

PRISMA

PROGRAMA SALVADOREÑO DE INVESTIGACIÓN SOBRE DESARROLLO Y MEDIO AMBIENTE

**Los Intermediarios
Financieros No Oficiales
de El Salvador**

1993

PRISMA opera como un centro de investigación aplicada sobre políticas de desarrollo y medio ambiente en El Salvador.

Su enfoque enfatiza los aspectos institucionales del proceso de desarrollo y la interrelación de la dimensión local, nacional e internacional, en dicho proceso.

Uno de sus objetivos es propiciar mayor transparencia y participación social en la formulación de las políticas y proyectos de desarrollo impulsados por el Estado salvadoreño y la cooperación internacional.

Los Intermediarios Financieros No Oficiales de El Salvador

Esta publicación fue elaborada en base a la
investigación e informe final realizados por

**Mario Fuentes Meléndez y
Nelson Alberto Cuéllar**

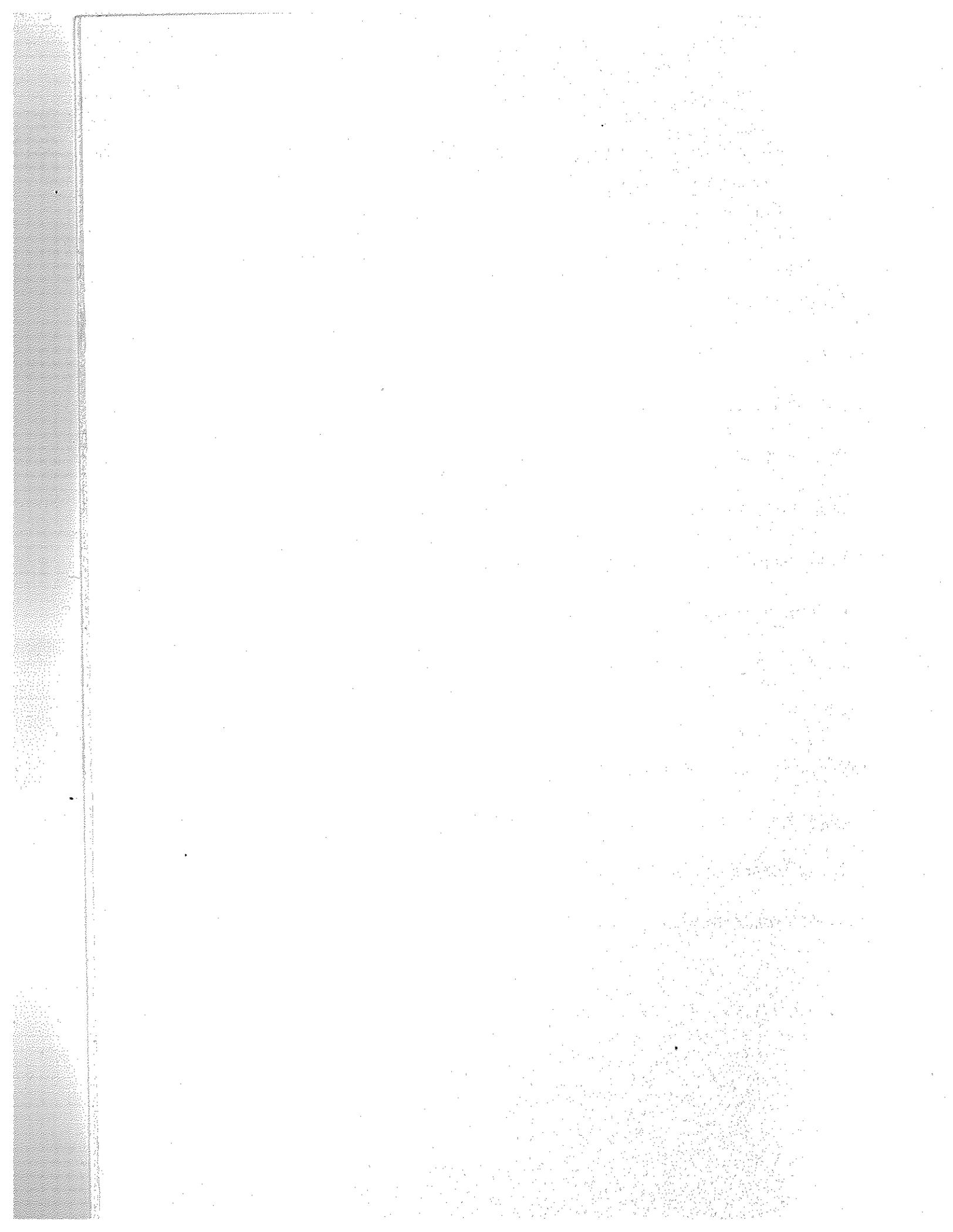
Dirección: Deborah Barry

Edición: Herman Rosa

San Salvador, Julio de 1993.

Contenido

Siglas utilizadas	ii
Introducción	1
Los IFNOS: Definición	1
Los IFNOS en el Sistema Financiero Nacional	2
Los IFNOS como respuesta al problema de acceso al crédito	3
Los IFNOS como Expresión de la Sociedad Civil	5
Institucionalidad y Organización de los IFNOS	6
Operaciones Activas y Pasivas de los IFNOS	7
Características del Crédito de los IFNOS	9
Conversión de los IFNOS: Problemas y Perspectivas	14
Ajuste, reconstrucción y el espacio de trabajo de los IFNOS	16
Los IFNOS y el Financiamiento Tradicional	18
Anexo I: La Reforma Financiera en El Salvador	19
Bibliografía	23



Siglas Utilizadas

AID : Agencia para el Desarrollo Internacional.
AMPES : Asociación de Medianos y Pequeños Empresarios Salvadoreños.
ASDI : Asociación Salvadoreña de Desarrollo Integral.
BANCOMO : Banco Comunal de Morazán.
BANAFI : Banco Nacional de Fomento Industrial.
BCIE : Banco Centroamericano de integración Económica.
BCR : Banco Central de Reserva de El Salvador.
BFA : Banco de Fomento Agropecuario.
BID : Banco Interamericano de Desarrollo.
CAM : Centro de Apoyo a la Microempresa.
CCC-CA : Confederación de Cooperativas del Caribe y Centro América.
CCS : Centro Cooperativo Sueco.
CEE : Comunidad Económica Europea.
CENTA : Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria.
CIDEP : Corporación Intersectorial para el Desarrollo Económico y el Progreso Social.
CND : Comité Nacional de Ayuda.
COACES : Confederación de Asociaciones Coopertivas de El Salvador.
COFICOL : Comité de Financiamiento Comunal Local.
COLAC : Confederación Latinoamericana de Cooperativas.
CONFRAS : Confederación de Cooperativas de la Reforma Agraria Salvadoreña.
CHF : Cooperative Housing Fuondation.
DEICO-FIA : Desarrollo, Investigación y Consultoría, S.A. - Fundación Interamericana.
FASTRAS : Fundación para la Autogestión y la Solidaridad con los Trabajadores Salvadoreños.
FEDECACES : Federación de Asociaciones Cooperativas de Ahorro y Crédito de R.L.
FEDECREDITO : Federación de Cajas de Crédito.
FEDECOOPADES : Federación de Cooperativas de Producción Agropecuaria de El Salvador.
FIDA : Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola.
FIDECOOP : Fondo de Inversiones y Desarrollo Cooperativo.
FIGAPE : Fondo de Financiamiento y Garantía para la Pequeña Empresa.
FMLN : Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional.
FOSAFFI : Fondo de Saneamiento y Fortalecimiento Financiero.
FSV : Fondo Social para la Vivienda.
FUCRIDES : Fundación Cristiana para el Desarrollo.
FUMA : Fundación Maquilishuat.
FUNDAMAV : Fundación Marco Antonio Vásquez.

FUNDASAL : Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima.
FUNPROCOOP : Fundación Promotora de Cooperativas.
FUSADES : Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social.
GTZ : Asociación Alemana de Cooperación Técnica.
IBES : Iglesia Bautista de El Salvador.
ICCO : Comisión Intereclesiástica de Coordinación para Proyectos de Desarrollo.
IFNOS : Intermediarios Financieros No Oficiales.
IFIS : Intermediarios Financieros Informales.
IFOS : Intermediarios Financieros Oficiales.
INSAFOP : Instituto Salvadoreño de Fomento a la Producción.
ISSS : Instituto Salvadoreño del Seguro Social.
ISTA : Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria.
IVA : Impuesto al Valor Agregado.
LICOA : Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.
MAG : Ministerio de Agricultura y Ganadería.
MCC : Mercado Común Centroamericano.
ONGs : Organizaciones No Gubernamentales.
PAE : Programa de Ajuste Estructural
PRN : Plan de Reconstrucción Nacional.
PROCADES : Asociación Salvadoreña de Promoción, Capacitación y Desarrollo.
PROCOMES : Servicios de Asesoría y Consultoría a Proyectos de Desarrollo Comunitario.
PROCOOPCA : Programa Regional de Fomento para las Cooperativas del Istmo Centroamericano.
PRODERE : Programa de las Naciones Unidas para Desplazados y Refugiados.
PROPEMI : Programa de Promoción de la Pequeña Y Microempresa.
PROYCOM : Proyectos Comunales S.A.
SSF : Superintendencia del Sistema Financiero.
SSA : Secretariado Social Arquidiocesano.
UNICEF : Fondo de las Naciones Unidas para la Educación y la Infancia.

Los Intermediarios Financieros No Oficiales (IFNOS) de El Salvador

Introducción

Existen experiencias de manejo de crédito fuera del sistema oficial cuyo aporte no ha sido valorado y que al parecer han tenido un impacto importante en la promoción de nuevos agentes económicos y sociales. Instituciones dentro del sector cooperativo no oficial, organizaciones no gubernamentales, bancos informales son algunos tipos de entidades que están accionando en la atención a sectores productivos que se encuentran al margen de las políticas gubernamentales.

Estas instituciones que hemos denominado Intermediarios Financieros No Oficiales (IFNOS) son una expresión de la sociedad civil que no se está interpretando con suficiente celeridad. Constituyen, sin embargo, el germen de un potencial sistema financiero alternativo destinado a cumplir el objetivo de democratizar el crédito; objetivo no alcanzado ni con los procesos de "modernización" de los años 70, ni con la nacionalización de la banca de los años 80 y que tampoco puede esperarse que se logre con el proceso de reprivatización de los 90.

En un afán de contribuir a llenar ese vacío de conocimiento, el presente estudio identifica algunas características y la dinámica financiera institucional de los IFNOS, a partir de un estudio de casos. En tal sentido, el trabajo representa una introducción a la intermediación financiera de los entes no oficiales y al estudio de las barreras de tipo institucional que bloquean su desempeño y permanencia.

Los IFNOS: Definición

El Sistema Financiero Nacional (SFN) lo conforman diversos entes que se dedican a la intermediación financiera. La mayoría de análisis sobre el SFN en El Salvador dividen el sistema financiero a partir de si existe control o no de la Superintendencia del Sistema Financiero (SSF). Los intermediarios no

regulados serían el conjunto de empresas, personas e instituciones que brindan crédito sin ningún control de la SSF, por ejemplo, ventas de vehículos, montepíos, casas de préstamos, proveedores, beneficiadores de café, etc.

Con un enfoque similar, un estudio reciente divide la composición del Sistema Financiero Nacional en sector formal e informal,¹ identificando tres tipos de intermediarios financieros informales: individuales, cooperativas y empresas. La informalidad del crédito se presenta al no existir requisitos uniformes para los contratantes; éstos firman diversos documentos con fuerza legal para obtener los financiamientos. Así, los intermediarios individuales otorgan crédito informal generalmente a amigos y a familiares sin tasa de interés ó en condiciones sumamente blandas; las cooperativas de ahorro y crédito ofrecen una amplia gama de servicios financieros que ocupan el espacio de los entes formales; y las empresas, cuyo servicio básico lo constituye el otorgamiento de créditos en especie a sus clientes, préstamos a empleados, socios de negocios o a clientes.

En este trabajo, proponemos una nueva categoría de análisis, la de Intermediarios Financieros No Oficiales (IFNOS), para referirnos a un conjunto de instituciones que brindan financiamiento a sectores de bajos recursos económicos, al margen de las regulaciones de la Superintendencia del Sistema Financiero (SSF).

Los IFNOS, en su mayoría, son instituciones formales organizadas legalmente para desarrollar proyectos con sectores de bajos recursos económicos, como en el caso de las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs). Mucho más definido en su ámbito de trabajo encontramos al Sistema de Financiamiento del Sector Cooperativo No Oficial, el cual en El Salvador se encuentra organizado bajo la figura de intermediario financiero y regulado por un marco especial en la Ley General de Asociaciones Cooperativas.

¹ FUSADES. *El Sector Financiero Informal en El Salvador*. Documento de Trabajo No. 29. Noviembre de 1991.

Utilizamos la denominación de intermediarios no oficiales para estas instituciones, porque siendo entes formales que desarrollan actividades de intermediación financiera, no están consideradas en la definición de sistema financiero de la Superintendencia del Sistema Financiero.²

En su mayoría, los IFNOS, funcionan como instituciones de financiamiento a pequeños empresarios, organizaciones comunales y cooperativas. Su influencia económica es de difícil cuantificación y sus montos globales de crédito no se encuentran registrados en cuentas financieras nacionales.

Los IFNOS en el Sistema Financiero Nacional

Aclarado nuestro concepto de IFNOS, podemos proceder a ubicarlos dentro del sistema financiero nacional. Para ello definimos a las Instituciones Financieras Oficiales (IFOS) como el conjunto de instituciones que se dedican total o parcialmente a la intermediación financiera que cuentan con el reconocimiento de la Superintendencia del Sistema Financiero (SSF). La banca comercial, el sistema de ahorro y préstamos hipotecario y la banca de fomento representan el centro de este Sistema Financiero Oficial, que es regulado por el Banco Central de Reserva y la Superintendencia.³

² Para efectos del presente trabajo, los IFNOS son: FEDECACES; FIDECOOP; BANCOMO; Servicio crediticio de AMPES; Fondo de Crédito de FEDECOOPADES, PROCOMES, ICCO-COACES, ICCO-CONFRAS; Bancos Comunales del CAM. Existen otras ONGs que al menos cuentan con servicios crediticios, entre ellos: ASDI, PROCADES, CARITAS ARQUIDIOCESANA, CND, CIDEP, DEICO-FIA, FUCRIDES, FUMA, FUNDAMAV, FASTRAS, FUNPROCOOP, FUNDASAL, FUSADES-PROPEMI, IBES, SSA, COFICOL, entre otros.

³ De acuerdo a la definición de la Superintendencia del Sistema Financiero (SSF), el Sistema Financiero Oficial está integrado en El Salvador por las siguientes instituciones: Banco Central de Reserva; Bancos Comerciales, Banco Hipotecario y Asociaciones de Ahorro y Préstamo; Banca oficial de fomento (Banco de Fomento Agropecuario, Banco Nacional de Fomento Industrial, Fondo de Financiamiento y Garantía para la Pequeña Empresa, Federación de Cajas de Crédito); Instituciones oficiales de Previsión (Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos, Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada, Instituto Salvadoreño del Seguro Social), Instituciones de Seguro; Bolsas de Valores y Mercancías; Financiera Nacional de la Vivienda. (Ley Orgánica de la Superintendencia del Sistema Financiero. Art.

Como muestra el Gráfico 1, dentro del sistema financiero oficial podemos identificar sub-sistemas como el de ahorro y préstamo hipotecario, y que como su nombre lo indica está destinado a promover el ahorro interno y la inversión en bienes hipotecarios. Dado que únicamente los bancos comerciales e hipotecario están habilitados para el manejo de los depósitos en cuenta corriente, las asociaciones por su figura jurídica de "financieras" no están autorizadas para captar este tipo depósitos, sino solamente depósitos de ahorro y certificados de depósito a plazo fijo.⁴

La banca comercial, constituida por los bancos comerciales y el Banco Hipotecario de El Salvador; está ligada a la política financiero crediticia del país y desarrolla un amplio espectro de actividades financieras reguladas por la disponibilidad de ahorros financieros en la economía.

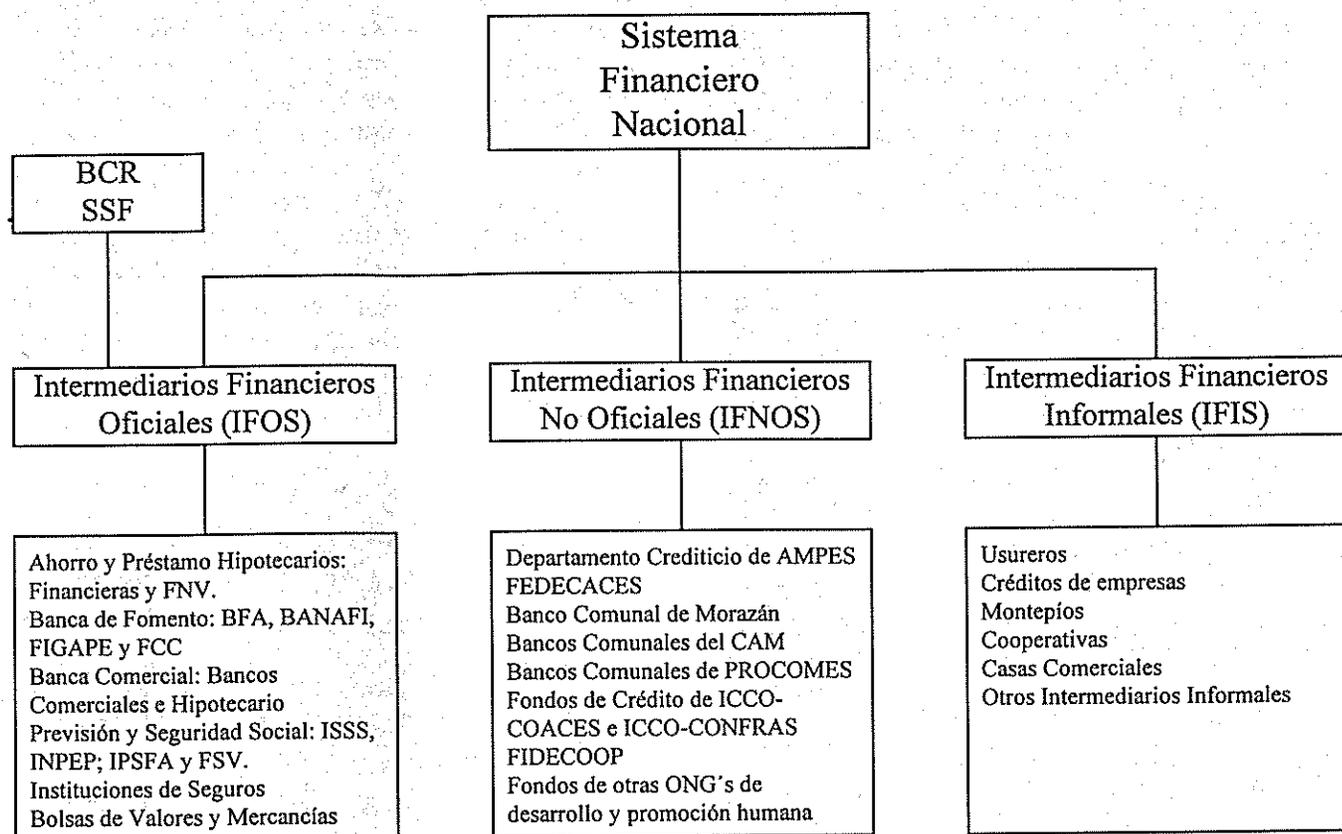
Al interior del sistema financiero oficial existe lo que se ha denominado "banca de fomento", constituida fundamentalmente por cuatro instituciones: el Banco de Fomento Agropecuario de El Salvador (BFA), la Federación de Cajas de Crédito (FEDECCREDITO), el Fondo de Financiamiento y Garantía para la Pequeña Empresa (FIGAPE) y el Banco Nacional de Fomento Industrial (BANAFI). Formalmente, la función principal de estas instituciones es facilitar el desarrollo de los sectores agropecuario, informal, micro y pequeña empresa industrial y de servicios. La banca comercial también maneja diversas líneas de financiamiento o fomento a la producción pero sin especialización alguna, debido al poco desarrollo de la banca de fomento en el país.

El Gráfico 1 también nos muestra que además del Sistema Financiero Oficial que la Superintendencia ha definido, en el sistema financiero nacional también actúan el Sistema Financiero No Oficial y el Sistema Financiero Informal; el primero que corresponde al conjunto de instituciones formales que intervienen en la intermediación desde formas jurídicas distintas a las de los bancos y financieras; y el segundo, al conjunto de empresas y personas que desarrollan actividades de intermediación sin regulaciones del BCR y la SSF, sobre lineamientos del Código de Comercio, reglamentos y leyes específicas, y en el caso de los usureros, totalmente al margen de la ley.

No. 2, Decreto Legislativo No. 628. Diario Oficial No. 278, Tomo 309, 10 de diciembre 1990.)

⁴ Banco Central de Reserva de El Salvador. Ley de Bancos y Financieras, Art. 51. pp-56.

Gráfico 1



Los IFNOS como respuesta al problema de acceso al crédito

El limitado acceso al crédito representa el factor estructural que ha propiciado el desarrollo de los IFNOS. En efecto, las instituciones financieras oficiales han avanzado poco y más bien han retrocedido en los últimos años en el objetivo de atender las necesidades de crédito de los sectores que tradicionalmente han sido marginados del sistema.

En el caso de la banca comercial, el Cuadro 1 muestra la concentración del crédito en la gran empresa a la cual se destina más del 75% de la cartera de préstamos, así como la tendencia a la reducción, en términos relativos, del financiamientos para la pequeña y mediana empresa. La meta de un 2% de la cartera total de los bancos que establecía el marco regulatorio para el sector informal y los

microempresarios apenas se logró alcanzar en los últimos años de los ochenta.

Cuadro 1
Banca comercial de El Salvador:
Cartera de préstamos por tamaño económico de usuarios
(Estructura Porcentual)

Tamaño de Empresa	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Micro	----	1.3	2.0	2.0	2.0	2.2
Pequeña	15.0	13.3	14.6	13.4	11.5	13.2
Mediana	8.7	7.6	8.1	7.7	8.2	6.7
Grande	76.3	77.8	75.3	76.9	78.3	77.9
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

NOTA:

Microempresas: activos hasta \$100,000.00

Pequeña Empresa: activos entre \$100,000.00 y \$750,000.00.

Mediana Empresa; activos entre \$750,000.00 y \$2,000,000.00.

Gran Empresa; activos mayores de \$2,000,000.00.

FUENTE: BCR. Memorias de Labores, varios años.

La reforma bancaria que se puso en marcha luego del golpe de estado del 15 de octubre de 1979, pretendía "democratizar" la distribución del crédito. Se creía entonces que la nacionalización de la banca permitiría una mayor justicia en la asignación, pero como se ve la concentración del crédito continuó siendo uno de los problemas de fondo que no se pudieron resolver mediante el simple proceso de nacionalización.

El problema de fondo, como apunta Salazar, es que: "la nacionalización no introdujo cambios en un sistema diseñado para cubrir las necesidades de las empresas grandes del sector formal, operando con financiamiento a largo plazo, y ceñido al objetivo de obtener rentabilidad."⁵

En la misma línea, CENITEC ha señalado que: "los criterios del otorgamiento del crédito de la banca nacionalizada no variaron significativamente de los de la banca privada de antaño, pues la orientación del mismo siempre ha obedecido a los criterios de garantía suficiente, capacidad de pago del cliente y reciprocidad de éste en el mantenimiento de una cantidad adecuada de depósitos en el banco respectivo."⁶

En efecto, las exigencias de los tipos de garantías por parte de la banca comercial, prácticamente hacen los recursos inaccesibles a los pobres. Sin embargo, la regla no se aplica para quienes tienen recursos, ya que predominan las garantías solidarias sobre las hipotecarias y prendarias, existiendo incluso dentro de los bancos la categoría de clientes de confianza.

En el marco de las instituciones de fomento (BFA, FEDECCREDITO y FIGAPE), resalta en años recientes la reducción de usuarios del sistema. El Cuadro 2 muestra que hacia 1990, los usuarios de crédito de estas instituciones se habían reducido casi a la mitad del nivel de 1987, lo cual es indicativo de la tendencia restrictiva del crédito por parte de la banca de fomento.

Entre los factores que inciden en el problema de acceso al crédito en el marco de las instituciones financieras oficiales se tienen: la escasez de garantías reales; políticas crediticias orientadas hacia los sectores tradicionales; financiamiento creciente-

mente orientado por las políticas de ajuste. En algunos casos también incide la ausencia de registros contables sistematizados por parte de los demandantes, así como la deficiente presentación y justificación del proyecto a financiar.

Ahora bien, cuando eventualmente se obtiene crédito se enfrentan otros problemas, entre ellos, elevadas tasas de interés; insuficiencia en los montos de recursos aprobados; retrasos en los desembolsos; falta de asistencia técnica oportuna y adecuada; tasas de rentabilidad de los proyectos financiados que llevan a caer en situación de mora; deficiencia administrativa en los agentes productivos; baja capacidad empresarial.

Cuadro 2
Banca de Fomento de El Salvador:
Usuarios de Crédito por Fuente
Institucional

Institución	1986	1987	1988	1989	1990
FEDECCREDITO					
Usuarios	4,678	3,530	2,669	2,202	2,102
Variación (%)	--	-24.5	-24.4	-17.5	-4.5
BFA					
Usuarios	4,344	3,143	2,055	1,902	2,199
Variación (%)	--	-27.6	-34.6	-7.4	+15.6
FIGAPE					
Usuarios	2,913	5,314	3,064	3,656	1,739
Variación (%)	--	+82.4	-42.3	+19.3	-52.4
TOTAL					
Usuarios	11,935	11,987	7,788	7,760	6,040
Variación (%)	--	+0.4	-35.0	-0.4	-22.2

FUENTE: FUSADES, *La Micro y Pequeña Empresa en El Salvador*, Boletín Económico y Social No. 66 y cálculos propios.

Siendo la falta de acceso al crédito uno de los problemas de mayor relevancia para el productor rural, el micro y pequeño empresario, los IFNOS pretenden hacer llegar recursos en forma de crédito a proyectos productivos que no son sujetos de crédito por parte del sistema financiero oficial.

⁵ Salazar, Héctor. *Sector Informal y Desarrollo en El Salvador*. INSIDE, 1a. ed. Editorial Universitaria, San Salvador, 1992, pp-60.

⁶ Abrego, L. y Otros, *La Gestión Económica de ARENA. La Reforma del Sistema Financiero. ¿Es oportuna la Reprivatización?*. CENITEC, Política Económica, Vol. I, No.2, Agosto-Septiembre 1990, pp. 7.

Los IFNOS como Expresión de la Sociedad Civil

Como se mencionó, la falta de acceso al crédito por parte de amplios sectores de la población, representa el factor estructural que crea condiciones básicas para el surgimiento de los IFNOS. Sin embargo, como el estudio lo demuestra, el rol de distribución de crédito y otras formas de intermediación, surgen en contextos institucionales mas amplios. Estas funciones estan inmersas en la institucionalidad de la sociedad civil, cuya articulación y funcionalidad se distingue del Estado y de la formas organizativas tradicionales de la sociedad política.⁷

El surgimiento de los IFNOS en El Salvador está vinculado al proceso de desarrollo de las Organizaciones No-Gubernamentales (ONGs), entendidas como instituciones dedicadas a la gestión y ejecución de proyectos de desarrollo, asistencia y promoción humana de poblaciones específicas. Según sus propias definiciones, son instituciones que trabajan para potenciar a "nuevos agentes y sectores económicos" a través de los servicios crediticios,

⁷ La definición que utilizamos para sociedad civil es en sí un objeto de constante estudio y revisión hoy en día. Resulta ser un tema, que en comparación a la literatura sobre el estado y el mercado, está "sub-teorizado," y su definición casi siempre se remite a contextos históricos concretos.

Con la dimensión de los cambios actuales en los estados-nacionales y el mercado mundial, resulta necesario mayor definición analítica sobre la definición de sociedad civil y la distinción entre lo "privado" y lo "público" como ámbitos fácilmente confundibles con los intereses y el accionar del Estado y del mercado. Cuando nos referimos a la problemática del desarrollo, son estos dos "actores" a quienes tradicionalmente se atribuye el rol de la determinación del tipo y estilo de desarrollo que resulta en un país dado. Sin embargo, con los fracasos sociales de los modelos basados en la omnipotencia de cualquiera de los dos, se está abriendo campo a la proyección de la lógica de los intereses ciudadanas -una esfera autónoma de debate, crítica, organización y proposición- que responde a los intereses sociales de la población.

Es en este terreno que, ubicamos la potencialidad de las instituciones de la sociedad civil, quienes tienen una necesidad de recuperar su papel como instituciones públicas, frente a las del estado y las del mercado.

(Para una discusión sobre el tema ver: Alan Wolfe, *Three paths to Development: Market, State and Civil Society*. New School for Social Research, New York, August 6, 1991 y Rajesh Tandon, *Civil Society, the State, and Roles of NGO's*, Institute for Development Research Reports, Vol.8, No.3, Boston, August, 1991).

como parte de una respuesta que busca alternativas socioeconómicas para sectores de escasos recursos, en los espacios que el Estado no cubre o ha abandonado.⁸

De especial interés, para este estudio, fueron los IFNOS que surgieron para mitigar los efectos directos de la guerra y que poco a poco se fueron convirtiendo en organizaciones de promoción y desarrollo, hasta llegar a manejar programas y proyectos destinados a promover el desarrollo de comunidades, grupos y personas afectadas por condiciones generales de pobreza.

Algunos IFNOS fueron creados explícitamente como instrumentos de "compensación social" de los impactos del proceso de ajuste estructural, es decir para mitigar los costos de las políticas económicas que prometían excluir aún mas sectores de la capacidad de sobrevivencia. Así, su objetivo era atacar la pobreza en sus manifestaciones cotidianas, y principalmente proveer fondos a grupos con bajísima o ninguna capacidad de ahorro.

En el caso del primer grupo de IFNOS, es importante destacar el hecho que desarrollaron estrechos contactos con la cooperación internacional, tanto no-gubernamental como no gubernamental. Esto ha permitido que los IFNOS hayan podido desarrollar proyectos de mediano plazo, constituir fondos rotativos, crear bancos comunales y fortalecer a sectores sociales que son prioritarios según su visión del desarrollo.

Otro motivo para el surgimiento de los IFNOS es la informalización de la economía; las rigideces del marco jurídico de los intermediarios financieros oficiales; y el mismo proceso de ajuste que tiende a excluir cada vez más sectores (de pocos recursos) del acceso al crédito oficial.

El rol de la intermediación financiera de los IFNOS, incluyendo y llenando más allá de la prestación de créditos, reviste especial importancia para el desarrollo de la producción de agentes económicos que atienden y, eventualmente, para el fomento de una estrategia de desarrollo económico y social que recoge la lógica y los intereses permanentes de la sociedad civil.

⁸ Para mayor elaboración sobre este punto, ver: Victor González, *Las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs): Nueva Expresión de la Sociedad Civil Salvadoreña, Un estudio histórico y analítico de las ONGs en la década de los ochenta*. PREIS, San Salvador, Agosto, 1991

Institucionalidad y Organización de los IFNOS

En el Cuadro 3 se presenta el tipo de organización y situación legal de los IFNOS que fueron objeto de estudio en este trabajo. Como se aprecia, en nuestra muestra solamente el sector cooperativo posee un marco jurídico completo que les permite realizar operaciones financieras; es el caso de FEDECACES, organización cooperativa de segundo grado legalmente inscrita para el manejo de recursos del sector, y FIDECOOP, una corporación privada de apoyo al sector cooperativo.

Algunos IFNOS como es el caso de CAM y CREDIAMPES asumen una figura organizativa de ONGs con estatutos aprobados por el Ministerio del

Interior. Legalmente no se encuentran autorizados para el desarrollo de actividades de intermediación financiera, aunque el marco de ONGs sí les permite el desarrollo de proyectos con los grupos objetivos.

Otras instituciones tienen programas crediticios destinados a financiar proyectos de comunidades en el marco organizativo de ONGs, como es el caso del BANCOMO y PROCOMES. Estas instancias poseen un alto grado de autonomía en su gestión y dirigen su acción a comunidades organizadas, específicamente en la Comunidad Segundo Montes y comunidades marginales del Área Metropolitana de San Salvador, respectivamente.

Finalmente, hay IFNOS que manejan programas de crédito para el desarrollo de proyectos en el sector informal, que constituyen programas de asistencia crediticia en varias modalidades que van desde insumos a pequeñas inversiones.

Cuadro 3
Organización e Institucionalidad: IFNOS Representativos

	TIPO DE ORGANIZACION	SITUACION LEGAL	ACTIVIDAD DE INTERMEDIACION
CREDI-AMPES	Servicio crediticio.	ONG, con estatutos aprobados por el Ministerio del Interior.	Apoyo financiero a membresía de AMPES y aspirantes a miembros.
BANCOMO	Banco de la Comunidad Segundo Montes y Vecindad.	Organismo de apoyo financiero, a la Comunidad Segundo Montes	Apoyo financiero a la comunidad.
CAM	ONG	Personería jurídica aprobada por el Ministerio del Interior.	Apoyo financiero a mujeres de escasos recursos.
FEDECACES	Cooperativa de 2o. grado del sector ahorro y crédito.	Posee personería jurídica.	Recibir depósitos de ahorro y aportaciones de las asociaciones coop.
PROCOMES	Programa de crédito comunal de PROYCOM, SA DE CV.	Sociedad anónima.	Apoyo financiero a comunidades AMSS.
FIDECOOP	Corporación de utilidad pública, sin fines de lucro, destinado al servicio del movimiento cooperativo.	Personería jurídica Aprobada por el Ministerio del Interior	Captación de fondos para inversiones de capital o proyectos en el sector cooperativo.

FUENTE: Elaboración propia en base a información proporcionada por IFNOS.

Operaciones Activas y Pasivas de los IFNOS

El Cuadro 4 resume las operaciones activas y pasivas de nuestra muestra de IFNOS. Por el lado de las operaciones activas se observa una tendencia a la especialización de algunos IFNOS en proveer crédito a grupos específicos. CREDIAMPES, por ejemplo, se ha especializado en pequeños créditos a microempresarios urbanos, abriendo sucursales en Soyapango, Santa Tecla, San miguel y San Salvador; en el caso del CAM, el grupo mas importante son las mujeres. El BANCOMO, ha tratado de guiarse por las operaciones crediticias de la banca comercial; FIDECOOP financia únicamente proyectos de inversión.

El Cuadro 4 también muestra que las operaciones pasivas realizadas por los IFNOS, basicamente se apoyan en recursos externos otorgados principalmente bajo la forma de donación por instituciones como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID), GTZ, ICCO, CARITAS, OXFAM, Programa de las Naciones Unidas para Refugiados y Desplazados (PRODERE), etc.

La imposibilidad de iniciar operaciones pasivas que permitan intermediar flujos financieros del público hacia las actividades que atienden, por lo general, hace que los IFNOS terminen administrando un fondo rotativo dirigido a personas de escasos recursos económicos.

Tal situación representa una gran restricción para el desarrollo de las actividades de los IFNOS, por lo que éstos se han visto obligados a inventar mecanismos de captación de ahorros que permitan brindar un servicio crediticio creciente y extenderlo a otros usuarios. Entre los principales mecanismos de este tipo observados tenemos los siguientes:

- Ahorros voluntarios: Estos se depositan en una cuenta de ahorros de los grupos solidarios, quienes establecen una cuota fija; posteriormente los grupos administran sus propios fondos.
- Capitalización de intereses: Este mecanismo consiste en pasar al fondo rotativo una parte de los intereses que pagan los usuarios de esa forma se aumenta el capital del fondo rotativo y a los usuarios se les da crédito creciente.
- Retención de un porcentaje del monto otorgado, como garantía para contingencias y otros usos del proyecto.

Cuadro 4
Operaciones Activas y Pasivas de los IFNOS

IFNOS	Operaciones Activas	Operaciones Pasivas
AMPES	Créditos a micro y pequeños empresarios.	Fondos: PRODERE, GTZ y BID.
CAM	Créditos a grupos solidarios.	Fondos: AID, UNICEF, BID, CEE, empresa privada salvad.
BANCOMO	Créditos para comercio, producción y servicios.	Depósitos a plazo fijo, cuenta de ahorro, cambio de moneda extranjera, cambio de cheques.
FEDECACES	Créditos para producción, comercio, consumo, inversión y consolidar deudas	Aportes de asociados, donaciones, préstamos (BCR, CASA, AID, COLAC-BID, COLAC-PROCOOPCA, BCIE, CHF.
FIDECOOP	Créditos para inversión.	Donaciones: CARITAS, CCS, CCC-CA, PROCOOPCA, OXFAM AMERICA.
ICCO-CONFRAS	Créditos fondo rotativo.	Donación (ICCO).
PROCOMES	Créditos pequeña y microempresa.	Donaciones.

FUENTE: Elaboración propia en base a información proporcionada por IFNOS.

A diferencia de los IFNOS, los intermediarios financieros oficiales (IFOS) manejan el monopolio de los depósitos y una amplia gama de operaciones que al final de cada ejercicio se traduce en productos de operación y utilidades netas.

El Cuadro 5, que contrasta las operaciones pasivas para los dos sistemas, muestra que en el caso de los IFNOS son apenas tres los mecanismos básicos de captación de recursos: donaciones, préstamos y cuentas de ahorro de las asociaciones cooperativas. Solamente FEDECACES, ha manejado líneas de crédito del Banco Central.

Asimismo, solamente en el sector cooperativo se presenta la posibilidad de captar fondos externos para inversión, sea de infraestructura, capital fijo, capital de trabajo; es el caso de FIDECOOP que capta dinero para inversiones en el sector cooperativo.

El sistema de IFNOS, además de tener reducidas fuentes de financiamiento, posee poca integración horizontal debido a que tiene compartimentalizados los montos aprobados para proyectos. Esta situación imposibilita la asistencia financiera entre ellos, lo cual de producirse podría ser un factor de desarrollo para este tipo de intermediarios.

A excepción del sistema cooperativo de ahorro y crédito, la captación de ahorro nacional bajo la forma de depósitos no es practicada por el resto de los IFNOS, lo que implica una seria limitante en términos de sostenibilidad de la gestión financiera, ya que si bien actualmente existe un relativo acceso al ahorro externo a través de la cooperación internacional, en el mediano plazo seguramente dicho acceso se verá reducido porque la cooperación internacional tiene actualmente otras áreas de interés en el mundo.

Un aspecto a resaltar con relación a las donaciones, es que las mismas generalmente constituyen paquetes de proyectos dirigidos a poblaciones objetivas, razón por la cual se ha dicho que se trata de adaptar las personas al crédito y no el crédito a las personas y sus necesidades.

A menudo también se amarran los recursos a concepciones de trabajo preestablecidas, tendiéndose a buscar la eficiencia a partir de esos financiamientos. Por ejemplo, los fondos GTZ y AID que trabajan, respectivamente, CREDIAMPES y CAM, están ligados a metodologías de trabajo que buscan la eficiencia. Sin embargo, no puede esperarse que la gestión económica de los IFNOS se

haga totalmente en función de la rentabilidad financiera.

Cuadro 5 **Operaciones Pasivas o Fuentes de Recursos: IFNOS Vs. IFOS**

Intermediarios Financieros No Oficiales (IFNOS)
<ul style="list-style-type: none"> - Donaciones provenientes de la coop. internacional. - Fondos rotativos. - Préstamos (caso FEDECACES). - Aportaciones. - Depósitos (Coop. de ahorro y crédito, BANCOMO, Bancos Comunales).
Intermediarios Financieros Oficiales (IFOS)
<ul style="list-style-type: none"> - Depósitos a la vista, a plazo, de ahorro, en divisas. - Cédulas hipotecarias. - Fideicomisos. - Títulos de capitalización. - Comisiones de inversión. - Reservas técnicas. - Reservas matemáticas. - Préstamos externos. - Préstamos interbancarios. - Préstamos del Banco Central. - Capital y reservas de los accionistas.
<p>FUENTE: IFNOS y Balances del Sistema Financiero.</p>

Un problema de particular importancia en el caso del ahorro financiero para los IFNOS, consiste en la poca generación de ahorro en los sectores productivos y consumidores atendidos; además, gran parte del ahorro generado pasa a ser colocado en instituciones financieras oficiales. Para el caso de los IFNOS, dicha situación tiene su explicación en el sentido de que no existe una institución tal que pueda ofrecer los servicios del sistema financiero oficial.

Características del Crédito de los IFNOS

Objetivos del Crédito

En general los IFNOS se plantean como objetivo combatir la pobreza, así como promover la creación de ahorros y la organización de los grupos por medio de la gestión solidaria o cooperativa.

Los alcances de los objetivos de cada institución dependen de su naturaleza variando desde la identificación de objetivos dirigidos al núcleo familiar hasta una visión estratégica del desarrollo nacional como en el caso del movimiento cooperativo. (Véase el Cuadro 6 para una lista de objetivos del crédito que se plantean los IFNOS de nuestra muestra).

Los Sujetos de Crédito.

Los sujetos de crédito de los IFNOS se concentran en los micro y pequeños empresarios, familias de comunidades pobres, mujeres de escasos recursos, pequeños productores agrícolas e industriales y el sistema cooperativo.

Por su relación con el sistema oficial, los sujetos de crédito del sistema IFNOS se pueden diferenciar en tres categorías: los que no son sujetos de crédito del sistema oficial; aquellos que han perdido tal condición; y los que recurren al sistema IFNOS como un complemento del sistema oficial.

En primer lugar, tenemos el caso de los que no son sujetos de crédito del sistema oficial. A ellos se les otorgan pequeños financiamientos rotativos y se les carga una cuota de ahorro voluntario, para que luego de cierto tiempo puedan trabajar sus propios fondos, mejorar sus activos y tener acceso al sistema oficial.

Durante la primera etapa del proceso, que dura de 3 a 4 años, existe dependencia del usuario del crédito y asesoría por parte de los IFNOS. En ese tiempo el beneficiario ha ido obteniendo crédito creciente de los IFNOS y se supone que ha ido mejorando su situación económica, hasta lograr lo que los IFNOS han denominado la "promoción" que es cuando el usuario ha acumulado su cuota de ahorro que le permite trabajar con sus propios fondos.

Otra modalidad, es no lograr la promoción a ese nivel de desarrollo sino acompañarlos en un proceso de desarrollo más largo vinculado al trabajo comunal campesino o cooperativo, que involucra el mejoramiento de las condiciones de vida de los beneficiarios del financiamiento de los IFNOS.

Tenemos luego el caso de aquellos que han perdido la condición de sujetos de crédito del sistema oficial, generalmente debido a una alta morosidad que los sacó del acceso al crédito oficial recurriendo al sistema IFNOS. A estos, los IFNOS otorgan crédito para mantenerlos en el proceso productivo mientras se soluciona el problema de la morosidad.

El tercer caso es el de aquellos que son sujetos de crédito del sistema oficial, pero que reciben un crédito complementario de los IFNOS, ya sea para insumos o capital de trabajo. Este caso es común en el sector cooperativo; muchas cooperativas reciben financiamientos deficientes teniendo que recurrir al sistema IFNOS.

Hay otro tipo de beneficiarios que tienen acceso al crédito oficial, pero por las rigideces de las garantías que solicita prefieren trabajar con los IFNOS, en el caso de unidades formales del movimiento cooperativo que trabajan con los IFNOS porque estos interpretan mejor sus aspiraciones del desarrollo económico y social.

Destino del Crédito

Como muestra el Cuadro 6, el crédito de los IFNOS se destina prácticamente a todos los sectores económicos (comercio, industria, agropecuario, servicios, vivienda y capital de trabajo) y a los sectores de bajos ingresos que como norma general no son sujetos de crédito por parte del sistema oficial.

Monto de los Créditos

Los montos de los créditos oscilan en un margen de \$400 para crédito solidario de mujeres y microcréditos a comerciantes de los mercados o comunidades marginales, hasta \$100,000 que es el límite máximo que tiene en promedio la micro y pequeña empresa (Cuadro 7).

En el caso del sector cooperativo existen financiamientos para inversiones y vivienda por montos mucho más elevados.

Cuadro 6
Sujetos, Destino y Objetivos del Crédito de los IFNOS

IFNOS	SUJETOS	DESTINO	OBJETIVOS
AMPES	Micro y pequeños empresarios que ya estén realizando actividades productivas	Micro empresa en sectores de comercio, industria y servicios.	Atender sectores con capacidad económica pero sin acceso al crédito. Liberar agentes económicos de agiotistas para que puedan desarrollarse en mejores condiciones. Fomentar actividades económicas de micro y pequeña empresa.
BANCOMO	Familias de la comunidad.	Agricultura, avío, inmobiliario, capital de trabajo, comercialización y compra de animales domésticos. Créditos a organismos.	Otorgar crédito en forma ágil y oportuna a sectores que no tienen acceso a la banca comercial. Fomentar desarrollo de empresas de propiedad comunal y creación de infraestructura para el desarrollo y tecnología apropiada. Contribuir a independencia económica de usuarios.
CAM Bancos Comunales	Mujeres de escasos recursos.	Actividades rentables de autoempleo para grupos de ayuda mutua.	Promover creación de ahorros familiares, mejorar condiciones de grupo familiar y romper el círculo vicioso de la pobreza. Lograr apoyo mutuo entre miembros para transformar su actitud hacia la vida, substituyendo el "no puedo" con el "si puedo". Escapar del usurero.
CAM Microempresarios	Microempresarios	Capital de trabajo para microempresarios con experiencia.	
FEDECACES	Cooperativas afiliadas y no afiliadas. Otras instituciones.	Otorgar recursos financieros a coops. de ahorro y crédito para reforzar su capital de operación..	Fortalecer económica y financieramente a cooperativas de ahorro y crédito afiliadas, mediante préstamos directos y la intermediación de fondos de fuentes internas, externas, nacionales y extranjeras.
Cooperativas afiliadas a FEDECACES	Asociados: personas naturales y jurídicas.	Financiar actividades productivas, comerciales y de consumo de asociados	Impulsar desarrollo económico y social mediante préstamos a asociados destinados a financiar actividades productivas y otras necesidades personales.
FEDECOOPADES	Coops. afiliadas, con posibilidad de afiliación, o en formación con apoyo de FEDECOOPADES	Granos básicos, frutales, hortalizas, ornamentales, agroindustria, ganadería, maquinaria y equipo de apoyo a la producción.	Procurar el fortalecimiento económico, financiero y social de FEDECOOPADES y de las asociaciones cooperativas. Incrementar el capital social y la capacidad financiera tanto de la Federación como de las cooperativas.
FIDECOOP	Cooperativas Precooperativas Federaciones	Compra edificios y equipo; inversiones agropecuarias; capital de trabajo	Contribuir al fortalecimiento económico, financiero y social de movimiento cooperativo salvadoreño.
ICCO-COACES	Cooperativas miembros de las federaciones afiliadas al programa.	Capital de trabajo para cultivos anuales tradicionales, y no tradicionales como: hortalizas, ajonjolí y okra; ganadería, artesanías, comercialización y otras actividades productivas que demuestren rentabilidad.	Asegurar disponibilidad ágil y oportuna de capital de trabajo. Promover disciplina y responsabilidad crediticia de los socios y de las mismas coops. Elevar productividad y rentabilidad de actividades de las cooperativas para desarrollar capacidad de acumulación. Lograr una experiencia crediticia exitosa que habilite a cooperativas para utilizar créditos de otras fuentes financieras. Promover integración plena de la mujer en el trabajo productivo de las cooperativas.
ICCO-CONFRAS	Cooperativas afiliadas que posean tierras. Socios en el caso de las parceleras.		
PROCOMES	Micro y pequeña empresa; Productores individuales; Iniciativas colectivas	Capital de trabajo. Actividades comunales de micro, pequeña y mediana empresa.	Apoyar y fomentar el desarrollo de la microempresa. Promover un proceso de cultura financiera que soporte la incorporación de la población marginada al juego de las finanzas tradicionales.

FUENTE: Elaboración propia en base a documentos y/o entrevistas con IFNOS.

Cuadro 7
Condiciones del Crédito otorgado por los IFNOS

IFNO	Montos	Tasa de Interés (%)	Plazos	Período de Amortización	Garantías
CREDIAMPES	¢500-¢100,000	1.75 % mensual	1 mes - 2 años.	Según rotación de actividad product.	Prendaria Firma solidaria
BANCOMO		Organismos: 14% Productores y comerciantes: 16%	De acuerdo a la actividad económica.	Según comité de aprobación del crédito.	Prendaria Hipotecaria Personal
CAM	Banco comunal: ¢400 - ¢2,400 Microempresas ¢2,000- ¢24,000	36% ajustable según expectativas de inflación y/o devaluación.	1 ciclo, equivalente a 4 meses (16 semanas).	Semanal	Solidaria
FEDECACES	Según normas (relación equivalente a ¢7.50 por ¢1.00 de aportaciones)	Producción y Comercio: 12 %- Consumo: 14% Línea especial: 12%	30 meses. Inversión: 3 años Vivienda: 15 años	Mensual	Pagarés, hipotecas, cesión de documentos.
Cooperativas afiliadas a FEDECACES	Según normas de cada coop. (relación equiv. a ¢10.00 por ¢1.00 de aportación).	Depende de la línea de crédito, no obstante el rango oscila del 14% al 24% anual.	Oscilan de 12 a 30 meses.	Mensual. Crédito agrícola en fecha adecuada a venta de cosecha.	Hipotecaria Fiduciaria Aportaciones
FEDECOOPADES	Sujetos a disponibilidades de la federación y a naturaleza de los proyectos.	De acuerdo a costo del financiamiento y la admón. del mismo. Coop. afil.: 15% Coop. no afil.: 17%	Según normas de crédito establecidas por Consejo de Administración.		-Prendaria- Personal o fiduciaria (con fiadores).- Hipotecaria.
FIDECOOP	En función del proyecto a financiar.	Inv. de mediano a largo plazo: 13%; Capital de trabajo min: 15% anual. Máx: tasa fijada por BCR.	Inversión largo plazo: 8-10 años Inv. med. plazo en equipo: 3 años max. Capital de trabajo: 1 año máx		Hipotecaria Prendaria Fiduciaria Orden irrevocable de pago.
ICCO-COACES	Sujeto a disponibilidad de Fondo Rotativo y a Normas de crédito del Programa.	14% para proy. productivos 6% para financiar proyectos de RR NN.	Máx. 5 años según naturaleza y rentabilidad de proyecto. Período max. de gracia: 2 años.	Mensual, trimestral, semestral o anual.	Orden irrevocable de pago. Otras aceptadas por comité técnico.
ICCO-CONFRAS	Según disponibilidad fondo rotativo, 50% de insumos de granos básicos hasta 1 mz/familia. 80% de cultivos no tradic. hasta 1 mz/fam..	Revisadas cada año por J.D. para que estén acordes a mercado. 18% para créd. de avío. 20% para ganadería e inversiones.	Avío: 12 meses Ganadería: 36 meses Inversiones: 60 meses		Prendaria. Solidaria. Hipotecaria.
PROCOMES	¢400 por miembro ¢3,000 - ¢15,000 p/micro empresa ¢100,000 máximo p/pequeña emp.	1.5% mensual capitalizable cada mes. 0.5% capit. del fondo. 0.5% gtos. admitivos.	6 meses	De acuerdo a la periodicidad con que el usuario realice su producción.	Fiduciaria

FUENTE: Elaboración propia en base a información proporcionada por IFNOS

Cuadro 8

Crédito de los IFNOS: Requisitos y Servicios Colaterales

IFNOS	Requisitos para Otorgamiento del Crédito	Otros Servicios Colaterales
CREDIAMPES	Que el usuario potencial se someta a un estudio socioeconómico de su empresa y grupo familiar por parte de un analista de crédito.	Capacitación administrativa. Promoción de productos. Capacitación legal y Capacitación técnica.
BANCOMO	Cuenta de ahorro. (¢25.00 mínimo)	Asistencia técnica agronómica.
CAM-Bancos Comunales.	Estar asociado al banco. Grupo de apoyo mutuo entre 20 y 50 miembros. Ahorro "voluntario" antes del préstamo.	Capacitación para promotoras y administradoras. Programa de habilitación y alfabetización de la mujer.
CAM-Microempresarios	Acuerdo de Préstamo firmado por las socias del Banco Comunal.	-Asistencia técnica individualizada y especializada según necesidades.
FEDECACES	1) Para cooperativas afiliadas: Operando según disposiciones legales vigentes y debidamente habilitadas financieramente. Personal acorde a sus necesidades y grupos directivos completos y activos. Sistema de contabilidad generalmente aceptado. Contrato de auditoría, seguro y finanza. Contar con plan de trabajo y presupuesto respectivo. Ejecutar actividades educativas. 2) Requisitos adicionales para coop. no afiliadas: Activos totales mayor o igual a ¢10,000 y ¢5,000. Deuda razonable con terceros. Por lo menos 1 año de operar en forma continúa..	Servicio de auditoría. Servicio jurídico. Servicio de protecciones (de préstamos, de ahorros, de vida colectivos de empleados, fianzas de fidelidad). Asistencia Técnica Agrícola. Asistencia Técnica admtnva.
Cooperativas Afiliadas a FEDECACES	Ser asociado de la cooperativa. Poseer solvencia crediticia y moral. Documentar la necesidad del crédito. Ser mayor de 21 años	Seguro sobre ahorros y préstamos. Asesoría en el uso del crédito
FEDECOOPADES	¢600(cert. de aport. Emp. anual). Coop. y precoop. afiliadas o no. Plan de proyecto. Información general de la cooperativa..	Asistencia técnica agropecuaria.
FIDECOOP	Cancelación de cuota de ingreso por valor de mil colones por parte de asociaciones coop. de primero, segundo y tercer grado.	Asignaciones a coop. usuarias destinatarias de FIDECOOP. Capacitación y asesoría educativa a usuarios de FIDECOOP. Asistencia técnica en producción y admón.
ICCO-COACES	Cooperativas afil. a federaciones participantes en el programa de apoyo integral..	Capacitación en administración del crédito. Asistencia técnica.
ICCO-CONFRAS	6% del monto del crédito en concepto de aporte al fondo rotativo, con fines de capacitación.	Asistencia técnica obligatoria para cooperativas beneficiarias brindada por equipos técnicos conformados por regiones geográficas.
PROCOMES	Los usuarios deben estar organizados en comunidades y asumir funciones administrativas.	Creación de comités de acuerdos a necesidades que demanden atención por parte de los bancos.

FUENTE: Elaboración propia en base a información suministrada por los IFNOS.

Tasas de Interés

Se opera bajo varias modalidades: a) siguiendo la lógica de las tasas de interés del sistema financiero, esto es, tasas del mercado o en torno a ellas; b) una tasa de interés mayor a la del mercado que incluye una cuota de ahorro voluntario; y c) las tasas de interés representan varios componentes, entre los cuales puede mencionarse: los costos de intermediación, asistencia técnica, utilidades y la mantención del valor real de los recursos prestables, principalmente cuando provienen de préstamos rotatorios de la cooperación externa, lo que implica que las tasas de interés nominal representen niveles en función de la tasa de inflación y de las variaciones en el tipo de cambio (ver Cuadro 7).

Plazos

Los plazos generalmente se asignan por ciclo comercial, industrial, agrícola y de servicios. FEDECACES, tiene crédito de largo plazo para inversiones (6 años) y para vivienda (15 años), de igual manera FIDECOOP tiene crédito para inversiones a 3, 8 y 10 años (Cuadro 7). Los plazos se definen en las normas de crédito y se asemejan a las que utiliza el sistema oficial. Los períodos de amortización se adecuan a las características de cada crédito, pero se ha observado una tendencia a las rigideces a fin de minimizar los créditos en mora.

Garantías

Contradictoriamente las garantías mas usadas, como muestra el Cuadro 7, son de tipo prendaria, fiduciaria e hipotecaria. La metodología de crédito solidario se observa que todavía no se aplica a todos los sectores, utilizandose principalmente con los grupos de mujeres, a quienes se les da capacitación y cursos de alfabetización.

Requisitos y Servicios Complementarios

Para otorgar el crédito todas las instituciones han establecido normas de crédito. Este es un aspecto institucional que se debe resaltar en el sentido que hay un desarrollo pleno en cuanto a las condiciones en que se otorgan los financiamientos.

Por su origen los IFNOS tienen una fuerte vinculación con los grupos a los cuales brindan atención, la organización y capacitación aparece como una actividad anterior a la asistencia crediticia. En algunos casos, el crédito también está acompañado de otros servicios colaterales como alfabetización, servicio jurídico y de promoción de la mujer (Ver Cuadro 8). En general los IFNOS se plantean como objetivo combatir la pobreza, así como promover la creación de ahorros y la organización de los grupos por medio de la gestión solidaria o cooperativa.

Cartera Total y Morosidad

En el Cuadro 9 se presentan datos de la cartera total y la morosidad. Obsérvese que FEDECACES, la institución mas antigua y con mayor experiencia del sistema, y cuyas normas de crédito se asemejan a las de la banca comercial, es asimismo la institución que tiene el monto más alto en cartera. Los otros IFNOS, poseen carteras de menor cuantía, son instituciones de reciente conformación que manejan financiamientos especializados.

Cuadro 9
IFNOS: Cartera Total y Morosidad

IFNOS	Cartera Total (Colones)	Morosidad (%)
ICCO-COACES	1,619,301	37.0
CREDI-AMPES	3,627,348	0.8
BANCOMO	2,500,000	---
CAM - Bancos Comunes	6,112,963	0.5
- Microempresas	2,768,500	3.7
FEDECACES	27,356,000	7.0
- Cooperativas Afiliadas	115,000,000	7.0
FIDECOOP	3,254,723	7.1
PROCOMES	150,000	20.0
TOTAL	131,517,974	

FUENTE: IFNOS.

Es importante destacar que las fuentes de recursos de las carteras son de tipo externo, por tanto, las carteras y morosidad no son producto de la intermediación financiera sino de la gestión económica de los IFNOS.

La morosidad es alta en el financiamiento de proyectos por falta de estudios técnicos, es el caso del ICCO-COACES, en cuya cartera de préstamos un sólo proyecto hace que la morosidad sea del 37% de la cartera total. El caso de PROCOMES, que tiene una morosidad del 20% de su cartera lo cual se atribuye a la "forma de llegar a la gente", esto es, "si ellos ven que es una donación aflojan los mecanismos de cumplimiento del crédito", los comités de crédito resultan entonces poco funcionales y comienzan a generar problemas dentro de las comunidades. Otro factor de la alta morosidad de la cartera de PROCOMES, es producto de las pérdidas que tienen los productores por efectos del mercado y la falta de preparación para manejar sus proyectos.

Aparte de esos casos extremos, los demás IFNOS presentan morosidad baja, ninguno de los IFNOS está al nivel del sistema oficial en cuanto a morosidad. FEDECACES es un buen ejemplo al respecto, ya que tiene una cartera diversificada muy parecida a la de los bancos comerciales; sin embargo, su morosidad es baja con relación al sistema oficial.

Los casos de CREDI-AMPES y el CAM, son sugestivos del tipo de crédito que manejan estas instituciones; su morosidad es casi cero en ambos casos, se trata de créditos a muy corto plazo dirigidos a micro empresarios y grupos solidarios. En el crédito a micro y pequeños empresarios del CAM la morosidad llega al 4% lo cual puede relacionar lo siguiente: que a medida que los montos de crédito aumentan y que los rubros se acercan a pequeñas inversiones la morosidad aumenta.

En conclusión, se puede afirmar que el sistema IFNOS es un sistema de baja morosidad, que sus mecanismos de recuperación están incluso mejor desarrollados que los del sistema oficial, a tal grado que se puede mantener carteras con morosidad cero. La relación cartera-morosidad, sugiere que las normas de recuperación están siendo bien empleadas.

Conversión de los IFNOS: Problemas y Perspectivas

En el Cuadro 10, se presentan las ideas de conversión de los IFNOS. En todos hay un elemento común: la necesidad de legalizar sus operaciones ya que en la práctica las tienen legitimadas por los usuarios de los créditos pero hace falta legalizar las

operaciones. La mayoría de IFNOS tienen derecho a desarrollar proyectos en el marco de los ONG pero, no están autorizados para actuar como intermediarios financieros, de manera que puedan acceder al ahorro interno a través de la captación de depósitos -en forma generalizada- los cuales constituyen una parte fundamental en la intermediación financiera.

Cuadro 10
IFNOS: Propuestas de Conversión

IFNOS	SITUACION ACTUAL	PROPUESTA DE CONVERSION
AMPES	ONG que presta dinero a través de contrato con los clientes.	Financiera de ahorro y préstamo formal especializada en crédito a la microempresa.
CAM	ONG que brinda créditos individuales y bajo formas solidarias a grupos de mujeres, y microempresa.	
FEDECACES	Coop. de segundo grado del sector de ahorro y crédito cooperativo.	Ampliar sus operaciones pasivas y abrir los servicios de crédito al público.
FIDECOOP	Corporación de utilidad pública al servicio del movimiento cooperativo que financia proyectos de inversión.	Financiera de inversiones al servicio del movimiento cooperativo.
PROCOMES	Programa de crédito comunal bajo la modalidad de Bancos Comunales como programa de PROYCOM, SA.	Fundación privada sin fines de lucro que brinde apoyo crediticio al movimiento comunal.
BANCOMO	Banco Comunal de la Comunidad Segundo Montes y vecindades.	Banco Comercial que desarrolle sus operaciones en la zona de Morazán.

FUENTE: IFNOS

En FEDECACES el marco de trabajo es el sector cooperativo y este tiene limitantes en cuanto a la ampliación de sus operaciones pasivas y la colocación fuera del marco cooperativo dado el marco legal específico hacia el sector que atiende.

Como se ve, la idea que tienen los IFNOS es de convertirse en financieras y bancos legalmente inscritos especializados en crédito a los sectores de escasos recursos económicos. Sin embargo, para que los IFNOS puedan impulsar exitosamente su proceso de conversión deberán superar una serie de problemas que les aquejan.

El principal problema que enfrentan los IFNOS es el marco institucional sobre el cual funciona el sistema financiero oficial y más recientemente los postulados de la reforma financiera que se está impulsando en el ámbito del ajuste estructural. Esta reforma se orienta a la liberalización total de los mercados financieros a garantizar el traslado de la propiedad a manos privadas de los Bancos Comerciales y Asociaciones de Ahorro y Préstamos.

No se encuentran indicios de que la reforma financiera vaya destinada a democratizar el crédito. Tanto por el tipo de regulación que se ha propuesto como por la concepción de la reforma que impulsa a los entes financieros oficiales a competir libremente en los mercados financieros, implican buscar la rentabilidad en las colocaciones de créditos y trabajar con garantías físicas de fácil conversión a fin de disminuir los problemas de la morosidad. Por otra parte, el cuerpo legal congruente con el programa de ajuste estructural o ignora las actividades de los IFNOS o se ha estructurado para que los IFNOS se apeguen a ese cuerpo, ignorando su especificidad. (Ver Anexo I para una discusión de los componentes principales la reforma financiera).

Además, al interior de los IFNOS se detectaron problemas comunes como un reducido staff gerencial especializado en la intermediación, con excepción del servicio crediticio de AMPES, así como personal de campo escaso, no obstante que la visión organizativa bajo la cual los IFNOS ejecutan los programas de financiamiento requiere de personal de promoción permanente. Existe una restricción presupuestal contenida en las donaciones que limita el uso de mayor personal, además de ofrecer bajos salarios los promotores no cuentan con una especialización.

En ese marco, la formalización de las operaciones de los IFNOS de producirse pasaría por dos procesos: 1) adherirse a los requisitos que exige el proceso de liberalización financiera, y 2) la

reconversión institucional interna que va desde la modificación de los estados financieros de los IFNOS hasta la redefinición de las garantías y los sujetos de crédito, para lo cual los IFNOS todavía no se encuentran preparados.

Un riesgo potencial es que los IFNOS simplemente pasen a formar parte de los sistemas de compensación social del ajuste y no cumplir una función de desarrollo. De hecho, en los últimos años los IFNOS básicamente realizaron labores de compensación social ya sea mitigando los costos sociales de la guerra o los costos sociales del ajuste económico.

Un hecho a tomar en cuenta es que las operaciones pasivas de los IFNOS, ya están siendo sujetas a un proceso de formalización. Es necesario en tal sentido hacer propuestas de reformas al marco legal que rige el sistema financiero, de tal forma que existan espacios legales para que los IFNOS desplieguen sus actividades, particularmente para obtener el respaldo legal que les permita captar depósitos. En principio, la captación de ahorros del público podría llevar a que los IFNOS compitieran por la intermediación de estos recursos con las demás instituciones oficiales.

Un problema que obstaculiza el desarrollo de los IFNOS es la falta de coordinación e integración entre ellos. Esto quiere decir que trabajan con fondos limitados, administrando los recursos que han sido donados o prestados. Tal situación disminuye la posibilidad de que la gestión de los IFNOS sea más eficaz en el sentido de tener alguna especialización en la canalización del crédito y de manejar mayores recursos por la vía de la integración horizontal, ya que no pueden optimizar en conjunto el uso de los recursos (financieros, humanos y técnicos) que muchas veces existen dentro del sistema, al tiempo que no les permite actuar en bloque frente a la cooperación internacional y los organismos financieros internacionales.

La conformación de un Sistema de IFNOS Financieros, con niveles de integración horizontal permitiría la ampliación de sus actividades. Esto implicaría la coordinación de los IFNOS manteniendo la identidad de sus programas, simplificando los procedimientos y potenciando a los grupos objetivos. Asimismo la coordinación de esfuerzos, mejoraría los esquemas de negociación entre los IFNOS y la cooperación internacional y elevaría la credibilidad de las operaciones de intermediación de los IFNOS

Ajuste, reconstrucción y el espacio de trabajo de los IFNOS

Los sujetos de crédito de los IFNOS tienen la particularidad de haber estado siempre marginados del sistema financiero oficial y de ser en la actualidad los más afectados por el programa de ajuste estructural (PAE).

En ese sentido, se puede decir que el espacio de trabajo de los IFNOS ha sido creado por la ineficiencia del sistema financiero oficial y el ajuste estructural, concretamente por las rigidez y la tendencia concentradora sobre las cual se desarrolla el proceso de reforma financiera.

La otra ruta que abre espacios de trabajo a los IFNOS son los Acuerdos de Paz entre el gobierno y el FMLN, que incluyen una plataforma mínima en el tema económico social que compromete al gobierno a definir políticas crediticias para los sectores con los cuales trabajan los IFNOS. (Ver Recuadro 1). Este marco especial derivado de los acuerdos de paz, resulta contradictorio con algunos de los planteamientos de las políticas de ajuste.

El PAE realmente no fue objeto de negociación entre el gobierno y el FMLN. El tema fue sesgado hacia el desarrollo de políticas de compensación social dejando entrever la necesidad del ajuste pero con la posibilidad de que las políticas de compensación social se dieran con mayor intensidad y eficacia. Allí se desarrollaría el Plan de Reconstrucción Nacional (PRN), tratando de compensar los efectos, tanto del ajuste como de la guerra.

Recuadro 1 Consideraciones sobre el Crédito en los Acuerdos de Paz

A. Crédito para el sector en su conjunto

El Gobierno de El Salvador velará porque el sistema financiero nacional cuente con los recursos suficientes para atender la demanda crediticia del sector agropecuario en general, y en especial para la micro y pequeña empresa, la pequeña producción campesina, incluyendo las cooperativas del sector reformado y no reformado.

Así mismo, establecerá las normas para los créditos a la producción agrícola e industrial a fin que éstos sean otorgados oportunamente y que su cuantía sea suficiente para sustentar la capacidad productiva y la comercialización de la producción. Para ese efecto, facilitará el incremento de la participación de los micro empresarios y de la pequeña empresa en la cartera de crédito de la banca comercial.

B. Participación activa de los sectores destinatarios

El Gobierno también asume el compromiso de posibilitar y promover la participación activa de los sectores destinatarios, tanto en el diseño como en la administración de programas especiales de crédito para estos sectores. Para el efecto se compromete a fortalecer la participación de organizaciones representativas de los sectores mencionados en el numeral anterior en la formulación de las políticas del Fondo de Garantía Agropecuario, FIGAPE, FEDECREDITO Y BFA, y asegurar que estas instituciones mantengan una situación financiera sólida y se conviertan en receptores de recursos externos para la canalización efectiva del crédito a la micro y pequeña empresa, pequeña producción campesina y cooperativas del sector reformado y no reformado.

C. Asistencia Técnica

El Gobierno de El Salvador diseñará e impulsará nuevos programas de asistencia técnica para propiciar una mayor productividad de los campesinos y agricultores en pequeño, particularmente en las zonas conflictivas.

D. Cooperación internacional para el sector agrícola

Dado el incremento en la demanda de crédito agrícola que resultará del Acuerdo de Paz, el Gobierno de El Salvador se compromete a gestionar recursos externos adicionales con el propósito de incluir las nuevas necesidades del sector. En ese contexto, el Gobierno gestionará recursos financieros externos para incrementar las operaciones del Fondo de Garantía Agropecuario como mecanismo para agilizar la canalización de créditos a pequeños y medianos agricultores y cooperativas de éstos, sin dañar la sanidad financiera de las instituciones de crédito.

FUENTE: GOES-FMLN, Acuerdo de Paz, Enero 1992, Mimeo.

El PRN se elaboró en base a una filosofía conciliatoria sin un proyecto debidamente estructurado, bajo la expectativa que posteriormente se abrirían las negociaciones en el seno del Foro de Concertación Económico Social. El gobierno buscó armonizar las dos partes PAE-PRN para mantener la conducción de la economía y del proceso de paz. Sin embargo, ambos presentarían fisuras importantes que no tendrían solución a corto plazo, por tanto la coherencia buscada por el gobierno estaría orientada a ajustar el ajuste a la nueva situación, así como a ejecutar el PRN.

Por otra parte, existe una tendencia a vincular las medidas de compensación social con el PRN y en ese ámbito desarrollar la intermediación de los fondos, para ello, se han creado diversas ONGs por parte del Estado y reestructurado el funcionamiento de los intermediarios financieros vinculados a las actividades de fomento y crédito a los sectores populares como es el caso de la creación de los Bancos de los Trabajadores por la Federación de Cajas de Crédito (FEDECREDITO), nuevas líneas del Banco de Fomento Agropecuario (BFA), del Fondo de Financiamiento y Garantía para la Pequeña Empresa (FIGAPE) y la inclusión de la Federación de Asociaciones Cooperativas de Ahorro y Crédito de El Salvador (FEDECACES) al esquema. Además, de una serie de ONGs que se involucrarían en las actividades del PRN.

El proceso de reconstrucción nacional ha exigido que los IFNOS operen con mayor celeridad, por la necesidad de financiar las actividades productivas de los "nuevos agentes económicos" (comunidades, repatriados, desmovilizados, discapacitados, cooperativas); es decir amplios sectores que están interactuando a nivel social, participando en la conformación de nuevas empresas, accionando en dirección a mejorar sus condiciones de vida. Por ello, la intermediación de los IFNOS se ha incrementado y en perspectiva se ve que mejorará por cuestiones de funcionalidad de las instituciones y el entorno actual.

De hecho, con los acuerdos de paz, se produce un cambio en el pensamiento de estas instituciones, ONGs y movimiento cooperativo, al pasar de una preocupación por atender los efectos de la guerra al desarrollo socioeconómico.

Históricamente los IFNOS, tenían su mercado dentro del espacio de la usura, muchos de ellos surgieron específicamente para combatirla. Antes de la década de los 80 eran pocas las instituciones

IFNOS, luego con la guerra surgieron varias con finalidad de mitigar el hambre y los efectos de la guerra, el único sistema ordenado que habría surgido en esa década era el sistema cooperativo, posteriormente fue surgiendo un sistema de ONGs que del manejo de programas humanitarios pasaron del manejo de proyectos al financiamiento de proyectos.

Si bien algunos IFNOS tienen hasta 15 años de estar organizados y operar, pero sus actividades no estaban ligadas a una idea del desarrollo económico por ello tampoco eran parte de estrategia alguna.

No obstante que en la actualidad se aprecia un cambio en la visión de los IFNOS, sus acciones concretas continúan desvinculadas de las políticas para el desarrollo.

En parte, tal situación obedece al hecho de que el nuevo modelo sustentado sobre la base de las políticas de ajuste y los programas de ajuste estructural, es simplemente un modelo de crecimiento que no incluyen políticas para el desarrollo.

Pero además, la situación apuntada tiene que ver con el hecho de que los IFNOS y sus organizaciones de base no poseen un modelo alternativo que permita identificar el potencial de los nuevos agentes económicos que pretenden impulsar.

Lo anterior significa que en realidad los IFNOS conforman crecientemente una parte de los sistemas de compensación social. De hecho muchos de los IFNOS desarrollan actividades asistencialistas en el marco de las políticas de compensación social incluidas en el programa de ajuste, que persiguen la reproducción simple de esas unidades productivas a fin de subsanar los efectos de profundización de la pobreza en algunos sectores, sin que existan planteamientos de desarrollo económico para estos grupos que se ligen a una política nacional.

En el PRN lo que se plantea es mejorar las políticas de compensación social enfocando la inversión del PRN en los grupos y zonas más golpeados por el conflicto.

Lo mismo sucede en los acuerdos de paz, por lo que no resultan infundados los temores de los IFNOS de continuar sirviendo simplemente de instrumentos de las políticas de compensación social.

Los IFNOS y el Financiamiento Tradicional

Las discusiones sobre la necesidad de cambiar el enfoque de las garantías líquidas por las solidarias es uno de los pasos más trascendentes en cuanto a cambiar algunos planteamientos sobre el financiamiento a base de gravar el capital fijo de las personas y las empresas. Es indiscutible que a nivel mundial se estudian diversas formas alternativas para hacer llegar el crédito a sectores que no cuentan con más garantía que su disposición a trabajar y su compromiso a pagar el crédito.

En el sector mujeres, actualmente se practican formas no tradicionales de financiamiento a fin de mejorar las condiciones de vida de los sectores más pobres. Algunas metodologías de trabajo se han generalizado como la que practican los "Bancos Comunales" en diversas partes del mundo.

Sin embargo, todavía no existe el marco institucional que garantice un mejor aprovechamiento de esos esfuerzos. No existen incentivos a las instituciones que realizan el trabajo de identificar a los grupos, capacitarlos y otorgarles financiamiento. Además como reflejo de lo antes mencionado existe un alto grado de incompreensión por parte de los Intermediarios Financieros Oficiales al considerar el financiamiento a los pobres como improductivo, descargando en el Estado la definición de líneas de crédito por la negativa a destinar recursos propios a ese tipo de financiamiento.

Se ha demostrado, sin embargo, que los sectores beneficiarios de los créditos de los IFNOS son sectores de alta rentabilidad. Ello por el tipo de interés al cual se colocan los fondos, por los niveles organizativos demostrados por los grupos objetivo y por el mantenimiento de las actividades productivas en un contexto adverso.

Las reglamentaciones convencionales sobre la definición de quién es y quién no es sujeto de crédito deben modificarse en las instituciones oficiales, no solamente a nivel de normas para financiar a los

microempresarios sino a considerar verdaderamente las garantías solidarias de los grupos en un espectro más amplio de actividades económicas, sino principalmente en lo que se refiere al financiamiento de activos y bienes de capital que los grupos difícilmente pueden lograr con las actuales normas de crédito.

Mucho más grave parecieran ser las rigideces con las cuales desarrolla su actividad rectora el Banco Central de Reserva, institución que ha tomado por su cuenta la reforma financiera y la supervisión del sistema a la vez, imposibilitando que la Superintendencia despliegue acciones de supervisión efectiva, tanto de los Intermediarios Financieros Informales, que en la práctica pueden llegar a tener tantos recursos financieros como los oficiales, como de los IFNOS, que constituyen una nueva forma de instituciones de financiamiento que pueden ayudar al fomento y desarrollo de nuevos agentes económicos.

A nivel económico estrictamente, se pueden señalar dos problemas de fondo que existen entre el financiamiento tradicional y los intermediarios financieros no oficiales.

1- La oferta de crédito del sistema oficial no se corresponde con la demanda. Al interior de los sectores de bajos recursos económicos se ha demostrado que se pueden invertir fondos y obtener una tasa de rentabilidad alta. El bajo índice de morosidad del sistema IFNOS nos indica que las recuperaciones del crédito son efectivas. Sin embargo, el ahorro nacional se destina a sectores de baja capacidad de pago que reciben altos subsidios directos e indirectos, por el sólo hecho de haber sido definidos con anticipación como los sectores productivos.

2- La creencia que las medidas de compensación social pueden romper el círculo de la pobreza. Esta idea podría tomarse, pero sin obviar los índices de desnutrición, muerte infantil, ignorancia, salud, vivienda, etc. que involucra la subsistencia. El crédito deberá por tanto no sólo enfocarse hacia el rompimiento de ese círculo sino a la superación de las condiciones de vida.

Anexo I

La Reforma Financiera en El Salvador

El Sistema Financiero salvadoreño se encuentra en un proceso de reforma. Esta se encamina a liberalizar el sistema, supuestamente para que las instituciones financieras oficiales sean competitivas. Se enmarca dentro del programa de ajuste estructural (PAE) que se desarrolla a partir del año 1989.

Etapas de la Reforma

El programa de reforma financiera en El Salvador se ha diseñado en cinco etapas. La primera de ellas consistió en la reestructuración de las juntas directivas de las instituciones bancarias y de ahorro y préstamo.

Luego se procedió a la evaluación de la cartera de crédito de los Bancos y Asociaciones de Ahorro y Préstamos, evaluación realizada por una firma consultora del CITIBANK.⁹ Al respecto, dicha evaluación clasificó la cartera en créditos clase A, B, C, D y E, encontrándose que el 36.7% de la cartera de crédito de los bancos comerciales era irrecuperable o de difícil recuperación (Cuadro A-1).

Cuadro A-1
El Salvador: Estructura de la Cartera de Crédito de los Bancos Comerciales

Clase de Crédito	Porcentaje de Cartera
A, B: Créditos Normales y casi normales	38.3
C: Créditos deficientes	25.0
D, E: Créditos de difícil recuperación e irrecuperables	36.7

FUENTE: BCR, Memoria de Labores, 1989.

⁹ BCR, Memoria de Labores, 1990.

Una tercera etapa del proceso estuvo referida a la constitución de reservas de saneamiento. Para ello se decretó en 1989, la Ley de Saneamiento y Fortalecimiento de Bancos y Asociaciones de Ahorro y Préstamos, mediante la cual se creó el Fondo de Saneamiento y Fortalecimiento Financiero (FOSAFFI). Como se muestra en el Cuadro A-2, al 31 de diciembre de 1991, este fondo había permutado al sistema financiero un total de \$1,077 millones con el objetivo de "habilitar" nuevamente en sus operaciones a los bancos y asociaciones de ahorro y préstamos.

Cuadro A-2
Emisión de Títulos de Saneamiento y Fortalecimiento del Patrimonio de Bancos Comerciales y Financieras
(Millones de colones al 31 de diciembre de 1991)

INSTITUCIONES	Compra de Cartera	Aporte de Capital	Total
Bancos Comerciales			
Agrícola Comercial	314.5	--	314.5
Cuscatlán	128.1	--	128.1
De Comercio	119.5	51.0	170.5
Desarrollo e Inver.	50.5	12.0	62.5
Salvadoreño	185.8	76.0	261.8
Subtotal	798.4	139.0	937.4
Financieras			
Ahorromet	37.2	--	37.2
Atlatl	112.2	--	112.2
CASA	72.3	--	72.3
Credisa	59.6	--	59.6
Subtotal	281.3	139.0	281.3
TOTAL	1,079.7	139.0	1,218.7

FUENTE: BCR, Informe Económico, 1991.

La cuarta etapa, se refiere al saneamiento y restitución del patrimonio que registraban las instituciones al 30 de noviembre de 1989 para respaldar operaciones. Para ello el BCR emitió bonos que al 31 de diciembre de 1991 alcanzaron los \$1,218.7 millones, a 10 años plazos, para que el FOSAFFI pudiera comprar la cartera en mora y fortalecer el patrimonio de los bancos y financieras.

Finalmente, en el segundo semestre de 1990, da inicio la quinta etapa del proceso, consistente en la privatización de los bancos comerciales por medio de la venta a inversionistas privados, para lo cual se emiten acciones de venta de los bancos: Cuscatlán, Agrícola Comercial, Desarrollo e Inversión, Salvadoreño y de Comercio.

En un primer momento como parte del proceso de liberalización y privatización del sistema financiero, se adoptó un esquema de tasas de interés positivas para las operaciones activas y pasivas de los bancos y asociaciones de ahorro y préstamo. Este mecanismo supuestamente estaba destinado a recuperar la confianza en el sistema y garantizar los rendimientos de los ahorrantes con tasas de interés reales positivas.

Las Nuevas Funciones del Banco Central

La reforma financiera impulsada desde el Banco Central, posee dos componentes que a la vez redefinen las funciones del Banco Central: la definición de la política financiera acorde con el programa de ajuste, política monetaria, cambiaria y de crédito y la modernización del sistema financiero que incluye el marco legal, la "supervisión preventiva", el saneamiento, la privatización, el desarrollo del mercado de capitales, los seguros y el sistema previsional.¹⁰

En el marco de la política financiera, el presidente del BCR planteaba que la misión del Banco Central debía ser: "... promover y mantener la estabilidad monetaria y desarrollar un sistema financiero eficiente y competitivo, que opere en base a los principios de una economía de mercado;..."¹¹

¹⁰ Orellana Milla, Roberto. La reforma financiera en El Salvador. Boletín Económico No. 47, Banco Central de Reserva de El Salvador, mayo 1992.

¹¹ IBID.

Las funciones propias del BCR se limitaron a garantizar la estabilidad monetaria, por lo que se disolvió la Junta Monetaria, organismo que permitía la participación de los ministros de las carteras ligadas a la economía en la planificación de la política crediticia del Banco. Además, según la nueva ley, el BCR queda imposibilitado de financiar al Estado en su conjunto quedándole solamente la facultad de brindar el aval a créditos externos.¹²

La regulación que plantea el BCR es de tipo preventivo, este tipo de regulaciones trata, en síntesis, de castigar a los intermediarios financieros por el manejo inadecuado de los recursos, estos deben estar en concordancia con la dinámica del mercado de acuerdo a criterios de los encargados de formular la política económica del país.

Reestructuración del Marco Legal

En concordancia con los postulados del ajuste y de la reforma financiera se ha procedido a la derogación de algunas leyes básicas y a la formulación de otras con el fin de adecuar el marco jurídico a la concepción del nuevo sistema financiero. Lo fundamental en esta reestructuración es crear un marco favorable al proceso de saneamiento y privatización de la banca y asociaciones de ahorro y préstamo.

Al respecto el Banco Central ha manifestado que: "...dentro de los lineamientos generales de la política económica del nuevo gobierno, los bancos comerciales y las asociaciones de ahorro y préstamos han modificado y reorientado las pautas y estrategias de su funcionamiento, para llegar a ser instituciones que, en un clima de liberalización y competencia, puedan ser privatizadas."¹³

En ese marco de liberalización, específicamente jurídico, se aprobaron la "Ley de Saneamiento y Fortalecimiento de Bancos Comerciales y Asociaciones de Ahorro y Préstamo" (1990), cuyos objetivos consistían en: restituir los patrimonios mínimos exigidos por la ley; garantizar los depósitos del público; disminuir las pérdidas; dotar al país de

¹² La nueva Ley Orgánica del Banco Central, en el Artículo 74 explícitamente prohíbe las emisiones inorgánicas destinadas a financiar el déficit del sector público.

¹³ BCR, Memoria de Labores. 1989. pp-31

instituciones sólidas y eficientes; y contribuir a la estabilización de la economía.¹⁴

En abril de 1991 se derogaron la Ley del Régimen Monetario; Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares (LICOA); el Título Noveno de la Ley de la Financiera Nacional de la Vivienda; y Ley de Control de Transferencias Internacionales. De LICOA, se dejaron vigentes el Título Cuarto referido a las Operaciones de Organizaciones Auxiliares de Crédito, por ejemplo, Bolsa de Valores y Mercancías, sobre los cuales se pretendería en el futuro elaborar marcos completos. Paralelamente, se aprobaron las siguientes leyes:

a) Ley Orgánica de la Superintendencia del Sistema Financiero, la cual tendría como finalidad vigilar el cumplimiento de las disposiciones aplicables a las instituciones sujetas a su control y le correspondería la fiscalización de las mismas.¹⁵

b) Ley de privatización de los Bancos Comerciales y de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo, que autoriza al Fondo de Saneamiento y Fortalecimiento Financiero-FOSAFFI- la venta de las acciones de los Bancos y Asociaciones de Ahorro y Préstamo a inversionistas privados.¹⁶

c) Ley de Bancos y Financieras, cuyo objetivo consiste en: "...promover el funcionamiento de instituciones financieras solventes y estables para la protección de los depositantes...", así como, "dinamizar el desarrollo de la banca privada, competitiva y que cumpla con eficiencia y eficacia la intermediación financiera, tal como lo demanda el desarrollo económico del país".¹⁷ En dicha Ley se prevé, que capitales extranjeros puedan realizar actividades financieras en el país a través de las respectivas autorizaciones para ello.

d) Ley Orgánica del Banco Central en la cual se define que su objetivo fundamental es: "velar por la estabilidad de la moneda y será su finalidad promover y mantener las condiciones monetarias, cambiarias, crediticias y financieras mas favorables para la estabilidad de la economía nacional".¹⁸

¹⁴ Decreto Legislativo No. 627. 22 de noviembre de 1990. D.O. No. 276 Tomo 309. 6 de diciembre de 1990.

¹⁵ Decreto Legislativo No. 628. 22 de nov. 1990, D.O. No. 278 Tomo 309, 10 de diciembre de 1990.

¹⁶ Decreto Legislativo No. 640, D.O. No. 280, Tomo 309, 12 de dic. de 1990.

¹⁷ Decreto Legislativo No. 765, D.O. No. 92, Tomo 311, 22 de Mayo de 1991.

¹⁸ Decreto Legislativo No. 746. 12 de abril de 1991. D.O. No. 80. Tomo 311, 3 de mayo de 1991.

Orientación de la Reforma Financiera

Este nuevo marco legal, impone una nueva dinámica al funcionamiento del Sistema Financiero, un mayor control, mejor definición y mayores barreras de entrada y usufructo a los intermediarios no oficiales. Por ejemplo, según el artículo 51 de la Ley Orgánica del Banco Central, esta institución podrá otorgar financiamiento y refinanciamiento sólo a los bancos y financieras establecidas de conformidad con la ley que regula las operaciones de los banco y financieras. De igual forma, en la misma ley, en el Artículo 53, se especifica que los financiamientos se otorgarán siempre y cuando estén dentro del marco de la política del Programa Monetario. Este programa, es parte fundamental del Programa de Ajuste Estructural.

La Ley de Bancos y Financieras, en el Artículo 5, se refiere explícitamente a la forma jurídica que deben adoptar las instituciones financieras: "Los bancos y financieras constituidas en El Salvador deberán organizarse y operar en forma de sociedades anónimas de capital fijo, dividido en acciones nominativas, con no menos de diez socios."¹⁹

Luego, la misma Ley, limita la creación de capital por medio de la emisión de bonos de fundador, en el Art. 8. Los montos para iniciar operaciones para los bancos se fijan en \$20 millones y para las financieras en \$8 millones, sujetos a la revisión de la Superintendencia cada dos años con el fin de actualizar los montos de capitales mínimos para iniciar operaciones, de manera que se mantenga su valor real. Pero en la práctica se espera que las restricciones de tipo económico aumenten.

Finalmente, el Art.43 de la Ley, restringe el ingreso al sistema por término de dos años siguientes a la vigencia de la Ley, esto quiere decir que el período termina el 22 de julio de 1993.²⁰ Congelar la entrada al sistema financiero tiene un gran significado, primero, se hizo con la intención de crear un marco de estabilidad para el proceso de saneamiento de las carteras en mora de los bancos y asociaciones, para luego proceder a la privatización.

El objetivo, era destinar la mayor cantidad de recursos financieros a liberalizar las operaciones crediticias del sistema, la apertura de otras

¹⁹ Ley de Bancos y Financieras. Art. 5.

²⁰ Ibid.

instituciones significaba proveer financiamiento y control de sus operaciones lo cual perturbaría el proceso. El saneamiento de cartera y la privatización han estado llenos de críticas en cuanto a la transparencia de las operaciones que se estaban realizando.

Es de hacer notar que la citada reforma financiera se desarrolla en un marco extremadamente rígido. Se trata solamente de regulaciones para facilitar las operaciones de la banca privada, sentar las bases

para el establecimiento de los mercados de valores (bolsas de valores e inversiones), dejando a un lado, el ordenamiento y supervisión de los intermediarios informales, excluyendo otras formas de organización para las actividades de intermediación financiera. Este hecho toma especial relevancia dado que la economía y el sistema político actual en El Salvador exigen no apegarse a soluciones unidimensionales en lo que respecta a la búsqueda de alternativas para el desarrollo.

Bibliografía

- Abrego, Lisandro y otros. *La Gestión Económica de ARENA. La Reforma del Sistema Financiero: ¿Es Oportuna la Reprivatización?*. CENITEC. Política Económica, Vol. I, No. 2. Agosto-septiembre, 1990.
- Anaya, Max. *La Cuestión del Financiamiento Agrario No Convencional para Familias de Bajos Ingresos*. BFA-INFOPLAN No. 7. San Salvador. Junio, 1988.
- Anaya, Max. *El Enfoque FIDA para el Crédito Rural*. BFA-INFOPLAN No. 8. San Salvador. Julio, 1988.
- Ayala, Ruíz, Luis Alberto y otros. *Efectos Económicos de la Reforma Bancaria del 1980 sobre los Grupos de Poder en El Salvador*. Tesis de Grado, UES. San Salvador. Junio, 1991.
- Banco Central de Reserva de El Salvador. *Revista Trimestral*. Varios números.
- Banco Central de Reserva de El Salvador. *Memoria de Labores*. Varios años.
- Banco de Fomento Agropecuario. *Memoria de Labores*. Varios años. San Salvador.
- Benítez Bonilla, Alberto. *A Tres Años de Banca Nacionalizada*. Banco Central de Reserva de El Salvador. Marzo, 1984.
- CAM. *Manual de Promoción de Bancos Comunes*. Enero, 1992. Mimeo.
- CDR-ULA/CEGEISA/CONFRAS. *Estudio de Base para el Proyecto CONFRAS-IICO. Apoyo Crediticio para Cooperativas de CONFRAS- El Salvador*. San Salvador-San José. Mayo, 1992. Mimeo.
- CONFRAS. *Reglamento de Créditos. Programa de Crédito Agrícola para la Mujer, la Producción y la Organización (PROCAMPO)*. San Salvador. Junio, 1992. Mimeo.
- Cruz Letona, Ricardo. *Realidad y Perspectivas de la Banca de Fomento Agrícola en El Salvador*. CENITEC. Cuadernos de Investigación No. 8, Año II. Mayo, 1991.
- Cuevas, Carlos y otros. *El Sector Financiero Informal en El Salvador*. FUSADES. Documento de Trabajo No. 29. San Salvador. Noviembre, 1991.
- FEDECACES. *Manual de Servicios de FEDECACES*. San Salvador. Enero, 1987. Mimeo.
- FEDECACES. *Memoria de Labores 1991*. San Salvador.
- FEDECOOPADES. *Reglamento de Préstamos a Cooperativas*. San Salvador. Octubre, 1992. Mimeo.
- FIDECOOP. *Informe de Actividades*. Dpto. de Operaciones-Unidad de Administración Financiera. San Salvador. Agosto, 1992.
- FUSADES. *La Micro y Pequeña Empresa en El Salvador*. Boletín Económico y Social No. 66. San Salvador. Mayo, 1991.
- FUSADES. *Apoyo Institucional a la Micro y Pequeña Empresa (MYPE)*. Boletín Económico y Social No. 81. San Salvador. Agosto, 1992.
- FUSADES. *El Sistema Financiero Informal en El Salvador*. Boletín Económico y Social No. 72. San Salvador. Noviembre, 1991.
- FAO. *El Crédito Agrícola en América Latina*. Quito, Ecuador. 1974. En Rev. del Banco Hipotecario de El Salvador. Vol. XII, No. 3. Julio-septiembre, 1977.
- Flores Vargas, Walter E. *El Papel del Sistema Financiero Nacional en la Satisfacción de las Necesidades Básicas de la Población Salvadoreña*. UCA. Rev. Administración y Empresa No. 36. Marzo, 1988.
- González Orellana, Mauricio. *El Salvador: Desarrollo Financiero y Regulación*. FUSADES. Documento de Trabajo No. 28. San Salvador. Mayo, 1992.
- González Vega, Claudio. *República Dominicana: Manejo Macroeconómico y Reforma Financiera*. Programa Servicios Financieros Rurales. Ohio State University. Junio, 1992.
- González, Víctor. *Las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs): Nueva Expresión de la Sociedad Civil Salvadoreña*. PREIS. Cuaderno de Trabajo No. 8. San Salvador. Agosto, 1992.
- Grajeda, Flora de y otros. *El Crédito al Sector Cooperativo: ¿Apoyo u Obstáculo para el Desarrollo?*. FUNDE/ADC/CDR-ULA. San Salvador. Octubre, 1992.

Guevara Morán, Joaquín Alonso. *Planteamiento General sobre el Crédito Agropecuario en El Salvador*. Sociedad de Ingenieros Agrónomos de El Salvador. Octubre, 1985.

Ibiate, Francisco Javier. *La Ley de Privatización Bancaria: ¿De la Privatización a la Privatización?*. UCA. Realidad Económico-Social No. 16. San Salvador. Julio-octubre, 1990.

Interdisziplinäre Projekt Consult. Gmbh. *La Filosofía Financiera del Departamento Crediticio de AMPES*. CENITEC. PRESENCIA, Año III, Nos. 10 y 11, San Salvador. 1991.

Ley de Saneamiento y Fortalecimiento de Bancos Comerciales y Asociaciones de Ahorro y Préstamo. D.L. No. 627 del 22 de noviembre de 1990. D.O. No. 276, Tomo 309 del 6 de diciembre de 1990.

Ley de Privatización de los Bancos Comerciales y de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo. D.L. No. 640. D.O. No. 280, Tomo 309 del 12 de diciembre de 1990.

Ley Orgánica de la Superintendencia del Sistema Financiero. D.L. No. 628 del 22 de noviembre de 1990. D.O. No. 276, Tomo 309 del 6 de diciembre de 1990.

Ley Orgánica del Banco Central de Reserva de El Salvador. D.L. No. 746 del 12 de abril de 1991. D.O. No. 80, Tomo 311 del 3 de mayo de 1991.

Ley de Bancos y Financieras. D.L. No. 765 del 19 de abril de 1991. D.O. No. 92, Tomo 311 del 22 de mayo de 1991.

Martínez Castro, Carlos y otros. *Opciones de la Banca de Fomento Estatal para la Democratización del Crédito en El Salvador*. Tesis de Grado. UCA. Marzo, 1992.

Orellana Milla, Roberto. *El Proceso de Fortalecimiento y Privatización de la Banca*. Conferencia patrocinada por la Cámara Americana de Comercio de El Salvador. 19 de abril de 1990. En CENITEC. Política Económica, Vol. I, No. 2. Agosto-septiembre, 1990.

Orellana Milla, Roberto. *La Reforma Financiera en El Salvador*. Banco Central de Reserva de El Salvador. Boletín Económico No. 47. Mayo, 1992.

POSCAE. *Seminario Centroamericano sobre: El Papel del Crédito Agrícola en la Etapa de Ajuste Estructural*. Tegucigalpa, Honduras. Octubre, 1992.

Pereira, Leite y Sundararajan, V. *Tópicos sobre Administración y Liberalización de las Tasas de Interés*. FMI, Dpto. de la Banca Central. Marzo, 1990. Mimeo.

PROCOMES. *Propuesta de Administración y Funcionamiento de Bancos Comunes*. Unidad de Investigación-Area Económica. Sal Salvador. 1992. Mimeo.

Rolf, LÜders. *La Razón de Ser de las Acciones de Fomento*. Rev. del Banco Hipotecario de El Salvador. Vol. XII, No. 3. Julio-septiembre de 1977.

Ruben, Raúl. *El Problema Agrario en El Salvador. Notas sobre una Economía Agraria Polarizada*. CENITEC. Cuadernos de Investigación No. 7. Año II. San Salvador. 1991.

Ruiz, Santiago. *Programa de Apoyo Integral a las Cooperativas de COACES*. San Salvador. 1990. Mimeo.

Salazar, Héctor. *Sector Informal y Desarrollo en El Salvador*. INSIDE, Colección Estudios. 1a. ed. San Salvador. Abril, 1992.

Schmidt, R. y Zeintinger, C.P. *El Sistema Financiero en El Salvador. Análisis y Perspectivas*. CENITEC. Cuadernos de Investigación No. 2, Año I. San Salvador. Mayo, 1989.

Servicio Crediticio de AMPES. *Memoria de Labores 1991*.

Sorto, Francisco y Segovia, Alexander. *La Reforma Financiera de ARENA: ¿Hacia Dónde se Dirige la Privatización de la Banca?*. CENITEC. Política Económica No. 12, Vol. I. San Salvador. Abril-mayo, 1992.

Wattel, Cor y otros. *Financiamiento Rural para Familias Campesinas en Honduras*. Experiencias Populares en el Manejo de Programas de Crédito Rural. Servicio Holandes de Cooperación Técnica y Social - SNV Honduras. Tegucigalpa-San José. Julio, 1992.



Av. Olímpica, Pje. No. 3,
Casa No. 134, Col. Roma,
San Salvador, El Salvador.

Apartado Postal 01-440
Tel./Fax: (503) 236808
E-Mail: prisma@nicarao.apc.org

International Mailing Address:
VIP No. 992, P.O. BOX 52-5364
MIAMI, FLA. 33152.