

Artículos

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

Mauricio Valdés

Resumen

Evaluación de las consecuencias de la reforma bancaria sobre la organización y las políticas de los bancos comerciales, el Banco Central de Reserva y la autoridad monetaria oficial del país (la Junta Monetaria). El análisis confirma el poco avance de la coalición reformista, gobernante desde 1980, en la implantación de su agenda socioeconómica.

Más específicamente, la evaluación muestra que si bien la reforma bancaria ha transformado la estructura administrativa de los bancos comerciales y el sistema financiero como un todo, no satisface los criterios establecidos por el decreto de nacionalización y, de hecho, los contradice; y que, siete años después de la nacionalización, los patrones tradicionales del crédito bancario no han sido alterados de manera perceptible. La causa fundamental de estos resultados radica en la persistencia de la guerra civil y las posibles medidas correctivas no tendrán efectos positivos, y probablemente no se podrán ejecutar mientras continúen las hostilidades.

Introducción

En este artículo evalúo la "nacionalización del sistema bancario," política adoptada por el go-

bierno salvadoreño el 7 de marzo de 1980.¹ Por evaluación entiendo un esfuerzo de investigación constituido por los siguientes elementos: (a) iden-

* Este artículo ha salido del Capítulo 5 de la tesis de doctorado del autor, presentada en la Universidad de Toronto (Canadá) en junio de 1988, cuyo título es "The Collapse of Corporatism: Financial Reform and Political Change in El Salvador."

tificación de los objetivos que una política específica (programa, proyecto, decisión) busca alcanzar; (b) determinación del grado hasta el cual los objetivos se están logrando o se lograron; (c) descubrimiento de los factores que explican las posibles diferencias entre metas y logros; y (d) recomendación de medidas correctivas.

En la práctica, este procedimiento, al parecer simple, presenta dificultades importantes. El evaluador muy probablemente encontrará objetivos indefinidos, ambiguos, o conflictivos; desacuerdo en los criterios adecuados para evaluar el funcionamiento y un panorama de variables pertinentes que exigen y a menudo oponen evaluaciones cualitativas. Las políticas tienen consecuencias y resultan de hechos que ocurren en muchos dominios de la actividad humana. Por lo tanto, el trabajo de equipos interdisciplinarios es necesario.²

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

El análisis permite confirmar el poco avance de la coalición reformista, gobernante desde 1980, en la implantación de su agenda socioeconómica. Más específicamente, la evaluación muestra que si bien la reforma bancaria ha transformado la estructura administrativa de los bancos comerciales

y el sistema financiero como un todo, dicha transformación no satisface los criterios establecidos por el decreto de nacionalización y, de hecho, los contradice; y que, siete años después de la nacionalización, los patrones tradicionales del crédito bancario no han sido alterados de manera perceptible. La causa fundamental de estos resultados radica en la persistencia de la guerra civil y las posibles medidas correctivas no tendrán efectos positivos, y probablemente no se podrán ejecutar mientras continúen las hostilidades.

1. Objetivos generales de la reforma bancaria

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

De acuerdo al decreto, el Estado asumió la propiedad y el control administrativo de todos los bancos privados por un período no especificado, después del cual retendrá bajo su posesión el 51 por ciento de las acciones de capital. Veinte por ciento de las acciones deberá venderse a los empleados de los bancos —para lo cual cada banco proporcionará crédito a sus empleados— y el 29 por ciento restante deberá venderse al público en general, con algunas restricciones.⁶ Una vez efectuadas estas ventas, las juntas directivas de los

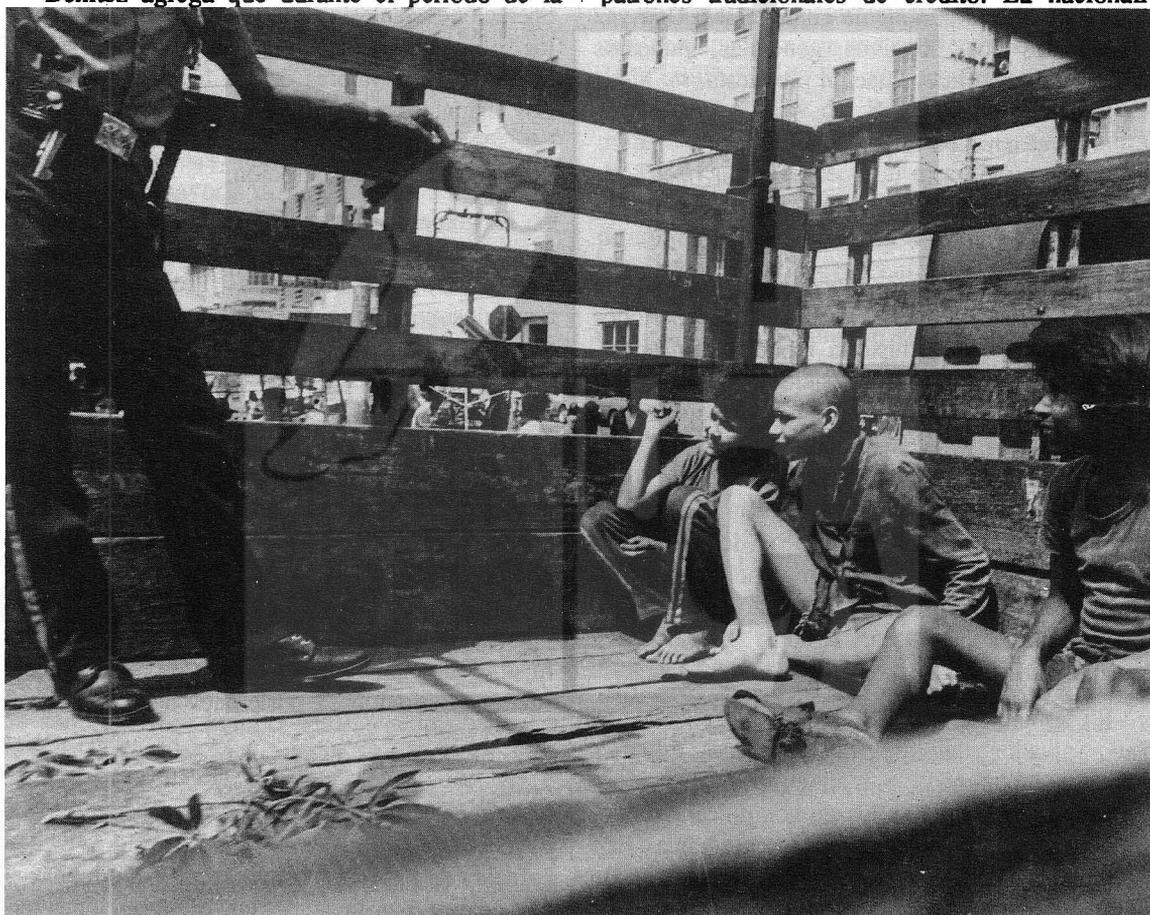
bancos deberán ser reestructuradas para acomodar a los representantes de los empleados, transformados en accionistas y a los representantes de los otros accionistas privados.

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

Benítez agrega que durante el período de la

postguerra, los gobiernos sólo dieron incentivos indirectos a los bancos privados, los cuales no alcanzaron las metas de desarrollo establecidas. Las políticas gubernamentales no estimularon a las instituciones financieras privadas para apoyar la producción de bienes para la satisfacción de las necesidades básicas de la población, la diversificación de las exportaciones y la democratización del crédito. Benítez enfatiza que la nacionalización debe corregir estos problemas.⁸

El Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas ha publicado algunas consideraciones que son también útiles para aclarar las metas de la nacionalización.⁹ El instituto subraya que la razón de ser de la reforma es la modificación de los patrones tradicionales de crédito. La nacionali-



zación debe dirigirse a proporcionar más crédito para actividades productivas, limitando las enormes cantidades otorgadas tradicionalmente al comercio y debe dar mayor apoyo a la agricultura de consumo interno. Para que la reforma tenga un impacto duradero en el desarrollo social y económico, se necesita hacer grandes esfuerzos para dar acceso al crédito a los pequeños productores y usuarios en general y aumentar las facilidades de crédito a largo plazo para actividades que fortalecen el aparato productivo.¹⁰

A la luz de estas consideraciones, podemos concluir que la nacionalización tiene al menos tres objetivos fundamentales: crear un modelo democrático de administración bancaria, democratizar el crédito y diversificar su destino sectorial, haciendo que el crédito apoye actividades productivas y no tanto actividades puramente comerciales. Una vez establecidos los objetivos generales, podemos proceder a hacer la evaluación propuesta.

2. La reforma en la práctica

2.1. ¿Un modelo democrático de administración bancaria?

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

En la mañana del 7 de marzo los residentes de San Salvador descubrieron tanquetas militares frente a los bancos e instituciones financieras. Posteriormente, los medios de comunicación confirmaron que el sistema bancario había sido nacionalizado y que el gobierno había tomado posesión de él. La medida no causó pánico fi-

nanciero entre la mayoría de la población. De hecho, los depósitos bancarios, los cuales habían disminuido enormemente en 1979, comenzaron a crecer en 1980.¹¹ Sin embargo, en los círculos oligárquicos, la medida agravó la hostilidad contra el gobierno reformista respaldado por Estados Unidos, el cual, un día antes, había expropiado las fincas más grandes del país.

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

El gobierno reorganizó las estructuras administrativas de los bancos. Antes de la nacionalización, los altos puestos directivos estaban ocupados por miembros de la oligarquía o por grupos de asociados y empleados cercanos. La nacionalización removió a estas personas y puso los bancos bajo la administración directa de profesionales jóvenes de clase media, quienes en general apoyaban el proyecto reformista del gobierno. También se hicieron algunos cambios en los niveles administrativos más bajos; algunos administradores de nivel medio con largas carreras en los bancos fueron destituidos por los nuevos presidentes y gerentes generales; asimismo, algunos gerentes y jefes de departamento fueron promovidos a posiciones de más alto nivel.¹⁴

Muchos miembros de la élite profesional quienes ahora ocupan los puestos directivos y ejecutivos más altos de los bancos de El Salvador, carecían de experiencia bancaria. Esta circunstancia ocasionó críticas de las organizaciones del

sector privado, las cuales señalaron que la reforma puso los bancos en manos de personas sin experiencia, nombradas por razones políticas.¹⁵ No obstante, hasta el momento no se han estudiado sistemáticamente las consecuencias de los cambios en el personal gerencial de los bancos. En el contexto de este artículo, nos interesa subrayar que tal cambio no ha creado, ni ha sido parte de la creación, de la estructura democrática de administración bancaria prescrita por el decreto de nacionalización. Al contrario, la toma de decisiones en todo el sistema financiero ha sido fuertemente centralizada por el poder ejecutivo.

En 1984, los empleados de los bancos sólo habían adquirido el 10 por ciento de las acciones disponibles para ellos. Por eso, algunos funcionarios gubernamentales mantuvieron que, dado el nivel de salarios de los empleados bancarios, la proporción de acciones que se les había otorgado fue demasiado alta, y, de hecho, demagógica.¹⁶ En el mismo año, sólo en tres de los once bancos se había vendido la cantidad de acciones necesaria para modificar las juntas directivas.¹⁷ Debido a esto, la gran mayoría de los presidentes y ejecutivos de los bancos siguen siendo empleados del Estado, quienes se encuentran directamente bajo la responsabilidad del Banco Central de Reserva, el cual posee la mayoría de las acciones de los bancos y propone a la Junta Monetaria los candidatos para las posiciones directivas de las instituciones financieras.

Desde la promulgación de la nacionalización, la Junta Monetaria y en especial el Banco Central de Reserva han proporcionado una guía puntual para la operación de todos los bancos —de hecho, han aprobado un gran número de operaciones específicas. La autonomía de los bancos fue reducida al grado que, para mediados de 1987, éstos tenían que someter al banco central muchos tipos de solicitudes de crédito para su aprobación. En particular, la autoridad monetaria restringió drásticamente los créditos personales.¹⁸ Esta situación, que también afectó líneas de crédito con una considerable disponibilidad de recursos¹⁹ provocó atrasos y acusaciones de favoritismo político.

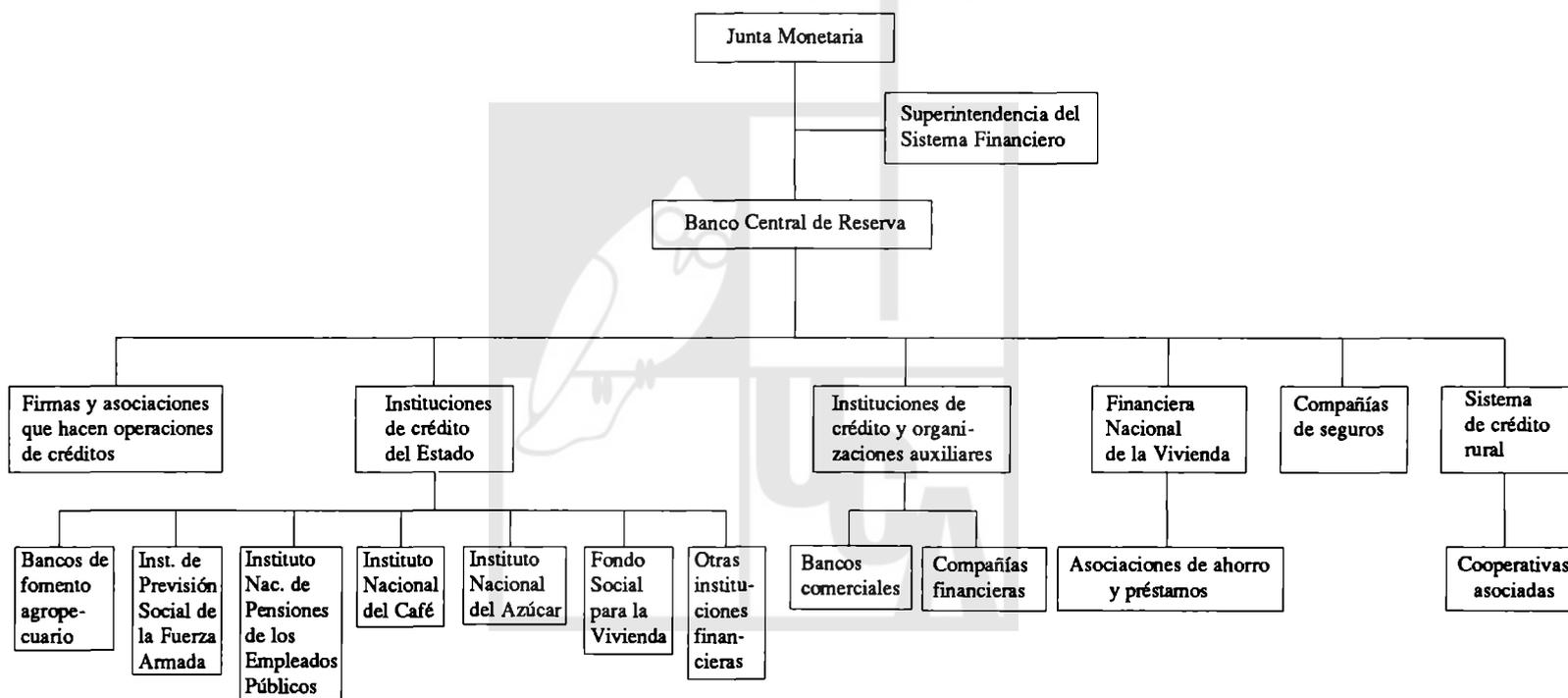
“Antes (de la nacionalización) nuestro sistema bancario era eficiente,” se quejó el presidente de la asociación cafetalera en 1986, “pero ahora sabemos quiénes son los que gozan de los créditos, quiénes son los privilegiados.”²⁰

Esta centralización sin precedentes de la toma de decisiones en el sistema financiero se inició formalmente con la aprobación de la “Ley de Régimen Monetario,” el 25 de marzo de 1982.²¹ Esta ley integró en una sola las leyes del Banco Central de Reserva, de las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares, y de la Junta Monetaria. La ley definió un amplio sector funcional de la economía compuesto por todas las entidades que ejecutan operaciones financieras, el cual ha sido regulado por la Junta Monetaria (ver Figura 1).

El proceso de centralización administrativa ha sido acompañado por una creciente centralización de la utilización de los recursos financieros por el ejecutivo. La “Ley del Régimen Monetario” disminuyó aún más la autonomía del Banco Central de Reserva con respecto al ejecutivo y facilitó el acceso de éste a los recursos del banco.²² Esto posibilitó un rápido crecimiento de los créditos otorgados por el banco central a las instituciones estatales. Mientras que en 1979, los créditos para el sector público sumaron 21 millones de dólares, en 1980, llegaron a los 480 millones de dólares.²³ En los años siguientes, la tasa de crecimiento del crédito para el sector público fue más moderada (40.2 en 1981, 12.8 en 1982, 31.2 en 1983 y 17.4 en 1984); sin embargo, el sector público continuó absorbiendo grandes cantidades de recursos del sistema financiero.²⁴ Entre 1982 y 1985 el sector público recibió más del 60 por ciento de todos los créditos del Banco Central de Reserva (ver Tabla 1). Si se toma en cuenta que el sector bancario era parte del sector público durante este período, entonces los préstamos del Banco Central de Reserva a las instituciones públicas superan el 80 por ciento. De hecho, las enormes cantidades de préstamos para el sector público han sido un punto contencioso entre el gobierno salvadoreño y el Fondo Monetario Internacional, el cual ha

Figura 1

El sistema financiero de El Salvador
según la Ley del régimen monetario



exigido constantemente controlar esta tendencia e incrementar el crédito para el sector privado.²⁵

Hasta el momento, la evidencia disponible permite concluir que la reforma bancaria no ha creado un sistema para tomar decisiones en el cual participen los empleados del banco, los usuarios y los ahorrantes privados, y los representantes del gobierno. Por el contrario, ha instalado en el sistema financiero una estructura centralizada que facilita al ejecutivo aumentar notablemente la utilización de los recursos financieros.

Tabla 1
Préstamos del Banco Central de Reserva
1982-1985
(En miles de dólares)

	1982	1983	1984	1985
Total de préstamos internos	1,493,034	1,480,184	1,711,455	1,954,631
Préstamos para el sector público	1,060,083	944,644	1,128,143	1,238,398
Préstamos para el sector bancario	255,241	315,189	270,807	354,363
Préstamos para el sector privado	70,637	67,162	95,126	85,604
Activos no-clasificados	107,073	153,169	217,169	276,266

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

2.2. ¿Democratización del crédito?

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

resultados se encuentran lejos de ser satisfactorios.

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

El crédito del Banco Central de Reserva para el sistema bancario (ha mostrado poco dinamismo)... los préstamos no pagados se han duplicado con respecto a 1978... (por esta razón) los bancos han adoptado algunas medidas para enfrentarse a la reducción del suministro de fondos. Entre otras cosas... han hecho que los requisitos para ser elegibles para crédito sean más estrictos y se muestran reacios a aceptar nuevos clientes... esto refleja la práctica tradicional del sistema bancario salvadoreño, de acuerdo a la cual se otorgan créditos con base en el conocimiento personal..., y también en base a las relaciones con clientelas tradicionales o ancestrales.²⁶

Tal como lo plantea el Instituto de Estudios Económicos, la implicación del párrafo anterior es que, en 1981, aquellos que no recibían créditos en el sistema bancario oligárquico tampoco los estaban recibiendo ahora con el nuevo modelo de banca estatal.²⁷ Varias fuentes nos permiten ver que los esfuerzos gubernamentales en los años subsiguientes lograron muy poco. De acuerdo a estadísticas oficiales citadas por José A. García, en 1981 las categorías de pequeños préstamos (hasta 100,000 colones) representaban el 85.5 por ciento del total de las operaciones de crédito y sólo representaban el 15.21 por ciento del total de recursos prestados por el sistema bancario. En el otro extremo, los préstamos grandes por cantidades mayores a 300,000 constituían el 6.2 por ciento de las operaciones de crédito y representaban el 70 por ciento de todos los recursos prestados por los bancos (ver la Tabla 2). Dos años más tarde, de acuerdo a datos suministrados por la Asociación de Banqueros Salvadoreños, lo que se define como "pequeños usuarios" representaba el 87 por ciento de todas las operaciones de crédito y el 27 por ciento del total de recursos prestados. Los grandes usuarios, por su parte, representaban el 9 por ciento de todas las operaciones de crédito,

obteniendo el 63 por ciento de todos los recursos prestados durante ese año (ver la Tabla 3).

Se podría asumir que las dos primeras categorías de la Tabla 2 (las de "hasta 50,000" y "50,001-100,000") corresponden a la categoría de "pequeños usuarios" en la Tabla 3. De la misma manera, las últimas dos categorías en la Tabla 2 pueden aparearse a la categoría de "grandes usua-

rios" de la Tabla 3. Si esto fuera correcto, y aunque la tasa promedio de inflación del período fue del 14 por ciento, se podría argumentar que se logró una mejoría en cuanto a la democratización del crédito entre 1981 y 1983. En términos absolutos, los préstamos a los pequeños usuarios habrían aumentado en aproximadamente el 12 por ciento.

Tabla 2
Crédito de los bancos comerciales nacionalizados según tamaño del crédito (junio 1981)

Tamaño del crédito	Número de préstamos	%	% acumulado	Cantidades totales (miles colones)	%	% acumulado
Hasta 50,000	5,985	76.77	76.77	69,741	8.76	8.76
50,001 - 100,000	680	8.72	85.49	51,389	6.45	15.21
100,001 - 150,000	267	3.42	88.91	34,289	4.31	19.52
150,001 - 200,000	171	2.19	91.10	30,946	3.89	23.41
200,001 - 300,000	206	2.64	93.74	52,453	6.59	30.00
300,001 - 500,000	205	2.63	96.37	86,153	10.82	40.82
Más de 500,000	282	3.63	100.00	471,196	59.18	100.00
Total	7,796	100.00		796,167	100.00	

Fuente: José A. García, "El crédito bancario y la satisfacción de necesidades básicas," *Boletín de Ciencias Económicas y Sociales*, 5 (septiembre-octubre 1983), p. 414.

Tabla 3
Préstamos de los bancos comerciales en 1983 por tamaño de usuario (en millones de colones)

Tamaño del usuario	Número de préstamos	% de total	Saldo a fin de año	% del total
Pequeño	47,271	87	508.3	27
Mediano	2,173	4	188.3	10
Grande	4,890	9	1,186.1	63
Total	54,334	100	1,188.7	100

Fuente: Asociación de Banqueros Salvadoreños, citado en "Siete años de 'reformas estructurales,'" *Proceso*, 1987, 278, p. 10.

Sin embargo, de acuerdo a datos oficiales, es claro que después de 1983 el porcentaje de recursos otorgado a los usuarios pequeños disminuyó sustancialmente, mientras que el otorgado a los usuarios grandes aumentó (ver la Tabla 4). La tabla 4 muestra que mientras en 1984 los pe-

queños usuarios obtuvieron el 16.3 por ciento del total de los créditos, los usuarios grandes consiguieron el 75.2 del total, aumentando esta proporción al 76.3 por ciento en 1985.

Tabla 4
Estructura de la cartera de préstamos de los bancos nacionalizados, por tamaño económico de los usuarios (En porcentajes)

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

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

Los altos ejecutivos de los bancos han confirmado que la nacionalización de la banca ha logrado mucho menos en cuanto a la democratización del crédito. Por ejemplo, durante una entrevista hecha por el autor en 1986, la presidente del Banco Salvadoreño señaló lo siguiente:

Mi cartera continúa concentrada en la gran empresa en 80 por ciento, para no decir 90 por ciento... La famosa democratización que fue la base filosófica de la nacionalización sigue siendo una declaración en papel, por diferentes razones; no porque no hemos querido (democratizar el crédito); no ha habido condiciones objetivas; ¿a quién le vas a dar el dinero si al mismo tiempo se te exige ser (una institución rentable)? Uno no va a ser rentable dándole crédito a 10,000 personas lo que multiplica los costos administrativos. Es más fácil darle un millón a una firma bien conocida.²⁸

El gerente general del Banco Hipotecario expresó una opinión similar:

En lo que respecta a la democratización del crédito yo pienso que se ha logrado muy poco. Los mismos usuarios de antes son los usuarios de hoy. Es por las mismas grandes empresas que los bancos se están peleando. Se ha desarrollado una competencia entre los bancos que aumenta el precio de los fondos del dueño, que es el banco central. Cada banco está tratando de inventarse qué beneficios adicionales (puede darle a esos usuarios tradicionales) con el fin de conseguir su dinero. Todos estamos peleando por un número reducido de cuentas.²⁹

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

Los bancos no han hecho más que continuar financiando a las mismas explotaciones agropecuarias que atendían antes de que se decretara la reforma agraria. La diferencia estriba

en los propietarios de esas explotaciones. Antes se trataba de un solo propietario, como persona natural, o bien de una persona jurídica con pocos socios. Hoy se trata de una persona jurídica integrada por una cantidad considerable de socios, cuyo nivel de ingresos y posesión de riqueza los ubica incuestionablemente en los estratos más bajos de la población salvadoreña.³⁰

Aparentemente este es un argumento sólido; sin embargo, debe ser calificado en varios sentidos. En primer lugar, el programa de la reforma agraria ha sido llevado a cabo en forma sumamente parcial.³¹ En consecuencia, los préstamos al sector reformado constituyen sólo un pequeño porcentaje de los créditos agrícolas (12.6 por ciento en 1985, ver la Tabla 5). Más aún, no todas las cooperativas y beneficiarios de la reforma agraria reciben crédito (ver las tablas 6 y 7). Una razón importante de esto es que muchas de las tierras afectadas por la reforma agraria están situadas en zonas de conflicto.³² Sin embargo, la incompetencia y manipulación gubernamental también causan problemas financieros para los usuarios de la reforma agraria. Como lo señala Richard Alan White:

La Fase I, la expropiación de los latifundios de más de 500 hectáreas ha... sido sabotada. Aunque 326 propiedades de éstas han sido convertidas en cooperativas, su fracaso para prosperar ha sido debido a una severa falta de créditos y a la falta de asistencia técnica. Bajo el gobierno provisional del presidente Alvaro Magaña (1982-1984), el ministerio de agricultura fue dirigido por un miembro de la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA)... Las cooperativas... han sido obligadas a aceptar nuevos "administradores," quienes han supeitado los créditos al apoyo a la derecha. Aún así, la mitad de las cooperativas no reciben crédito para semillas, fertilizantes y equipos, lo que hace que la cosecha de nuevos productos sea imposible.³³

Los problemas financieros de las cooperativas, los cuales son mencionados en todos los estudios

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

Tabla 5
Importancia relativa del financiamiento al sector reformado (En miles de colones)

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

n.d.: No disponible.

Fuente: "Seis años de fracaso de la reforma agraria," *Proceso*, 1986, 228, p. 15; "Siete años de reformas estructurales," *Proceso*, 1987, 278, p. 11.

Tabla 6
Unidades productivas de la primera fase de la reforma agraria, con o sin crédito 1984-1985

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

Fuente: Ministerio de Agricultura y Ganadería, citado en "Siete años de reformas estructurales," *Proceso*, 1987, 278, p. 10.

Tabla 7
Beneficiarios del programa "La tierra para quienes la trabajan" con o sin crédito, 1984-1985

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

Fuente: la misma de la Tabla 4.

Varios estudios señalan que la deuda agraria ha sido sobreestimada debido a las siguientes razones. El valor de las tierras expropiadas fue determinado en base a las declaraciones oficiales de los dueños anteriores (por ejemplo, para fines impositivos). No se hicieron deducciones por la descapitalización de las propiedades hechas por los dueños antes de la reforma. Además, no se consideró que las fincas ahora propiedad de las cooperativas, han sufrido depreciación y que su capacidad productiva ha sido reducida como resultado de la violencia imperante en las zonas rurales. El valor de los activos de las cooperativas y su productividad, sin embargo, fueron calculados en base a una situación normal. De acuerdo a estudios gubernamentales y privados, los pagos de esta sobreestimada deuda agraria hacen imposible que las cooperativas de la reforma agraria logren solvencia financiera.³⁶ Esta circunstancia, más el hecho histórico que la concentración de la tierra fue posible por el desalojo brutal de los campesinos, apoya la tesis que la deuda agraria debe, al menos, ser reajustada.

Para asegurar la recuperación de los préstamos a las cooperativas y los pagos de la deuda agraria, el gobierno estableció un sistema de "cuentas restringidas." De acuerdo a este sistema, las instituciones gubernamentales que compran productos

de las cooperativas deducen de los pagos correspondientes las cantidades debidas por las cooperativas a las instituciones financieras, así como los pagos de la deuda agraria. Las cooperativas que trabajan bajo este sistema deben depositar el valor total de sus ventas en las cuentas restringidas y cualquier retiro de fondos debe contar con autorización de la institución gubernamental encargada de la reforma agraria.³⁷

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

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

2.3. ¿Diversificación del destino sectorial del crédito y crédito a largo plazo?

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

También se espera que la nacionalización del sistema bancario influya en estos problemas. La reforma debe aumentar los créditos para la producción de productos agrícolas que satisfacen necesidades básicas de la población, proporcionar más créditos a largo plazo y limitar el crédito para actividades no-productivas y para el comercio. Una breve revisión de las estadísticas muestra que no se ha logrado casi nada en este campo (Ver las tablas 8 y 9).

Tabla 8
Crédito bancario según sector de destino
1979 y 1984* (Porcentajes)

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

(a) Créditos pendientes al final del año.

Fuente: Revista del Banco Central de Reserva.

Tabla 9
Crédito bancario al sector agrícola 1979 y 1984
(En miles de colones)

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

Fuente: Revista del Banco Central de Reserva.

Las tablas 8 y 9 muestran que la producción del café no sólo continúa recibiendo la mayor parte de los créditos agrícolas, sino que además su participación aumentó entre 1979 y 1984. Los créditos para el comercio también aumentaron, mientras que los créditos para la manufactura y la construcción disminuyeron. Con respecto a los plazos del crédito, las estadísticas muestran que en los primeros años de la nacionalización los créditos a corto plazo aumentaron significativamente. En 1979, los préstamos de uno a dos años representaron el 75.5 por ciento del total de los créditos y en 1980, el 78.84 por ciento.⁴⁰ Luego comenzó una tendencia decreciente llegando al 76.89 por ciento en 1982, al 60.2 por ciento en 1984 y al 56.0 por ciento en 1985. Se puede observar un incremento de los créditos a largo plazo, pero éste es minúsculo (ver la Tabla 10).

Tabla 10
Crédito de los bancos nacionalizados,
según plazo de vencimiento, 1984 y 1985
(En porcentajes)

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

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

3. ¿Por qué tan poco progreso?

Hemos visto que la reforma bancaria ha logrado muy poco con respecto a sus objetivos fundamentales. La nacionalización eliminó la propiedad y administración directa de la oligarquía sobre el sistema bancario. Este es un hecho potencialmente positivo que podría hacer que las instituciones financieras contribuyeran al cambio político y a un crecimiento económico equitativo. Sin embargo, la nacionalización no estableció una estructura administrativa y de toma de decisiones democrática en cada banco, ni en la conducción del sistema financiero en su totalidad. En vez de eso, lo que hizo fue llevar el sistema a altos niveles de centralización administrativa y a la utilización creciente de fondos por parte del gobierno central. También hemos visto que la reforma no implantó patrones más democráticos en la distribución del crédito ni la ya pequeña proporción del crédito recibida por los usuarios pequeños se ha deteriorado en años recientes. El crédito continúa siendo en su mayor parte a corto plazo y está concentrado en actividades de agroexportación —especialmente café— y en el comercio. ¿Por qué la nacionalización ha producido resultados tan pobres?

En cuanto a los patrones de crédito, podríamos suponer que tal vez "estamos pidiendo demasiado;" es decir, que el tiempo transcurrido desde el decreto de la reforma es muy corto para permitir cambios dramáticos, aun si el gobierno se hubiera comprometido a ello. Este tipo de argumento es planteado con frecuencia por funcionarios del gobierno. Como lo señala un antiguo ministro de planificación:

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

Esta perspectiva debe ser manejada con cuidado. En primer lugar, puede mantenerse sólo hasta cierto punto y debemos recordar que ya casi

pasó una década desde que se decretó la reforma. Más aún, la presente evaluación no busca cambios radicales, sino indicaciones de un esfuerzo consistente hacia el cambio. Las estadísticas y las opiniones de observadores del sistema financiero de El Salvador, incluyendo a los administradores de los bancos, no confirman la existencia de tal esfuerzo.

Existe también una justificación "fatalista" de la falta de éxito de la nacionalización. Por ejemplo, algunos argumentan que la persistente concentración del crédito bancario en productos de exportación tradicionales simplemente refleja las necesidades históricas de la economía salvadoreña. Como lo dice un funcionario del Banco Central de Reserva:

Es cierto que las cifras (del crédito) muestran, y continuarán mostrando, números mayores en términos absolutos para los grandes productos tradicionales, porque por los próximos 10 ó 20 años, no sé cuánto más, el país seguirá dependiendo de nuestras exportaciones de productos primarios, es decir, café, algodón y azúcar; si agrega la carne y los camarones usted tiene el 85 por ciento de nuestras exportaciones. Este 85 por ciento sigue demandando crédito, sin que importe quien controle los bancos. Si el país no da ese crédito la economía se quiebra.⁴²

No cabe duda de que la economía salvadoreña continuará dependiendo de actividades de agroexportación en el futuro previsible. Sin embargo, esta circunstancia no justifica la falta de movimiento hacia la diversificación de los créditos. Ciertamente, sería ingenuo esperar un cambio dramático en los patrones de crédito en menos de una década. Sin embargo, esta evaluación demuestra que no hay señales de diversificación del crédito. Como lo muestran claramente las tablas 8 y 9, el crédito para la producción del café y para el comercio creció consistentemente en los años recientes.

Las explicaciones anteriores de los limitados resultados de la nacionalización, por lo tanto, no

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

El impacto de la guerra civil sobre la puesta en marcha de la reforma bancaria se puede apreciar desde varios ángulos. En primer lugar, la guerra explica la tendencia general hacia la centralización de la toma de decisiones y del uso de los recursos. Los estudiosos del fenómeno administrativo mantienen que cualquier organización humana que opere en un ambiente que amenaza su existencia tiende a centralizar la toma de decisiones. Un ejército en guerra, por ejemplo, no puede permitirse una toma de decisiones participativa.⁴³ El gobierno salvadoreño enfrenta un ambiente muy hostil. Tiene grandes necesidades financieras para conducir la guerra y estimular la economía y a la vez enfrenta una creciente escasez. Sus políticas y su monopolio sobre los medios de coerción son constantemente desafiados por las fuerzas de izquierda y por la oposición prooligárquica. En tales condiciones, es poco probable que las instituciones financieras o cualquier otro subsistema de la administración pública, obtenga autonomía operativa o desarrolle mecanismos democráticos de consulta y toma de decisiones.⁴⁴

La confrontación armada es responsable de la caída precipitada del Producto Interno Bruto experimentada desde 1979 (ver Tabla 11). Para compensar la aguda caída de las actividades productivas, el gobierno rápidamente aumentó el gasto público, echando mano de todos los recursos disponibles. Este masivo estímulo gubernamental de la demanda es lo que explica la mejoría del PIB en años recientes.⁴⁵ Sin embargo, la expansión del gasto público creó un enorme déficit fiscal, una inflación considerable y exigió la emisión inorgánica de moneda así como un pro-

ceso acelerado de endeudamiento externo.

Tabla 11
Tasas de crecimiento del producto
interno bruto 1976-1984

	BID	BID Per cápita
1976	3.4	0.4
1977	5.2	2.1
1978	6.4	3.2
1979	- 1.7	- 4.6
1980	- 8.7	-10.6
1981	- 8.3	- 9.8
1982	- 5.6	- 6.5
1983	- 0.7	- 1.3
1984 ^a		1.5

(a) Cifras preliminares.

Fuente: José Roberto López, "Los orígenes económicos de la crisis en Centroamérica," Eugenio Rivera U., Ana Sojo, José Roberto López (ed.), *Centroamérica: política económica y crisis*, San José: DEI, 1986, pp. 122 y 123.

La fuerte deuda externa es un fenómeno reciente en El Salvador, cuya causa inmediata está en la guerra. En 1979, la deuda externa del país representaba el 11.7 por ciento del PIB y su servicio sólo representaba el 2.3 por ciento del valor de las exportaciones. Estos porcentajes eran de los más bajos no sólo en Centroamérica, sino también en América Latina en general.⁴⁶ En 1986, sin embargo, la deuda externa representaba el 55.4 por ciento del PIB y su servicio constituía el 48 por ciento del valor de las exportaciones.⁴⁷ Concomitante a la expansión del gasto público, se ha dado un rápido crecimiento del déficit fiscal. En 1980, el déficit del gobierno central era de 91 millones de colones; en 1984 llegó a los 950 millones de colones.⁴⁸ El efecto inflacionario del gasto gubernamental también ha sido importante, aunque se ha mantenido a un nivel relativamente bajo debido al control de precios. Entre 1981 y 1985, la tasa promedio de inflación fue del 14 por ciento.

La guerra demanda al gobierno gastos militares gigantescos, resultando en cortes a los presupuestos de otras carteras. En 1987, el presupuesto militar registrado oficialmente absorbió más del 25 por ciento del total de las asignaciones (ver la Tabla 12). Las necesidades financieras creadas por la guerra han llegado a tal gravedad que a principios de 1987 el gobierno intentó introducir lo que llamó un "impuesto de guerra." Según el presidente Duarte, con este impuesto iba a recolectar 120 millones de colones, cubriendo el 10 por ciento de los costos de la guerra de 1986, y distribuiría más equitativamente tales costos entre la población. La oposición firme de la derecha evitó que se pusiera en marcha la medida.⁵⁰

Tabla 12
Algunas asignaciones presupuestarias para
1986 y 1987
(En millones de colones)

	1986	%	1987	%
Seguridad y defensa	833.8	24.6	894.0	25.5
Educación	461.0	13.9	501.7	14.3
Salud	232.6	6.9	287.1	8.2
Agricultura y ganadería	223.3	6.6	173.0	4.9
Obras públicas	306.8	9.0	286.4	8.2

%: Porcentaje del presupuesto total.

Fuente: "Alternativas fiscales para financiar la guerra," *Proceso*, 1987, 25, p. 10.

La destrucción de la economía y la incertidumbre creadas por la guerra determinan el poco avance en la venta de las acciones de los bancos. Las frágiles condiciones en que operan los bancos desde 1979 no los ha convertido en prospectos atractivos. En el presente, los bancos no son inversiones seguras porque, entre otros factores,

muchos de sus clientes no pagan sus préstamos. Esto se refleja en el rápido crecimiento de las cantidades dedicadas al refinanciamiento (ver la Tabla 13). A principios de la década de 1980, el coeficiente de liquidez de los bancos y en especial

el de las asociaciones de ahorro y préstamo (este coeficiente mide la eficiencia en la asignación de los recursos y la avenencia con requerimientos legales que protegen a los ahorrantes) mostró una disminución alarmante.⁵¹ Aunque durante los años

Tabla 13
Refinanciamiento por los bancos comerciales incluyendo el Banco Hipotecario 1979-1983
(En millones de colones y porcentajes del crédito total)

	1979		1981		1983	
	colones	%	colones	%	colones	%
Total	321,811	15.1	619,234	27.7	1,009,597	35.6
Café	40,943	1.9	110,561	4.9	288,985	10.2
Algodón	25,503	1.2	37,380	1.6	107,027	3.7
Cereales	6,783	0.3	9,946	0.4	16,232	0.5
Caña de azúcar	3,978	0.1	7,732	0.3	7,275	0.2
Otros agríc.	13,547	0.6	30,012	1.3	44,007	1.5
Industria	50,665	2.4	95,961	4.3	134,155	4.7
Construcción	34,827	1.6	56,341	2.5	65,252	2.2
Transporte almacenaje y comunicaciones	2,025	0.09	4,013	0.1	3,452	0.1
No clasificados	143,540	6.7	266,388	11.9	343,212	12.1

Fuente: Revista del Banco Central de Reserva.

subsiguientes se lograron mejorías, los observadores están de acuerdo con que estas instituciones enfrentan una situación sumamente delicada.

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

El gobierno, sin embargo, no ha sido capaz de generar una recuperación económica y financiera.

Los bancos continúan con problemas serios, y aunque algunos muestran ganancias los mismos banqueros señalan que tales ganancias son ilusorias.⁵² Los niveles reales de producción en la economía continúan deteriorándose; la mejoría moderada observada en el PIB es resultado del rápido crecimiento del gasto público, el cual a la vez ha agravado otros problemas —el déficit fiscal, la inflación, la deuda externa.⁵³

Conclusión

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

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

Indicó Benítez que la crisis económica de El Salvador ha llegado a tal gravedad que "en cualquier momento el gobierno se puede quedar sin dinero para pagar los salarios de los miles de empleados públicos." Señaló que el déficit fiscal llegaría a 200 millones de dólares en 1987 y que no había financiamiento para al menos 86 millones dólares. Dijo que podría llegar el momento cuando la única alternativa para cubrir la planilla estatal sería "presionar al banco central para que la financie, pero esto sería una ilusión monetaria ya que la inflación escalaría a 40 por ciento, dañando al pueblo, que vería reducirse el valor de su salario."⁵⁵ El factor determinante de la crisis, enfatizó Benítez, es la guerra, y en su opinión no se puede hacer mucho para mejorar la economía mientras ésta continúe. La guerra, concluyó:

No deja implementar modelos económicos... la única alternativa es elaborar programas a corto plazo en espera de que se solucione el conflicto bélico... ¿Quién va a invertir en El Salvador, si no se sabe cuál va a ser el desenlace de esta guerra? Nadie sabe quién va a ganar.⁵⁶

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

Notas

1. "Ley de Nacionalización de las Instituciones de Crédito y de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo," *Diario Oficial*, N° 48, Tomo 266, 7 de marzo de 1980.
2. Ronald John Hy, "An Overview of Policy Analysis Concepts," William D. Coplin (ed), *Teaching*

Policy Studies, Lexington Books, 1978, p. 13. Ver también Ward F. Porter, "The role and process of evaluation in development" en Carle C. Zimmerman and Richard E. Duwors (4a. ed.), *Sociology of Underdevelopment*, Vancouver: The Copp Clark Publishing Company, 1970, pp. 57-66.

3. El decreto de nacionalización estableció que los bancos extranjeros podían continuar operando en el país pero no podían recibir depósitos del público. Esta medida no ha sido ejecutada. Para una discusión reciente de esta cuestión, favoreciendo la eliminación de las restricciones a los bancos extranjeros ver: FUSADES, *Aspectos económicos, financieros y jurídicos que justifican una apertura a la banca comercial extranjera*, s.f. Util información sobre las asociaciones de ahorro y préstamo se encuentra en Godofredo Antonio Ticas, "Estudio comparativo de la concentración en los sistemas bancarios y de ahorro y préstamo (1979-1982)," Tesis de grado, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, San Salvador, septiembre de 1984. Las razones por las cuales el Banco Hipotecario no fue afectado son oscuras. Según su gerente general, el banco fue en parte "olvidado" porque mucha gente lo ve ya como una institución pública, lo cual no es. Los propietarios mayoritarios del banco son las asociaciones de cafetaleros y de ganaderos. También indicó que el anterior presidente del banco y presidente provisional de El Salvador, Alvaro Magaña, presionó para impedir la nacionalización del banco. Entrevista personal con Arturo Guzmán T., San Salvador, 14 de mayo de 1987.
4. "Ley de nacionalización."
5. "Ley de nacionalización," preámbulo.
6. Con excepción del Estado, ninguna persona natural o jurídica puede ser accionista en más de una institución financiera o adquirir más del 1 por ciento de las acciones de una institución. Las restricciones también se aplican a los familiares de los accionistas. Ver artículo 2 de la "Ley de nacionalización."
7. Alberto Benítez Bonilla, "A tres años de banca nacionalizada," *Revista Centroamericana de Administración Pública*, 1984, 6, p. 12.
8. Benítez, p. 10.
9. Instituto de investigaciones económicas, "Evaluación económica de las reformas," *Estudios Centroamericanos*, 1982, 403-404, pp. 507-539.
10. Instituto de Investigaciones Económicas, p. 523.

11. Benítez, pp. 7 y 26.
12. Víctor Antonio Orellana, "Crisis and Structural Change," *Occasional Papers Series*, 13 de mayo de 1985, Latin American and Caribbean Center, Florida International University, Tabla 5.
13. Entrevista personal con Pedro Abelardo Delgado, funcionario del Banco Central de Reserva y del Banco Cuscatlán, Washington D.C., febrero de 1986.
14. En el Banco Salvadoreño, el más viejo y uno de los bancos más grandes del país, todos los jefes de los principales departamentos fueron destituidos. Entrevista personal con Angela Biguer, presidente del Banco Salvadoreño, 13 de mayo de 1987. La composición de las juntas directivas de los bancos antes de la nacionalización se encuentra en Eduardo Colindres, *Fundamentos económicos de la burguesía salvadoreña*, San Salvador: UCA Editores, 1977, pp. 279-286.
15. Entrevistas personales con Mirna Liévano, jefe del departamento de estudios especiales de FUSADES, 13 de mayo de 1987; y con Roberto Ortiz Avalos, director ejecutivo de la Asociación Salvadoreña de Industriales (ASI), 15 de mayo de 1987.
16. Orellana, p. 16; y entrevista personal con Pedro Abelardo Delgado.
17. Banco Central de Reserva, *Memoria 1984*, p. 83.
18. Para mediados de 1987 esto se había convertido en un problema importante para los sectores empresariales, gubernamentales y banqueros. Entrevistas personales con Angela Biguer, Mirna Liévano y Roberto Ortiz Avalos.
19. Este es el caso de operaciones en líneas específicas de crédito financiadas con recursos externos. La escasez de fondos no es problema en estos casos; sin embargo, los bancos no pueden decidir los créditos.
20. "Señalan fracaso de la banca estatizada," *El Diario de Hoy*, 11 de agosto de 1986, p. 11.
21. "Ley del Régimen Monetario," *Diario Oficial*, Tomo 274, 25 de marzo de 1982, p.9.
22. Guillermo Hidalgo Qüehl y José L. Echeverría, "El papel del Banco Central de Reserva en el Desarrollo Económico de El Salvador," *El Banco Central de Reserva en el desarrollo económico de El Salvador*, San Salvador: BCR, 1985, p.111. Ver del artículo 83 al 85 de la "Ley del Régimen Monetario."
23. Eugenio Rivera Urrutia y Ana Sojo, "El perfil de la política económica en Centroamérica: la década de los ochenta," Eugenio Rivera U., Ana Sojo y José Roberto López (ed.), *Centroamérica: política económica y crisis*, San José: DEI-ICADIA, 1986, p. 71.
24. Seminario permanente sobre la economía nacional, "La política económica en El Salvador 1979-1985," *Boletín de Ciencias Económicas y Sociales*, 1985, 6, pp. 384-385.
25. Roberto López, "Nota sobre la deuda externa y las políticas de estabilización en El Salvador," Seminario permanente de Estudios de El Salvador (ed.), *La deuda externa salvadoreña*, San Salvador: Editorial Universitaria, 1987, pp. 70-71.
26. Chechi and Company, *Maintaining El Salvador's Private Sector: Industrial Recovery*, San Salvador: AID-SOD-PDC-C-0399, 1981, pp. 10-12. Citado por Instituto de Estudios..., p. 256.
27. Instituto de Investigaciones Económicas, p. 526.
28. Entrevista personal con Angela Biguer.
29. Entrevista personal con Arturo Guzmán Trigueros, Gerente General del Banco Hipotecario, 14 de mayo de 1987.
30. Benítez, pp. 37-38.
31. La reforma agraria fue concebida originalmente en tres fases. La primera comprendía la expropiación de las fincas de más de 500 hectáreas. La segunda, cuya ejecución ha sido parada, expropiaría las propiedades de 100 a 500 hectáreas. La tercera fase fue el programa llamado "la tierra para quienes la trabajan," el cual "en teoría garantizaba la transferencia de propiedad de los terratenientes a los campesinos que trabajaban la tierra que antes solo alquilaban." Esta fase fue suspendida en 1983. Ver Richard Alan White, *The Morass: United States Intervention in Central America*, New York: Harper & Row, 1984, p. 19; y "Parcelación o colectivización: Dilema de la reforma agraria en El Salvador," *Realidad Económico Social*, 1988, 5, pp. 363-368.
32. Instituto de Investigaciones Económicas, p. 515.
33. White, p. 25.
34. Ver, por ejemplo, Interamerican Development Bank, *El Salvador Economic Report*, Washington: IDB, 1983, pp. 27-28.
35. Establecida originalmente en 885.8 millones de colones, la deuda agraria llegó a 1,188.1 millones de colones en mayo de 1985. Ver Segundo Montes, "El Salvador: la tierra, epicentro de la crisis," *Boletín de Ciencias Sociales*, 1986, 4, p. 251.

36. Ver Gerardo Olano y Mario Orellana, "Consideraciones sobre la situación financiera de las cooperativas de la Fase I de la reforma agraria," *Boletín de Ciencias Económicas y Sociales*, 1985, 2, pp. 77-94; y Juan José Solórzano, "Análisis e interpretación de la deuda agraria y el crédito al sector reformado," *Boletín de Ciencias Económicas y Sociales*, 1986, 1, pp. 51-58. Para un análisis gubernamental del problema ver Ministerio de Agricultura y Ganadería, OSPA-PERA, *Cuarta evaluación del proceso de reforma agraria*, San Salvador: MAG, 1984, p. 42.
37. Olano y Orellana, pp. 87-89.
38. Olano y Orellana, pp. 88.
39. Chechi and Company, *Agrarian Reform in El Salvador*, Washington, 1983, p. v-18. Citado por Olano y Orellana, p. 89.
40. Instituto de Investigaciones Económicas, 526.
41. Citado por Christopher Dickey, "Debilita al gobierno salvadoreño la apatía de la clase pudiente," *El Tiempo*, San Salvador, 4 de noviembre de 1983, p.3.
42. Entrevista personal con Pedro Abelardo Delgado.
43. Para una elaboración de este argumento ver Henry Mintzberg, *The Structuring of Organizations*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1979, pp.281-282.
44. Es importante calificar este argumento señalando que cierto grado de autonomía institucional con respecto al gobierno central puede ocurrir como resultado de luchas políticas que permitan a grupos opuestos al gobierno obtener el control de ciertas instituciones. Esto sucedió en El Salvador con algunos ministerios y dependencias durante el gobierno provisional de Alvaro Magaña. Un proceso similar de centralización administrativa se produjo en Nicaragua a raíz de la revolución y la agresión militar de Estados Unidos contra este país. Ver Andrés Pérez, "Institutionalization of Political Change and the Instrumentalization of the State Apparatus. The cases of Honduras and Costa Rica," Tesis de doctorado, Carleton University, 1986, pp. 2-3.
45. Ver Seminario permanente sobre la economía nacional, pp. 385-386; y Luis Argueta Antillón, "La economía de El Salvador en 1984: algunos elementos de análisis," *Boletín de Ciencias Económicas y Sociales*, 1985, 1, pp. 7-29.
46. López, p. 69.
47. Ver "Acuciante deuda externa," *Proceso*, 1987, 293, pp. 11-12.
48. Roberto López, "Los orígenes económicos de la crisis en Centroamérica," Eugenio Rivera, Ana Sojo, Roberto López (ed.), p. 161.
49. Seminario permanente sobre la economía nacional, p. 387.
50. "Fallo contra el impuesto de guerra," *Proceso*, 1987, 276, p.7.
51. Instituto de investigaciones económicas, Tabla 14.
52. Entrevista personal con Angela Biguer.
53. Ver también Argueta Antillón, p.8.
54. "La crisis asfixia a El Salvador," *La República*, (San José), 16 de mayo de 1987, p. 28.
55. *Ibid.*
56. *Ibid.*