

Artículos

La privatización del sistema financiero

Julia Evelyn Martínez y Aquiles Montoya

Resumen

Análisis del proceso de privatización del sistema financiero, en el cual está empeñado el gobierno de ARENA desde una perspectiva alternativa, centrándose para ello en dos aspectos fundamentales que no han sido hasta ahora suficientemente explorados dentro del contenido de dicha propuesta. Estos aspectos son el papel que desempeña la privatización del sistema financiero dentro del proceso global de privatización de la economía salvadoreña en correspondencia con el nuevo modelo económico propuesto por el gobierno, y los efectos que inevitablemente acarreará ésta sobre las mayorías populares.

Introducción

La asamblea legislativa aprobó el pasado mes de noviembre la Ley de Privatización de los Bancos Comerciales y de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo, poniendo así fin al proceso de nacionalización del sistema financiero iniciado en 1980.

La oposición presentada a la ley de privatización fue variada y profusa. Las posiciones al respecto oscilaron desde algunos sectores “moderados” que basaron su oposición en argumentos que enfatizaban la necesidad de reformar y fortalecer el sistema financiero como paso necesario antes de proceder a la discusión sobre la conveniencia o inconveniencia de la privatización, hasta las posiciones más radicales de algunos grupos que rechazaron completamente la propuesta gubernamental

por considerarla que no pretendía más que “un retorno al pasado”.

En este artículo pretendemos analizar el proceso de privatización del sistema financiero, en el cual está empeñado el gobierno de ARENA desde una perspectiva alternativa, centrándose para ello en dos aspectos fundamentales que, a nuestro juicio, no han sido hasta ahora suficientemente explorados dentro del contenido de dicha propuesta. Estos aspectos son el papel que desempeña la privatización del sistema financiero dentro del proceso global de privatización de la economía salvadoreña en correspondencia con el nuevo modelo económico propuesto por el gobierno, y los efectos que inevitablemente acarreará ésta sobre las mayorías populares.

Nos parece que, sin agotar totalmente la problemática planteada por la privatización del sistema financiero, el análisis de estos dos aspectos puede contribuir a desvelar los verdaderos propósitos que se esconden tras las justificaciones oficiales que postulan la privatización bancaria como la condición fundamental para la solución de la grave crisis que abate actualmente al sistema financiero salvadoreño.

El presente trabajo se divide en tres partes. En la primera se efectúa un breve bosquejo de la situación del sistema financiero salvadoreño en la década de los ochenta, a fin de determinar los principales obstáculos que su funcionamiento actual ha impuesto al desarrollo económico del país. A continuación examinamos la propuesta de reprivatización del gobierno, enmarcada dentro de los objetivos globales de la estrategia económica gubernamental y de las necesidades que imponen el desarrollo económico integral de la sociedad salvadoreña. Finalmente, analizamos el impacto de esta medida sobre el bienestar de las mayorías populares, el cual, a nuestro juicio, representa el criterio básico para la evaluación de dicho proceso.

1. El sistema financiero salvadoreño en la década de los ochenta

El 7 de marzo de 1980, la Junta Revolucionaria de Gobierno emitió el Decreto No. 158 conteniendo la Ley de Nacionalización de los Bancos e Instituciones de Ahorro y Préstamo. Esta medida junto a la reforma agraria y la nacionalización del comercio exterior del café pretendía disminuir el control oligárquico de la economía salvadoreña y sentar las bases para el desarrollo de una estrategia alternativa al modelo agroexportador vigente hasta ese entonces, el cual había comenzado a mostrar signos de un inminente agotamiento.

Sin embargo, tal estrategia alternativa nunca llegó a definirse en términos concretos ni tampoco llegó a asumir una forma precisa en los planes económicos gubernamentales ni en la política económica implementada. Tampoco fue posible identificar a una fracción de la clase dominante que hiciera suyos los objetivos del proceso reformista. Lejos de ello, a lo largo de toda la década, las tres reformas contaron con la sistemática oposición de

todo el sector privado, el cual, a través de sus principales gremiales, identificó la reversión de estas reformas como la condición básica para responder positivamente a las señales de la política económica gubernamental.

La falta de precisión en la definición del modelo económico hacia el cual debería orientarse la sociedad salvadoreña y el papel que en su consolidación debían jugar las reformas, hizo que, en el caso específico de la nacionalización del sistema financiero, los objetivos fuesen planteados con excesiva vaguedad. De esta manera, el Decreto No. 158 asignaba a la nacionalización de la banca y asociaciones de ahorro y préstamo los siguientes objetivos:

- a. Proporcionar mayores oportunidades económicas y sociales a la población.
- b. Contribuir al mejoramiento de la función de intermediación que efectúan los bancos y demás instituciones financieras.
- c. Transformar los criterios tradicionales aplicados por el sistema financiero en la concesión del crédito y que habrían provocado la concentración de los créditos en un reducido grupo de usuarios.
- d. Canalización de los recursos financieros hacia la promoción del bienestar general de la población.

En síntesis, el objetivo fundamental de la reforma del sistema financiero podría definirse como la búsqueda de una reorientación de los recursos financieros para dar paso a una mayor eficiencia y equidad de la economía, y así contribuir al desarrollo económico.

Los datos disponibles diez años después de la nacionalización de la banca son elocuentes al mostrar que ninguno de estos objetivos fue alcanzado. Los problemas que se planteaba resolver permanecieron inalterados: el crédito continuó dirigido a los mismos grupos empresariales y centrado en las mismas actividades; el sistema financiero no apoyó las actividades que se consideraban estratégicas para la búsqueda de una mayor equidad ni tampoco mejoró la intermediación financiera, ambas cosas necesarias para un creci-

Los datos disponibles diez años después de la nacionalización de la banca son elocuentes al mostrar que ninguno de estos objetivos fue alcanzado.

miento económico sostenido.

Más aún, en la década de los ochenta, el funcionamiento de dicho sistema se caracterizó por el desarrollo de una profunda crisis en su interior, que, a finales de 1989 se manifestaba en serios problemas de eficiencia cuyas caras más visibles las constituyen la caída de los niveles de productividad bancaria (ver Cuadro 1), la drástica reducción del capital y de las reservas bancarias (ver Cuadro 2) y el creciente problema de la mora bancaria. Este último fenómeno habría alcanzado tal magnitud durante la década que una firma consultora del *Citybank*, contratada para evaluar la situación de la cartera de préstamos del sistema financiero, estimó en 1989 que solo el 38 por ciento de los créditos concedidos hasta ese momento podían considerarse como normales o casi normales; mientras que el 35 por ciento de esa cartera (aproximadamente 2,300 millones de colones) se clasificaban como créditos de difícil recuperación o totalmente irrecuperables.

Cuadro 1
Índice de productividad bancaria
(En miles de colones de 1978)

Año	Créditos por empleado
1979	347.6
1980	288.1
1981	273.9
1982	286.2
1983	273.4
1984	270.0
1985	230.0
1986	195.2
1987	175.4
1988	154.7
1989	150.8

Fuente: Banco Central de Reserva.

Cuadro 2
Evolución del capital y reservas de los
bancos comerciales e hipotecarios
(En millones de colones de 1978)

Año	Capital y reservas
1978	158.7
1979	160.9
1980	141.7
1981	123.7
1982	129.0
1983	114.0
1984	104.0
1985	93.7
1986	81.7
1987	75.5
1988	79.7
1989	70.8

Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador. Memorias de varios años.

Lo anterior evidencia que diez años después de decretarse su nacionalización, el sistema financiero salvadoreño no sólo no habría podido cumplir con los objetivos planteados por ésta, sino que, además, se encontraría sumido en una profunda crisis que impondría fuertes límites al proceso de desarrollo nacional.

Si el proceso de desarrollo se concibe en dos dimensiones estrechamente vinculadas entre sí, esto es, un crecimiento económico fuerte y sostenido y equidad en la distribución de los frutos de ese crecimiento, entonces, el funcionamiento actual del sistema financiero presentaría tres fuertes obstáculos para dicho proceso.

En primer lugar, el sistema financiero se ha mostrado incapaz para asegurar la intermediación entre ahorrantes e inversionistas que se necesita para dinamizar el proceso de crecimiento de la economía. Dicho en otras palabras, el sistema

financiero en el desarrollo de sus actividades pasivas y activas se caracterizaría por una progresiva contracción en la captación de recursos provenientes del ahorro interno y por un comportamiento similar en la concesión de los créditos (ver Cuadro 3).

Cuadro 3
Evolución de depósitos y créditos
del sistema bancario
(En millones de colones de 1978)

Año	Depósitos	Créditos
1979	1,662	3,021
1980	1,547	3,260
1981	1,542	3,913
1982	1,535	3,397
1983	1,541	3,006
1984	1,668	3,099
1985	1,744	3,008
1986	1,761	2,590
1987	1,471	2,246
1988	1,400	2,097
1989	1,225	2,061

Fuente: Banco Central de Reserva. Memorias de labores.

Si se asume que un proceso de crecimiento económico no dependiente del exterior, tiene como una de sus variables fundamentales el crecimiento de la inversión nacional, lo cual a su vez es posibilitado por una adecuada canalización de los recursos financieros internos hacia los inversionistas, es de suponer, entonces, que el comportamiento observado en los depósitos y créditos del sistema financiero muy poco puede contribuir al proceso de crecimiento del producto.

En segundo lugar, el sistema financiero tampoco estaría dando muestras de convertirse en un potenciador de la búsqueda de mayor equidad en el crecimiento económico. La concentración en el destino del crédito en los grupos con mayor poder económico y el escaso apoyo crediticio a actividades económicas que podrían dinamizar una mayor equidad en la distribución del ingreso constituyen algunos indicadores de este límite al proceso de desarrollo nacional.

En efecto, según los datos del Cuadro 4, es obvio que el sistema financiero mantiene su tendencia a favorecer al "pequeño grupo de usuarios" al que hacía referencia el Decreto No. 158 al justificar la necesidad de la nacionalización de dicho sistema, con lo cual se continuarían fortaleciendo las desigualdades existentes en la estructura de distribución del ingreso y de la propiedad vigentes en la sociedad salvadoreña.

Cuadro 4
Estructura de la cartera de préstamos de los
bancos nacionalizados
por tamaño económico de los usuarios
(En porcentaje)

Usuarios	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Pequeño	16.3	15.0	16.8	16.6	15.4	13.4
Mediano	8.5	8.7	7.5	8.1	7.7	8.3
Grande	75.2	76.3	75.7	75.3	76.9	78.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador. Memoria de labores, varios años.

Asimismo, en la concesión de los créditos seguiría prevaleciendo el criterio de favorecer las actividades más rentables, independientemente de su contribución al aumento del nivel de bienestar de los sectores de más bajos ingresos. El caso del sector agropecuario es revelador, pues ilustra muy bien esta característica del sistema financiero.

Este sector, durante el período 1979-1989, recibió, en promedio, el 25 por ciento del crédito otorgado durante esos años; no obstante, en su interior, estos recursos tendieron a concentrarse en las actividades de exportación (principalmente café) y en las actividades pertenecientes al sector no reformado (ver cuadros 5 y 6). Esta situación, en primer término, impidió mejorar los niveles de producción y productividad de los granos básicos, lo cual afectó no sólo a miles de pequeños agricultores en manos de quienes se encuentra la mayor parte de dicha producción, sino que, además, afectó a la mayor parte de familias salvadoreñas para las que los granos básicos representan la base

de su alimentación diaria. Por otra parte, la orientación del crédito al interior del sector agropecuario, al otorgarle un tratamiento marginal a la producción que se realiza dentro de las etapas I y III del proceso de reforma agraria, impidió que este proceso generara los correspondientes efectos sobre el ingreso, el empleo y las condiciones de vida de los beneficiarios.

Finalmente, un tercer límite al desarrollo que presenta el funcionamiento del sistema financiero lo constituyen sus actuales niveles de ineficiencia. Para que un sistema financiero pueda convertirse en un instrumento poderoso para el desarrollo económico no basta sólo con que desempeñe una buena labor de intermediación y que oriente el destino de esos recursos disponibles hacia actividades que aseguren una mayor equidad dentro de la economía. Es necesario además que ambos objetivos sean alcanzados con la mayor eficiencia posible.

Diversos indicadores, diseñados para medir la eficiencia de un sistema financiero en un momento determinado, coinciden en señalar que durante

Cuadro 5
Importancia relativa del café y de los granos básicos dentro de la estructura de crédito al sector agropecuario de los bancos nacionalizados⁽¹⁾
(En porcentajes)

Año	Crédito al sector agropecuario	Crédito al café	Crédito a granos básicos
1980	100.0	57.6	4.9
1981	100.0	54.2	5.2
1982	100.0	63.0	3.7
1983	100.0	69.7	2.2
1984	100.0	64.6	2.0
1985	100.0	66.8	2.1
1986	100.0	67.1	3.3
1987	100.0	73.1	3.0
1988	100.0	63.0	3.2

(1) No incluye refinanciamiento.

Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador. *Revista mensual*, varios números.

Cuadro 6
Estructura de la cartera de créditos al sector agropecuario de los bancos nacionalizados
(en porcentajes)

Sector	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Reformado	17.0	14.3	25.0	21.0	12.8	12.6	14.8	14.6
No Reformado	83.0	85.7	75.0	79.0	87.2	87.4	85.2	85.4
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador.

toda la década de 1980, dentro del sistema financiero salvadoreño operó una tendencia creciente hacia la ineficiencia. En efecto, el sistema funcionó cada vez más ineficientemente (ver Cuadro 7), lo cual reflejaría una tendencia a "derrochar" los escasos recursos disponibles para el desarrollo.

Sin embargo, pese a todos los obstáculos señalados anteriormente, a finales de 1989, el sistema

financiero salvadoreño comenzaba a mostrar los signos de una reorientación en el destino sectorial del crédito que auguraba la posibilidad de convertirlo en un potenciador del desarrollo económico. Esta reorientación, a lo largo de la década de los ochenta, habría operado en favor de un aumento en la participación del sector industrial frente a una disminución del sector comercial (ver Cuadro 8).

Cuadro 7
Indicadores de eficiencia y rentabilidad de
la banca nacionalizada

Años	(a)	(b)	(c)	(d)
1978	4.6	2.2	8.92	8.07
1979	5.1	2.0	8.61	8.40
1980	6.0	0.6	9.64	8.34
1981	7.2	1.6	8.50	7.86
1982	6.8	1.8	8.98	7.77
1983	s.i	1.8	7.86	6.65
1984	5.86	1.1	6.76	7.00
1985	5.13	1.67	5.20	6.80
1986	5.28	1.19	5.10	5.80
1987	5.13	0.75	5.60	5.50

s.i. = sin información.

Nota:

- (a) Costos administrativos como porcentaje de la cartera de préstamos.
- (b) Rendimiento neto = diferencia entre ingresos y gastos totales, como porcentaje de las colocaciones.
- (c) Capital y reservas como porcentaje de las colocaciones.
- (d) El patrimonio como porcentaje del pasivo total.

Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador. Memorias de varios años.

Cuadro 8
El destino del crédito de los
bancos comerciales e hipotecarios
(En porcentajes)

Sectores	1979	1984	1987	1989
Agropecuario	28.3	31.6	27.3	21.4
Industria	16.4	20.2	25.7	29.5
Construcción	13.5	10.3	8.0	10.1
Comercio	32.4	23.2	23.2	23.6
Otros	9.4	14.7	15.8	15.4
	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador.

Esta tendencia no obstante haber actuado en presencia de reducciones en la participación del sector agropecuario y de la construcción dentro de la estructura del crédito, indicaría que, al menos en una forma incipiente dentro de la orientación del crédito, habría comenzado a adquirir importancia la necesidad de apoyar prioritariamente a los sectores productivos de la economía, y no así a los sectores improductivos que, como el comercio, únicamente generan un crecimiento artificial del producto.

Los límites al desarrollo económico que presenta el actual funcionamiento del sistema financiero salvadoreño tienen diversas causas que le impedirían convertirse en un auténtico promotor de la eficiencia y la equidad que necesita alcanzar la economía salvadoreña. Sin embargo, a nuestro juicio, ninguno de esos obstáculos obedecería al simple hecho de que dicho sistema hubiese sido nacionalizado en 1980, tal como parece desprenderse del discurso gubernamental al justificar su decisión de privatizarlo.

El primer gran obstáculo al desarrollo, proveniente de la falta de aporte del sistema financiero a la equidad mediante una mayor "democratización del crédito", es un fenómeno explicable a partir de las características del funcionamiento del aparato productivo salvadoreño que se caracteriza por su marcada tendencia a la concentración de la propiedad y de la actividad económica. Esta tendencia no pudo ser revertida con las reformas estructurales de 1980 y más bien ha tendido a agudizarse con el desarrollo de la crisis económica a lo largo de toda la década. En tal sentido, el sistema financiero no hace más que reflejar, en la asignación del crédito, la misma concentración que existe a nivel de la economía a nivel de la propiedad y de las actividades económicas. Esto es, si a nivel de la economía no se han dado pasos tendientes a una mejor distribución del ingreso y de la propiedad, ¿cómo puede, entonces, esperarse que la simple nacionalización del sistema financiero logre por sí misma modificar esa estructura de concentración? Sería tan ilusorio como pedir que el crédito fuese destinado en un mayor porcentaje a la micro y pequeña empresa, cuando es

la gran empresa la que controla la mayor parte de la actividad económica y la que genera la mayor proporción de valor agregado dentro de la economía.

Por otra parte, la deficiencia del sistema financiero en el cumplimiento de sus labores de intermediación sería el lógico resultado de la confluencia, a lo largo de toda la década, de una profunda crisis económica y de un conflicto bélico que a través de diversos mecanismos han imposibilitado un desarrollo normal de la actividad económica en general. El caso más evidente lo constituirían las razones que habrían conducido a la drástica reducción de los depósitos del público. ¿Qué más podría esperarse del comportamiento de los ahorrantes de cara a una situación de creciente pérdida del poder adquisitivo de la moneda, debido al proceso inflacionario desatado a partir de 1980 y al creciente clima de inseguridad, ocasionado por un mayor escalamiento bélico? Asimismo, la crisis económica generalizada y el conflicto militar tendrían una cuota importante dentro de la explicación del fenómeno de la mora bancaria, la cual difícilmente podría ser atribuida a la simple voluntad de no pagar por parte de los deudores. Al respecto podría citarse el caso del Banco Hipotecario, institución que pese a no haber sido nacionalizada en 1980, enfrenta actualmente un serio problema de mora proveniente especialmente de usuarios pertenecientes al sector cafetalero. Según sus propias declaraciones, los cafetaleros han caído en mora porque sus actividades han perdido rentabilidad.

Finalmente, en la pérdida de eficiencia dentro de las operaciones financieras también jugaría un papel importante el manejo irresponsable e inexperto de las instituciones financieras que tuvo lugar después de la nacionalización de éstas. Independientemente de las razones que hayan promovido este manejo irresponsable, lo cierto es que agudizó las deficiencias ya existentes en el marco legal e institucional que regía el funcionamiento del sistema financiero hasta el punto de volverlo prácticamente irrentable a finales de 1989.

2. El proceso de privatización del sistema financiero propuesto por ARENA

A primera vista el proceso de privatización del sistema financiero propuesto por el poder ejecutivo y aprobado por la asamblea legislativa se presenta como la salida más oportuna a su actual crisis. Asimismo, la forma como este proceso se encuentra diseñado no parece provocar confrontación abierta con las inquietudes y los temores planteados por las principales fuerzas contrarias a dicho proceso.

En efecto, la aprobación de la ley de privatización que establece los mecanismos y procedimientos que regirán el traspaso de la propiedad de las acciones de los bancos y asociaciones de ahorro y préstamo, estuvo precedida por la aprobación de una serie de reformas a Ley Orgánica de Funcionamiento de la Superintendencia del Sistema Financiero que persigue mejorar los sistemas de control e información que rigen el actual funcionamiento de las instituciones financieras.

La aprobación de estas reformas parecería así satisfacer, en alguna medida, la preocupación de aquellos sectores académicos y políticos que durante el debate previo a la aprobación legislativa de la ley de privatización tácitamente condicionaron su apoyo a dicho proceso a cambio de que este estuviese acompañado, entre otras cosas, de mejoras en los mecanismos de regulación, supervisión y control del sistema financiero.

Por otra parte, la ley de privatización contiene disposiciones claras y precisas en torno al traspaso de la propiedad de las acciones al sector privado, de tal modo que difícilmente pueden calificarse de "sospechosas" de pretender devolver la propiedad de los bancos a sus antiguos dueños. Así, la mencionada ley establece en el artículo tercero que:

Ninguna persona natural o jurídica podrá ser propietaria de más del 5 por ciento de las acciones en cualquiera de las Instituciones Financieras a que se refiere esta Ley, y, cuando fuese accionista en más de una, la suma de dichos porcentajes no podrá exceder de cinco.

Queda claro que la medida de privatizar el sistema financiero no provee ninguna alternativa de solución a las causas estructurales que dieron origen a la actual crisis.

Dentro de este porcentaje, estarán incluidas las acciones de su cónyuge y las de sus parientes dentro del segundo grado de consanguinidad o primero de afinidad, así como las que les corresponden en sociedades accionistas de las respectivas instituciones financieras.

Para adquirir y ser propietario de acciones en exceso del 1 por ciento se requerirá haber sido precalificado por la Superintendencia, de conformidad con las regulaciones de carácter general que al efecto emita dicho organismo.

Cuando alguno de los accionistas fuere una sociedad, sus socios podrán ser otras sociedades, pero los de éstas últimas deberán ser personas naturales. Las acciones de las anteriores sociedades deberán ser nominativas.

Más adelante, en el artículo diez, se establecen las facilidades que serán otorgadas en orden a privilegiar la venta de acciones a los empleados y a pequeños inversionistas:

Con el objeto de vender al mayor número de inversionistas las acciones de los Bancos Comerciales y Asociaciones de Ahorro y Préstamo, el Banco Central de Reserva determinará las facilidades crediticias que se concederán para la adquisición de las mismas y asegurará tratamiento preferencial a empleados del Sistema Financiero y a pequeños inversionistas.

Finalmente, la ley de privatización, en el artículo quince, define claramente los términos en que deberán concederse los créditos a los accionistas para evitar que éstos sean objeto de privilegios en virtud de la propiedad que ejercen sobre alguna o algunas de las instituciones financieras del país. De tal forma que:

El total de los créditos otorgados a personas naturales o jurídicas vinculadas directa o indirectamente con la propiedad o administración de la respectiva institución financiera, no podrá exceder del 20 por ciento del capital pagado y reservas de dicha institución. Para estos

efectos, la propiedad de las acciones deberá ser un mínimo del 1 por ciento de las mismas y la administración estará limitada a la que ejerzan los directores o gerentes de la entidad.

Estos créditos no se podrán conceder en términos más favorables, en cuanto a plazos, tasas de interés o garantías, que los concedidos a terceros en operaciones similares.

Las infracciones a este artículo serán sancionadas, con una multa equivalente al veinte por ciento del crédito concedido y será impuesta por la Superintendencia con los procedimientos respectivos.

En síntesis, todo parece indicar que, dentro del proceso de privatización del sistema financiero, el gobierno no tiene intención de revertir el proceso de nacionalización de la banca a fin de devolver su propiedad a sus antiguos dueños; tampoco parece estar interesado en que éstos retomen para desempeñar su antiguo papel de "brazos financieros" de ciertos grupos económicos.

Si esto fuese así, ¿cuál sería entonces el verdadero papel y los objetivos que está llamado a cumplir el proceso de privatización bancaria iniciado por el gobierno?

Antes de intentar dar una respuesta a esta interrogante es preciso señalar que, a diferencia del proceso reformista de 1980, en medio del cual se llevó a cabo la nacionalización del sistema financiero, el actual proceso de privatización está enmarcado dentro de un modelo económico alternativo bien definido, en cuya consolidación dicho proceso desempeña un papel de primer orden.

El eje central de la estrategia económica propuesta por el gobierno lo constituiría el desarrollo de las exportaciones tradicionales y no tradicionales, con el objeto de instaurar en el país una nueva modalidad de "crecimiento hacia afuera", en el cual el desarrollo y la ampliación del mercado interno quedarían supeditados a las necesidades del mercado externo.

Esta modalidad de crecimiento, según el plan económico gubernamental 1989-1994, descansaría en cuatro pilares fundamentales: la apertura externa, la liberalización de la economía, la privatización de las empresas públicas y la disminución de la intervención estatal dentro del quehacer económico, y tendría como objetivo fundamental, en el mediano y largo plazo, lograr una elevación permanente de la tasa de ganancia del capital.

En el logro de este objetivo, el proceso de privatización del sistema financiero estaría llamado a desempeñar un papel de primer orden a través del apoyo financiero a las actividades exportadoras y de la ampliación de la órbita de la valorización del capital.

Las actividades exportadoras, para convertirse efectivamente en los ejes centrales del proceso de acumulación dentro del modelo de crecimiento propuesto por ARENA, requieren, entre otras cosas, la "inyección" de fuertes flujos financieros que aseguren el desarrollo, la ampliación y la diversificación de sus actividades. Es obvio que tal "inyección" de recursos hubiese sido posible manteniendo la propiedad del sistema financiero bajo control estatal. Podría incluso argumentarse que un sistema financiero nacionalizado potencialmente podría desempeñar un papel más eficaz en el apoyo a un sector definido como prioritario por la política económica. Sin embargo, las situaciones especiales que caracterizan al entorno en el cual le toca desenvolverse a la gestión económica gubernamental volvería sumamente inviable esta pretensión.

En primer lugar, la nacionalización del sistema financiero, junto a la reforma agraria y la nacionalización del comercio exterior del café, constituyeron, a lo largo de la década pasada, uno de los principales focos de la confrontación que el gobierno mantuvo con los sectores empresariales y los sectores populares. En efecto, mientras, por una parte, la empresa privada calificaba de "socialista" a dicha nacionalización y le exigía la privatización como una muestra fehaciente de su buena voluntad para apoyar la iniciativa privada, los sectores populares, especialmente el sector agrícola reformado y el sector de la micro y pequeña empresa, presionaban por profundizar dicha



medida para que pudiera cumplir con los objetivos de "democratización" del crédito y de promoción en la búsqueda de un mayor bienestar de la mayoría de la población.

Con la llegada del partido ARENA al poder, las principales demandas del sector privado fueron progresivamente resueltas a su favor. La nacionalización del comercio exterior quedó abolida al declarar inconstitucionales las leyes del INCAFE y del INAZUCAR; mientras tanto, la reforma agraria entró en un proceso de franco retroceso al quedar suspendida indefinidamente la aplicación de su segunda fase y ante el inminente proceso de parcelación de las cooperativas de la primera fase. La privatización de la banca constituye así no sólo el final del proceso reformista de 1980, sino el signo más evidente de que el gobierno de ARENA responde fundamentalmente a los intereses y presiones de la empresa privada.

Sin embargo, aun cuando un esquema de banca privada hace más difícil para la política económica asegurar que los recursos financieros se canalicen hacia los sectores definidos como prioritarios dentro de la estrategia económica gubernamental (en este caso los sectores exportadores), indirectamente, la privatización asegura tal orientación.

En efecto, si tal como está sucediendo, la política económica, a través de sus distintas áreas de acción, está privilegiando a los sectores expor-

tadores y los está convirtiendo en los sectores más rentables, a diferencia de lo que está sucediendo con la producción destinada al consumo interno, es de esperar que la banca privada oriente sus recursos fundamentalmente hacia dichos sectores. Esto, a su vez, sería posible debido a dos factores que actuarían de manera combinada.

En primer lugar, los criterios de eficiencia que rigen dentro del funcionamiento real de la economía salvadoreña tienden indefectiblemente a igualar eficiencia con ganancias inmediatas, con lo cual se descarta, en un esquema de banca privada, el financiamiento de actividades que, pese a que podrían contribuir al mejoramiento de la eficiencia de la economía mediante el incremento en los niveles de productividad y producción de bienes para el consumo interno, no son rentables en el corto plazo, como sería el caso de los granos básicos. En su lugar y bajo el pretexto de búsqueda de eficiencia y competitividad, los recursos tenderían hacia las actividades que aseguren ganancias inmediatas.

En segundo lugar, una vez desmantelado el proceso de nacionalización quedarían descartados los objetivos de búsqueda de equidad dentro del funcionamiento del sistema financiero y, por consiguiente, quedarían sin ninguna validez y "fuera de contexto" las demandas y presiones que pudiesen ejercer los grupos sociales excluidos del financiamiento. Durante la década de 1980, los objetivos de la nacionalización bancaria en alguna forma dieron legitimidad a las demandas de crédito de algunos sectores calificados como de "alto riesgo", lo cual permitió la existencia de líneas de crédito especiales destinadas a apoyar esas actividades y a establecer disposiciones que les aseguraran, aunque sea mínimamente, algún grado de participación dentro de la estructura de la cartera de préstamos del sistema financiero. De ahora en adelante y bajo los criterios de la banca privada no será posible ejercer presión alguna legítima ni legal para obligar a los bancos y a las asociaciones de ahorro y préstamo a que apoyen a los sectores de alto riesgo financiero ni para evitar que los recursos disponibles dentro del sistema sean canalizados totalmente a los sectores más rentables y "prometedores" dentro de la nueva estrate-

gia económica.

El otro mecanismo que posibilitaría que la privatización bancaria se convirtiera en un instrumento para aumentar la tasa de ganancia de la economía sería la ampliación de la órbita de valorización del capital mediante la irrupción de éste en la esfera financiera.

A primera vista, esta ampliación de la órbita de valorización del capital se presentaría bastante limitada, teniendo presente la serie de requisitos y controles que la ley de privatización establece en un intento de evitar que opere la tendencia natural dentro del capitalismo hacia la concentración y centralización del capital. Asimismo, esta apreciación se reforzaría de cara a las facilidades crediticias que la ley otorgaría para posibilitar el acceso a la propiedad de las acciones de las instituciones financieras a los empleados y a los pequeños inversionistas.

Sin embargo, tan pronto como nos adentramos en el análisis del contexto bajo el cual se aplica este proceso de privatización esta apreciación inicial queda desvirtuada.

En primer lugar, es preciso reparar que el cúmulo de disposiciones y controles que la ley de privatización establece para limitar la propiedad de las acciones dentro de una institución o bien dentro de todo el sistema financiero, única y exclusivamente tiene aplicación para los bancos y para las asociaciones de ahorro y préstamo que ahora se privatizan, y no así para las instituciones financieras que sean autorizadas para operar en el país en los próximos años.

El período que se ha establecido para la autorización de nuevas instituciones financieras no es superior a los tres años, independientemente de si éstas son nacionales o extranjeras. Teniendo presente lo anterior, es obvio que la gran oportunidad para la ampliación de la órbita de valorización a la que hemos hecho referencia no proviene de la compra de las acciones de la banca que ahora se privatiza, sino más bien de la compra de las acciones de la banca que comenzará a funcionar en los próximos años y que deberá regirse de acuerdo a sus propias leyes, esto es, de acuerdo a las leyes que rigen el funcionamiento del sistema financiero

privado en una economía de mercado.

Más aún, es sumamente difícil esperar que la empresa privada comience a invertir en los próximos dos años en la compra de acciones de la banca privatizada, debido a lo poco atractivo que se presenta su situación pese al saneamiento efectuado por el Banco Central de Reserva. En efecto, de conformidad a lo establecido en la Ley de Saneamiento y Fortalecimiento del Sistema Financiero, el Banco Central de Reserva comprará la mora bancaria a fin de sanear su cartera como paso previo a la venta de acciones al sector privado. Sin embargo, esta operación no devolverá automáticamente la liquidez a dichas instituciones, en tanto los bonos no podrán utilizarse para financiar operaciones activas mientras la mora correspondiente al valor de éstos no fuese recuperada por las respectivas instituciones financieras.

Ante esta situación, lo más probable será que la empresa privada, actuando conforme los criterios de eficiencia que la caracterizan, se abstenga de invertir en la compra de las acciones bancarias mientras no se autorice el funcionamiento de nuevas instituciones financieras en el país y prefiera, mientras tanto, beneficiarse únicamente del crédito otorgado a sus actividades.

Asimismo, es bastante ilusorio esperar la participación masiva de los empleados y de los pequeños inversionistas en la compra de las acciones de los bancos privatizados, sobre todo si se tiene en cuenta la progresiva pérdida del poder adquisitivo experimentada por los salarios de los empleados del sistema financiero a lo largo de la década de los ochenta y la escasa capacidad de inversión que caracteriza a la pequeña y microempresa, factores que no pueden resolverse con el simple otorgamiento de créditos en condiciones preferenciales para financiar la adquisición de acciones. Más aún, es sumamente difícil suponer que pequeños inversionistas pertenecientes a la micro y pequeña empresa se sientan atraídos a invertir en acciones bancarias que no les aseguran un tratamiento preferencial en la política crediticia de la institución en la cual invierten.

En ese sentido, lo más factible es suponer que las instituciones que componen el actual sistema

financiero salvadoreño sigan operando durante algunos años con una gran presencia del Estado en la estructura de propiedad de sus acciones, pero con criterios de banca privada. Lo cual, en última instancia, no está refido con los objetivos que se propone alcanzar la estrategia de crecimiento económico gubernamental.

3. Privatización del sistema financiero y bienestar de las mayorías populares

Si el aumento o la disminución del nivel de bienestar de los sectores mayoritarios que componen la sociedad salvadoreña constituye el criterio último en base al cual debe enjuiciarse cualquier medida económica, social o política, entonces, es preciso que en el análisis del proceso de privatización que ahora nos ocupa incorporemos el posible impacto que tal medida podría generar sobre estos sectores.

Un primer efecto que identificamos a consecuencia de la privatización lo constituye una inminente disminución en el acceso al crédito por parte de estos sectores. Aún cuando es evidente que el acceso al crédito por parte de estos sectores fue antes y después de la nacionalización bancaria sumamente restringido, no es por ello menos cierto que a lo largo de la década de los ochenta se implementaron al interior del sistema financiero una serie de líneas de crédito preferencial que aseguraban la obtención de crédito a aquellos grupos calificados de "alto riesgo financiero", como por ejemplo la micro y pequeña empresa y los pequeños productores agrícolas.

Ya hemos visto que este pequeño porcentaje de la cartera de créditos otorgada a estos sectores fue posible gracias a la presión ejercida por ellos a favor de que fuesen cumplidos los objetivos de la nacionalización. Una vez roto el esquema de la nacionalización y establecido como objetivo de la actividad financiera la búsqueda de la eficiencia, la satisfacción de la demanda de créditos de los sectores populares queda relegada a un plano secundario y tendrá que pasar a formar parte de los objetivos de la política asistencialista del gobierno.

Pese a que el gobierno ha afirmado insistentemente

mente que no está dispuesto a "abandonar" a aquellos sectores que en el corto plazo queden marginados del crédito del sistema financiero formal, es obvio que en los próximos dos años las instituciones gubernamentales de fomento no contarán con los recursos necesarios para atender las crecientes demandas de crédito provenientes de estos sectores, con lo cual se agudizarán las condiciones ya precarias de empleo y de ingresos que caracterizan a estas actividades y se reforzarán las tendencias hacia una mayor concentración y centralización de la economía salvadoreña.

En segundo lugar, es de esperar un mayor deterioro en los niveles de productividad y de producción de los bienes destinados al consumo interno, especialmente de los pertenecientes al consumo básico de la mayoría de la población, debido a que dentro del sistema financiero existirán inclinaciones "naturales" para favorecer con el crédito aquellas actividades con fines de exportación en detrimento de las destinadas al consumo interno. El caso más preocupante lo constituirá la disminución del crédito destinado a la producción de granos básicos, debido a sus consecuencias negativas sobre la nutrición de la población y sobre los niveles de autosuficiencia alimentaria de nuestra economía. En última instancia, la disminución en la producción para el consumo interno terminará por agravar los actuales niveles de insatisfacción de las necesidades básicas de la población.

Finalmente, creemos que la privatización del sistema financiero, al profundizar, las tendencias estructurales de la economía salvadoreña hacia la concentración del ingreso y de la propiedad, lejos de contribuir al logro de la equidad que se requiere para que los frutos del crecimiento económico beneficien a la mayoría de la población, únicamente propiciará una mayor concentración de éstos. La problemática así planteada en los actuales momentos de búsqueda de una solución justa y permanente a la crisis salvadoreña es difícil de dimensionar. Lo que sí queda claro es que la medida

de privatizar el sistema financiero no provee ninguna alternativa de solución a las causas estructurales que dieron origen a la actual crisis. Más bien tiende a exacerbar los problemas de marginación y de exclusión de las mayorías populares que históricamente han caracterizado el funcionamiento del aparato productivo salvadoreño.

4. Reflexiones finales

El problema fundamental del sistema financiero, tanto antes y después de la nacionalización como ahora después de la privatización, lo constituye su falta de contribución al logro de los niveles de equidad que requiere la sociedad salvadoreña para enrumbarse por fin por el camino del desarrollo.

Obviamente, el logro de este objetivo no depende exclusivamente del tipo de propiedad que rija dentro del sistema financiero, aún cuando cierto tipo de propiedad sí puede, bajo determinadas circunstancias, convertirse en potenciador o en obstáculo para ello. Así, por ejemplo, dentro de una estrategia que busque combinar de manera eficiente el crecimiento económico con la equidad en la distribución de ese crecimiento, se presenta como obstáculo el restringido criterio de eficiencia inherente a la propiedad privada del sistema financiero, que inevitablemente tiende a identificar eficiencia con rentabilidad privada. En esta situación deberían ser exploradas otras alternativas de propiedad que estuviesen acordes a las necesidades planteadas por el proceso de desarrollo. Estas, obviamente, no deberían quedar circunscritas a la propiedad estatal, sino que deberían trascender a formas más "democráticas" de propiedad, como podría ser el caso de la propiedad social. Esto es, una propiedad ejercida por las instancias organizadas más representativas de la mayoría de la población, a las cuales se podría identificar fácilmente con el interés en la búsqueda de una mayor equidad en el funcionamiento de la economía, y, por consiguiente, en el funcionamiento del sistema

El sistema financiero salvadoreño únicamente podrá desempeñar adecuadamente su papel de instrumento para el desarrollo cuando se ponga al servicio de un crecimiento económico con equidad.



financiero. Por tanto, la búsqueda de este objetivo de crecimiento con equidad no supondría, en ninguna circunstancia, la pérdida de la eficiencia en el desempeño de las actividades financieras. Supondría únicamente una ampliación del contenido de dicho concepto, a fin de no identificarlo exclusivamente con rentabilidad privada, sino con el logro de mayores niveles de crecimiento y de equidad social con el menor uso de recursos posible.

Concretamente, un sistema financiero puede contribuir al logro de una mayor equidad si éste desarrolla con eficiencia sus actividades dentro del marco de una estrategia de crecimiento, en la cual se hayan definido previamente y con claridad los instrumentos y objetivos de la actividad económica que aseguren una mayor participación de los sectores populares en el proceso de crecimiento de la economía y en la distribución de los frutos de ese crecimiento.

De cara a este planteamiento, carecería de todo sentido reprochar al sistema financiero salvadore-

ño su poca contribución a la equidad en la etapa de la nacionalización, cuando este desarrollaba sus actividades al interior de un modelo económico que mantenía invariable su tendencia hacia la concentración del ingreso y de la propiedad. Lo mismo podría servir para desvirtuar las pretensiones de quienes tratan de recomendar que el sistema financiero una vez privatizado funcione para buscar una mayor equidad. ¿Cómo sería posible tal cosa si en la práctica dicho sistema se desenvuelve en el marco de una estrategia económica que a nivel formal y real niega la búsqueda de equidad?

En tal sentido, el sistema financiero salvadoreño únicamente podrá desempeñar adecuadamente su papel de instrumento para el desarrollo cuando se ponga al servicio de un crecimiento económico con equidad. El logro de este objetivo sólo será posible tras una redefinición de la actual estrategia de crecimiento económico propuesta por el gobierno ARENA y por los grupos empresariales que se expresan a su interior. Tal redefini-

ción exigirá a su vez una amplia participación de los sectores mayoritarios de la población hasta hoy excluidos de las decisiones económicas y de los frutos del crecimiento económico.

En las actuales circunstancias, esta redefini-

ción de la estrategia de crecimiento sólo podrá ser resultado de un amplio proceso de concertación nacional, que tenga como mira fundamental el logro del bien común, el cual, indefectiblemente, supone el bienestar de las mayorías populares.

