

Promoviendo el desarrollo humano sostenible por medio de las microfinanzas y la microempresa en El Salvador¹

Álvaro Trigueros Argüello

Resumen

Los servidores públicos, las organizaciones no gubernamentales y las agencias de la comunidad internacional han reconocido la importancia del sector informal en la economía salvadoreña y, en especial, la de la micro, pequeña y mediana empresa para generar ingresos, empleos y más oportunidades a las familias de bajos ingresos. Sin embargo, no todas las microempresas son rentables y/o generan suficientes ingresos y empleos, y no todas cumplen con las condiciones para ser sujetas de crédito. En ese sentido, en este artículo se presenta un análisis de las estadísticas más actualizadas sobre microfinanzas, se exponen los temas más relevantes sobre política económica, cómo éstas afectan el desarrollo de las microempresas y cuáles son las diferentes alternativas políticas que proponen las diferentes instituciones.

1. Este trabajo se hizo con el apoyo del Programa sobre Globalización, Liberalización, y Desarrollo Humano Sostenible de UNCTAD y PNUD. A través de su director, Jagdish C. Saigal, se obtuvo permiso para su publicación en *ECA*, gracias a la gestión de Arianna Calzabini y Rebeca Arias. El autor agradece el apoyo de los directores del programa para Centroamérica, Eduardo Gitli y Manuel Agosín, y la información generosamente proporcionada por Rebeca Arias, Estela Cañas, Hugo López, Eric Menjívar, Tony Avalos, Haydée de Trigueros y especialmente a Nolvía Saca, que participó de manera activa en los inicios de este proyecto. El estudio se benefició también del Tercer Seminario Anual sobre las Nuevas Finanzas del Desarrollo, realizado en Frankfurt, del 27 de septiembre al 1º de octubre de 1999, y estoy agradecido por el patrocinio del programa BASIS y de la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" (UCA), que hizo posible mi asistencia a este evento. También agradezco la ayuda de Carolina Trigueros por su gran apoyo en la traducción del documento del inglés al español.

1. Introducción

A lo largo de la década de los noventa, El Salvador ha experimentado una expansión rápida de los servicios de microfinanzas y de la asistencia a la micro, pequeña y mediana empresa (MIPYME). En El Salvador, los servidores públicos, las organizaciones no gubernamentales y las agencias de la comunidad internacional han reconocido ampliamente la importancia del sector informal en la economía y, en especial, la importancia de la micro, pequeña y mediana empresa para generar ingresos, empleos y más oportunidades a las familias de bajos ingresos. Ellos han reconocido la importancia de expandir la frontera financiera para proveer servicios financieros a la MIPYME; varios programas son exitosos y varias instituciones tratan de replicar algunos de estos programas. Se han logrado acuerdos para incluir permanentemente en la Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples (EHPM) una sección especial para las microempresas, que va a proporcionar un flujo de información muy valiosa cada año. Sin embargo, no todas las microempresas son rentables y/o generan suficientes ingresos y empleos para los pobres, y no todas cumplen con las condiciones para ser sujetas de crédito. Esta investigación va a proporcionar un balance de la evolución del sector en El Salvador, en la década de los noventa.

Objetivos del estudio

Este trabajo presenta un análisis detallado de estos eventos a través de la consecución de dos objetivos principales. El primer objetivo es presentar una síntesis y un análisis de las estadísticas más actualizadas sobre las microfinanzas y las micro, pequeña y mediana empresa en El Salvador. Se espera presentar una revisión detallada de los hechos estilizados de las microfinanzas y la microempresa en El Salvador. ¿Cómo contribuyen las microempresas al desarrollo humano? ¿Cuáles son los principales obstáculos que impiden el desarrollo de la microempresa? Para alcanzar el objetivo de esta investigación, se explica cuál es la contribución de las microempresas en la generación de empleo e ingresos, la heterogeneidad de éstas, en qué sectores se ubican, cuál es su acceso al crédito, y cuál es su potencial para un mayor desarrollo y una integración a la economía global.

El segundo objetivo es identificar y analizar los temas de política económica más relevantes para las

microfinanzas en El Salvador, cómo afectan el desarrollo de las microempresas y cuáles son las diferentes alternativas de política para el sector presentadas por diferentes instituciones. En particular, este trabajo analiza por los menos tres preguntas específicas: (1) ¿Ayuda la política macroeconómica a promover el desarrollo de las microempresas? (2) ¿Cómo afecta la nueva Ley de Bancos el desarrollo de las microfinanzas en El Salvador? (3) ¿Cómo afecta la Ley de Intermediarios Financieros no Bancarios el desarrollo de las microfinanzas?

Breve introducción a la política económica en El Salvador

El Salvador sufrió un período largo de guerra civil desde 1979 hasta 1992. Al comienzo de 1992, después de los acuerdos de paz firmados en Chapultepec, México, El Salvador comenzó una nueva era de cambios económicos, políticos e institucionales. El gobierno de Alfredo Cristiani (1989-1994) implementó un proceso de reformas económicas, que involucró un programa de ajuste y liberalización. Las reformas incluían la creación de una nueva ley para el sector bancario y financiero, seguido de la privatización de casi todos los bancos nacionalizados², la privatización del comercio internacional de los principales productos de agroexportación, el café y la caña de azúcar, la eliminación de las intervenciones de mercado y de precios que afectaban a más de 200 productos, y la introducción del impuesto al valor agregado (IVA), en 1993.

El gobierno de Armando Calderón Sol (1994-1999) continuó con el proceso de reformas iniciado por su predecesor, y continuó desarrollando la agenda de privatización con la venta de las compañías de telecomunicaciones, varias compañías distribuidoras de energía eléctrica, los ingenios azucareros y la reforma al sistema de pensiones de un sistema de reparto a un sistema de capitalización de cuentas individuales. Esta administración también consolidó la estabilidad de precios e implementó un sistema de tipo de cambio fijo de facto.

El 1 de junio de 1999 comenzó un nuevo período presidencial, encabezado por el presidente Francisco Flores (1999-2004). Durante su campaña electoral, Flores y su equipo presentaron el documento "La Nueva Alianza", que contiene las líneas de acción del nuevo gobierno para reducir la pobreza; asimismo enfatizaba la función del desa-

2. Dos excepciones son el *Banco Hipotecario* y el *Banco de Fomento Agropecuario*.

rollo rural, las microempresas y las microfinanzas para combatir la pobreza y generar empleos. Sin embargo, el grueso de la política económica se mantiene muy similar al de la administración anterior.

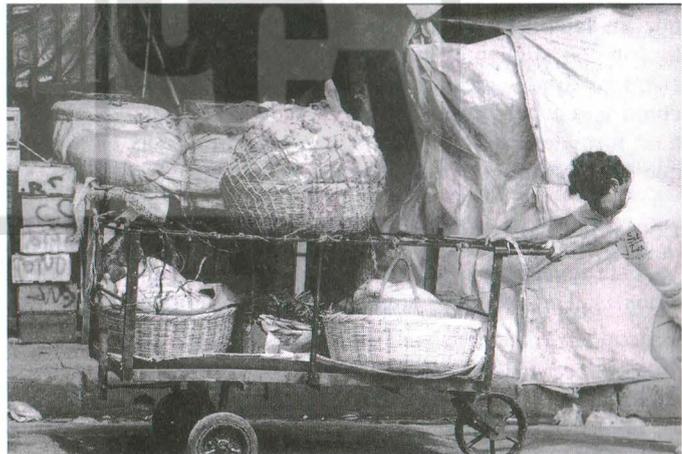
El Salvador ha alcanzado logros importantes en el área de la estabilidad macroeconómica, esto es, ha alcanzado una tasa promedio de crecimiento del 4.8 por ciento y una tasa promedio de inflación debajo del 10 por ciento, a lo largo de la década de los noventa. Sin embargo, la tasa de crecimiento del producto interno bruto fue del 6.9 por ciento, en el período 1992-1995, y bajó al 3 por ciento, en el período 1996-1998, y la cifra estimada de crecimiento para 1999 fue del 2.6 por ciento. Este contraste entre las tasas de crecimiento del PIB de la primera y segunda mitad de los noventa obedece a que en la primera mitad se experimentó un período de crecimiento fácil como resultado de los acuerdos de paz, donde muchos recursos subutilizados se incorporaron a las fuerzas productivas, como la tierra, el trabajo y el capital, favorecido por el aumento de la demanda agregada proveniente del gasto público para la reconstrucción de postguerra, el aumento del consumo y la inversión privada por una mejora en las expectativas, y el crecimiento de las exportaciones.

A pesar de estos avances reflejados en las tasas de crecimiento y estabilización de la inflación, El Salvador aún no ha consolidado su proceso de estabilización macroeconómica y aún enfrenta grandes retos en lo que es el desarrollo humano, especialmente en las áreas rurales. Estos retos incluyen altas tasas de pobreza, poco acceso a los servicios básicos y la incapacidad de la estructura económica para generar suficientes oportunidades de empleo en el sector formal.

La caída de la tasa de crecimiento comenzó a mediados de 1995 e indica que la economía salvadoreña tiene serias limitaciones en su estructura económica, con un sesgo en contra de las áreas rurales. Aun cuando la población rural representa el 40 por ciento de la población total, la participación del sector agrícola en el PIB se redujo del 16.5 por ciento, en 1992, al 12.4 por ciento, en 1998; además, el producto interno bruto agrícola se estancó, pues tuvo una tasa de crecimiento promedio del 1.2

por ciento, en el período 1992-1998, y del -0.03 por ciento, en el subperíodo 1996-1998. La participación del crédito de los bancos comerciales a la agricultura se redujo del 21 por ciento, en 1992, al 10.5 por ciento, en 1997. La tasa de pobreza total disminuyó del 58.7 por ciento, en 1992, al 44.6 por ciento, en 1999. Sin embargo, en el sector rural, la tasa de pobreza solamente se redujo del 65 al 58.7 por ciento en los mismos años, lo cual mostró el contraste entre ambas áreas.

Existen otros indicadores de la débil estructura económica de El Salvador. En marzo de 1999, la tasa de desempleo global era del 7.6 por ciento (el de los hombres fue del 8.8 por ciento y el de las mujeres, del 5.8 por ciento). Sin embargo, la tasa de subempleo muestra que existen serias dificultades en el mercado de trabajo, llegando al 32.1 por ciento en general (27.2 por ciento corresponde a los hombres y el 37.8 por ciento, a las mujeres). Aun cuando la tasa de inflación disminuyó de un promedio del 13.1 por ciento, durante el período 1992-1995, al 3.1 por ciento, durante 1996-1999, el salario mínimo real para la industria y el comercio no aumentó. El índice de salario mínimo real pasó de 81, en 1989, a 78.3, en agosto de 1999, esto es, hubo una década entera de estancamiento en el poder de compra de la mayoría de los empleados en estos sectores. Por su parte, la tasa de interés real para los créditos ha aumentado continuamente de 1995 a 1999, alcanzando un máximo del 17.28 por ciento, en junio de 1999. La cartera de crédito en mora de los bancos aumentó del 3.32 por ciento, en marzo de 1997, al 7.3 por ciento, en diciembre de 1999. También, la segunda mitad de la década de los noventa ha mostrado un deterioro



de las finanzas públicas, cuya razón de impuestos sobre el PIB tuvo un promedio del 10.5 por ciento, en 1996-1998, y cuyo déficit fiscal fue el 3 por ciento del PIB, en 1999. Sin embargo, el gasto en desarrollo social (educación y salud) aumentó del 24.5 por ciento del presupuesto del gobierno, en 1994, al 36.2 por ciento, en 1999. Existe un déficit permanente en la balanza comercial, que representó un promedio del 15.2 por ciento del producto interno bruto en el período 1992-1998. La cuenta corriente de la economía salvadoreña fue sostenible gracias a las remesas familiares provenientes de los migrantes salvadoreños en Estados Unidos, que representaron en promedio 11.8 del PIB durante el mismo período.

Ahora bien, alivia el problema del desempleo el sector de la microempresa, ya que generó oportunidades de trabajo. Así, en 1996, este sector generó empleo al 31.1 por ciento de la población económicamente activa, y entre el 24 y el 30 por ciento del PIB. A pesar de la importancia del sector de la microempresa en la generación de empleo, el acceso al crédito es limitado para este sector, debido a varios factores por el lado de la demanda y de la oferta. Por el lado de la oferta son varios los factores que obstaculizan el acceso al crédito: (i) el marco legal del sistema financiero constituye un obstáculo para el desarrollo de instituciones financieras especializadas en servicios de microfinanzas; (ii) una infraestructura institucional subdesarrollada; (iii) la falta de interés por parte de las instituciones financieras formales para servir clientes a pequeña escala debido a los altos costos de transacción; y (iv) la falta de un marco de supervisión y regulación financiera para la mayoría de las instituciones que otorgan servicios de microfinanzas.

Por el lado de la demanda, la evidencia sugiere que los factores que reducen la demanda de crédito son los siguientes: (i) las microempresas encuentran dificultades para utilizar bienes muebles como garantía hipotecaria; (ii) el acceso a préstamos formales se limita a aquellas microempresas que poseen título de propiedad de inmuebles.

Contenido del estudio

Esta investigación contiene seis secciones adicionales. La sección 2 presenta el marco teórico;

la parte 3 contiene estadísticas acerca del sector de la microempresa y los servicios financieros para las micro, pequeña y mediana empresas en El Salvador; la sección 4 muestra un análisis sobre cómo la política macroeconómica y la liberalización del sistema financiero ayudan o impiden el desarrollo de las microfinanzas en el país; la parte 5 describe la política del país hacia el sector de la microempresa y las microfinanzas; en la sección 6 se estudia la política del gobierno hacia este sector, y la parte 7 presenta las distintas propuestas que provienen de diversos actores en este campo.

2. La dimensión social de las microfinanzas y la microempresa

Esta parte comienza con una descripción del sector informal, los obstáculos que las microempresas y las personas enfrentan y el potencial que poseen para promover una actitud empresarial y aumentar las oportunidades de ingreso y de empleo para los individuos. Se destaca la importancia de la equidad y la eficiencia en relación con las microfinanzas. Respecto a la equidad, se consideran los obstáculos para acceder al crédito, y en cuanto a la eficiencia, se considera la sostenibilidad en contraste con los subsidios y las tasas de interés bajas³.

El crecimiento del sector informal se debe a la falta de oportunidades, o a la abundancia de oportunidades para el sector⁴. No es una buena señal si el crecimiento del sector informal tiene sus orígenes en un crecimiento de la población trabajadora mayor al crecimiento con que se crean oportunidades de empleo, si se debe a una excesiva migración rural-urbana, si hay desplazamiento de la población debido a conflictos, como la guerra civil, si se debe a la implementación de paquetes de ajuste estructural, estabilización y liberalización, o si se debe a las consecuencias de estrategias de desarrollo inapropiadas. Por otro lado, es una buena señal si el crecimiento del sector informal tiene sus orígenes en habilidades empresariales latentes en las personas, a la capacidad del sector para crear oportunidades de trabajo productivas, y si la pequeña escala de las operaciones permite generar miles de oportunidades de trabajo para las personas que de otra forma hubieran permanecido

3. Esta sección descansa en los trabajos de González-Vega (1996), y González-Vega, Pardo y Miller (1997).

4. Vale la pena aclarar que no todas las micro, pequeña y mediana empresas pertenecen al sector informal, ni todas las actividades informales son realizadas por MIPYME. Sin embargo, una gran parte de las micro y pequeñas empresas pertenecen al sector informal.

desempleadas. En este sentido, se debe considerar si la liberalización comercial y financiera, y las reformas económicas pueden estimular o golpear al sector. En estas circunstancias, es esencial comprender que la oferta de servicios de microfinanzas, como apoyo a las micro, pequeña y mediana empresas, va a ser exitosa dependiendo del contexto en que ocurren.

El Estado desempeña una función muy importante en la promoción de programas y políticas que aumentan la participación de los pobres. Entre ellos, puede crear oportunidades de empleo que son más estables y generen mayores ingresos, aumentar el acceso a los activos productivos, aumentar la productividad de estos activos productivos —con un marco legal e institucional y una infraestructura apropiados—, mejorar y aumentar el capital humano con los servicios de educación, salud y nutrición adecuados, y mejorar el funcionamiento de los mercados— especialmente el del mercado de trabajo— y puede mejorar los servicios financieros. En tal sentido, la promoción de servicios financieros, formales o semiformales, pueden ser útiles para promover las micro, pequeña y mediana empresas, pero ésta debería ser parte integral de una estrategia más comprensiva, que trate de superar otros obstáculos, además del acceso limitado a los servicios financieros.

Tomando en cuenta lo anterior, un principio básico es que los servicios financieros se deben ofrecer siempre y cuando exista una demanda legítima. Una demanda legítima existe cuando hay una capacidad real para aumentar el bienestar del cliente. Estrictamente hablando, una demanda legítima de crédito existe cuando existen una capacidad empresarial verdadera, oportunidades productivas, capacidad para adaptarse a un ambiente cambiante, de tal forma que el crédito otorgue capacidad para explotar las oportunidades disponibles. De ninguna manera, el crédito puede crear estas oportunidades. Además, los empresarios no siempre demandan crédito ni tampoco el crédito es el único servicio financiero que ellos requieren. También necesitan otros servicios financieros, como proximidad a las instalaciones, conveniencia y seguridad para los depósitos, instrumentos para realizar y recibir pagos y transferencias, de tal forma que la administración de la liquidez y la acumulación de reservas sean costeables.

Los mercados financieros se caracterizan por la existencia de problemas de información imper-

fecta y asimétrica, y por las dificultades para asegurar el cumplimiento de un contrato que demanda un marco legal específico. Los servicios financieros ayudan a transferir poder de compra de actividades con baja rentabilidad a actividades con alta rentabilidad —lo que se conoce por intermediación—, ayudan a realizar pagos a través del tiempo y el espacio, a tomar decisiones intertemporales eficientes, a administrar la liquidez y a bajar los costos de transacción, a conservar el valor de los depósitos para eventos futuros, y a administrar y distribuir el riesgo. Cuando las transacciones son pequeñas, como las que realizan las microempresas, se vuelve más difícil superar los problemas de información imperfecta y asimétrica, porque los costos de transacción son muy altos para el cliente, para el oferente, o para ambos. La información asimétrica lleva a problemas de riesgo moral —*moral hazard*—, y esto requiere de una selección —*screening*— y supervisión —*monitoring*— que eventualmente llevará a un racionamiento del crédito.

Existen dos formas para resolver el problema del riesgo moral y la información asimétrica, requerir garantía hipotecaria y/o desarrollar una tecnología de crédito basada en la información. El requisito de garantía hipotecaria mejora la probabilidad de pago y se convierte en un incentivo que reduce los pagos atrasados; sin embargo, necesita de la disponibilidad de activos, un marco bien definido de derechos de propiedad, un mercado que determine el valor de los activos e instituciones que garanticen el cumplimiento del contrato. Esto ha llevado a dos temas, el primero, que la ausencia de una de estas condiciones impida el acceso al crédito por parte de las micro, pequeña y mediana empresas, y el segundo, que ésta es la forma en que normalmente los bancos formales resuelven los problemas de daño moral e información asimétrica, limitando el acceso al crédito en pequeña escala.

Por otra parte, el desarrollo de una tecnología de crédito, basada en la información, implica que el proveedor de servicios financieros tiene que acumular información privada acerca de los posibles clientes y medios para supervisar y dar seguimiento a las actividades del deudor. En este sentido, esta tecnología es más costosa; sin embargo, es la única opción para las micro, pequeña y mediana empresas y es la que predomina en los mercados financieros informales. Además, a la MIMPYME lo que le interesa es contar con el cré-

dito cuando lo necesita. En este sentido, para ofrecer servicios financieros de buena calidad, es importante establecer una relación de largo plazo entre el cliente y el oferente de servicios financieros. Esto requiere que las instituciones que ofrecen esos servicios tengan una presencia permanente en el mercado. Esto significa que las instituciones de microfinanzas (IMFs) deben ser sostenibles. De esta forma, debería existir un equilibrio entre el acceso al crédito, o la extensión de la cobertura —la equidad—, y la sostenibilidad del oferente del crédito —la eficiencia—.

2.1. Microfinanzas y oportunidades

En resumen, lo que interesa comprender es que los servicios de microfinanzas deberían ser un componente de un conjunto de servicios de apoyo a las micro, pequeña y mediana empresas y de una política global de atención al sector, de tal manera que se puedan explotar las oportunidades de creación de empleos y mejores ingresos para los pobres, en orden a reducir la pobreza⁵. Para mejorar la capacidad de la micro, pequeña y mediana empresa para que puedan entrar a la competencia nacional e internacional, se debe hacer un análisis cuidadoso de sus necesidades. Y esto implica mejorar los servicios de comercialización e información, de educación y entrenamiento, y de adquisición de conocimiento. En las siguientes secciones, se hace un esfuerzo por utilizar este marco analítico para estudiar el estado de las microfinanzas en El Salvador.

3. Tamaño y características del sector de la microempresa y acceso al crédito en El Salvador

En esta sección se presentan estadísticas y un análisis de la información disponible sobre las microfinanzas y los servicios técnicos, y sobre la micro y pequeña empresa en El Salvador. Además, se hace énfasis en los obstáculos para desarrollar o expandir la frontera financiera en El Salvador,

desde el punto de vista de las micro, pequeña y mediana empresas. También se establece la diferencia entre los mercados rurales y urbanos y, en la medida de lo posible, las diferencias de acceso entre hombres y mujeres.

En El Salvador se ha hecho un gran esfuerzo por generar información sobre el sector de la microempresa, especialmente con el apoyo proporcionado por la Unión Europea al programa FOMMI⁶. Se han dado dos pasos importantes en torno a la creación de conocimiento sobre el sector. El primer paso fue el proceso del *Libro blanco de la microempresa*⁷ —*Libro blanco*, de aquí en adelante—, que presentó un documento que contenía el mejor diagnóstico sobre el sector y con propuestas de política para mejorar las capacidades de este sector para incrementar el ingreso y el empleo a un gran segmento de la población. Este esfuerzo es importante, porque reunió a los principales actores institucionales que trabajan con la microempresa. El segundo paso fue el acuerdo entre FOMMI y la Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC) del Ministerio de Economía, para incluir un segmento sobre la dinámica microempresarial en la Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples, que se lleva a cabo cada año. Este segundo paso garantiza que existirá un flujo permanente de información sobre el sector, además implica que se ha reconocido la importancia del sector para la economía, y que las estadísticas son un insumo necesario para producir estudios apropiados y propuestas de política.

El *Libro blanco* considera tres principios básicos en orden a estudiar el sector de la microempresa: (i) las microempresas son unidades productivas, pero también tienen una dimensión social al generar oportunidades de empleo e ingreso, especialmente a los hogares de más bajos ingresos; (ii) existe un gran variedad de microempresas, distinguiendo tres tipos: las de subsistencia, las de acumulación simple y las de acumulación ampliada; (iii) el *Libro blanco* identifica aquellos factores

5. El UNDP (1999) señala que "En los países en desarrollo es especialmente importante vincular el apoyo de servicios financieros con otros servicios no financieros. Como fue demostrado por agencias de Naciones Unidas como la ILO y UNIDO, los programas de donación pueden ayudar a desarrollar capacidades para preparar planes empresariales para acceder al crédito y facilitar el proceso", p. 8 (traducción hecha por el autor).
6. Por ejemplo, el programa FOMMI II recibió 7 millones de ECUS de la Unión Europea, comenzando en febrero de 1997, con una duración de 40 meses.
7. El comité coordinador del *Libro blanco* se disolvió a mediados de 1997, y estaba conformado por 14 instituciones, incluyendo programas de ayuda internacionales, organismos no gubernamentales, ministerios, gremiales empresariales, un banco de segundo piso y una universidad.

que promueven el acceso a la seguridad social por parte de las microempresas.

De acuerdo con el *Libro blanco*, el sector de la microempresa⁸ contribuye entre un 24 y 30 por ciento a la generación del producto interno bruto, y su contribución al empleo es del 31.1 por ciento de la población económicamente activa. En 1996, este sector tenía alrededor de 397 581 microempresas, de las cuales el 71.4 por ciento (283 765) se ubicaban en las áreas urbanas y el 28.6 por ciento, en las áreas rurales. Además, las microempresas tienen un gran efecto multiplicador en la economía, dado que alrededor del 90 por ciento de todos los insumos son de origen nacional. En 1998, parece que hubo un incremento en el número de microempresas, dado que la última encuesta informa un total de 468. Pero independientemente de su número, la distribución geográfica parece haber cambiado poco, aunque a favor del sector urbano, ya que el 76.9 por ciento eran urbanas y el 23.1 por ciento, rurales (Cuadro 1). La razón de este incremento en el número de microempresas y el sesgo urbano del sector es difícil de determinar; sin embargo, se identifican los siguientes hechos que pueden haber incidido en dicha evolución: (i) la economía experimenta un proceso de desaceleración en la tasa de crecimiento del producto interno bruto (a partir de 1996); (ii) la participación del sector agropecuario se redujo a lo largo de la década de los noventa, lo cual indicó que las oportunidades económicas en el sector rural disminuyeron; (iii) el proceso de liberalización comercial continuó a lo largo de este período, lo cual afectó negativamente algunas de las empresas del sector; (iv) la apreciación del tipo de cambio real afectó de manera negativa el desempeño de las exportaciones.

En este sentido, y en consecuencia con el marco analítico presentado en la sección 2 de este trabajo, el incremento en el número de microempresas no

es una buena señal de la economía, dado que no parece ser el resultado de un aumento de las habilidades empresariales de la población, sino más bien a la disminución de la actividad económica en el país. Sin embargo, la microempresa está cumpliendo una función importante para los hogares de bajos ingresos, ya que se convierte en un refugio para superar tiempos difíciles, pero las posibilidades de mejorar el desarrollo humano son limitadas.

Otra de las características del sector de la microempresa es que para 1996, el 63.9 por ciento de todas las microempresas estaban dirigidas por mujeres y el 36.1 por ciento, por hombres. Esta estructura fue similar en 1998. Sin embargo, esto no significa que las mujeres poseen más ventajas en el sector. Por el contrario, dentro de éste, las mujeres se encuentran trabajando pre-

dominantemente en los sectores del comercio y de los servicios, actividades que reciben menores ganancias comparadas con otras, como el transporte o la industria, que son dirigidas en su mayoría por hombres. Esto también se refleja en la estructura del sector por rama de actividad económica. Por ejemplo, en 1996, el 48.4 por ciento de todas las microempresas se encontraban en la rama del comercio, el 13.8 por ciento en la de servicios y el 28.9 en la industria (Cuadro 1).

Al observar la edad de los microempresarios, vemos que éstas tienen un patrón muy similar al que se observa en el mercado de trabajo. El porcentaje de empresarios jóvenes es bastante bajo, pues el 1.8 por ciento tienen entre 10 y 19 años de edad, y el porcentaje de participación aumenta con la edad —el 15.3 por ciento tiene entre 20 y 29 años, el 22.6 por ciento tiene entre 30 y 39 años y el 26 por ciento, entre 40 y 49 años—, pero comienza a disminuir en edades mayores —el 17.7 por ciento se encuentra entre 50 y 59 años y el 11.6 por ciento tiene entre 60 y 69 años—. Ahora

Los servicios de microfinanzas deberían ser un componente de un conjunto de servicios de apoyo a las micro, pequeña y mediana empresas y de una política global de atención al sector, de tal manera que se puedan explotar las oportunidades de creación de empleos y mejores ingresos para los pobres,...

8. En el *Libro blanco*, las microempresas son aquellas unidades que cuentan con 10 trabajadores o menos, y cuyas ventas ascienden hasta un máximo de 600 000 colones al año.

bien, en cuanto a los niveles de educación, éste es uno de los principales obstáculos para el desarrollo del sector, ya que el 24.8 por ciento de los empresarios dentro de la categoría de cuenta propia y el 11 por ciento de los empresarios dentro de la categoría de propietarios son analfabetos. Asimismo, el 22.7 por ciento de todos los empresarios no asistieron a la escuela y el 49.8 por ciento apenas cursó entre 1 y 6 años de escolaridad.

Tomando en cuenta la heterogeneidad del sector, a continuación se definen los tres tipos de microempresas mencionadas anteriormente, a partir del *Libro blanco*. Las microempresas de *subsistencia* son aquellas cuya productividad es baja y el ingreso que generan apenas logra cubrir las nece-

sidades de consumo inmediato de los hogares. Además, se ubican principalmente en los sectores del comercio y los servicios personales y son dirigidas sobre todo por mujeres. Las empresas de *acumulación simple* son aquellas que generan suficientes ingresos para cubrir los costos, pero no lo suficiente para permitir un crecimiento. Asimismo constituyen una categoría transitoria y el potencial para el éxito de servicios financieros y técnicos es elevado; sin embargo, su productividad es baja dado su déficit organizacional. Las empresas de *acumulación ampliada* pueden ahorrar e invertir y son capaces de desarrollar nuevas habilidades. En este sector es donde la asistencia técnica tiene mayor probabilidad de éxito.

Cuadro 1
Dimensión y creación de empleo en el sector de la microempresa (1996 y 1998)

<i>Número de microempresas</i>	<i>1996</i>		<i>1998</i>	
	<i>Porcentaje del total</i>		<i>Porcentaje del total</i>	
Total	397 581		468 717	
Por región				
Urbana	283 765	71.4	360 606	76.9
Rural	113 816	28.6	108 111	23.1
Por género				
Hombres		36.1	163 994	35.0
Mujeres		63.9	304 723	65.0
<i>Empleo</i>		<i>Porcentaje del total</i>		<i>Porcentaje del total</i>
Total	603 340		761 789	
Por género				
Hombres			317 986	41.7
Mujeres			443 803	58.3
<i>Rama de actividad económica</i>		<i>Porcentaje del total</i>		<i>Porcentaje del total*</i>
Industria		28.9		(*)
Construcción		3.8		(*)
Comercio		48.4		(*)
Transporte y Comunicaciones		4.2		(*)
Servicios		13.8		(*)
No especificado		0.9		(*)

Nota: Estas fuentes utilizan la siguiente definición: microempresa es la unidad económica con no más de 10 trabajadores, y cuyas ventas anuales no excedan los 600 000 colones.

(*) Para 1998, las categorías por actividad económica cambiaron y, por tanto, no se pueden comparar con respecto a 1996. La industria representa el 22.5 por ciento; el Comercio, Hoteles y Restaurantes, el 58.7 por ciento; Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones, el 41 por ciento; Intermediación Financiera, el 1.4 por ciento, y Servicios a la Comunidad y Salud, el 4.1 por ciento.

Fuente: Libro blanco (1997) y FOMMI II (1999).

Aún cuando no existe un criterio único para clasificar a las microempresas entre los diferentes segmentos definidos anteriormente, se ha hecho un esfuerzo para establecer el tamaño relativo de cada uno de estos sectores de la microempresa. El Cuadro 2 muestra que entre el 60 y el 70 por ciento de todas las microempresas pertenecen al segmento de subsistencia; entre el 24 y el 30 por ciento se encuentra en el segmento de acumulación simple, y entre el 4 y el 17 por ciento, en el segmento de acumulación ampliada. Esta información sólo proporciona una imagen estática del sector, pero esconde la dinámica del mismo, en el sentido de que las microempresas se están moviendo constantemente entre un segmento y otro, a través de procesos de avances y retrocesos, dependiendo de las circunstancias particulares. Por ejemplo, un programa de liberalización comercial podría estar afectando negativamente a las microempresas ubicadas en el sector industrial y en el segmento de acumulación ampliada, empujándolas hacia abajo, a un segmento menor, por la competencia de productos importados; por otra parte, las microempresas que utilizan insumos importados para atender el mercado interno se pueden ver favorecidas por una desgravación arancelaria, lo cual aumenta sus potencialidades para cambiar a un segmento superior. También se da el caso de que un programa de asistencia de microfinanzas podría ayudar en el proceso de cambio a un segmento superior, si un acceso a activos es el obstáculo que impide el crecimiento de la empresa. También, para efectos de política hacia el sector, es importante tener en cuenta que las mujeres se ubican principalmente en el segmento de subsistencia, ya que de todas las microempresas de este nivel, el 70.2 por ciento están dirigidas por mujeres. Mientras que en el segmento superior, de acumulación ampliada, sólo el 25 por ciento de las microempresas están dirigidas por mujeres.

Alguna información complementaria, basada en el Censo Económico de 1992, se puede extraer del trabajo de Montoya (1999). Éste presenta datos sobre el número de micro, pequeñas, medianas y grandes empresas, el empleo y el valor de la producción para los sectores manufactureros, comercio al por mayor y menor, y de servicios, restaurantes y hoteles. Desafortunadamente, el Censo Económico de 1992 no cubrió todos los sectores de la economía; sin embargo, provee de información valiosa. Adicionalmente, las definiciones de micro, pequeña, mediana y gran empresa difieren de aquellas presentadas por el *Libro blanco* —ver

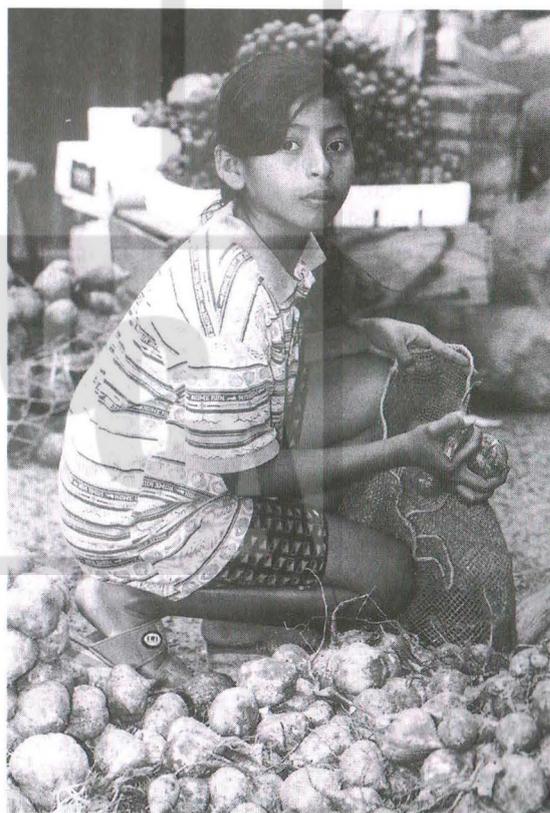
Cuadro 2
Segmentación de las microempresas
utilizando criterios diferentes
(En porcentajes)

Segmento	Según los activos	Según los ingresos	Según las ganancias
Subsistencia	63.9	69.9	59.4
Acumulación simple	29.9	26.2	23.6
Acumulación ampliada	6.2	3.9	17.0

Fuente: Elaborado con datos del *Libro blanco*, pp. 9-11.

la nota en el Cuadro 3—, pero las cifras de ambas fuentes tienden a reforzarse mutuamente.

En el Cuadro 3 se presenta el resumen del número de unidades en cada sector, y en el Cuadro 4 se muestra la participación de cada tipo de unidad,



como porcentaje del número total de unidades en cada sector. En general, en estos cuatro sectores hay 179 907 empresas, de las cuales el 96.5 por ciento se encuentra en la categoría de microempresas. Estos cuadros también muestran que las

microempresas están ubicadas principalmente en el sector de comercio al por menor y los servicios, restaurantes y hoteles, aunque la participación en el número de empresas de la industria y el comercio al por mayor también es importante.

Cuadro 3
Número de empresas por tamaño y sector
(a nivel nacional)

	Micro*	Pequeña	Mediana	Grande	Total
Manufactura 1/	6 314	946	556	66	7 882
Comercio al por mayor 1/	1 153	83	283	21	1 540
Comercio al por menor 2/	71 250	738	946	162	73 096
Servicios, Restaurantes y Hoteles 2/	94 812	1 885	618	74	97 389
Total	173 529	3 652	2 403	323	179 907

* Microempresas son aquellas que no tiene más de 4 trabajadores.

1/ La pequeña empresa es aquella con una producción bruta menor o igual a un millón de colones; la mediana empresa es aquella con una producción bruta mayor al 1 millón de colones, pero menor o igual a 50 millones de colones; y la gran empresa es aquella que tiene una producción bruta mayor a 50 millones de colones.

2/ La pequeña empresa es aquella que tiene una producción bruta menor o igual a un millón de colones; la mediana empresa es aquella que posee una producción bruta mayor a un millón de colones, pero menor o igual a 10 millones de colones; y la gran empresa es aquella que tiene una producción bruta mayor a 10 millones de colones.

Fuente: Montoya (1999), sobre la base del Censo Económico de 1992.

El Cuadro 4 muestra los cálculos de los porcentajes horizontalmente, es decir, presenta el porcentaje del número de empresas de cada tamaño, en el total de empresas de un sector. Las cifras revelan que el comercio al por menor y los servicios poseen un elevado porcentaje de microempresas, el 97.5 y el 97.4 por ciento, respectivamente. En los

sectores de la manufactura y el comercio al por mayor, el porcentaje no es tan alto como en los dos sectores mencionados anteriormente; sin embargo, también es considerable, ya que las microempresas constituyen el 80.1 y 74.9 por ciento, respectivamente, del total de empresas en cada uno de los sectores.

Cuadro 4
Porcentaje de empresas por tamaño y sector (a nivel nacional)

	Micro	Pequeña	Mediana	Grande	Total
Manufactura	80.1	12.0	7.1	0.8	100.0
Comercio al por mayor	74.9	5.4	18.4	1.4	100.0
Comercio al por menor	97.5	1.0	1.3	0.2	100.0
Servicios, Restaurantes y Hoteles	97.4	1.9	0.6	0.1	100.0
Total	96.5	2.0	1.3	0.2	100.0

Fuente: Cuadro 3.

¿Cuál es la contribución de las microempresas en la generación de empleos e ingresos? Los Cuadros 5 y 6 muestran la contribución de éstas en la

creación de empleos por sector. En general, el 63.3 por ciento de todo el empleo, en estos cuatro sectores, es generado por las microempresas, pero

esto se debe principalmente a los sectores del comercio al por menor y de los servicios, restaurantes y hoteles. En el sector de comercio al por menor, el 78.1 por ciento de los empleos es generado por las microempresas, y en los servicios, restaurantes y hoteles, el 97.4 por ciento. La participación de las microempresas en la creación de em-

pleo en los sectores de la manufactura y el comercio al por mayor es bien pequeña, el 13.4 y 18.9 por ciento, respectivamente. En estos dos sectores, el grueso del empleo es generado por las empresas medianas y grandes, lo que constituye una primera señal de la concentración de la actividad económica en dichos sectores.

Cuadro 5
Número de ocupados por tamaño de empresa y por sector
(a nivel nacional)

	Micro	Pequeña	Mediana	Grande	Total
Manufactura	12 443	8 244	45 764	26 227	92 678
Comercio al por mayor	2 550	868	7 504	2 549	13 471
Comercio al por menor	100 421	5 167	12 689	10 335	128 612
Servicios, Restaurantes y Hoteles	94 812	1 885	618	74	97 389
<i>Total</i>	<i>210 226</i>	<i>16 164</i>	<i>66 575</i>	<i>39 185</i>	<i>332 150</i>

Fuente: Montoya (1999)

Cuadro 6
Porcentaje de ocupados por tamaño de la empresa y por sector
(a nivel nacional)

	Micro	Pequeña	Mediana	Grande	Total
Manufactura	13.4	8.9	49.4	28.3	100.0
Comercio al por mayor	18.9	6.4	55.7	18.9	100.0
Comercio al por menor	78.1	4.0	9.9	8.0	100.0
Servicios, Restaurantes y Hoteles	97.4	1.9	0.6	0.1	100.0
<i>Total</i>	<i>63.3</i>	<i>4.9</i>	<i>20.0</i>	<i>11.8</i>	<i>100.0</i>

Fuente: Montoya (1999)

Por tanto, es claro que la microempresa se encuentra principalmente en los sectores del comercio al por menor y de servicios, restaurantes y hoteles. Estas son actividades que requieren pocas habilidades y demandan poco capital físico y otra clase de insumos. Esto podría ser uno de los factores que expliquen por qué existe poca demanda de servicios de asistencia técnica y de capacitación.

3.1. Acceso al crédito

La información disponible más reciente demuestra que el acceso al crédito en los últimos años se ha

incrementado. Por ejemplo, durante los períodos de enero-mayo de 1995 y enero-mayo de 1996, FOMMI (1996) informa que el número de créditos aprobados a la micro y pequeña empresa se incrementó de 8 771 a 20 563. Sin embargo, es importante resaltar que desde 1995 a 1996 hubo una disminución en el número de créditos hacia los microempresarios, provenientes de la banca tradicional⁹, y que el grueso del incremento se debe a los intermediarios especializados como *Calpiá* (Cuadro 7). El desempeño de la *Financiera Calpiá*, en 1998, fue sobresaliente, pues aprobó un total de 48 233 créditos. Los datos también refle-

9. Las primeras ocho instituciones que aparecen en el Cuadro 7 son bancos tradicionales.

jan un proceso de ampliación de los microcréditos en aquellos bancos formales que han tratado de penetrar el mercado de los microcréditos, especialmente el *Banco Agrícola Comercial*, pero también se encuentran el *Banco Salvadoreño*, *Bancasa*, *Banco de Comercio* y el *Banco Desarrollo*. Sin

embargo, no está claro si la banca comercial tendrá éxito en el proceso de ampliación de los microcréditos, a excepción del BAC, que ha logrado consolidar un programa de microcrédito bastante fuerte y exitoso, y que ha logrado aprobar 9 994 créditos en 1998.

Cuadro 7
Número de créditos aprobados para la micro y pequeña empresas por instituciones financieras intermediarias (enero-mayo-1995 y enero-mayo-1996 y 1998)

Bancos	1995	1996	1998
Banco Agrícola Comercial (BAC)	3 005	2 028	9 994
Bancasa	116	80	244
Credisa	61	47	0
Banco de Comercio	414	54	701
Banco Cuscatlán	595	313	186
Banco Desarrollo	260	181	248
Banco Hipotecario	263	143	139
Banco Salvadoreño	372	89	855
Fincomer, S.A.	—	10	
Banfidex, S.A.	—	5	
Brinsa	—	103	
Calpiá	—	13 380	48 233
Bancorp, S.A.	—	539	6
Banco Capital, S.A.			19
Banco Multivalores			14
Banco Ahorromet			56
Promérica, S.A.			71
I Subtotal	5 086	16 972	60 766
Fedecrédito	1 472	1 469	
Banco de Fomento Agropecuario	1 392	1 485	
Figape	821	637	No hay datos comparables.
II Subtotal	3 685	3 591	"
Total (I+II)	8 771	20 563	"

Nota: La información en este cuadro no es exhaustiva, ya que no incluye un número considerable de programas de bancos comunales, cooperativas de crédito, etc., tal como CAM/FINCA, ENLACE del CRS, y ASEI, entre otros.

Fuente: FOMMI (1996) para 1995 y 1996. Para 1998, la fuente es del Banco Agrícola Comercial (1999) y se refiere a los créditos aprobados.

Se puede llegar a una conclusión parecida al observar el monto total de créditos aprobados, en millones de colones (Cuadro 8), con sólo observar el desempeño de la *Financiera Calpiá*. Los créditos otorgados por esta financiera ascendieron de

67.3 millones de colones, en 1995, a 339.3 millones de colones, en 1998 (Pleitez 1999, 2000).

Es preciso hacer un análisis cuidadoso para distinguir la población objetivo de las distintas insti-

tuciones. Por ejemplo, el promedio de créditos aprobados por los bancos comerciales disminuyó de 63 802.59 a 25 412.44 colones, durante el período de enero-mayo de 1995 a enero-mayo de 1996, llegando a 32 274.63 colones en 1998. El descenso de 1995 a 1996 se debió a la entrada de la *Financiera Calpiá*, en 1996, cuyo monto promedio de crédito fue de 5 044.84 colones. Esto signi-

fica que la población objetivo de esta financiera es muy diferente a la de otros bancos. Mientras la *Financiera Calpiá* cuenta con un servicio especializado dirigido a la microempresa y con una tecnología de crédito basada en la información, en otros bancos la población objetivo son la pequeña y mediana empresa, con una tecnología de crédito basada en las garantías.

Cuadro 8
Créditos aprobados a la micro y pequeña empresas
por institución financiera intermediaria (en millones de colones)
(enero-mayo de 1995, enero-mayo de 1996 y 1998)

Bancos	1995	1996	1998
Banco Agrícola Comercial (BAC)	107.5	97.5	1 246.7
Bancasa	7.1	8.2	32.6
Credisa	5.1	4	0
Banco de Comercio	45.9	5.5	155.9
Banco Cuscatlán	87.4	95.6	35.6
Banco Desarrollo	22.1	7.4	15.6
Banco Hipotecario	20.5	9.6	14.4
Banco Salvadoreño	28.9	7.5	139.3
Fincomer, S.A.	—	1.9	
Banfidex, S.A.	—	0.5	
Brinsa	—	3.8	
Calpiá	—	67.5	292.7
Bancorp, S.A.	—	122.3	1.0
Banco Capital, S.A.			2.4
Banco Multivalores			3.9
Banco Ahorromet			9.7
Promérica, S.A.			11.4
I Subtotal	324.5	431.3	1 961.2
Fedecrédito	42.2	44.7	
Banco de Fomento Agropecuario	44	36.7	No hay datos comparables.
Figape	19.3	22.2	
II Subtotal	105.5	103.2	"
Total (I+II)	430.0	535.0	"

Fuente: FOMMI (1996) para 1995 y 1996. Para 1998, la fuente es el Banco Agrícola Comercial (1999) y se refiere a los créditos aprobados.

Además de esta penetración en el mercado por la banca comercial y otras instituciones financieras en la microfinanzas, existe un buen número de programas de microcrédito, cuyos objetivos son los hogares y negocios de más bajos ingresos. En su mayoría son pequeños programas dependiendo de

la cooperación internacional y están administrados por organismos no gubernamentales; algunos son más extensos y tienen una presencia significativa en el mercado. Por ejemplo, el programa CAM/FINCA, un programa financiado por USAID, ha desarrollado una red de bancos comunales¹⁰. Asi-

10. Para una descripción de la tecnología de crédito implementada por CAM/FINCA en El Salvador, ver González-Veiga (1996).

mismo, el proyecto ENLACE, otro programa de bancos comunales, financiado por un organismo no gubernamental internacional, y el Catholic Relief Services (CRS), El Programa Salvadoreño.

Para 1998, el proyecto CAM/FINCA informó que tenía conformados 695 grupos de bancos rurales, con un total de 15 682 clientes, cien por ciento mujeres, cuyo tamaño promedio del préstamo era de 170 dólares. El total de préstamos, para 1998, en los 14 departamentos de El Salvador, fue de 5 706 567 dólares, y los ahorros recaudados ascendieron a 879 859 dólares¹¹.

El proyecto ENLACE, bajo el programa de "Microempresa 2000" y con una donación de 566 000 dólares estadounidenses de USAID, comenzó en El Salvador, en 1996. El propósito fue el de crear un nuevo tipo de institución financiera en el país dedicada a proveer servicios financieros a las microempresas de más bajos recursos, a través del sector financiero formal. En este proyecto, que funciona como banca comunal, aquellas mujeres que no tienen acceso al crédito en el sector bancario, por la falta de garantías y por el tamaño pequeño del préstamo, tienen una participación del 85 por ciento. Para 1999, las tres oficinas totalizaban 19.62 millones de colones en créditos, otorgados para 4 a 6 meses, cuya cobertura era de 5 169 clientes y el monto promedio del préstamo ascendía a 1 700 colones. La meta del proyecto, en un período de cinco años, es alcanzar una cobertura de 50 000 clientes en el sector de la microempresa¹².

El Salvador tiene una larga tradición de micro financiamiento, pero su cobertura ha sido limitada. Sin embargo, la década de los noventa experimentó un incremento en la oferta de servicios microfinancieros, a través de las organizaciones no gubernamentales, lo cual vino después de los acuerdos de paz.

De acuerdo al *Libro blanco*, el acceso a la información sobre la cobertura es bien limitada. No obstante, en el Cuadro 9 se muestran los porcentajes de los créditos otorgados a las microempresas por instituciones del sistema financiero, así como otras fuentes de financiamiento. Las cifras reflejan que sólo un pequeño porcentaje de microempresas tienen acceso a las instituciones financieras formales. A pesar de la expansión de los servicios mi-

crofinancieros, los datos de las encuestas no muestran evidencia de que haya mejorado el acceso al crédito en las instituciones reguladas. Sumando el porcentaje de los bancos, la *Financiera Calpiá*, FIGAPE y FEDECREDITO, en cuanto a la disponibilidad de crédito al inicio del negocio, se observa que sólo el 7.5 por ciento de las microempresas tuvieron acceso al crédito de las instituciones financieras, reguladas en 1996, y en 1998 la misma cifra fue del 5.8 por ciento.

Cuadro 9
Disponibilidad de crédito al comienzo del negocio
(En porcentajes)

	1996	1998
Bancos	4.4	3.1
<i>Financiera Calpiá</i>	—	0.6
FIGAPE-FEDECREDITO	3.1	2.1
Amigos o parientes	11.3	10.8
Prestamistas particulares	5.9	3.2
Ahorros	45.6	48.0
Indemnización	2.5	—
Créditos a clientes	0.5	0.3
Se lo dio un familiar	17.3	10.6
Otros	2.7	

Fuente: Encuesta 123, 1996, en el *Libro blanco*, y FOMMI (1999).

3.2. Las microfinanzas entran a la competencia en El Salvador

De acuerdo con las ideas expuestas por Rhyne y Christen (1999), se puede afirmar que en El Salvador está emergiendo un mercado competitivo en cuanto a la provisión de servicios financieros a los hogares de más bajos recursos. Actualmente, las personas que perciben ingresos bajos pueden escoger entre una diversidad de opciones de microcréditos de alta calidad, como son *Calpiá*, CAM/FINCA, ENLACE, ASEI y otros. Hasta hoy, los servicios microfinancieros han sido proporcionados por los organismos no gubernamentales o por instituciones con un espíritu de desarrollo. Sin embargo, los éxitos más recientes, como los de la *Financiera Calpiá*, podrían atraer nuevos participantes al mercado, primordialmente bancos comerciales, así como también bancos estatales, como el *Banco de*

11. Fuente de información: <http://villagebanking.org/salvador.htm>.

12. Fuente de información: <http://www.usinfo.org.sv/usis090999.htm>.

Fomento Agropecuario y el Banco Hipotecario. Este proceso ha sido más aceptable para los bancos, gracias a la liberalización financiera, la cual ha implicado una liberalización de las tasas de interés, un tipo de cambio estable, el desarrollo del mercado de capitales, como el mercado accionario, y la introducción de los fondos de pensiones. Los bancos buscan más oportunidades de negocios y ven en la pequeña empresa a clientes potenciales. Además, los prestamistas al consumidor compiten con las instituciones de microfinanzas en el sector microfinanciero por la intercambiabilidad del dinero—El Salvador ha experimentado, en los noventa, un auge en los préstamos al consumidor—.

Respecto a las instituciones que prestan al consumidor, los créditos al consumo son similares al microcrédito, debido a que su objetivo son los clientes que tienen ingresos bajos; sin embargo, los principios del préstamo difieren. Esto podría traer algunos problemas a la industria de las microfinanzas, porque hay un choque en la cultura de créditos: “los prestamistas al consumidor, que operan en las mismas áreas, debilitan entre sus propios clientes la cultura de crédito” (Rhyne y Christen, 1999, p. 14).

En cuanto a los bancos comerciales estatales y de desarrollo, como el *Banco de Fomento Agropecuario y el Banco Hipotecario*, éstos solían proporcionar créditos subsidiados a los campesinos. Sin embargo, su pobre desempeño financiero nos indica que prácticamente se encuentran en la bancarrota, y, por lo tanto, necesitan una transformación—para septiembre de 1999, los créditos en mora representaban el 28.3 y el 15.21 por ciento del total de la cartera de préstamos del *Banco de Fomento Agropecuario y el Banco Hipotecario*, respectivamente—. A pesar de ello, tienen cierta ventaja competitiva, como es la penetración en el mercado debido a su red de agencias, y su habilidad para ofrecer tanto servicios de ahorro como de pago, y posiblemente tienen acceso a los recursos necesarios para su transformación. El problema de estos bancos es que tienen que hacer una transformación correcta, tienen que superar una cultura corporativa bien arraigada, baja productividad, falta de incentivos y responsabilidad por el desempeño, tienen intromisión política, necesitan una importante capacitación de su personal y todavía permanecen vulnerables por las estructuras de propiedad y gobernabilidad (ver sección 5.3).

Respecto a los bancos comerciales, aunque no cuentan con una tecnología apropiada para los ser-

vicios de microcrédito, pueden crear los servicios especiales y aprender la tecnología. Al mismo tiempo poseen ciertas ventajas, como la red de agencias, una gestión sólida y la habilidad para tomar decisiones de negocios oportunamente, tal como lo ha demostrado el *Banco Agrícola Comercial* en los últimos años.

Ahora, una mayor competencia podría cambiar las operaciones de microfinanzas, proporcionar más y mejores servicios para los clientes, y crear un entorno competitivo para las instituciones. El mejoramiento en la calidad del servicio puede permitir una mayor cobertura geográfica del mercado, una reducción en el tamaño de los préstamos y en las tasas de interés, y una mayor variedad de productos disponibles a las microempresas. Sin embargo, las autoridades del país y las instituciones deberían estar alerta ante los nuevos riesgos. Por ejemplo, las bajas tasas de interés podrían llevar a las organizaciones a un proceso de relajamiento, en cuanto a los criterios de selección de clientes. Otros, por su parte, tratarían de tomar ventaja en una situación de competencia mediante la adquisición de múltiples préstamos, excediendo así su capacidad de pago, cambiándose hacia nuevas instituciones para poder evitar antecedentes de créditos morosos, lo cual provoca que la capacidad de pago se vuelva difícil e insegura. Además, algunas instituciones ofrecen préstamos más grandes para mantener los buenos clientes, probablemente excediendo la capacidad de los mismos.

Con ello no se quieren subestimar las posibles ventajas que puede traer la competencia al sector, como precios más bajos y mejor calidad en el servicio, sino más bien que hay que estar preparados para enfrentar los riesgos. En estas circunstancias, el desarrollo de una central de riesgos e información sobre créditos debería ser una prioridad en el país, la cual incluye las transacciones bancarias y cualquier obligación comercial realizada por las personas. Pareciera que muchos funcionarios del gobierno y algunos representantes de las instituciones de microfinanzas están al tanto de estos problemas, pero aún no se ha logrado materializar la idea de crear una central de riesgos e información de créditos.

3.3. Asistencia técnica y otros servicios

En El Salvador existen varias instituciones públicas y privadas que otorgan asistencia técnica y otros servicios a las microempresas. Este apartado

proporciona información sobre las principales instituciones que dan estos servicios y, por lo tanto, no es exhaustiva. Por otro lado, también existen muchos organismos no gubernamentales pequeños y otros programas de ayuda. Cabe señalar que existen vínculos entre dos o más instituciones o programas de ayuda, lo que hace que sea una tarea difícil.

3.3.1. Organizaciones nacionales privadas

A pesar de la existencia de varios programas que otorgan asistencia a la microempresa, muchos dependen de la cooperación internacional. En este sentido, uno de los principales cuestionamientos es el hecho de que estos programas lleguen a ser sostenibles. Entre ellos citamos los siguientes.

PROPEMI-FUSADES (Promoción a la Pequeña y Microempresa). El capital inicial de este proyecto provino de la USAID. La misión de PROPEMI es la de promover el desarrollo de la pequeña y microempresas, a través de los servicios financieros, asistencia, consultoría y capacitación gerencial. Ofrece asistencia técnica, crédito y capacitación. Ya en julio de 1999 había otorgado préstamos por un total de 645 millones de colones. El tamaño promedio de los préstamos de PROPEMI son mayores que los ofrecidos por *Calpiá*, esto revela que el tipo de empresa que asiste no es la microempresa, sino más bien la pequeña y la mediana.

ADEL-MORAZÁN (Agencia de Desarrollo Económico Local de Morazán). Es la agencia local de desarrollo económico de Morazán, uno de los 14 departamentos de El Salvador y el que tiene el Índice de Desarrollo Humano más bajo. Este organismo no gubernamental fue fundado en 1993 por diferentes organizaciones, gobiernos locales, instituciones estatales y comunidades de base. Ellos tienen un programa de crédito que desembolsó 5.949 millones de colones en 1998, de los cuales el 71 por ciento pertenecía al sector comercio, el 19 por ciento a la industria, el 7 por ciento a la agricultura y el 3 por ciento a servicios. También tienen un programa de servicios de diversificación productiva y ambiental, y un programa de desarrollo local. También hay un ADEL para Chalatenango.

AMPES (Asociación de Medianos y Pequeños Empresarios Salvadoreños). Ésta es la asociación de negocios de la pequeña y mediana empresa. El

servicio crediticio de AMPES le dio paso a la Financiera *Calpiá*. AMPES también proporciona asistencia técnica y representa y defiende los intereses de la pequeña y mediana empresa. Cuenta con alrededor de 1 700 miembros.

SIAPE (Sistema Integrado de Apoyo a la Pequeña Empresa). Este sistema reúne tres asociaciones de negocios: la ANEP (Asociación Nacional de la Empresa Privada), la ASI (Asociación Salvadoreña de Industriales), la CCIES (Cámara de Comercio e Industria de El Salvador), CO-EXPORT (Corporación de Exportadores de El Salvador) y el programa PROPEMI-FUSADES. Este programa tiene financiamiento del *Banco Interamericano de Desarrollo* con un crédito no reembolsable de 2 millones de dólares. El objetivo de este programa es el de crear un mercado especializado en servicios gerenciales para la pequeña empresa, con el objeto de promover innovación técnica, habilidades de comercio y gerenciales, necesarios para mejorar la eficiencia y la competitividad (JICA, 1999).

GTZ/ANEP es otro programa de soporte a la MYPE. El objetivo es el de proveer servicios no financieros directos a la MYPE, para mejorar la competitividad en sectores claves de la economía. El grupo objetivo son las empresas que cuentan con 5 a 99 trabajadores, cuyo capital es mayor a los 400 000 dólares. Promueve los servicios gerenciales a través de capacitaciones y consultoría a las empresas en los sectores previamente seleccionados; proporciona incentivos para la contratación de profesionales y especialistas extranjeros como un medio efectivo para resolver los problemas tecnológicos, gerenciales y de mercadeo; tiene un programa de capacitación que se ofrece a los profesionales salvadoreños, así pueden llegar a formar parte de un grupo nacional de consultores; y tiene como meta desarrollar la capacidad institucional para que, en un futuro, estos servicios sean ofrecidos por ANEP sin necesidad de cooperación internacional.

Otros organismos no gubernamentales son FUSAL, Fundación Duarte y Fundación REDES. Todos cuentan con servicios de crédito, aunque proporcionan además otros servicios. Estas son las instituciones más conocidas, las cuales abundan en El Salvador, por lo que se está haciendo un esfuerzo para la creación de un directorio de dichas instituciones.

3.3.2. Identificación de los obstáculos en el acceso a la asistencia técnica y otros servicios

Respecto a la demanda, algunos obstáculos son que la mayoría de los microempresarios poseen un bajo nivel de educación (capital humano) y piensan que la asistencia técnica no es útil; además, no están dispuestos a movilizarse de su lugar de trabajo al lugar de entrenamiento. De acuerdo con FOMMI II (1999), el 18.8 por ciento no tenía algún tipo de educación y sólo el 16.8 por ciento tuvo educación media o superior. La situación empeora en la microempresa de subsistencia y mejora cuando observamos a las microempresas de acumulación simple y ampliada. De la misma fuente, en la encuesta de la microempresa de 1998, el 80 por cien-

to de las microempresas respondieron que no querían recibir capacitación.

Desde el punto de vista de la oferta, la mayor parte de programas de asistencia técnica no son sostenibles, a menos que cobren por los servicios. Por tanto, uno de los retos en esta área es el de desarrollar programas de asistencia técnica que sean baratos y que puedan llevarse a cabo en el lugar. Además, muchos de los servicios antes mencionados son dirigidos a la pequeña y mediana empresa, y muy pocos tienen a la microempresa como su población meta. Una posible explicación puede ser que muchas de las microempresas caen en la categoría de empresas de subsistencia y, por lo tanto, el potencial de un mayor desarrollo es limitado.

Cuadro 10
Programas de cooperación internacional para apoyar empresas pequeñas y medianas

País de origen	Agencia	Denominación	Componentes	Duración
Alemania	GTZ	Programa GTZ/ANEP	- Capacitación - Asistencia técnica - Investigación y estudios - Consultoría especializada	Hasta 2003
Alemania	GTZ	Programa GTZ/EMPRENDE	- Capacitación - Investigación y estudios - Apoyo institucional a CONAMYPE	Hasta 2002
Alemania	GTZ	SRN/GTZ	-	
Suiza	SWISSCONTACT	PROEMPRESA	- Capacitación - Asistencia técnica	Hasta 2003
Bélgica	ACT	CIS	- Capacitación - Asistencia técnica	Indeterminado
Multilateral	Unión Europea	FOMMI y FOMMI II	- Asistencia técnica - Capacitación - Creación de instituciones - Promoción de la asociación - Asistencia crediticia - Investigación	Hasta diciembre 1999. (7 000 000 ECUS)
Multilateral	Unión Europea	PRODESAR	-	
Multilateral	Unión Europea	GENESSIS	-	
Multilateral	BID	SIAPE	- Capacitación - Consultoría - Asistencia técnica	Hasta 2003
Multilateral	BID	ANEP/BID	-	2 000 000 de dólares
Multilateral	BCIE	Grupo FOCUS	- Capacitación - Asistencia técnica - Consultoría - Crédito	Indeterminado

Fuente: JICA Small and Medium Scale Enterprise Study, *Libro blanco de la microempresa* y elaboración propia.

3.3.3. La función de los donantes y los bancos regionales (BID y BCIE): temas claves y nuevos retos

El Cuadro 10 muestra un resumen de los programas de apoyo a la pequeña y mediana empresas, que son financiados a través de la cooperación internacional, y aunque no es exhaustiva, revela la gran dependencia que existe entre los proyectos ya mencionados y la cooperación internacional. Esta es una característica que prevalece en muchos de los países en desarrollo y demuestra la enorme debilidad que tiene el país en cuanto a la creación de instituciones y promoción de las microempresas con recursos propios.

3.4. Remesas familiares y las microfinanzas en El Salvador

Desde la década de los sesenta, El Salvador tiene una larga historia de migración, y fue la guerra civil y la crisis económica lo que llevó a la población a migrar masivamente —en especial, la población en edad de trabajar— hacia Estados Unidos, pero también hacia otros países de la región Centroamericana. Esto es también un fenómeno mundial, como parte de la globalización del mercado laboral internacional. Este hecho tiene hoy en día consecuencias profundas en la economía salvadoreña. El Cuadro 11 muestra que las remesas familiares representaron, en promedio, el 11.7 por ciento del producto interno bruto, durante el período 1992-1999.

Cuadro 11
Remesas familiares en El Salvador

Año	Remesas familiares (En millones de dólares)	Remesas familiares/PIB (En porcentajes)
1992	857	14.4
1993	864	12.5
1994	964	11.9
1995	1 061	11.2
1996	1 087	10.5
1997	1 199	10.7
1998	1 338	11.3
1999 (preliminar)	1 374	11.4

Nota: Tipo de cambio: 1991, 1 dólar = 8.37 colones; 1992, 1 dólar = 8.70 colones; 1994-1998, 1 dólar = 8.75 colones.

Fuente: Banco Central de Reserva.

A nivel macroeconómico, el flujo de remesas permitió al *Banco Central* mantener un tipo de cambio fijo como ancla para la estabilización de la inflación. Sin embargo, las grandes cantidades de remesas apreciaron el tipo de cambio real, incrementando los precios relativos de los bienes no-transables a los bienes transables, en una especie de enfermedad holandesa —*Dutch Disease*—, que afectó las actividades agrícolas. Además, la implementación de una política monetaria antiinflacionaria, bajo un régimen de tipo de cambio fijo, ha provocado un incremento en la tasa de interés real.

La CEPAL (1999) demuestra que los inmigrantes tienen que pagar cuotas bien altas. Además, existen otros costos implícitos debido a que alrededor del 10 por ciento de las remesas se pierden. Puesto que la remesa promedio es baja, los costos de transacción son elevados, tanto para el banco como para el cliente. Por lo tanto, el desarrollo de una mejor tecnología para proveer estos servicios se vuelve un reto. Por otro lado, aproximadamente sólo el 8 por ciento de las remesas se convierten en ahorro o inversión. Esto obedece a que los destinatarios pertenecen a familias de bajos ingresos —de hecho, las familias de más bajos ingresos ahorran alrededor del 3 por ciento de sus remesas, y aquellos que poseen más recursos ahorran hasta un 9 por ciento— y porque los salvadoreños tienen poca propensión al ahorro. Así las cosas, el proporcionar mejores servicios financieros, mediante la creación de oportunidades para suavizar el consumo y manejar decisiones intertemporales, es un reto para las instituciones de microfinanzas y una oportunidad para hacer negocios con la microempresa.

Otro tema planteado por la CEPAL (1999) es la existencia de un nuevo tipo de remesas, las remesas colectivas, las cuales son enviadas por comunidades salvadoreñas que residen en Estados Unidos —principalmente en Los Angeles y Washington D. C.— a comunidades locales de El Salvador, orientadas hacia el apoyo de algunas actividades, como los servicios sociales (salud y educación) e infraestructura básica. En Estados Unidos, la organización de comunidades de inmigrantes es bastante fuerte, lo que puede llegar a ser un factor clave de ayuda en el proceso de desarrollo del país. Algunas instituciones de microfinanzas podrían explotar la posibilidad de recaudar ahorros de estas organizaciones.

Ahora bien, el rol de las instituciones financieras puede ser muy importante. Al menos dos bancos tienen agencias en Estados Unidos (el *Banco Agrícola Comercial* y el *Banco Cuscatlán*). Sin embargo, la Reserva Federal ha impuesto ciertas restricciones legales para ampliar los servicios bancarios en Estados Unidos —no se pueden abrir cuentas bancarias en ese país—. Algunas remesas recolectadas para financiar proyectos de inversión pueden canalizarse a través de algunos de estos bancos, o a través del BCIE o BMI. Otra posibilidad de captar ahorro de los migrantes, en Estados Unidos, es mediante los fondos de retiro, los cuales podrían canalizarse a través de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). Sin embargo, por lo general, los individuos prefieren administrar sus propios fondos debido al elevado costo cobrado por las AFP. En este sentido, la creación de instituciones de microfinanzas con disciplina financiera y un desempeño sólido, puede proveer la oportunidad de ahorro a largo plazo, a un menor costo y con un riesgo aceptable.

4. El impacto de las políticas macroeconómicas y la liberalización del sistema financiero en El Salvador

Después de un fuerte programa de reducción de aranceles y la liberalización del sector financiero, El Salvador está más abierto a los mercados mundiales y a los mercados financieros. Por lo tanto, es importante considerar cómo la política macroeconómica y la liberalización del sector financiero afectan el desarrollo de la microfinanzas y de la microempresa en El Salvador. Esta sección tratará estos temas y su relación con las microfinanzas y la promoción de oportunidades de trabajo e ingreso a los trabajadores e individuos en la microempresa.

4.1. Liberalización comercial: retos y oportunidades para las microfinanzas

En la primera mitad de la década de los noventa se implementó un programa de ajuste estructural y estabilización económica. A partir de septiembre de 1989 se redujeron muchos aranceles, desde un rango de 0-290 por ciento a un rango de 1-50 por ciento. Luego se implementaron reducciones de aranceles programadas, que finalizaron en julio de 1999, con 0 arancel para capital y materia pri-

ma, 5 por ciento para bienes intermedios provenientes de los países centroamericanos, 10 por ciento para bienes intermedios provenientes de fuera de la región, y 15 por ciento para bienes finales —aplican algunas excepciones como los medios de transporte—. A lo largo de la década, el sector agrícola redujo su participación en el producto interno bruto del 16.5 por ciento, en 1992, al 12.4 por ciento, en 1998. La manufactura y el comercio mantuvieron su participación en un 23 y 19 por ciento del PIB, respectivamente, mientras el sector financiero y de seguros la aumentaron del 2.3 al 3.3 por ciento. La manufactura mantuvo su participación gracias al incremento en la exportación de maquila, principalmente del sector textil. Por su parte, la participación en el PIB de las exportaciones de bienes se incrementó del 13.6 por ciento, en 1991, al 20.8 por ciento, en 1999; mientras que el de las importaciones aumentó del 28.5 al 34 por ciento en el mismo período, lo que indica una mayor apertura de la economía salvadoreña. Los cambios estructurales también reflejan un mayor comercio con Centroamérica, en cuanto a que las exportaciones hacia la región aumentaron de 194 millones de dólares, en 1991, a 621 millones de dólares, en 1999.

La liberalización comercial tiene consecuencias negativas y positivas para la microfinanzas. Primero, una liberalización comercial presiona más a las empresas nacionales, a medida que éstas tienen que competir con las importaciones en el mercado doméstico. Para algunas empresas, esto implica cerrar sus negocios, por lo tanto, conlleva a un aumento del desempleo y subempleo. Además, a medida que la gente busca diferentes maneras para sobrevivir, aumenta el número potencial de la micro y pequeña empresa; esto puede llegar a traducirse en una mayor demanda de los servicios microfinancieros. Segundo, los gobiernos tratan de promover las exportaciones durante los procesos de liberalización y, por lo tanto, ofrecen incentivos como los subsidios a la exportación, la devolución de impuestos a exportaciones, aranceles más bajos a la importación de insumos, exención de impuestos, etc. El problema es que, con frecuencia, los incentivos se aplican a la mediana y gran empresa, lo que deja en desventaja a la micro y pequeña empresa doméstica¹³. En el caso de El Salvador, los grandes exportadores gozan de muchos de estos incentivos, como el 6 Por ciento de devolución en el

13. De hecho, de acuerdo con COCEMI(1999), de 50 000 individuos afiliados a este comité centroamericano, solamente 20 microempresas y dos empresas pequeñas están exportando productos actualmente.

valor de las exportaciones no tradicionales y de exención de impuestos. Tercero, el crecimiento en las exportaciones puede ser beneficioso para la pequeña y microempresa, a medida que se establezcan vínculos con los grandes exportadores, ya que éstos pueden proveer de insumos y servicios directa o indirectamente.

Por lo tanto, las microfinanzas por sí solas desempeñan una función bien limitada como apoyo a las micro, pequeña y mediana empresas enfrentando un proceso de liberalización comercial y de promoción de las exportaciones. Para las micro, pequeña y mediana empresas, las actividades de exportación se dificultan porque son a pequeña escala, su conocimiento sobre los mercados extranjeros es nulo y no tienen ventajas tecnológicas. En este sentido, el microcrédito como herramienta para promover las exportaciones debería ser parte de un paquete completo de medidas, como el de promover la asociación; proporcionar apoyo en la comercialización de productos y conocimiento de mercados extranjeros; apoyar los vínculos entre la micro, pequeña y mediana empresa y los grandes exportadores; proporcionar créditos de exportación y de pre-exportación; proveer seguro de exportación y otros servicios financieros. Sin embargo, a medida que el nuevo entorno se vuelve más volátil, las microfinanzas pueden desempeñar una función muy importante para la micro y pequeña empresa, si se incrementa el acceso al crédito, a las oportunidades de ahorro para suavizar el consumo, si se tienen descuentos en papel comercial y en arrendamiento —*leasing*—.

4.2. Liberalización financiera y oportunidades para las microfinanzas

Después de la privatización de la banca, a comienzos de la década de los noventa, la liberalización de las tasas de interés y la liberalización de las transacciones del tipo de cambio, el sector financiero experimentó un rápido crecimiento económico; sin embargo, en la segunda mitad de los noventa, la tasa de crecimiento del sector es más baja.

Cuadro 12
Crecimiento del sector financiero y de seguros
(precios constantes de 1990)

1992	1993	1994	1995	1996	1997 /p	1998 /p
21.4	10.7	20.2	16.4	2.7	12.7	6.4

p/: cifras preliminares.

Fuente: Banco Central de Reserva.

Asimismo se ha experimentado un proceso de profundización financiera, que puede observarse en la evolución de la oferta monetaria, M2 sobre el PIB, y en la evolución de las tasas de interés real. La razón M2/PIB aumentó del 33.5 por ciento, en 1991, al 44.1 por ciento, en 1999; y el promedio ponderado de las tasas de interés real para los depósitos aumentaron del 3.27 por ciento, en 1991, al 11.79 por ciento, en 1999. Y para los préstamos se incrementó del 7.6 por ciento, en 1991, al 16.28 por ciento, en 1999 (Cuadro 13).

Cuadro 13
Oferta monetaria y tasas de interés real
(En porcentajes)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
M2/PIB	33.50	36.60	38.50	40.50	38.30	40.30	40.60	42.00	44.10
<i>Tasas de interés real</i>									
Depósitos	3.27	-4.86	1.70	3.91	4.19	4.29	10.60	6.26	11.79
Préstamos	7.60	-1.44	5.98	9.57	7.74	8.68	13.49	10.46	16.28

Fuente: Banco Central de Reserva.

Durante la década de los noventa, las condiciones macroeconómicas no estuvieron a favor del sector agrícola. Un deterioro en los términos de intercambio, aumentos en las tasas de interés real, un mayor riesgo asociado a las actividades agrícola-

las y el perdón de la deuda agraria por parte del gobierno influyeron en la evolución del crédito destinado al sector agrícola. Por ejemplo, el porcentaje de créditos destinados a las actividades agrícolas, provenientes de la banca comercial, dis-

minuyó del 21 por ciento, en 1992, al 8.1 por ciento, en 1998. En estas circunstancias, siendo el reto para las microfinanzas expandir los servicios hacia las actividades rurales, como el microcrédito, las oportunidades de ahorro, los servicios de pago, arrendamiento y otros servicios, debería estar enfocado tanto a las actividades agrícolas como a las de manufactura, venta al por menor, artesanal y otras actividades en las áreas rurales.

4.3. Crisis financieras internacionales y las microfinanzas

Aunque actualmente El Salvador no enfrenta una crisis financiera, es importante estar consciente de los problemas que una crisis produciría en la microfinanzas, especialmente con las tendencias económicas actuales, las cuales han demostrado que el país va rumbo a serios problemas macroeconómicos con aumentos en el número de créditos con incumplimiento de pago, un ascendente déficit fiscal presupuestario, una demanda agregada estancada y un déficit comercial mayor al 13 por ciento del producto interno bruto¹⁴.

En la década de los noventa, las crisis financieras internacionales ocurrieron con frecuencia —México, en 1994; Asia del Este, en 1997; Rusia, en 1997-98; Brasil, en 1998-99—, todas con efectos de contagio en otros países como parte del proceso de globalización. Las crisis financieras tuvieron consecuencias importantes en la microfinanzas, así como también trajo consigo menores oportunidades de trabajo, aumento en el número de personas desempleadas, aumento en el número de deudores microfinancieros potenciales, reducción de la rentabilidad de las microempresas, incremento del porcentaje de incumplimiento de pago de los préstamos; menos recursos para los programas de gobierno, que pueden afectar el apoyo gubernamental para la microfinanzas y la microempresa; reducción en los programas de alivio de la pobreza; y se vuelven más evidentes las debilidades en el sistema financiero y en las instituciones financieras¹⁵.

McGuire y Conroy (1998) analizaron nueve países Asiáticos, después de la crisis financiera asiática, y llegaron a tres conclusiones tentativas: (i) la crisis tiene un mayor impacto en las institu-

ciones financieras que sirven a la pequeña empresa, más que a las instituciones especializadas que ofrecen servicios microfinancieros a los pobres; (ii) pareciera ser que las microfinanzas salen más perjudicadas cuando se las vinculan con el sector financiero formal; y (iii) hay un número de reacciones de política con efectos adversos no deseados, por ejemplo, en Indonesia el Gobierno garantizó los depósitos de la banca comercial, pero no amplió esta garantía hacia los bancos rurales. En este caso de Indonesia, donde la crisis fue severa, se experimentó una reducción en el alcance de los servicios microfinancieros, a la vez que se incrementó el número de personas pobres, las tasas de cumplimiento de pago eran bajas y las instituciones de microfinanzas experimentaron costos operacionales ascendentes.

Las lecciones que se pueden obtener de estas experiencias son que al mejorar la tecnología microfinanciera, se puede reforzar la posición de las instituciones financieras que ofrecen servicios a la pequeña empresa, y no sólo a aquellas que sirven a los pobres o la microempresa; por lo tanto, se puede reforzar la capacidad de sobrevivir una crisis financiera. El hecho de que las microfinanzas sufren más cuando están vinculadas con el sector financiero formal, no es extraño durante una crisis financiera, pero tampoco es razón para rechazar la promoción de este tipo de vínculos. El tema clave para considerar seriamente sería el de qué tipos de vínculos entre las instituciones de microfinanzas y las instituciones financieras formales son menos vulnerables ante una crisis financiera, y que las instituciones financieras deberían aprender más sobre la tecnología especializada para proveer los servicios financieros a los pobres o a la microempresa, para que así sus acciones sean más apropiadas a este tipo de negocio. Y relacionado a ello, las reacciones de política no deberían discriminar entre las distintas instituciones financieras.

5. La agenda política hacia las instituciones de microfinanzas y microempresa en El Salvador

Esta sección discute la agenda actual del gobierno hacia la microfinanzas y el desarrollo de la microempresa. El gobierno cuenta con dos gran-

14. Ver Departamento de Economía de la UCA (2000).

15. Ver McGuire and Conroy (1998).

valor de las exportaciones no tradicionales y de exención de impuestos. Tercero, el crecimiento en las exportaciones puede ser beneficioso para la pequeña y microempresa, a medida que se establezcan vínculos con los grandes exportadores, ya que éstos pueden proveer de insumos y servicios directa o indirectamente.

Por lo tanto, las microfinanzas por sí solas desempeñan una función bien limitada como apoyo a las micro, pequeña y mediana empresas enfrentando un proceso de liberalización comercial y de promoción de las exportaciones. Para las micro, pequeña y mediana empresas, las actividades de exportación se dificultan porque son a pequeña escala, su conocimiento sobre los mercados extranjeros es nulo y no tienen ventajas tecnológicas. En este sentido, el microcrédito como herramienta para promover las exportaciones debería ser parte de un paquete completo de medidas, como el de promover la asociación; proporcionar apoyo en la comercialización de productos y conocimiento de mercados extranjeros; apoyar los vínculos entre la micro, pequeña y mediana empresa y los grandes exportadores; proporcionar créditos de exportación y de pre-exportación; proveer seguro de exportación y otros servicios financieros. Sin embargo, a medida que el nuevo entorno se vuelve más volátil, las microfinanzas pueden desempeñar una función muy importante para la micro y pequeña empresa, si se incrementa el acceso al crédito, a las oportunidades de ahorro para suavizar el consumo, si se tienen descuentos en papel comercial y en arrendamiento —*leasing*—.

4.2. Liberalización financiera y oportunidades para las microfinanzas

Después de la privatización de la banca, a comienzos de la década de los noventa, la liberalización de las tasas de interés y la liberalización de las transacciones del tipo de cambio, el sector financiero experimentó un rápido crecimiento económico; sin embargo, en la segunda mitad de los noventa, la tasa de crecimiento del sector es más baja.

Cuadro 12
Crecimiento del sector financiero y de seguros
(precios constantes de 1990)

1992	1993	1994	1995	1996	1997 /p	1998 /p
21.4	10.7	20.2	16.4	2.7	12.7	6.4

p/: cifras preliminares.

Fuente: Banco Central de Reserva.

Asimismo se ha experimentado un proceso de profundización financiera, que puede observarse en la evolución de la oferta monetaria, M2 sobre el PIB, y en la evolución de las tasas de interés real. La razón M2/PIB aumentó del 33.5 por ciento, en 1991, al 44.1 por ciento, en 1999; y el promedio ponderado de las tasas de interés real para los depósitos aumentaron del 3.27 por ciento, en 1991, al 11.79 por ciento, en 1999. Y para los préstamos se incrementó del 7.6 por ciento, en 1991, al 16.28 por ciento, en 1999 (Cuadro 13).

Cuadro 13
Oferta monetaria y tasas de interés real
(En porcentajes)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
M2/PIB	33.50	36.60	38.50	40.50	38.30	40.30	40.60	42.00	44.10
<i>Tasas de interés real</i>									
Depósitos	3.27	-4.86	1.70	3.91	4.19	4.29	10.60	6.26	11.79
Préstamos	7.60	-1.44	5.98	9.57	7.74	8.68	13.49	10.46	16.28

Fuente: Banco Central de Reserva.

Durante la década de los noventa, las condiciones macroeconómicas no estuvieron a favor del sector agrícola. Un deterioro en los términos de intercambio, aumentos en las tasas de interés real, un mayor riesgo asociado a las actividades agrícola-

las y el perdón de la deuda agraria por parte del gobierno influyeron en la evolución del crédito destinado al sector agrícola. Por ejemplo, el porcentaje de créditos destinados a las actividades agrícolas, provenientes de la banca comercial, dis-

minuyó del 21 por ciento, en 1992, al 8.1 por ciento, en 1998. En estas circunstancias, siendo el reto para las microfinanzas expandir los servicios hacia las actividades rurales, como el microcrédito, las oportunidades de ahorro, los servicios de pago, arrendamiento y otros servicios, debería estar enfocado tanto a las actividades agrícolas como a las de manufactura, venta al por menor, artesanal y otras actividades en las áreas rurales.

4.3. Crisis financieras internacionales y las microfinanzas

Aunque actualmente El Salvador no enfrenta una crisis financiera, es importante estar consciente de los problemas que una crisis produciría en la microfinanzas, especialmente con las tendencias económicas actuales, las cuales han demostrado que el país va rumbo a serios problemas macroeconómicos con aumentos en el número de créditos con incumplimiento de pago, un ascendente déficit fiscal presupuestario, una demanda agregada estancada y un déficit comercial mayor al 13 por ciento del producto interno bruto¹⁴.

En la década de los noventa, las crisis financieras internacionales ocurrieron con frecuencia —México, en 1994; Asia del Este, en 1997; Rusia, en 1997-98; Brasil, en 1998-99—, todas con efectos de contagio en otros países como parte del proceso de globalización. Las crisis financieras tuvieron consecuencias importantes en la microfinanzas, así como también trajo consigo menores oportunidades de trabajo, aumento en el número de personas desempleadas, aumento en el número de deudores microfinancieros potenciales, reducción de la rentabilidad de las microempresas, incremento del porcentaje de incumplimiento de pago de los préstamos; menos recursos para los programas de gobierno, que pueden afectar el apoyo gubernamental para la microfinanzas y la microempresa; reducción en los programas de alivio de la pobreza; y se vuelven más evidentes las debilidades en el sistema financiero y en las instituciones financieras¹⁵.

McGuire y Conroy (1998) analizaron nueve países Asiáticos, después de la crisis financiera asiática, y llegaron a tres conclusiones tentativas: (i) la crisis tiene un mayor impacto en las institu-

ciones financieras que sirven a la pequeña empresa, más que a las instituciones especializadas que ofrecen servicios microfinancieros a los pobres; (ii) pareciera ser que las microfinanzas salen más perjudicadas cuando se las vinculan con el sector financiero formal; y (iii) hay un número de reacciones de política con efectos adversos no deseados, por ejemplo, en Indonesia el Gobierno garantizó los depósitos de la banca comercial, pero no amplió esta garantía hacia los bancos rurales. En este caso de Indonesia, donde la crisis fue severa, se experimentó una reducción en el alcance de los servicios microfinancieros, a la vez que se incrementó el número de personas pobres, las tasas de cumplimiento de pago eran bajas y las instituciones de microfinanzas experimentaron costos operacionales ascendentes.

Las lecciones que se pueden obtener de estas experiencias son que al mejorar la tecnología microfinanciera, se puede reforzar la posición de las instituciones financieras que ofrecen servicios a la pequeña empresa, y no sólo a aquellas que sirven a los pobres o la microempresa; por lo tanto, se puede reforzar la capacidad de sobrevivir una crisis financiera. El hecho de que las microfinanzas sufren más cuando están vinculadas con el sector financiero formal, no es extraño durante una crisis financiera, pero tampoco es razón para rechazar la promoción de este tipo de vínculos. El tema clave para considerar seriamente sería el de qué tipos de vínculos entre las instituciones de microfinanzas y las instituciones financieras formales son menos vulnerables ante una crisis financiera, y que las instituciones financieras deberían aprender más sobre la tecnología especializada para proveer los servicios financieros a los pobres o a la microempresa, para que así sus acciones sean más apropiadas a este tipo de negocio. Y relacionado a ello, las reacciones de política no deberían discriminar entre las distintas instituciones financieras.

5. La agenda política hacia las instituciones de microfinanzas y microempresa en El Salvador

Esta sección discute la agenda actual del gobierno hacia la microfinanzas y el desarrollo de la microempresa. El gobierno cuenta con dos gran-

14. Ver Departamento de Economía de la UCA (2000).

15. Ver McGuire and Conroy (1998).

des jugadores en la promoción de las microempresas, el BMI (*Banco Multisectorial de Inversiones*) y CONAMYPE (Comisión Nacional para la Micro y Pequeña Empresa). El *Banco Multisectorial de Inversiones* es un banco estatal de segundo piso y cuenta con siete programas de crédito, uno de los cuales está destinado a la micro y pequeña empresa. Para 1998, el monto de créditos activos en este programa sobrepasaron los 220 millones colones. El BMI comenzó, durante 1998, el proyecto CENTROMYPE, descrito en esta sección. También apoyó 35 seminarios, proporcionó asistencia técnica a la micro y pequeña empresa y benefició a más de 1 000 empresarios. Capacitó a 50 ejecutivos del sector bancario, en el área de Análisis y Evaluación de Proyectos de Inversión, y dio entrenamiento en el área de tecnología del Microcrédito a 75 ejecutivos de créditos de bancos, cooperativas y organismos no gubernamentales. Este último fue ofrecido en cooperación con el programa FOMMI de la Unión Europea. El BMI también está dando apoyo al programa de INFOCENTROS, cuyo objetivo es el de crear una red nacional de franquicias que ofrecen a la micro y pequeña empresa servicios de información y de computación.

Por otra parte, CONAMYPE recibió atención de la pasada administración del presidente Calderón Sol y estaba bajo la protección de la Oficina de la Vicepresidencia. Recientemente trasladaron la Comisión al Ministerio de Economía. La misión de CONAMYPE es promover el desarrollo de la micro y pequeña empresa, hacerlas competitivas y vincularlas al sistema económico del país. Esta Comisión funciona como una entidad coordinadora y cuenta con cuatro áreas de trabajo; en este sentido, elabora propuestas a nivel institucional, coordina instituciones nacionales e internacionales, recaba información (medición, evaluación, etc.) y facilita el acceso a la información. La estrategia de CONAMYPE es la de coordinar e implementar un "Sistema Integral y Sostenible para el desarrollo de la micro y pequeña empresa". Este sistema está conformado por cinco elementos, un marco institucional, desarrollo y capacitación empresarial, microfinanzas, asociatividad e investigación, difusión y promoción. Así, sus principales metas son proveer servicios a las micro, pequeña y mediana empresas, colaborar en la canalización de los fondos nacionales e internacionales para la asistencia técnica

ca y económica del sector, y promover las reformas necesarias para la creación de un entorno apropiado para el desarrollo del sector. Este esfuerzo es parte de la estrategia del sector por parte del actual Gobierno¹⁶.

El 1° de junio de 1999, El Salvador inauguró una nueva administración presidencial, lo que significa que se esperan nuevas iniciativas. Las dos más importantes son FUNDAMICRO y CENTROMYPE. La nueva Ley de Bancos fue aprobada por la Asamblea Legislativa en septiembre de 1999, y una Ley para los intermediarios no financieros fue presentada a dicha Asamblea en junio de 1999, y ya se estaba discutiendo a principios del año 2000. Este apartado tratará de plantear los efectos que estas dos leyes puedan tener en el desarrollo de la frontera de la microfinanzas en El Salvador.

FUNDAMICRO Y CENTROMYPE son dos proyectos que surgieron del programa FOMMI II con cooperación financiera de la Unión Europea, y programado para finalizar en diciembre de 1999. En ambas instituciones, el *Banco Multisectorial de Inversiones* aparece como cofundador o como socio. El proyecto FOMMI II se creó para desarrollar actividades en cada uno de sus cuatro componentes, capacitación, créditos, comercialización, y asociación e investigación y desarrollo. El gobierno ha dado algunos indicios de que continuará su apoyo a las microempresas en estas áreas. Esta sección también hará mención de los programas más antiguos, como los fondos de garantía, los esfuerzos de la banca estatal en proveer servicios microfinancieros, la experiencia de cooperativas de crédito y los cambios recientes en el marco legislativo de las instituciones financieras.

5.1. Fondos de garantía

(a) FOGAPE (Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios). Provee garantías complementarias para los créditos de la pequeña empresa en todos los sectores económicos, con el objeto de que tengan un mayor acceso al crédito ofrecido por las instituciones financieras. La idea del Banco Central es que la pequeña empresa no posee las garantías reales para ser sujeto de crédito, por lo tanto, este fondo provee de garantías, si el proveedor lo considera necesario, hasta un 70 por ciento del monto del crédito.

16. Briones (1998) y una entrevista con Haydée de Trigueros, actual Directora de CONAMYPE.

(b) Fondo de Garantía Agropecuario. Proporciona garantías complementarias a los créditos otorgados por las instituciones financieras a las cooperativas de pequeños agricultores del sector tradicional del BFA y a las asociaciones o sociedades del sector cooperativo de la reforma agraria.

5.2. FUNDAMICRO

(Asistencia Técnica y Capacitación para las Instituciones Microfinancieras)

FUNDAMICRO fue fundada en marzo de 1999 por el BMI y el proyecto FOMMI II, de la Unión Europea. Su misión es contribuir a la promoción de las microfinanzas a través de capacitaciones técnicas e institucionales. Además, imparte capacitación sobre tecnologías de crédito, cursos sobre análisis de crédito y cursos para ejecutivos. Apoya el desarrollo de *software* para las instituciones microfinancieras apropiado al microcrédito. Por lo tanto, este es un esfuerzo para promover nuevas tecnologías de microfinanzas.

Lo anterior es una señal del esfuerzo que el gobierno está haciendo para el desarrollo de la industria de las microfinanzas en El Salvador. Otro ejemplo de este esfuerzo se observa también en el BMI, un banco de segundo piso, que obtuvo en 1994 una línea de crédito del BID por 260 millones de colones para otorgar créditos a la microempresa. Sin embargo, los principales usuarios de esta línea de crédito han sido la *Financiera Calpiá*, FIGAPE y FEDECREDITO, lo cual indica que los bancos comerciales no están preparados para otorgar créditos en cantidades pequeñas, a excepción del *Banco Agrícola Comercial*. Además, el ingreso de más proveedores de microcréditos puede ser un problema en El Salvador, puesto que el mercado es reducido y ya existen un par de jugadores importantes (por ejemplo, el *Banco Agrícola Comercial*, *Calpiá*, FEDECREDITO, etc.), esto significa que la competencia en la industria aumentaría y que el mercado podría saturarse rápidamente¹⁷. El gobierno debería estar consciente de las implicaciones que esto traería consigo, en términos de una mayor competencia de las instituciones de microfinanzas por mantener a sus clientes, lo que si bien puede atraer una reducción en el costo del crédito para la Pequeña y Mediana Empresa (PYME), podría acarrear problemas de sobre endeudamiento,

debilitamiento de la cartera de las instituciones microfinancieras, etc. El reto es mejorar las tecnologías del microcrédito y reducir los costos de transacción.

5.3. CENTROMYPE

(Asistencia Técnica para la Pequeña y Mediana Empresa)

CENTROMYPE fue fundado también por el BMI y el proyecto FOMMI II, a comienzos de 1999. Su misión es vincular la pequeña y mediana empresa (PYME) con grandes firmas interesadas en comprar productos y servicios que puedan ser producidos por éstas. Además, le proporciona a la PYME apoyo técnico en los procesos de organización y producción, para ayudarles a ser proveedores de clientes nacionales o internacionales. Este programa es bastante nuevo y prometedor, en el sentido de que puede ampliar las posibilidades de vincular la micro y pequeña empresa con actividades de exportación. Sin embargo, hasta hoy, el proceso de selección de la PYME que califica para el proyecto pareciera ser muy caro y, por lo tanto, no está muy claro si el programa durará. Por otro lado, abre el reto de crear tecnologías para la búsqueda y apareamiento de las empresas pequeñas con las grandes.

5.4. Banco de Fomento Agropecuario (BFA) y Banco Hipotecario

El *Banco de Fomento Agropecuario* es un banco estatal y, aunque su participación en el número total de créditos a la MIPYME es pequeña —7.2 por ciento, en 1996—, su participación en el mercado de crédito rural es importante. De acuerdo con el Banco Mundial (1998), “menos del 12 por ciento de los hogares rurales recibieron un préstamo en 1995. ... y los acreedores formales del sector ofrecían tres cuartos del total de los préstamos, de los cuales el 61 por ciento correspondían al BFA” (p. 16). Este estudio del Banco Mundial señala que el *Banco de Fomento Agropecuario* tiene serios problemas de funcionamiento, interferencia política e imposición de mandatos sociales especiales. De alguna manera, un problema serio de búsqueda de rentas (*rent-seeking*) debilita la salud financiera de los bancos y la posibilidad de reformarse. Ahora bien, los tres agentes involucrados son los burócratas, los grandes prestamistas y los políticos.

17. Ver Rhyne y Christen (1999) y la sección 3.2.

Cuadro 14
Banco de Fomento Agropecuario y Banco Hipotecario: calidad de los activos
(30 de septiembre, 1998-1999)

Conceptos	BFA		Hipotecario	
	1998	1999	1998	1999
1. Cartera en mora				
Préstamos vencidos/Préstamos brutos	25.47	28.23	7.83	15.21
2. Riesgo crediticio				
Cartera "D" y "E"/Total de activos de riesgo brutos	26.76	25.76	8.50	16.66
Reservas de saneamiento/Total de activos de riesgo brutos	22.78	23.45	6.25	13.31

Nota: La categoría "D" se refiere a préstamos de difícil recuperación, y la categoría "E" se refiere a préstamos irrecuperables.

Fuente: Superintendencia del Sistema Financiero (SSF), *Boletín de Bancos y Financieras*, septiembre, 1999.

Por otro lado, el *Banco Hipotecario* tiene una pequeña participación en el número de créditos aprobados por todos los bancos para la MIPYME — 0.84 y 0.23 por ciento, en 1996, y 1998, respectivamente (ver Cuadro 7)—, pero comparte los mismos problemas que el *Banco de Fomento Agropecuario*. El Cuadro 14 muestra cómo esta situación afecta la calidad de los activos del BFA y del *Banco Hipotecario*. Así las cosas, en septiembre de 1999 el 28.23 y el 15.21 por ciento de los préstamos brutos eran préstamos vencidos o en mora; mientras que el 25.76 (en el BFA) y el 16.66 por ciento (en el *Banco Hipotecario*) del total de activos de riesgo brutos eran préstamos de alto riesgo.

5.5. Cooperativas financieras: FEDECREDITO y FEDECACES

FEDECREDITO (Federación de Cajas de Crédito) y FEDECACES (Federación de Asociaciones Cooperativas de Ahorro y Crédito) son dos iniciativas del gobierno que se remontan a 1943 y 1966, respectivamente, y ambos han experimentado muchos cambios¹⁸. La primera es una organización oficial, sujeta a supervisión financiera por la Superintendencia del Sistema Financiero (SSF), como cualquier otra institución financiera oficial, y trabaja como banco de segundo piso para las 50 cooperativas de crédito y 7 bancos de trabajadores, y tiene un total de 281 000 socios. Además cuenta con

68 centros de servicios (o agencias) que cubren todo el país. Para junio de 1999, la cartera total de préstamos fue de 1 144.1 millones de colones y el número total de créditos fue de 110 390, cuyo tamaño promedio de préstamos fue de 10 364 colones. Asimismo cuenta con cuatro programas: (a) crédito popular, (b) crédito para la micro y pequeña empresa, (c) crédito agrícola y (d) crédito para empleados públicos, municipales y privados.

El Programa de Crédito Popular es el programa más importante de estos cuatro, que comenzó en 1957, y cubrió las demandas de los micro y pequeños empresarios del mercado tratando de adaptarse a las necesidades del sector. En ese sentido, el Programa de Crédito Popular nació con una adecuada tecnología de microcrédito, es decir, contaba con préstamos de tamaño pequeño, comenzando con 1 000 colones; a corto plazo, de 30 a 180 días; con programas flexibles de pago, desde pagos diarios hasta pagos efectuados al término del plazo; con pagos en el lugar de trabajo; las garantías eran con grupos solidarios o de tipo hipotecario; contaba con la constitución de un Ahorro Navideño y de Capital de Trabajo; y tenía cobertura en caso de muerte o fatalidad. Sin embargo, FEDECREDITO ha sufrido la intervención política y problemas institucionales. De acuerdo con González-Vega (1996), goza de un refuerzo financiero, cuya intención es la de privatizalo en un

18. Ver González-Vega (1996), pp. 59-61 y 68-70.

futuro próximo (Cuadro 15), aunque hasta la fecha esto no haya ocurrido.

Por su parte, la misión actual de FEDECACES es la de “establecer un Sistema de Cooperativas de Intermediación Financiera, conformado por una red de cooperativas de crédito y ahorro que sean solventes y eficientes” (González-Vega, 1996, p. 59). En 1992, FEDECACES comenzó un proceso de consolidación después del estudio realizado por el grupo canadiense, International Development Desjardins. Hasta hoy, es una entidad de cooperativas de segundo piso, con 30 cooperativas, que cubren 11 departamentos, reúne 55 000 asociados y 75 000 usuarios. Para marzo de 1999, FEDECACES tenía una cartera de créditos de 45.8 millones de colones y una cartera de ahorro de 28.2 millones de colones. Ofrece varios servicios financieros, de crédito, de ahorro y de depósitos a plazo, ahorro programado, inversiones fijas, seguro y protección.

En la actualidad, los objetivos son proveer una estructura regulatoria adecuada y una legislación para su supervisión y regulación, y mejorar su capacidad para recaudar y proteger los ahorros, y proporcionar servicios financieros a los micros y pequeños empresarios.

5.6. FIGAPE

El Fondo de Financiamiento y Garantía para la Pequeña Empresa (FIGAPE) es una institución autónoma oficial, cuyo propósito es otorgar créditos a pequeños comerciantes e industriales. Tiene un programa de crédito y otro de fondo de garantía. El programa de crédito otorga préstamos para la compra de maquinaria y equipo, capital de trabajo y refinanciamiento para usuarios en mora. Entre junio de 1998 y mayo de 1999, aprobó 2 857 créditos para la micro y pequeña empresa, con un total de 52.2 millones de colones, de los cuales el 66 por ciento fueron para el sector comercial, el 17.8 por ciento para la industria, el 13.6 por ciento para los servicios, y el 2.5 por ciento para créditos personales.

El fondo de garantía proporciona hasta el 70 por ciento de garantía complementaria para la obtención de financiamiento a la micro y pequeña empresa que no posee garantías reales o confiables, con el objeto de que tenga acceso al crédito productivo. A través de esto, entre junio de 1998 y mayo de 1999, 395 garantías fueron otorgadas, y totalizaron 4.9 millones de colones, lo cual correspondió a 8.4 millones de colones en créditos¹⁹.

Cuadro 15
FEDECREDITO y FIGAPE: calidad de los activos
(1997-1998) (En porcentajes)

Conceptos	FEDECREDITO		FIGAPE	
	1997	1998	1997	1998
1. Cartera en mora				
Préstamos vencidos/Préstamos brutos	0.08	0.05	40.97	46.72
2. Riesgo crediticio				
Cartera “D” y “E”/Total de activos de riesgo brutos	0.82	0.92	40.68	49.43

Nota: La categoría “D” se refiere a los préstamos de difícil recuperación, y la categoría “E” se refiere a los préstamos irrecuperables.

Fuente: Superintendencia del Sistema Financiero (SSF), <http://www.ssf.gob.sv/>.

Es razonable concluir que este programa tiene un alcance bastante limitado, dado el número de

créditos y el total de montos que representan. Aún más, el Cuadro 15 demuestra que la calidad de la

19. Ministerio de Economía (1999).

cartera de crédito es insatisfactoria, lo cual nos indica que esta institución financiera oficial no está funcionando adecuadamente.

5.7. El marco legal

Esta sección contiene una breve descripción de la agenda legal del gobierno, dirigida a atender las instituciones de microfinanzas y microempresa. Más específicamente, analizará cómo la nueva Ley de Bancos y la Ley de los Intermediarios Financieros No Bancarios pueden afectar el desarrollo de la microempresa y microfinanza. Esta sección evaluará, además, cómo las propuestas de política pueden ayudar a las microempresas a superar los obstáculos de acceso al crédito y otros servicios financieros.

5.7.1. La nueva Ley de Bancos

Una nueva Ley de Bancos fue aprobada en septiembre de 1999. El objetivo de la nueva ley es mejorar la estructura de supervisión y regulación. Respecto a la microfinanzas, el problema principal con la nueva Ley de Bancos es el incremento en los requerimientos de capital para poder establecer un banco, requiriendo al menos de 100 millones de colones (Art. 36). Para algunas instituciones de microfinanzas esto se vuelve un gran problema. Por ejemplo, el caso exitoso de la *Financiera Calpiá* ahora enfrenta el dilema de si se convierte en un banco o no. Si decide volverse banco, tendría que aumentar su capital a 100 millones de colones en un período corto, lo cual sería muy difícil de cumplir en poco tiempo. Por el otro lado, si no aumenta su capital para volverse banco, le será muy difícil expandir sus actividades en las mismas condiciones que los bancos.

Otro problema que se origina de la nueva Ley de Bancos es la creación del Instituto de Garantía de los Depósitos (IGD), un fondo de garantía donde todos los bancos serán socios (Art. 153-183). El artículo 156 de la ley establece que el *Banco de Fomento Agropecuario* y el *Banco Multisectorial de Inversiones* no serán miembros del IGD, así que en el caso de la garantía del BFA, ésta la proporcionará el Estado. Sin embargo, algunas instituciones financieras no pueden aplicar para la membresía y, por lo tanto, quedan fuera de la es-

tructura del seguro de depósito. (Ver abajo la excepción). Esto es injusto para algunas instituciones microfinancieras que reciben depósitos del público, ya que no pueden ofrecer el mismo tipo de seguro y dificultan su capacidad para captar fondos.

5.7.2. Ley de Intermediarios Financieros no Bancarios

Una nueva Ley de Intermediarios Financieros No Bancarios fue aprobada en enero del 2000²⁰. A continuación se estudiarán ciertos temas relacionados con la microfinanzas.

La ley expresa la necesidad de mejorar los servicios financieros de la micro, pequeña y mediana empresa, y es una legislación independiente de la Ley de Bancos. En este sentido, desde su concepción tiene una gran debilidad, porque la política financiera debería ser una y solo una. Servicios financieros significan intermediación y no hay argumento razonable que apoye un tratamiento distinto.

Las instituciones objetivos de esta legislación son las cooperativas de ahorro y crédito (CAC), federaciones de sociedades de CAC y asociaciones de ahorro y crédito, como FEDECACES. De acuerdo con el Art. 4, éstas son sujetos de supervisión por parte de la Superintendencia del Sistema Financiero (SSF). Sin embargo, excluyen fundaciones sin fines de lucro y asociaciones que obtienen autorización del SSF para realizar intermediación financiera.

De acuerdo al Art. 8, inciso b, el número de miembros de una cooperativa no puede ser menor que cien. Un requerimiento bastante estricto y que deja fuera de la regulación y supervisión a los bancos comunales y otras cooperativas pequeñas.

El Art. 17 se refiere a los requerimientos mínimos de capital de las cooperativas, el cual no puede ser menor a cinco millones de colones. Sin embargo, si el sindicato recibe ahorro y depósitos a plazo fijo sólo de sus miembros, el requerimiento mínimo de capital no puede ser menor a 2.5 millones de colones. Está requerido que constituya un reserva legal. La ley autoriza a las cooperativas a recibir ahorro y depósitos a plazo fijo, descontar papeles comerciales, contratar créditos y obliga-

20. La versión aprobada por la Asamblea Legislativa aún no ha sido publicada en el *Diario Oficial*; por tanto, este estudio se basa en la versión presentada a la Asamblea por el Ministro de Economía, en mayo de 1999. Sin embargo, a partir de las noticias en los periódicos parece que se hicieron pocos cambios entre esta versión y la aprobada.

ciones con bancos e instituciones financieras, dar todo tipo de préstamos, emitir tarjetas de crédito, entre otros servicios financieros. En tanto que la nueva ley de Intermediarios Financieros No-Bancarios, establece diferentes requerimientos de regulación para las Asociaciones de Ahorro y Crédito.

El Art. 161 establece que el requerimiento mínimo de capital para las sociedades de ahorro y crédito no debe ser menor de 25 millones de colones. Pueden captar ahorros y depósitos a plazo fijo, descontar papeles comerciales, contratar créditos con otras instituciones financieras, otorgar todo tipo de préstamos, emitir tarjetas de crédito, emitir obligaciones negociables, entre otros servicios financieros (ver el art. 162). Tienen que ser miembros del IGD, cuya normativa es explicada en la nueva Ley de Bancos.

Según el Art. 167, las cooperativas de crédito que no reciben depósitos del público son sujetos de supervisión por la federación a la que pertenecen, pero no son directamente supervisados y regulados por la SSF, quedando fuera la regulación y supervisión oficial. Sin embargo, si la membresía está arriba de los 5 000 y los recursos exceden los 40 millones de colones (Art. 168), son sujetos de supervisión oficial.

La ley también transforma a FEDECREDITO en una federación privada, constituida por cajas de crédito y bancos de los trabajadores. La federación permanece bajo las disposiciones de esta ley.

5.8. ¿Ayuda la política gubernamental a superar los obstáculos para el acceso al crédito y a otros servicios financieros?

La respuesta a esta pregunta no puede ser directa. Algunos esfuerzos gubernamentales ayudan a superar los obstáculos del acceso al crédito y a otros servicios financieros, mientras que otros programas son un obstáculo. Del lado positivo de la balanza, el esfuerzo para constituir CONAMYPE como la entidad estatal coordinadora, en cuanto a la política hacia las microfinanzas y la MIPYME, va en la dirección correcta. El BMI también desempeña una función importante en este campo y es necesario poner todo el empeño para mejorar la

coordinación y evitar la duplicidad de esfuerzos entre CONAMYPE y el BMI. De la misma manera, la creación de FUNDAMICRO y CENTRO-MYPE como instituciones para la promoción de nueva tecnología microfinanciera y establecer vínculos entre la micro, pequeña y mediana empresas, respectivamente, van en la dirección correcta. No obstante, pareciera ser que su alcance es limitado y que requerirá de algún tiempo para consolidarlos como herramientas institucionales que promuevan al sector. Pero esto no es sorprendente, ya que ambos fueron creados en 1999.

En cuanto a FEDECREDITO y FEDECACES, ambas son instituciones grandes que han servido a una amplia gama de clientes. En el caso de FEDECREDITO, la tasa de recuperación de créditos es bien alta y, por lo tanto, refleja una cartera

sana. Sin embargo, otro programa del gobierno, FIGAPE, tiene un alto índice de mora en los créditos y una cartera de alto riesgo. Esta situación indica que este tipo de fondo de garantía no está ayudando a mejorar los servicios financieros. Y, ciertamente, se ha vuelto

un obstáculo, a medida que favorece una cultura de créditos subsidiados y de condonación de deuda. Lo mismo es válido para el *Banco de Fomento Agropecuario* y el *Banco Hipotecario*.

Acerca de los nuevos cambios en la estructura legal, las metas del gobierno han sido la de proveer una estructura legal que favorezca el desarrollo de la microfinanzas y fortalezca al sector financiero y su estabilidad. Sin embargo, al analizar cuidadosamente la nueva legislación, pareciera ser que el gobierno no se percató de que algunas reformas legales que fortalecen la estabilidad del sistema financiero, también se vuelven un obstáculo al desarrollo y expansión de los servicios microfinancieros. En ese sentido, el incremento de los requerimientos de capital para los bancos a 100 millones de colones, y la eliminación del término financiera, está afectando el desarrollo de una exitosa institución microfinanciera —*Calpiá*—. Por otro lado, al excluir a las cooperativas de crédito que no reciben ahorros o depósitos de terceras partes, de la supervisión y del acceso a los servicios del IGD, deja de fuera del sistema regulatorio

Algunos esfuerzos gubernamentales ayudan a superar los obstáculos del acceso al crédito y a otros servicios financieros, mientras que otros programas son un obstáculo.

y de supervisión a un amplia gama de instituciones microfinancieras y organismos no gubernamentales. En ese sentido, el gobierno está creando una segmentación en el mercado.

6. Propuestas alternativas de política hacia las microfinanzas y la microempresa, análisis comparativo con los planes gubernamentales

A continuación se presentan algunas políticas alternativas orientadas hacia la microfinanzas y la microempresa, y propuestas sobre cómo expandir las fronteras en las microfinanzas. En concreto se plantean cuatro: la propuesta del *Libro blanco de la microempresa*, la propuesta basada en el estudio del Banco Mundial sobre el Desarrollo Rural en El Salvador, las propuestas del *Plan de nación*, y la propuesta del Comité de Desarrollo Rural. Al final, se proporciona una evaluación general de todas y se resumen aquellas políticas que tienen mayor potencial de apoyo al desarrollo de la microempresa y las microfinanzas.

6.1. Las propuestas del *Libro blanco de la microempresa*

De las cuatro propuestas presentadas en este estudio, las más integral y completa es la del *Libro blanco*. Si bien presentar un análisis detallado está fuera del alcance de este estudio, a continuación se esquematizan las grandes áreas de política y sus principales medidas.

El *Libro blanco de la microempresa* toma en cuenta tres áreas o niveles, las políticas macroeconómicas y su relación con el desarrollo de la microempresa, la normatividad y la regulación del sector, y las políticas de promoción del sector. En lo que se refiere a las políticas macroeconómicas, se proponen en cuatro aspectos, el marco global para una estrategia de fomento productivo y social de la microempresa, las políticas financieras y de inversión pública, políticas fiscales y de comercio externo, y políticas de descentralización y desconcentración. En cada uno de estos aspectos se hace un esfuerzo por hacer coherente la política macroeconómica con el desarrollo de la microempresa.

Respecto a la normatividad y la regulación del sector, en general se propone simplificar y reducir el número de etapas legales que afectan el sistema de registro comercial y tributario de las microempresas. Más concretamente, se hacen propuestas para mejorar el acceso y la organización del espa-

cio y la infraestructura que afectan a las microempresas, para adaptar los regímenes laborales que regulan las modalidades de trabajo, incluyendo la seguridad social, facilitar el sistema de registro de la microempresa en una ventanilla única de registros, y mejorar el sistema de información estadística sobre el sector.

Finalmente, sobre la promoción del sector se hace una extensa lista de propuestas específicas, como (a) el desarrollo de un sistema financiero de apoyo a la microempresa, que incluye políticas de carácter general, para ampliar la oferta de servicios financieros, sobre fondos de garantía para el crédito en la microempresa, para la demanda de servicios financieros, estrategias para la optimización de servicios financieros, institucionalización de los organismos no gubernamentales en los servicios financieros, servicios complementarios al crédito; (b) el desarrollo de servicios técnicos, como son la gestión empresarial, la comercialización, el cambio tecnológico, la asesoría y consultoría empresarial; (c) el desarrollo de la capacitación y formación empresarial, incluyendo estrategias generales y específicas para ampliar la oferta y la demanda, y cambios institucionales; (d) el desarrollo de la asociatividad y gremialización; (e) el desarrollo del comercio ambulante y callejero; (f) el fortalecimiento de la función de la mujer en la microempresa; (g) el fortalecimiento de las políticas del medio ambiente y el desarrollo sostenible; y (h) el desarrollo de la protección social del sector.

6.2. Recomendaciones del Estudio del Desarrollo Rural del Banco Mundial

El estudio del Banco Mundial (1998) presenta algunas recomendaciones, las cuales son bastante específicas y se resumen en esta sección. Dicha investigación propone cuatro líneas de acción respecto al mercado de crédito rural. Según su posición jerárquica tenemos lo que sigue.

- (i) "reestructuración de los principales intermediarios financieros rurales (BFA, FEDECREDITO, FEDECACES) y de su dirección, regulación y supervisión;
- (ii) competitividad y supervisión del sector financiero;
- (iii) transferencia tecnológica; y
- (iv) modernización del sistema legal para transacciones financieras seguras" (p. 17).

A continuación se presenta un resumen de las principales recomendaciones.

- Respecto al *Banco de Fomento Agropecuario* se propuso como estrategia óptima desmembrar la institución (por ejemplo, las unidades bancarias independientes), puesto que sería irreversible y se lograría rápidamente, contrario a una reforma de la institución, que tomaría más tiempo y sería reversible, y, por lo tanto, puede estar sujeta a presiones por parte de los tres grupos que obtienen rentas: los burócratas, los grandes prestamistas y los políticos. Esto requerirá otorgar el control del BFA a los individuos que no están sujetos a presión política o a presión por parte de los prestamistas bancarios; reorganizar las agencias del BFA, reduciendo personal y/o cerrando agencias y abriendo oficinas más pequeñas y alquiladas; cambiar las políticas de crédito del BFA, aumentando el alcance a pequeños empresarios rurales y protegerlos de los prestamistas organizados que buscan ganancias; y una estrategia creíble de cierre de agencias que no son sostenibles.
- Será necesario fortalecer la capacidad de la Superintendencia del Sistema Financiero y establecer mecanismos de supervisión prudencial, que acompañen cualquier reforma en la regulación financiera implementada por el gobierno. En lugar de una descentralización de funciones reguladoras hacia las federaciones, debe implementarse un mecanismo que complemente la capacidad de la SSF en auditoría externa e inspección de las cooperativas de ahorro y crédito.
- Promover la investigación y el desarrollo de nuevas tecnologías financieras, y su adopción.
- Promover la implementación de nuevos servicios financieros, como el arrendamiento —*leasing*— y el descuento de papel comercial.
- Reducir el costo del uso de garantía para asegurar las transacciones crediticias, esto a través de un mejoramiento de la estructura legal y la modernización de los registros para reducir los costos de transacción y las demoras. El Gobierno debe considerar expandir el uso de derechos de retención de inventarios y equipo comercial.

6.3. Plan de nación: temas claves

El Presidente Armando Calderón Sol creó, alrededor de 1997, la Comisión Nacional de Desarrollo (CND), cuyo objetivo fue crear un Plan de nación. En enero de 1998, esta Comisión presentó un documento a la nación, *Bases para un plan de nación*, y en enero de 1999 presentó el documento *Temas claves para el plan de nación, Consulta especializada —Temas claves*, para abreviar—. El documento *Temas claves* es el resultado del trabajo voluntario de 211 especialistas salvadoreños de todas las tendencias, organizados en 19 mesas de discusión. Algunas de las propuestas planteadas en este documento se refieren a la MYPE, pero es importante considerar que son parte de un plan de desarrollo más amplio; sin embargo, estas propuestas son lineamientos generales y todavía necesitan ser trasladadas a acciones más específicas.

Temas claves reconoce la importancia de la micro y pequeña empresas y considera que son sectores estratégicos para la creación de más oportunidades de empleo y para reducir la pobreza²¹. En esa línea, propone lo siguiente.

- Desarrollar un sistema integrado que dé apoyo a la micro y pequeña empresa, con la participación del gobierno, la empresa privada, organismos no gubernamentales, asociaciones y la MYPE.
- Crear un canal efectivo de financiamiento, redefinir el rol de las instituciones financieras, tasas de interés y garantías.
- El apoyo a la MYPE debe incluir también otros servicios que ayuden a reducir el riesgo de inversión e incrementar la competitividad.
- Crear una red de centros de capacitación coordinados por el gobierno y el sector privado.
- Crear centros de información comercial para promover el mercadeo y la asociatividad.
- El gobierno debe apoyar programas de desarrollo tecnológico.
- Para cosechar los beneficios de operaciones a gran escala, se debe crear una estrategia de mediano plazo para lograr esquemas de asociación, respaldada con una estructura legal apropiada.

21. Comisión Nacional de Desarrollo(1999), Capítulo VI, pp. 95-114.

- Un mejor uso de la subcontratación de empresas.
- El estado puede desempeñar una función importante promoviendo tecnologías de crédito apropiadas para mejorar el acceso al crédito por la pequeña empresa y las actividades rurales.

6.4. Comité para el desarrollo rural

El Comité de Desarrollo Rural (CDR) reúne a varias organizaciones que trabajan con el sector rural, incluyendo instituciones privadas y gubernamentales, y agencias internacionales. En noviembre de 1998, el CDR presentó el documento "Lineamientos para una Estrategia de Desarrollo Rural", e incluyó algunas recomendaciones respecto a los servicios financieros rurales.

- Promover la adopción por parte de los bancos comerciales y otras instituciones financieras de nuevas tecnologías financieras, para mejorar el acceso a los servicios financieros e incrementar su alcance.
- Facilitar la transformación de los intermediarios financieros no-bancarios a instituciones financieras reguladas. Esto debe incluir la modificación de la estructura reguladora y legal que norma la operación de estas instituciones.
- Reducir la intervención estatal (BFA y BMI) en los mercados financieros rurales, evitando la manipulación de las tasas de interés y la colocación de fondos injustificados a actividades agrícolas particulares.
- Separar las funciones financieras del BFA de aquellas concernientes al almacenamiento, privatizando sus instalaciones para que sean administradas por los Almacenes Generales de Depósitos.
- Modernizar la estructura reguladora del sistema financiero nacional y adecuar el sistema supervisor de la Superintendencia del Sistema Financiero (SSF) a las necesidades de extensión de los servicios financieros hacia las áreas rurales.
- Asegurar que los servicios financieros rurales ofrezcan igualdad de oportunidad de acceso al crédito a los hombres y mujeres.

6.5. Evaluación

Muchas propuestas que se han planteado son muy generales, excepto las del Banco Mundial que son bastante específicas. Asimismo, algunas

ya forman parte de la agenda de Gobierno, el cual todavía esta preparando una propuesta de política para la promoción de la MIPYME y las microfinanzas —la institución encargada de esta propuesta es CONAMYPE—. Todas las propuestas específicas mencionadas antes son importantes, pero parecen prioritarias las siguientes.

En general:

- Retomar la iniciativa del *Libro blanco de la microempresa*, no sólo por la gama de propuestas que contiene, sino por la experiencia de agrupar a los principales actores del sector, incluyendo instituciones públicas y privadas, y gremios representativos de la microempresa, para afinar una política nacional de desarrollo para la microempresa.

En particular:

- Reestructurar aquellas instituciones que pueden contribuir a expandir los servicios microfinancieros, pero que no han logrado hacerlo. Esas instituciones son el *Banco de Fomento Agropecuario*, el *Banco Hipotecario* y FIGAPE.
- Fortalecer esas instituciones que proveen de servicios microfinancieros, pero que todavía tienen algunos problemas organizacionales e institucionales. Estas son FEDECACES y FEDECREDITO.
- Fortalecer las instituciones que proporcionan apoyo al desarrollo de la microfinanzas y de otros servicios para la microempresa, como son FUNDAMICRO y CENTROMYPE.
- Revisar la legislación aprobada recientemente, la Ley de Bancos y la Ley de Intermediarios Financieros No-Bancarios, para que se incorporen bajo la misma estructura reguladora y supervisora a todas las instituciones financieras. Citando a Rhyne y Christen (1999), "La creación de categorías especiales de instituciones que permitan una mayor facilidad de entrada a las instituciones más pequeñas ha sido respaldada, particularmente por los organismos no gubernamentales microfinancieros que desean transformarse en instituciones financieras y que solicitan licencia para aceptar depósitos" (p. 34).
- Dado el incremento de la competencia en el mercado de servicios microfinancieros, se debe dar prioridad a la creación de una Central de Riesgos e Información Crediticia que involucraría a todas las instituciones financieras. Esto

debería de hacerse en coordinación con el Centro Nacional de Registros (CNR), que actualmente está desarrollando un documento de identificación único para todos los ciudadanos.

- En el caso de la asistencia técnica para la MIPYME, las propuestas contenidas en el *Plan de nación* y en el *Libro blanco* son un buen punto de partida, y se debe hacer un esfuerzo para convertirlas en acciones más específicas.
- Crear nuevos instrumentos financieros que puedan ayudar a canalizar los fondos de pensiones y las remesas familiares del exterior hacia la promoción del desarrollo de la MIPYME.

San Salvador, febrero de 2000.

Bibliografía

- Briones, Carlos. (1998). *Microempresa y transformación productiva*. FLACSO Programa El Salvador.
- CEPAL. (1999). Informe de la reunión de expertos sobre uso productivo de las remesas en El Salvador. México.
- Comisión Nacional de Desarrollo. (1998). *Bases para el plan de nación*. El Salvador.
- Comisión Nacional de Desarrollo. (1999). *Temas claves para el plan de nación. Consulta especializada*. El Salvador.
- COCEMI. (1999). "El Vínculo entre la pequeña y mediana empresa y el sector exportador". Costa Rica.
- Departamento de Economía de la UCA. (2000). Análisis de coyuntura económica, segundo semestre de 1999. *Estudios Centroamericanos (ECA)* 615-616. El Salvador.
- FOMMI II. (1999). *Memoria de labores 1998*. San Salvador, El Salvador.
- González-Vega, Claudio. (1996). *Microfinanzas en El Salvador: lecciones y perspectivas. Volumen 1*. FUNDAUNGO. San Salvador, El Salvador.
- González-Vega, Claudio; Pardo Guachalla, Fernando y Miller Sanabria, Tomás. (1997). *El reto de las microfinanzas en América Latina: la visión actual*. Corporación Andina de Fomento. Venezuela.
- GTZ. (1999). *La Promoción de la micro, pequeña y mediana empresa en América Central*. San Salvador, El Salvador.
- JICA Small and Medium Scale Enterprise Study. (1999). "Versión final del reporte final del grupo de investigación de El Salvador". San Salvador, El Salvador.
- Kimenyi, Mwang S.; Wieland, Robert C. y Von Pischke, J. D. (s.f.). "Strategic Issues in Microfinance", Ashgate.
- Libro blanco de la microempresa*. San Salvador, 1997.
- McGuire, Paul B. y Conroy, John D. (1998). "Effects on Microfinance of the 1997-1998 Asian Financial Crisis". Segundo Seminario Anual sobre las Nuevas Finanzas del desarrollo. Frankfurt.
- Ministerio de Economía. (1999). *Memoria de labores, período 1 de junio 1998-31 de mayo 1999*. San Salvador.
- Montoya, Aquiles. (1999). "La concentración de la actividad económica en El Salvador". *Estudios Centroamericanos (ECA)*, 607-608.
- Pleitez Chávez, Rafael Antonio. (1999). *El desarrollo de las microfinanzas en El Salvador: la tecnología de crédito de la Financiera Calpiá*. Programa BASIS en Centroamérica.
- Pleitez Chávez, Rafael Antonio. (2000). "Microfinanzas y pobreza. Un análisis de la tecnología de crédito de la Financiera Calpiá". *Estudios Centroamericanos (ECA)* 624.
- PNUD. (1999). *Estado de la nación en desarrollo humano 1999*. San Salvador, El Salvador.
- Programa de Fomento de la Microempresa FOMMI II. (1998). *La situación de la microempresa manufacturera salvadoreña en el contexto departamental*. San Salvador, El Salvador.
- Puri, Shivani y Tineke Ritzema. (1999). *Migrant Worker Remittances, Micro-finance and the Informal Economy: Prospects and Issues*. Working Paper No. 21. Social Finance Unit. International Labour Organization.
- Quiñónez Amézquita, Columba; López Grande, Carlos Mauricio y Sorto Rivas, Francisco. (1996). *Microfinanzas en El Salvador: lecciones y perspectivas. Volumen 2*. FUNDAUNGO. San Salvador, El Salvador.
- Rhyne, Elisabeth y Robert Peck Christen. (1999). *Microfinance Enters the Market place*. U.S. Agency for International Development. Washington, D. C.
- UNDP. (1999). "Small and Medium Enterprise Development". Essentials, Synthesis of Lessons Learned. No. 1.
- World Bank. (1998). *El Salvador: Rural Development Study*. A World Bank Country Study. Washington, D. C.

Abreviaciones y siglas

ANEP	Asociación Nacional de la Empresa Privada	FEDECREDITO	Federación de Cajas de Crédito
ASI	Asociación Salvadoreña de Industriales	FIGAPE	Fondo de Financiamiento y Garantía para la Pequeña Empresa
BAC	Banco Agrícola Comercial	FINCA	Foundation for International Community Assistance
BCR	Banco Central de Reserva	FOSAFFI	Fondo de Sancamiento y Fortalecimiento Financiero
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica	FOMMI II	Programa de Fomento de la Microempresa II Fase
BFA	Banco de Fomento Agropecuario	FUSADES	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social
BMI	Banco Multisectorial de Inversiones	GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
CAC	Cooperativas de Ahorro y Crédito	IGD	Instituto de Garantía de los Depósitos
CAM	Centro de Apoyo a la Microempresa	IMFs	Instituciones de Microfinanzas
CCs	Cajas de Crédito	IPC	Interdisziplinäre Projekt Consult
CCIES	Cámara de Comercio e Industria de El Salvador	MYPE	Micro y Pequeña Empresa
CENTROMYPE	Centro de Competitividad de la Micro y Pequeña Empresa	MIPYME	Micro, Pequeña y Mediana Empresa
CND	Comisión Nacional de Desarrollo	PROPEMI	Promoción de la Pequeña y Micro Empresa
COCEMI	Comité Coordinador de Empresarios de la Microempresa de la Región Central de América	SIAPE	Sistema Integrado de Apoyo a la Pequeña Empresa
CO-EXPORT	Corporación de Exportadores de El Salvador	SSF	Superintendencia del Sistema Financiero
CONAMYPE	Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa	USAID	United States Agency for International Development
FEDECACES	Federación de Asociaciones Co-		