

INFORMES DE TRANSPARENCIA



Sistema Bancario en El Salvador: nacionalización, saneamiento, privatización e internacionalización



GOBIERNO
DE EL SALVADOR

SECRETARÍA
DE PARTICIPACIÓN,
TRANSPARENCIA Y
ANTICORRUPCIÓN

INFORMES DE TRANSPARENCIA

IT
07

**Sistema Bancario en El Salvador:
nacionalización, saneamiento,
privatización e internacionalización**



**SECRETARÍA
DE PARTICIPACIÓN,
TRANSPARENCIA Y
ANTICORRUPCIÓN**

Colección Informes de Transparencia

Editor

Secretaría de Participación, Transparencia y Anticorrupción
El Salvador, 2019

Secretario

Marcos Enrique Rodríguez González

Subsecretaria

Irma Lourdes Palacios Vásquez

Revisión

Fernando Marroquín
Pavel Cruz

Edición

Clara Asunción Escamilla

Equipo de contenidos

Marcela Barahona
Clara Asunción Escamilla
José Luis Magaña
Pavel Cruz

Diagramación e Ilustración

Diana Díaz
Rebeca Espinoza

Producción multimedia

Nancy Cea
Benjamín Castillo

Forma recomendada de citar

SPTA (2019). Sistema Bancario en El Salvador: Nacionalización, saneamiento, privatización e internacionalización

Secretaría de Participación, Transparencia y Anticorrupción
Alameda Dr. Manuel Enrique Araujo, No. 5500, San Salvador, El Salvador, CA.
www.spta.gob.sv

► Presentación

Durante las últimas cuatro décadas, el sistema financiero salvadoreño ha experimentado una serie de transformaciones que reflejan la metamorfosis misma del modelo económico, pero también las mutaciones que han experimentado los círculos del poder en el país, el sistema político, la institucionalidad estatal y la composición social. Las transformaciones del sistema financiero ilustran la manera en que el Estado ha interactuado tanto con la economía como con las élites económicas del país, las cuales indudablemente han mantenido un peso insoslayable en el sistema político nacional.

El Salvador se ha caracterizado por una situación de extrema desigualdad en la distribución de la riqueza. Previo a 1980, la economía del país se fundamentó en una distribución de los medios de producción y de los ingresos muy desigual, respaldado por un sistema político excluyente y represivo de la disidencia al mismo. Es durante la transición del régimen militar, a una forma política de apariencia democrática, que se realiza la primera gran transformación del sistema financiero nacional como parte de la política económica del gobierno en turno. Sin embargo, esto no solucionó las condiciones fundamentales del país y que dieron origen al conflicto armado.

Durante el período posterior a los Acuerdos de Paz suscritos en 1992, se da una segunda transformación de la banca, respondiendo a la política de no intervención estatal en el modelo económico, pero sin brindar solución a las necesidades del país. Las élites económicas pasaron de sus actividades económicas tradicionales, relacionadas principalmente con el control de la tierra, a ser los propietarios

de los bancos y dirigir, a partir de allí, los diferentes procesos de privatización de las instituciones del Estado para terminar vendiendo el sistema financiero a la banca internacional.

La historia de la banca salvadoreña expone, pues, cómo desde las élites económicas se ha ido imponiendo un régimen político de exclusión para legitimar el control de la economía y del limitado pluralismo aceptable. Históricamente, la cooptación y la obediencia pasiva han reemplazado el consenso activo de la población, lo cual es un signo claro de ausencia de ciudadanía en la discusión del modelo económico que más le conviene al país desde la perspectiva de beneficio de la mayoría de la población salvadoreña.

Con el fin de contribuir a la ciudadanización de la discusión sobre el régimen económico del país -de manera general- y del control de la banca -en particular-, la Secretaría de Participación, Transparencia y Anticorrupción -en coordinación con el Fondo de Saneamiento y Fortalecimiento Financiera, el Banco Central de Reserva de El Salvador y la Superintendencia del Sistema Financiero- a petición de la Universidad Centroamericana "José Simón Cañas" (UCA) y el Colegio de Profesionales en Ciencias Económicas (COLPROCE) hemos querido proporcionar la información que transparenta esta relación entre sistema financiero y política. Esperamos que estos elementos abonen a la tan necesitada discusión, plural y fundamentada, de trazar un modelo financiero incluyente y eficiente para las necesidades de la ciudadanía salvadoreña.

Marcos Rodríguez

Secretario de Participación,
Transparencia y Anticorrupción

► Índice de contenido

Siglas	1
Introducción	2
Capítulo I. Conformación y nacionalización del Sistema Financiero en El Salvador	4
1. El sistema financiero previo a la nacionalización	5
2. Proceso de nacionalización de la banca en El Salvador	8
3. Dirección, organización y desempeño de las instituciones financieras nacionalizadas	17
Capítulo II. Privatización de bancos comerciales y asociaciones de ahorro y préstamos	20
1. Saneamiento y fortalecimiento	22
2. Cartera permutada	27
3. Proceso de privatización	31
4. Desempeño de bancos y financieras privatizadas	39
Capítulo III. Reestructuraciones bancarias, regionalización y transnacionalización	42
1. Reestructuraciones de la banca privada 1994-2000	43
2. Etapa de regionalización 2001-2005	44
3. Internacionalización del sistema bancario 2006-2016	45
4. Evolución de la propiedad accionaria del sistema bancario	47
Hallazgos	50
Conclusiones	52
Referencias	54
Glosario	56

► Índice de gráficos

Gráfico 1. Calidad de cartera de bancos 1971-1979	8
Gráfico 2. Nacionalidad de titulares de acciones de bancos 1998-2017	48

► Índice de tablas

Tabla 1. Estructura del sistema financiero salvadoreño en 1978	7
Tabla 2. Patrimonio y valor en libros de las acciones de las APP (1981)	12
Tabla 3. Patrimonio y valor en libros de las acciones de los bancos y de la financiera salvadoreña (1981)	13
Tabla 4. Valor contable de las acciones de los bancos comerciales nacionalizados aprobado por la Junta Monetaria	15
Tabla 5. Valor contable de las acciones de las AAP aprobados por Junta Monetaria	15
Tabla 6. Redistribución del capital accionario de los bancos nacionalizados	16
Tabla 7. Redistribución del capital accionario de las AAP nacionalizadas	17

Tabla 8. Solvencia de bancos y AAP	18
Tabla 9. Rentabilidad patrimonial de bancos y AAP	19
Tabla 10. Total de bonos de saneamiento entregados a bancos comerciales y APP	25
Tabla 11. Derechos de recuperación sobre cartera recibida de bancos comerciales y APP al 31 de diciembre de 1996	26
Tabla 12. Saneamiento y Fortalecimiento Financiero por tipo de institución y objetivo	27
Tabla 13. Créditos permutados de bancos, AAP, Fedecrédito y FIGAPE	27
Tabla 14. Dispensa a deudores por beneficio de Decretos Legislativos por institución	29
Tabla 15. Saldo permutado pendiente de recuperar al 31 de mayo de 2018	30
Tabla 16. Participación accionaria del FOSAFFI en bancos y AAP	32
Tabla 17. Patrimonio y número de acciones de los Bancos Comerciales y AAP previos a venta	35
Tabla 18. Privatización y venta de acciones al 31 de diciembre de 2004	36
Tabla 19. Resumen de la composición accionaria de bancos y financieras finalizado el proceso de venta de acciones por FOSAFFI	37
Tabla 20. Composición accionaria de bancos finalizado el proceso de venta de acciones por FOSAFFI	37
Tabla 21. Composición accionaria de financieras finalizado el proceso de venta de acciones por FOSAFFI	38
Tabla 22. Sistema Bancario después de saneamiento, fortalecimiento y reprivatización a diciembre de 1993	43
Tabla 23. Activos de bancos que pertenecen a conglomerados 2006 y 2017	49

► Índice de cuadros

Cuadro 1. Fundación de bancos en El Salvador durante la década de 1970	6
Cuadro 2. Familias productoras - exportadoras de café relacionadas con la nómina de accionistas de bancos de El Salvador	6
Cuadro 3. Integración de la Junta Monetaria	7
Cuadro 4. Instituciones incorporadas al proceso de nacionalización (1980)	10
Cuadro 5. Pago de las acciones expropiadas de bancos e instituciones financieras	14
Cuadro 6. Bancos y Asociaciones de AAP previo a la privatización	21
Cuadro 7. Bonos para el saneamiento de bancos comerciales, AAP y otras instituciones	24
Cuadro 8. Resumen de la normativa de venta de acciones	34
Cuadro 9. Fecha y valor contable de las acciones en la privatización de bancos y Financieras	35
Cuadro 10. Regionalización financiera en Centro América	45

► Siglas

AAP	Asociaciones de Ahorro y Préstamo
ABC	Administración de Bienestar Campesino
AHORROMET	Institución Financiera Ahorros Metropolitanos, S.A.
APRISA	Ahorro, Préstamos, Inversiones, S.A.
BANCASA	Banco de Construcción y Ahorro
BCR	Banco Central de Reserva
BFA	Banco de Fomento Agropecuario
CAFTA	Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos de América
CASA	Institución Financiera Construcción y Ahorro, S.A.
CENITEC	Centro de Investigaciones Tecnológicas y Científicas
COLPROCE	Colegio de Profesionales de las Ciencias Económicas
CREDISA	Institución Financiera Crédito Inmobiliarios, S.A.
Fedecrédito	Federación de Cajas de Crédito y Bancos de los Trabajadores
FFRAP	Fondo de Financiamiento para la Reactivación de las Actividades Productivas
FIGAPE	Fondo de Financiamiento y Garantía para la Pequeña Empresa
FOSAFFI	Fondo de Saneamiento y Fortalecimiento Financiero
GOES	Gobierno de El Salvador
ISTA	Instituto de Transformación Agraria
JM	Junta Monetaria
LICOA	Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
ROE	Tasa de Retorno sobre el Capital
SSF	Superintendencia del Sistema Financiero
UCA	Universidad Centroamericana José Simeón Cañas

► Introducción

Como parte del presente informe se realizó un trabajo conjunto entre entidades gubernamentales y algunas organizaciones ciudadanas para identificar tres etapas a estudiar en cuanto al manejo a la banca salvadoreña. En primer lugar, el proceso de nacionalización que se realiza en la década de 1980, que permitiría evaluar las condiciones en las que el Estado adquirió las instituciones financieras y el tratamiento a ex inversionistas. En un segundo momento, se analizan concretamente las condiciones del saneamiento y reprivatización de las instituciones financieras que acompañaron las reformas de ajuste estructural impulsadas desde 1989.

Por lo anterior, en los capítulos primero y segundo de este informe se consideran aspectos centrales de los procesos de nacionalización, saneamiento y reprivatización, donde se incluyen valiosa información contenida en una serie de publicaciones realizadas por el BCR.

El tercer elemento por abordar es el proceso desarrollado después de la reprivatización, donde la estructura

accionaria de la banca presenta transformaciones en cuanto a la nacionalidad de sus principales accionistas. En este sentido, se retoma un estudio de la SSF en el que se detallan los principales cambios que se han observado en la industria bancaria salvadoreña a partir de la reprivatización de los bancos salvadoreños.

Estos elementos, se plantean en el capítulo tercero, destacándose la expansión a nivel regional y las transformaciones de entidades financieras a bancos, fusiones, intervenciones y liquidaciones de entidades financieras ocurridas entre 2001 y 2005; también se incorpora lo referente a los grupos financieros internacionales efectuados entre 2006 y 2016.

Para concluir con este informe, se enumeran una serie de conclusiones derivadas del análisis de la información consultada que sintetizan lo más destacado de este trabajo de compilación interinstitucional sobre la nacionalización, saneamiento, privatización e internacionalización del sistema bancario en El Salvador.

Capítulo I



Conformación y nacionalización del Sistema Financiero en El Salvador

La nacionalización de las instituciones de crédito y de las asociaciones de ahorro y préstamo en El Salvador, ocurrida en marzo de 1980, significó un cambio fundamental en la estructura y funcionamiento del sistema financiero interno. Para apoyar la comprensión lectora, se estima conveniente delinear los rasgos esenciales de la época.

1. El sistema financiero previo a la nacionalización

Los orígenes y evolución del sistema financiero salvadoreño se encuentran estrechamente vinculados a las actividades del comercio y a la producción y comercialización del café, las cuales constituyeron la base de la estructura social del país. El establecimiento del primer banco en El Salvador se remonta al año 1880, cuando se otorgó la concesión para operar al Banco Internacional del Salvador, que de acuerdo al Banco Central de Reserva (2009), contaba con prominentes empresarios y profesionales en su junta de inversionistas y de directores.

Por los mismos años se realizaron reformas fundamentales en el régimen de propiedad de la tierra en el país, como parte de una firme promoción y ascenso de la actividad cafetalera y agroexportadora, decretándose la abolición de las tierras comunales en febrero de 1881 y la abolición de los ejidos en marzo de 1882, dos cambios con profundas repercusiones sociales: "El modelo agroexportador de café se había instalado y marcaría la estructura social del país, profundizando las brechas existentes entre los estamentos sociales y marcando sus condiciones de vida" (PNUD, 2013).

En la década de 1960 el gobierno estaba interesado en una progresiva integración económica y comercial con el resto de países de la región, aspecto que beneficiaba las actividades

económicas y financieras. Sin embargo, la incertidumbre causada por los golpes de Estado -octubre de 1960 y enero de 1961- dio lugar a una fuga creciente de divisas desde los bancos privados salvadoreños, que en menos de una década descendieron en más de 30 millones de colones.

Ante esta situación, el gobierno optó por un mayor control y regulación de las instituciones financieras de carácter privado, por lo que en abril de 1961 emitió la Ley de Reorganización de la Banca Central de la Nación, en la que se establecieron disposiciones monetarias y financieras, como fijar y modificar los encajes, establecer controles cuantitativos o cualitativos de créditos, señalar los diferenciales máximos entre las tasas de interés de redescuento del banco central y las cobradas por los bancos comerciales, autorizar las inversiones que se propusieran los bancos y sanciones para los bancos infractores de las disposiciones.

En el mismo proceso de cambios para consolidar la banca y la economía, el 15 de diciembre de 1961, fue decretada la Ley Orgánica del Banco Central de Reserva de El Salvador, en la cual se establecieron los objetivos de esa institución bancaria, ya como institución pública de crédito de carácter autónomo, encargada de la formulación de la política monetaria, preservar el valor internacional del colón y su convertibilidad, y coordinar la política monetaria del banco con la del Estado.

En 1965, El Salvador contaba con un sistema financiero compuesto por dos instituciones estatales (BCR y el Banco Hipotecario) y por siete entidades de carácter privado: Banco Salvadoreño, Banco Agrícola Comercial, Banco de Comercio, Banco Capitalizador y de Ahorros, Banco de Crédito Popular, Banco de Londres y Montreal y una

agencia del First National City Bank de los Estados Unidos de América.

En la década de 1970 se definió un nuevo marco para el funcionamiento y expansión del sistema financiero, con la emisión de la Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares que permitía a las autoridades del BCR y otras entidades del Gobierno Central regular todas las actividades monetarias, crediticias, financieras y cambiarias. Algunos inversionistas nacionales decidieron entrar al negocio

bancario, con la finalidad de impulsar la diversificación de la producción y fomentar las exportaciones de productos no tradicionales.

Al igual que sus antecesores y dada la estructura productiva del país, los nuevos bancos fueron constituidos por los grupos agroexportadores, cafetalero, algodónero, azucarero e industrial. A continuación, en el Cuadro 1 se listan los años y nombres de los bancos y las fechas de surgimiento.

Cuadro 1. Fundación de bancos en El Salvador durante la década de 1970

Año de surgimiento	Nombre del Banco
1972	Banco Cuscatlán, S.A. de C.V.
1975	Bank of America (Sucursal Banco Extranjero)
1977	Banco Financiero
1977	Banco Internacional
1977	Banco de Santander y Panamá (Banco Extranjero)
1978	Banco de Desarrollo e Inversión
1978	Banco Mercantil

Fuente: Selinger y Rubio (1986)

Además de los bancos privados surgidos en la década de los setenta, es posible conocer quiénes son los fundadores de los mismos.

En el Cuadro 2 se expone la relación de las familias productoras de café con la nómina de accionistas de los bancos existentes en ese momento.

Cuadro 2. Familias productoras-exportadoras de café relacionadas con la nómina de accionistas de bancos de El Salvador

Familias		
Álvarez (Álvarez Meza y otros Álvarez)	Giammatei	Regalado Dueñas
Álvarez Lemus	Guirola	Reyes
Ávila	Hill	Salaverría
Baldocchi Dueñas	Lima	Schmith
Blanca de Langenegger	Llach Hill	Schwartz
Camela de Parada	Mathies	Shonemberg
Dalton	Meardi/ Palomo	Sol
Dueñas/ Dueñas Palomo	Menéndez Castro	Soler
García Rossi	Meza (Ayau, Hill, Murray, Sol)	Walter Soundy

Fuente: Selinger y Rubio (1986)

IT07: Sistema Bancario en El Salvador

El 10 de abril de 1973 se creó el Banco de Fomento Agropecuario, entidad financiera estatal, creada legalmente a partir de la transformación institucional de la Administración de Bienestar Campesino. En agosto de ese mismo año, la Asamblea Legislativa decretó la Ley de Creación de la Junta Monetaria,

concentrando la formulación y dirección de las políticas financieras en un nuevo ente del Estado, dejando al BCR como la entidad ejecutora de las resoluciones que tomara dicha Junta. La integración de la Junta puede ser consultada en el Cuadro 3 donde se indican los miembros que la conformaran entre 1973 y 1978.

Cuadro 3. Integración de la Junta Monetaria

Agosto de 1973	Mayo de 1978
<ul style="list-style-type: none">• Presidente de la República (Quien preside)• Ministro de Economía• Ministro de Hacienda• Ministro de Agricultura y Ganadería• Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica• Presidente del BCR de El Salvador (Secretario)	<ul style="list-style-type: none">• Ministro de Economía• Ministro de Hacienda• Ministro de Agricultura y Ganadería• Ministro de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social• Presidente del BCR de El Salvador (Secretario)

Fuente: Elaboración propia con base a Diarios Oficiales (1973 y 1978).

A finales de la década de 1970, además de los bancos, operaban en el mercado salvadoreño las instituciones financieras; por lo que la estructura del

sistema financiero salvadoreño estaba compuesta como se muestra en la Tabla 1.

Tabla 1. Estructura del sistema financiero salvadoreño en 1978

Institución	Nacionales/ Oficiales	Extranjeros/Privadas	Auxiliares
Seguros	11	3	
Bancos	9	4	
Otras instituciones financieras	9	3	5

Fuente: Elaboración propia con base a Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.

Además de la vinculación de propiedad entre la banca y los grupos económicos predominantes en el país, uno de los hechos documentados por investigaciones sobre la época, y argumentados por los precursores de la reforma del sistema bancario, era el otorgamiento del crédito a personas conocidas:

«(...) el cultivo del café llevó a la concentración de la tierra porque, a diferencia del añil y el maíz, no era

accesible a todos los campesinos. En primer lugar, porque su producción tenía lugar a los cinco años de haber sido sembrado; y, en segundo, por el limitado acceso al crédito (no había un sistema bancario sólido y el existente, al ser privado, privilegiaba a personas conocidas).» (Lindo, citado en PNUD, 2013).

Debido a la naturaleza misma del crédito, en el proceso de otorgamiento se tiende

a otorgar más credibilidad a los clientes ya conocidos por el acreedor, por lo que además de constituir una opción adicional de inversión y multiplicación del capital, la participación accionaria en los bancos también podía servir como una forma de asegurar el financiamiento y concesiones para los proyectos de los propietarios, dado que en esa época no existían las regulaciones prudenciales que en la actualidad limitan la exposición con los denominados clientes relacionados.

Para analizar la calidad de la cartera de los bancos entre 1971 y 1979 se utiliza el coeficiente de mora como indicador

que refleja el entorno económico, la selección de clientes y gestión del crédito, así como la moral de pago de los deudores. En ese sentido, y como se indica en el Gráfico 1, hasta 1976 dicho coeficiente presentaba niveles moderados y en descenso de atrasos en pagos de préstamos. Entre 1977 y 1979 (año previo a la nacionalización de los bancos), la mora mantenía una trayectoria creciente, en correspondencia con los conflictos laborales y la inestabilidad económica y política que provocaban retrocesos notables en la producción de los sectores construcción, comercio y la industria manufacturera.

Gráfico 1. Calidad de cartera de bancos 1971-1979



Fuente: Elaborado con información de Granadino, R. et al / Arévalo, A. et al (1990)

2. Proceso de nacionalización de la banca en El Salvador

El 15 de octubre de 1979, se estableció un gobierno de facto en El Salvador, conformado por la Junta Revolucionaria de Gobierno, la cual asumió los poderes legislativo y ejecutivo, realizando reformas en diferentes ámbitos de la economía, incluyendo la del sistema financiero. Dicha Junta implementó la

ejecución de tres reformas estructurales: la reforma agraria, la reforma en el sector financiero y la reforma al comercio exterior.

La reforma del sector financiero, realizada en marzo de 1980, incluyó la nacionalización de las instituciones de crédito (bancos) y de AAP, de acuerdo a la Ley las principales justificaciones fueron las siguientes:

- a. La importancia de la función de intermediación que efectuaban las instituciones financieras en la vida económica y social del país;
- b. El bajo capital propio de las instituciones financieras en relación a los recursos captados, principalmente del ahorro de los salvadoreños;
- c. La concentración de los créditos en un pequeño grupo de usuarios, discriminando a aquellos que no pertenecían a dicho grupo, distorsionando así las políticas financieras del Estado con proyección social;
- d. La canalización de los ahorros a promover el bienestar general de la población, ante lo que se volvía imprescindible reestructurar el sistema financiero para que fuera capaz de contribuir a los esfuerzos a realizar por el gobierno para acelerar el proceso de desarrollo económico y social del país.

El principal problema que se procuraba resolver con la nacionalización de las instituciones financieras era la inadecuada asignación del crédito, donde se privilegiaba a un pequeño grupo y se excluía a solicitantes que no pertenecían al mismo.

Utilizar los ahorros de la población para beneficiarse con crédito y utilidades bancarias eran características negativas de la gestión y propiedad bancaria que debían corregirse, ampliando el acceso al crédito y democratizando la propiedad de las instituciones financieras. Para esto último, se debía ofrecer hasta el 20% de las acciones de cada una de las instituciones nacionalizadas a sus respectivos empleados, y se establecía un fondo

especial para conceder créditos para la adquisición. El crédito se convertía así en el instrumento para promover el bienestar de la población, y el sistema financiero en el aliado necesario para ejecutar los planes y controles relacionados al resto de reformas con las que el gobierno pretendía acelerar el desarrollo económico y social.

2.1. Marco legal de la nacionalización

El marco legal que permitió llevar a cabo la nacionalización de las instituciones de crédito y de las AAP fue el siguiente:

a. Ley de Nacionalización de las Instituciones de Crédito y de Asociaciones de Ahorro y Préstamo

Emitida por la Junta Revolucionaria de Gobierno el 7 de marzo de 1980¹, tuvo como principal elemento declarar de utilidad y necesidad pública la nacionalización de los bancos y las AAP. Al efecto se declararon expropiadas por ministerio de ley, las acciones de dichas entidades y pasaron a ser propiedad del Estado.

b. Ley Transitoria de Intervención de las Instituciones de Crédito y de las AAP y sus modificaciones

Emitida por la Junta Revolucionaria de Gobierno mediante Decreto el 7 de marzo de 1980², fue dictada como una medida precautoria que garantizara el correcto desenvolvimiento del sistema financiero mientras se desarrollaba la nacionalización de la banca.

La ejecución de este Decreto estuvo a cargo del BCR, quien nombró en cada una de las instituciones intervenidas a un interventor; quien por ministerio de Ley asumió, provisionalmente y en

¹ Decreto No.158 publicado en el Diario Oficial No. 48, Tomo 266 del 7 de marzo de 1980. Entró en vigencia ocho días después de su publicación en el Diario Oficial.

² Decreto No.159 publicado en el Diario Oficial No. 48, Tomo 266 del 7 de marzo de 1980. Entró en vigencia en la misma fecha de publicación.

forma inmediata, la representación legal y administración de la respectiva institución, así como las funciones y atribuciones de la Junta Directiva, cuyos miembros quedaron inmediatamente separados de sus cargos. La intervención cesó al entrar en vigencia la Ley de Nacionalización de las Instituciones de Crédito y Asociaciones de Ahorro y Préstamo.

c. Ley de Emisión de Bonos de Nacionalización de las Instituciones Financieras

Emitida por la Junta Revolucionaria de Gobierno el 14 de marzo de 1980³ que autorizó la emisión de bonos hasta por un monto de ₡220 millones de colones, para un plazo de cinco años, intereses del 9% anual, amortización y pago de intereses de forma semestral. En esta Ley se establecía que el BCR actuaría como agente fiscal, otorgándole funciones como colocar bonos, pagar intereses, la amortización del canje de unos bonos por otros, y el rescate de dichos bonos; a

solicitud del director ejecutivo de cada institución financiera nacionalizada, entregar bonos en pago de las acciones expropiadas; y mantener un registro de los títulos nominativos entregados incluyendo el nombre y generales del titular.

Los bonos a su valor nominal servirían para cancelar el valor de las acciones representativas del capital de los bancos comerciales privados, las AAP y de empresas financieras adquiridas por el Estado en virtud de la Ley de Nacionalización de la Banca.

2.2. Valor y pago de las acciones de instituciones incorporadas al proceso de nacionalización

Las instituciones que se encontraban en funcionamiento en El Salvador y que fueron incorporadas al proceso de nacionalización en 1980 son detallados en el Cuadro 4, incluye diez bancos comerciales y ocho AAP.

Cuadro 4. Instituciones incorporadas al proceso de nacionalización (1980)

Bancos comerciales	AAP
1. Banco Agrícola Comercial de El Salvador, S.A.	1. Ahorros Metropolitanos, S.A. (AHORROMET)
2. Banco Capitalizador, S.A.	2. Ahorro, Préstamos, Inversiones, S.A. (APRISA)
3. Banco de Comercio de El Salvador, S.A.	3. Atlacatl, S.A.
4. Banco de Crédito Popular, S.A.	4. Construcción y Ahorro, S.A. (CASA)
5. Banco Cuscatlán, S.A.	5. CRECE, S.A.
6. Banco de Desarrollo e Inversión, S.A.	6. Crédito Inmobiliarios, S.A. (CREDISIA)
7. Banco Mercantil, S.A.	7. La Central de Ahorros, S.A.
8. Banco Salvadoreño, S.A.	8. La Popular, S.A.
9. Banco Financiero, S.A.	
10. Banco Internacional, S.A	

Fuente: FOSAFFI (2016)

³ Decreto No.170 publicado en el Diario Oficial No. 53, Tomo 266 del 14 de marzo de 1980. Entró en vigencia en la misma fecha de publicación.

IT07: Sistema Bancario en El Salvador

Las sucursales de bancos extranjeros que operaban en el país podrían seguir funcionando y continuar operando hasta el 31 de diciembre de 1985, sin poder captar depósitos del público.

De acuerdo al Artículo 3 de la Ley de Nacionalización, el pago de las acciones expropiadas se realizaría por su valor en libros y el Estado lo haría mediante bonos que devengarían el nueve por ciento de interés anual, con un plazo de vencimiento de cinco años; la amortización y el pago de intereses se realizarían semestralmente. El valor de la emisión fue por un monto de 204 millones de colones. La Ley de Nacionalización establecía que se realizaría un pago inicial mediante la entrega de bonos por el equivalente al 80% de su valor en libros a la fecha de la vigencia de dicha Ley. El 20% restante se pagaría hasta que se hubiera realizado una depuración de activos y pasivos, debiendo para ello levantar un inventario de estos.

El levantamiento de los inventarios de activos y pasivos, así como la depuración de los mismos, se confió a comisiones, compuestas por tres delegados, uno nombrado por la Superintendencia de Bancos y Otras Instituciones; otro, por la Corte de Cuentas de la República; y un tercero, por el BCR. Los equipos debían concluir su labor en un plazo no mayor de seis meses a partir de la vigencia de la Ley.

El informe de la Comisión Evaluadora sobre el estado patrimonial y el valor en libros de las acciones de las AAP, fue conocido por la Junta Monetaria en sesión del 17 de marzo de 1981 (JM-7/81, Punto II). En el mismo informe, fueron fundamentales los criterios de evaluación para el saneamiento de la cartera de préstamos, en razón de la importancia del análisis de la cartera de préstamos para determinar el valor en libros de las acciones, dado el alto porcentaje en los activos de cada

entidad financiera, que alcanzaba más de diez veces el patrimonio en siete de ellas.

La metodología consistió principalmente en aplicar las reservas de saneamiento de préstamos vencidos, en el caso de préstamos no hipotecarios con garantías diversas; y préstamos hipotecarios para proyectos individuales de construcción, se limitó a una reserva mínima de acuerdo con el instructivo de la Financiera Nacional de la Vivienda. Las demás cuentas de activos y pasivos fueron saneadas conforme criterios contables propios de depuración de cuentas.

No obstante, debido a que la Junta Revolucionaria de Gobierno resolvió que los representantes de los ex accionistas de las AAP conocieran los patrimonios a pagar, recomendados a la Junta Monetaria por la Comisión Evaluadora; se revisaron los valores recomendados en el primer informe, considerando las observaciones y solicitudes de modificación formuladas por los representantes de los exaccionistas. Algunas de las observaciones fueron aceptadas por la Comisión Evaluadora, recomendando el nuevo valor en libros de las acciones, que fue aprobado en JM-9/81, del 5 de mayo de 1981, incorporando ajustes como los intereses cobrados durante el año 1980, como se muestra en la Tabla 2.

Tabla 2. Patrimonio y valor en libros de las acciones de las AAP (1981) (En colones)

Asociación de Ahorro y Préstamo	Patrimonio al 15/marzo/80 (¢)	No. de acciones (Unidades)	V/Acciones propuesto por la Comisión Evaluadora (¢)	V/Patrimonio aprobado por JM (Incluye ints. Cobrados al 31/dic/80)	V/Acciones determinado por JM (¢)
AHORROMET	2,598,156.96	20,000	129.907848	3,468,812.33	173.440671
APRISA	729,050.37	25,000	29.162014	1,368,177.19	54.727088
ATLACATL	2,870,790.27	20,000	143.539513	3,609,871.42	180.493571
CASA	5,936,984.78	40,000	148.424619	6,816,752.74	170.418819
CRECE	3,833,669.59	400,000	9.584173	4,979,439.78	12.448599
CREDISA	5,426,466.25	50,000	108.529325	6,375,390.13	127.507803
LA CENTRAL DE AHORROS	1,962,815.37	50,000	39.256307	1,972,316.19	39.446324
LA POPULAR	98,061.61	22,000	4.457346	1,030,403.78	46.836535
Total				29,621,163.56	

Fuente: Junta Directiva 9/81, del 5 de mayo de 1981.

En cuanto a los bancos, la Junta Monetaria conoció el informe de la Comisión Evaluadora sobre el estado patrimonial y el valor en libros de las acciones de los bancos y de la Financiera Salvadoreña, en sesión de JM-11/81 de fecha 3 de junio de 1981 (punto I), estando fundamentado en los informes de las Comisiones de Inventario, en las opiniones de los auditores externos, de los representantes de los exaccionistas y en los comentarios de las Juntas Directivas en turno de los bancos y de la Financiera Salvadoreña.

La cartera de préstamos fue sometida a un análisis de calidad y aplicación de reservas de saneamiento, de la siguiente forma:

- Sobre préstamos vencidos al 15 de marzo de 1980, se constituyeron reservas mínimas de acuerdo al instructivo del BCR.
- Sobre créditos considerados como casos especiales por problemas extraordinarios de capacidad de pago de los deudores o deficiencias

notables en las garantías, se constituyó reserva del 100%. Las demás cuentas de activos y pasivos fueron saneadas conforme criterios contables de depuración de cuentas.

Como ya se ha indicado más arriba, uno de los beneficios de los expropietarios de los bancos, era disponer del financiamiento requerido para sus actividades comerciales y productivas, mismo que se podía obtener en mejores condiciones que el resto de clientes.

Dentro del grupo de condiciones blandas de los créditos a personas relacionadas con la propiedad, se cuenta la no exigencia de garantía real o falta de formalización de las mismas. Esta situación se verifica en la condición establecida por la Junta Monetaria previo al pago de las acciones de algunos bancos, según acuerdo de junio de 1981. Asimismo, determina en forma condicionada el valor en libros de las acciones de los Bancos: Cuscatlán,

IT07: Sistema Bancario en El Salvador

S.A., de Desarrollo e Inversión, S.A. y de Crédito Popular, S.A., requiriéndose que previamente al pago de dicho valor los principales ex accionistas de dichos Bancos deberán demostrar al BCR que han garantizado los créditos que les fueron concedidos (Acuerdo JM-11/81, Punto I, 03-junio-1981).

Con base en los informes indicados y la metodología de saneamiento aplicada, la Comisión Evaluadora determinó el patrimonio definitivo y el valor en libros de las acciones de los bancos y de la Financiera Salvadoreña, que se presentan en la Tabla 3.

Tabla 3. Patrimonio y valor en libros de las acciones de los bancos y de la Financiera Salvadoreña (1981) (En colones)

Institución	Patrimonio al 15/marzo/80 (¢)	No. de acciones (Unidades)	V/Acciones propuesto por Comisión Evaluadora ¹ (¢)	Ajuste en valor del patrimonio (¢)	Patrimonio determinado por la JM (¢)	V/Acciones determinado por JM ² (¢)
Banco Agrícola Comercial	16,208,475.19	121,000	133.954340	3,725,268.55	19,933,743.74	164.7416838
Banco Capitalizador	6,602,806.08	800,000	8.253508	2,438,566.27	9,041,732.35	11.3017154
Banco de Comercio	27,528,710.30	8,000	3,441.088787	7,191,601.71	34,720,312.01	4,340.0390010
Banco de Crédito Popular	4,845,842.65	50,000 ³	121.146066	4,658,441.38	9,504,285.03	237.60071258
Banco Cuscatlán	14,362,492.37	1,500,000	9.574995	3,741,712.92	18,104,205.29	12.0694702
Banco de Desarrollo e Inversión	8,412,067.20	900,000	9.346741	1,557,864.26	9,969,931.46	11.0777016
Banco Mercantil	4,719,543.08	100,000 ⁴	47.195430	212,986.25	4,932,529.33	49.3252933
Banco Salvadoreño	7,899,010.09	100,000	78.990101	3,839,202.29	11,738,212.38	117.3821238
Financiera Salvadoreña	1,259,913.51	15,000	83.994234	251,732.19	1,511,645.70	100.7763800
Total					119,456,237.29	

Fuente: Elaboración propia con base a Diarios Oficiales (1973 y 1978).

Notas:

¹ 17 de marzo de 1980, punto II

² JM-11/81 de 3 de junio de 1981, punto I

³ 20,000 acciones pagadas al 50%

⁴ 100,000 acciones pagadas al 50%

Vale destacar que el Banco de Comercio contaba con el mayor patrimonio del sistema siendo conformado con el menor número de acciones, lo que se traducía en un mayor valor por acción

que volvía menos accesible su compra por parte de inversionistas pequeños y medianos. Una vez establecido el valor del patrimonio de los bancos y AAP y otras instituciones financieras

nacionalizadas, se procedió al pago a los ex accionistas, mediante bonos de nacionalización que a finales de 1985 habían sido prácticamente amortizados.

En el Cuadro 5 se puede identificar la evolución de los pagos entre 1984 y 1986.

Cuadro 5. Pago de las acciones expropiadas de bancos e instituciones financieras

	1984	1985	1986
Emisión autorizada de bonos	¢220.0 millones	¢220.0 millones	¢220.0 millones
Intereses	9% anual	9% anual	9% anual
Plazo	5 años	5 años	5 años expirados el 15/03/1985
Bonos emitidos para indemnizar a ex accionistas	¢204.0 millones	¢204.0 millones	¢204.0 millones
Cuantía acumulada en concepto de rendición de bonos a ex accionistas	¢151.5 millones	¢198.2 millones	¢200.5 millones
Bonos en poder de los tenedores	¢52.5 millones	¢5.8 millones	¢3.5 millones

Fuente: BCR (1980-1989)

Las fuentes de fondos para el pago de las acciones expropiadas fueron:

- Crédito del BCR al Gobierno para el pago de los bonos de nacionalización de las Instituciones Financieras;
- Crédito de los Bancos y la Financiera Salvadoreña, mediante el cumplimiento de requerimientos de inversiones en títulos valores emitidos o garantizados por el Estado;
- Cancelación de obligaciones de los ex accionistas con el sistema financiero nacionalizado; e
- Ingresos por ventas de las acciones del sistema financiero nacionalizado.

2.3. Tenencia accionaria posterior a la nacionalización

Con el objetivo de establecer una estructura de propiedad con amplia participación de pequeños inversionistas, se ofreció hasta el 20% de las acciones de cada una de las instituciones a sus respectivos empleados, otorgando facilidades crediticias para adquirirlas. Las acciones

no vendidas durante el plazo de un año, contado a partir de la vigencia de la Ley de Nacionalización, fueron ofrecidas a inversionistas particulares con activos de hasta 500 mil colones.

El Estado ofreció otro 29% de las acciones a inversionistas particulares. Los anteriores accionistas tuvieron preferencia para adquirir las acciones permitidas, para lo cual contaron con un período de 90 días para ejercer la opción. En ese orden, al menos el 51% restante le correspondería al BCR. Con excepción del Estado y del BCR, ninguna persona podía ser propietaria de acciones en más de una institución, así como también de más del 1% de las acciones.

Previo al ofrecimiento de las acciones al público, se desarrollaron actividades referentes a la administración, condiciones de las acciones y fortalecimiento del patrimonio de las instituciones financieras, como sigue (JM-II/19/81, 17/11/81):

IT07: Sistema Bancario en El Salvador

- Se modificó el capital social de cada una de las instituciones financieras nacionalizadas, de manera que su cuantía fuera como mínimo igual al patrimonio que tenían al 15 de marzo de 1980;
- Se estandarizó el valor nominal de las acciones de las instituciones financieras nacionalizadas en 100.00 colones cada una, mediante la modificación de sus pactos sociales;
- Se fusionaron, el Banco Internacional de El Salvador, S.A. al Banco Cuscatlán, S.A.; la Financiera

Salvadoreña, S.A. al Banco de Desarrollo e Inversión, S.A.; y la Asociación de Ahorro y Préstamo La Popular, S.A. a la Asociación de Ahorro y Préstamo La Central de Ahorros, S.A.

El precio de venta de las acciones ofrecidas al público refleja la estandarización en el valor, así como los incrementos de capital de las instituciones nacionalizadas, según se muestra a continuación, en las Tablas 4 y 5.

Tabla 4. Valor contable de las acciones de los bancos comerciales nacionalizados aprobado por la Junta Monetaria (En colones)

Bancos	31 /diciembre/82 ¹	31 /diciembre/83 ¹	30/junio/84 ³	31 /diciembre/84 ⁴
Banco Agrícola Comercial de El Salvador, S.A.	125.11	143.34	146.43	155.15
Banco Capitalizador, S.A.	129.98	151.26	158.09	167.13
Banco de Comercio de El Salvador, S.A.	120.51	130.85 ²	138.42	134.69
Banco de Crédito Popular, S.A.	123.98	131.06 ²	131.65	123.25
Banco Cuscatlán, S.A.	139.57	160.31	176.99	195.96
Banco de Desarrollo e Inversión, S.A.	134.20	147.02	147.02	150.59
Banco Financiero, S.A.	97.20	101.27	106.28	108.28
Banco Mercantil, S.A.	138.73	158.70	167.01	169.06
Banco Salvadoreño, S.A.	115.14	119.35	119.75	121.38

Fuente: Elaboración propia con base a Junta Monetaria (1982-1985)
Precio de venta de las acciones aprobado por Junta Monetaria

Notas:

¹ Sesión de Junta Monetaria No. JM-2/84 de 21/feb/84 con vigencia al 30/jun/84

² Modificado en Sesión de Junta Monetaria No. JM-6/84 de 11/abr/84

³ Sesión de Junta Monetaria No. JM-16/84 de 12/sep/1984 con vigencia al 31/mar/85

⁴ Sesión de Junta Monetaria No. JM-5/85 de 13/mar/1985 con vigencia al 31/ago/85

Tabla 5. Valor contable de las acciones de las AAP aprobados por la Junta Monetaria (En colones)

Bancos	31 /diciembre/82 ¹	31 /diciembre/83 ¹	30/junio/84 ³	31 /diciembre/84 ⁴
Ahorros Metropolitanos, S.A. (AHORROMET)	117.02	112.23	119.68	135.21
Ahorro, Préstamos, Inversiones, S.A. (APRISA)	116.46	143.45	154.46	163.48

Tabla 5. Valor contable de las acciones de las AAP aprobados por la Junta Monetaria (En colones)

Bancos	31/diciembre/82 ¹	31/diciembre/83 ¹	30/junio/84 ³	31/diciembre/84 ⁴
Atlacatl, S.A.	100.29	101.12	119.89	46.69
Construcción y Ahorro, S.A. (CASA)	148.89	186.77	203.86	222.55
Crédito Inmobiliario, S.A. (CREDISA)	112.84	111.97	127.36	117.91
La Central de Ahorros, S.A.	120.74	129.83	141.42	145.60
Crece		103.50 ²	112.24	105.80
La Popular		56.26 ²	80.05	⁵

Fuente: Elaboración propia con base a Junta Monetaria (1982-1986)
Precio de venta de las acciones aprobado por Junta Monetaria

Notas:

¹ Sesión de Junta Monetaria No. JM-4/84 del 14/mar/84, con vigencia al 30/jun/84

² Modificado en Sesión de Junta Monetaria No. JM-8/83 de 07/jun/83

³ Sesión de Junta Monetaria No. JM-16/84 de 12/sep/1984 con vigencia al 31/mar/85

⁴ Sesión de Junta Monetaria No. JM-5/85 de 13/mar/1985 con vigencia al 31/ago/85

⁵ La Popular se fusionó con Atlacatl, S.A. el 20/dic/1984 según acta de Junta Monetaria No. JM-1/85 del 16/ene/86.

Los resultados de la puesta en venta de las acciones de los bancos nacionalizados indican que la disposición del público a adquirir acciones de los bancos nacionales fue muy limitada, llegando a poseer 7.2% en promedio del total

por los particulares, más el 3.4% por los empleados, lo que dejaba el 89.4% bajo control del Estado.

El detalle por año, así como los promedios por los sectores involucrados se presenta en la Tabla 6.

Tabla 6. Redistribución del capital accionario de los bancos nacionalizados (Porcentajes del número de acciones)

Institución	1984	1985	1986	1987	1988	1989	Promedio
Estado	40.9	39.2	36.9	36.9	32.6	30.2	36.1
Banco Central	51.0	51.0	51.4	51.4	55.9	59.4	53.3
Empleados	2.9	3.0	3.7	3.7	3.9	3.1	3.4
Inversionistas particulares	5.2	6.8	8.0	8.0	7.7	7.3	7.2
Suma	100.00						
Total de acciones	1,885,000	1,885,000	1,905,000	1,905,000	2,570,000	3,090,000	

Fuente: BCR (1980-1989).

En el caso de las AAP -entidades que desarrollaron un papel central en la expansión de la construcción de vivienda para los sectores de bajos ingresos-, el interés de los inversionistas privados fue mucho menor que el mostrado para los bancos; quienes adquirieron un máximo de acciones equivalente al 1.0% al finalizar la década dejando

prácticamente la totalidad del capital en propiedad del Estado y con baja recuperación de los fondos erogados para su adquisición, factor adicional de presión sobre el control monetario y de precios para el gobierno; lo expresado en este párrafo se concreta con los montos correspondientes en la Tabla 7.

Tabla 7. Redistribución del capital accionario de las AAP nacionalizados (Porcentajes del número de acciones)

Institución	1984	1985	1986	1987	1988	1989	Promedio
Estado	45.9	45.5	44.5	44.2	39.1	34.0	42.2
Banco Central	52.8	52.9	52.8	52.7	58.6	63.6	55.57
Empleados	1.1	1.4	2.2	2.3	1.4	1.4	1.63
Inversionistas particulares	0.2	0.2	0.5	0.8	0.9	1.0	0.6
Suma	100.00						
Total de acciones	542,969	543,000	543,000	543,000	808,000	858,000	

Fuente: BCR (1980-1989).

3. Dirección, organización y desempeño de las instituciones financieras nacionalizadas

Con la propiedad de las acciones, al BCR se le confirieron facultades tales como elegir las Juntas Directivas de las instituciones y establecer la política crediticia que deberían implementar dichas instituciones. La dirección se encomendó a un director ejecutivo en cada institución afectada, quien era el representante legal, mientras se integraba la Junta Directiva. Dicho nombramiento de acuerdo a la Ley, era realizado por el BCR. Posteriormente se nombraron nuevas Juntas Directivas, siendo los nombramientos del Director Presidente y el Director Vicepresidente, aprobados por la Junta Monetaria de El Salvador.

La primera mitad de la década de 1980

fue un periodo de mucha inestabilidad en la dirección de las instituciones financieras nacionalizadas, llegando a registrarse entre julio de 1980 y febrero de 1985, la sustitución de 29 titulares de los bancos y las APP, 11 de ellos por renuncia, 13 por remoción y cinco remociones por anomalías. Algunos bancos registraron hasta tres sustituciones de dirección entre 1980 y 1984.

Asimismo, al tratarse de empresas propiedad del Estado, las presiones sindicales por reivindicaciones salariales debían ser resueltas por la Junta Monetaria, lo que detraía recursos técnicos del BCR y de la Junta Monetaria en relación a su función de resolver sobre política monetaria, crediticia y financiera. En 1982 se aprobaron aumentos salariales generales para personal de los bancos y AAP, en porcentajes desde el 6% hasta

el 10%, con base en el Decreto de Ley No. 544 y conforme a evaluación de la condición económico-financiera de cada institución.

Destacó en esa oportunidad, que el Banco de Crédito Popular y La Popular, presentaron condición económico-financiera insuficiente, por lo que no recibieron aumento (JM-1/13/82, 27 de julio). En 1983 se aprobó un nuevo aumento salarial en los bancos y AAP, esta vez limitado a los empleados con salarios en los estratos hasta ₡600 el 10%, y desde ₡600.01 hasta ₡1,000.00 el 5% (JM-IV/8/83, 07 de junio).

3.1. Desempeño de instituciones financieras nacionalizadas

Evaluar el desempeño de la banca nacionalizada y el logro de sus objetivos en un entorno de inestabilidad social y económica es una ardua tarea. Sin embargo, a nivel agregado se destaca el crecimiento del crédito nominal a razón de 13.24% anual durante el primer

quinquenio de los ochenta; el cual, dado el crecimiento negativo de la economía para los mismos años (-2.8% anual), se explica en parte por la adecuación de las magnitudes a los mayores niveles de precios de esos años, a la vez que también constituía un factor de impulso a los precios. En 1985 el crédito registró el mayor crecimiento de 29.2% hasta esa fecha, que correspondió con el alza de 31.9% en el Índice de Precios al Consumidor (IPC).

Los indicadores financieros de la banca nacionalizada, reportados por el BCR, señalaban un respaldo patrimonial (relación de solvencia) adecuado para el desarrollo y crecimiento de operaciones de crédito en los bancos y AAP hasta llegar a 1988. Al reconocer la verdadera situación de los activos de crédito en 1989, las pérdidas consumieron el patrimonio de los bancos y se requería una restitución del mismo por parte del Estado como accionista principal, para continuar operando, como muestra la Tabla 8.

Tabla 8. Solvencia de Bancos y AAP (En porcentajes)

Año	Bancos		AAP	
	Patrimonio Neto / Crédito e inversión	Patrimonio Neto / Pasivos totales	Patrimonio Neto / Crédito e inversión	Patrimonio Neto / Pasivos totales
1983	10.91	6.65	6.83	5.37
1984	9.44	6.18	6.47	5.20
1985	7.20	5.35	7.16	5.76
1986	8.10	5.80	8.80	6.30
1987	7.80	5.50	8.90	6.20
1988	8.80	6.30	8.20	6.50
1989	-24.1	-13.5	7.50	6.30

Fuente: BCR (1980-1989)

Nota: Patrimonio Neto = Capital Pagado + Reservas de Capital + Otras Reservas + Superávit o Déficit

En términos de resultados, los bancos nacionalizados mostraron tasas de retorno positivas de dos dígitos en la mayor parte de la década, con excepción de 1984 y 1987, cuando

cayeron debajo del 10%, reflejo de la agudización de los problemas de mora asociados con la crisis económica y social, a la que se sumaban los efectos del terremoto ocurrido en 1986.

IT07: Sistema Bancario en El Salvador

Al igual que en el indicador de solvencia, la rentabilidad patrimonial del sistema de bancos se volvió negativa en 1989, después de registrar las provisiones por la probable no recuperación del 36.7% de los préstamos.

El sistema de las AAP mantuvo indicadores positivos de rentabilidad, en parte por el segmento de vivienda que atendía, el cual además ofrecía garantías reales de las deudas; como se muestra en la Tabla 9.

Tabla 9. Rentabilidad patrimonial de bancos y AAP (En porcentajes)

Año	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Bancos	15.8	9.6	20.0	11.0	7.0	24.8	-336.3
AAP	4.2	7.9	10.0	12.2	16.4	11.9	13.4

Fuente: BCR (1980-1989)

De acuerdo a los indicadores positivos de rentabilidad, hasta 1988 los balances bancarios no mostraban graves problemas de mora; no obstante, de acuerdo a Beloso (1990) los problemas de mora se habían generalizado a finales de la década, condiciones que no se reflejaban debidamente en los

estados financieros sin la evaluación más estricta de cartera que se realizaría en 1989.

Por su parte, las autoridades financieras reconocían los problemas de mora en el sistema bancario y proponían un mecanismo de rehabilitación de deudores desde abril de 1988.

Capítulo II



Privatización de bancos comerciales y asociaciones de ahorro y préstamos

IT07: Sistema Bancario en El Salvador

Después de una década de experimentar con el modelo de control gubernamental de la actividad económica, el Gobierno de El Salvador -que inició en junio de 1989- decidió adoptar el modelo de libre mercado tomando como principal referente la economía de Chile, que había cambiado con mucha más antelación en el continente americano.

De acuerdo al BCR, el Programa de Saneamiento, Fortalecimiento y Privatización del Sistema Financiero tenía como objetivos básicos los siguientes:

a. Convertir el sistema financiero en promotor del desarrollo, a través del establecimiento de una banca privada eficiente y competitiva, que promoviera el máximo crecimiento económico y desarrollo social. Este objetivo sería posible mediante el incremento en los niveles de captación del ahorro interno y la canalización adecuada de créditos a las actividades productivas, especialmente a la atención de la micro y pequeña empresa, pequeños agricultores y sector reformado;

b. Sanear y fortalecer las instituciones financieras, restituyendo de manera inmediata a las instituciones financieras,

de un patrimonio adecuado (capital y reservas de capital) que les permitirían cubrir requisitos mínimos en términos de solvencia, rentabilidad, liquidez y capacidad competitiva; y

c. Privatizar bancos y AAP, a través de la venta de todas las acciones que poseían tanto el Estado como el BCR, a los inversionistas privados, teniendo como propósito principal lograr una amplia base de accionistas, y que se proporcionaran mejores y mayores servicios a la comunidad y se brindara a los empleados bancarios mayores oportunidades de superación.

Previo a la privatización, existían 11 bancos locales, cuatro sucursales de bancos extranjeros, siete AAP; además de 11 instituciones oficiales de crédito entre las que se incluía la Financiera Nacional de la Vivienda que era la institución que regulaba el crédito de las AAP. Se desempeñaban como reguladores y fiscalizadores, la Junta Monetaria, la Superintendencia del Sistema Financiero (SSF) -que dependía de la Junta Monetaria-, y el BCR. Los bancos y AAP que integraban el sistema financiero eran tal como se muestra en el Cuadro 6.

Cuadro 6. Bancos y AAP previo a la privatización

Bancos nacionales	AAP	Bancos extranjeros
1. Banco de Comercio de El Salvador	1. Crece, S.A.	1. Banco de Londres y
2. Banco Capitalizador, S.A.	2. Atlacatl, S.A.	2. América del Suc Limitado
3. Banco Hipotecario de El Salvador	3. Ahorros Metropolitanos, S.A.	3. City Bank, N.A.
4. Banco Salvadoreño	4. Ahorro, Préstamos, Inversiones, S.A.	4. Bank of America, N.T. & S.A.
5. Banco Agrícola Comercial de El Salvador	5. Construcción y Ahorro, S.A.	5. Banco de Santander y Panamá
6. Banco de Crédito Popular, S.A.	6. La Central de Ahorros, S.A.	
7. Banco Cuscatlán, S.A.	7. Crédito Inmobiliario, S.A.	
8. Banco Financiero, S.A.		
9. Banco Internacional		
10. Banco de Fomento Agropecuario		
11. Banco de Desarrollo e Inversión, S.A.		

Fuente: SSF (1988)

1. Saneamiento y fortalecimiento

Las autoridades monetarias de turno identificaban la situación de las instituciones nacionalizadas en estado de quiebra, pues habían incurrido en grandes pérdidas que les habían hecho perder su solvencia, tenían serios problemas de liquidez y la evaluación de activos determinó que el 37% de su cartera de préstamos estaba en mora (Orellana, 1992).

Sorto y Segovia (1992) explican la necesidad del proceso de saneamiento y fortalecimiento financiero del sistema bancario, por la forma en que había sido manejada la banca en El Salvador, donde el análisis crediticio se había vuelto extremadamente débil. El problema de la cartera pesada (de menor calidad) era un fenómeno crónico que había crecido con la profundización de la crisis económica nacional y la inseguridad para la inversión, así como por la débil regulación y supervisión del sector.

Orellana (1992) señala que el marco legal y de supervisión era inadecuado, puesto que se concentraba en regular los servicios y tarifas, los márgenes de intermediación, las inversiones físicas, el endeudamiento externo y otros aspectos; sin embargo, se descuidó totalmente la regulación de los riesgos y la protección de los depositantes.

Las acciones de las autoridades financieras para resolver los problemas de mora en el sistema bancario se remontan a abril de 1988 cuando se emitió la Ley de Emergencia para la Reactivación de las Actividades Productivas que tenía como principales justificaciones las siguientes:

- a. El severo deterioro en la capacidad de producción de los sectores productivos, debido a los daños derivados de la situación conflictiva que vivía el país;
- b. El riesgo de disminuir aún más la

actividad económica, reduciendo la producción y agravando las condiciones de desempleo que vivía la nación; y

c. La conveniencia de crear los instrumentos financieros para otorgar refinanciamientos a largo plazo, necesarios para solventar las condiciones señaladas anteriormente. Por medio de esa Ley se creó el Fondo de Financiamiento para la Reactivación de las Actividades Productivas, con el propósito de canjear parte de la cartera pesada de los bancos por bonos emitidos por el Instituto de Transformación Agraria, seleccionando al sector agropecuario para iniciar un primer saneamiento parcial de los bancos comerciales e Hipotecario.

Debido a su objeto de creación, se llegó a considerar al FFRAP como la institución ad-hoc para permutar la cartera morosa de los bancos a finales de los ochenta, pero finalmente se optó por emitir una nueva ley, denominada Ley de Saneamiento y Fortalecimiento de Bancos Comerciales y Asociaciones de Ahorro y Préstamo, la cual creó el vehículo legal que implementaría las acciones para el saneamiento y fortalecimiento financiero de los bancos comerciales y AAP que fueron nacionalizadas en 1980.

El Fondo de Saneamiento y Fortalecimiento Financiero fue el ente que tenía como finalidad proceder al saneamiento y fortalecimiento de las instituciones financieras, que para tales fines fueran seleccionadas por el BCR, al igual que determinar cuáles de los activos de esas instituciones serían adquiridos por el FOSAFFI. Las operaciones deberían de hacerse preferentemente mediante permuta de la cartera y activos por bonos u otros títulos valores que poseyera el Fondo.

Para dotarlo de las herramientas financieras, el patrimonio del FOSAFFI se constituyó con las acciones de los bancos comerciales y de las AAP que le transfirieron el Estado y el BCR por un valor de US\$48.5 millones. Adicionalmente el patrimonio podía incrementarse por otros aportes del Estado y del BCR, así como por las donaciones y otros recursos que recibiera en cualquier concepto.

Para determinar la magnitud del problema de cartera se contó con los servicios de Citibank quien llevó a cabo la evaluación de créditos o activos de riesgo. Como resultado del diagnóstico, las instituciones presentaban deficiencias de patrimonio, debido a que las pérdidas esperadas superaban por mucho las reservas de saneamiento y el compromiso patrimonial era mayor al 100%. Como resultado de la evaluación de la cartera de préstamos de acuerdo a normativa emitida por el BCR, se determinó que el 36.7% de los créditos de bancos se encontraban en categoría de riesgo D y E, (de difícil recuperación e irrecuperables), lo cual reflejaba un déficit patrimonial importante y la necesidad de restituir dicho patrimonio.

Para reconocer dicha situación los bancos procedieron a ajustar sus estados financieros al 31 de diciembre de 1989, constituyendo reservas de saneamiento para aquellos créditos que resultaron en categoría de riesgo C, D y E, en los porcentajes del 10%, 50% y 100%, respectivamente. El monto de reservas constituido en diciembre para nueve bancos comerciales fue de ₡1,639.5 millones, con los cuales totalizaron ₡1,928.8 millones para cubrir pérdidas por préstamos. Al mes de diciembre de 1988 únicamente se contaba con reservas por ₡228.3 millones (Belloso, 1990).

El impacto de la constitución de reservas

arrastró los resultados del ejercicio de 1989 a pérdidas por ₡1,650.9 millones, transformando el patrimonio neto positivo de ₡482.8 millones registrado al 31 de diciembre de 1988, a uno negativo de ₡1,158.3 millones (Belloso, 1990).

Una vez determinada la situación financiera real de los bancos, se procedió a la etapa de saneamiento y de la restitución directa del patrimonio de las instituciones por medio de la permuta de créditos por bonos y por aportes de capital, para los casos que se consideró pertinente por el BCR.

Sobre la base de la evaluación financiera, la SSF procedió a intervenir a los Bancos Capitalizador y de Crédito Popular y Mercantil, ambos por encontrarse con los mayores índices de mora en sus carteras de préstamos, baja rentabilidad, sin viabilidad futura y, por consiguiente, con alto riesgo para el manejo de los depósitos del público; el resultado de esa intervención fue la liquidación de esas entidades. Previo a su liquidación se realizó el proceso de absorción de las operaciones activas y pasivas por los bancos que serían privatizados. También fue intervenido el Banco Hipotecario de El Salvador y se efectuaron las siguientes fusiones: Banco Financiero con Banco Desarrollo, APRISA con AHORROMET, La Central de Ahorros con CREDISA y Crece con CASA. Además de determinar la calidad de los activos de riesgo de las instituciones, la evaluación de los procesos de otorgamiento de créditos reveló serias deficiencias de administración, como un alto número de garantías sin inscripción legal, falta de consolidación de los saldos adeudados por usuario, sistema ineficiente de cobro de la mora y desconocimiento de la situación financiera del deudor (BCR, 1992).

Como parte del proceso de reestructuración y fortalecimiento de las instituciones, previo al proceso de

privatización, el BCR otorgó préstamos de ₡1,382 millones a aquellas instituciones que requerían algún apoyo de liquidez para pagar sus obligaciones con los depositantes y otros acreedores; esta deuda fue pagada por los bancos al BCR con cartera de créditos y activos extraordinarios, así como con títulos valores de sus inversiones.

Para recuperar la cartera morosa y rehabilitar a los deudores que justificaran su situación de morosidad, que pudieran y mostraran intención de pagar, se dieron oportunidades a personas y empresas que fueron afectadas por la situación conflictiva y económica que vivía el país. Estas oportunidades consistieron en refinanciamientos y

el pago de sólo una fracción de las deudas, operaciones aprobadas a través de diversos Decretos Legislativos. En otros casos que así lo ameritaban, se procedió a investigarlos por la SSF y trasladarlos a la Fiscalía General de la República.

El monto de recursos usados, desde 1990 hasta 2004, para el saneamiento y fortalecimiento de los bancos, AAP, Banco Hipotecario de El Salvador, Federación de Cajas de Crédito y Bancos de los Trabajadores y Fondo de Financiamiento y Garantía para la Pequeña Empresa fue de ₡2,650.3 millones (US\$302.9 millones) en bonos para tal efecto, como se detalla en el Cuadro 7.

Cuadro 7. Bonos para el saneamiento de bancos comerciales, AAP y otras instituciones (En millones de ₡ y US\$)

Ley que autorizó la emisión		Monto (₡)	Monto (\$)	Participación (%)	Emisor
Decreto 627 (22/nov/90)	Ley Saneamiento y Fortalecimiento de Bancos Comerciales y Asociaciones de Ahorro y Préstamo.	1,400.00	160	52.80%	BCR
Decreto 771 (25/abril/91)	Ley Incorporación de Banco Hipotecario a la Ley Saneamiento*	850	97.10	32.10%	BCR
	Obligaciones FOSAFFI con BCR	2,250.00	257.10	84.90%	
Decreto 771 (25/abril/91)	Ley Incorporación de Banco Hipotecario a la Ley Saneamiento*	200	22.9	7.50%	GOES
Decreto 501 (16/abril/93)	Ley de Saneamiento de Fedecredito	30	3.4	1.10%	GOES
Decreto 568 (16/jun/93)	Ley de Saneamiento de FIGAPE	20	2.3	0.80%	GOES
	Obligaciones de GOES en FOSAFFI	250	28.6	9.40%	
Decreto 537	Saneamiento del Banco Hipotecario	150.3	17.2	5.7%	ISTA
	Costo asumido por FOSAFFI con recursos propios	150.3	17.2	5.7%	FOSAFFI
	Total	2,650.30	302.90	100.00%	

Fuente: FOSAFFI (2016)

*Nota: Se utilizó el equivalente a US\$6.0 millones del monto autorizado para el Banco Hipotecario en Decreto 771, para finalizar el saneamiento de Atlacatl, S.A.

IT07: Sistema Bancario en El Salvador

Los activos recibidos por el FOSAFFI fueron dados en administración a las instituciones financieras que fueron objeto del proceso de saneamiento, lo anterior, mediante la suscripción del contrato de administración correspondiente.

El proceso de saneamiento y análisis del fortalecimiento patrimonial de los bancos comerciales y AAP inició el 26 de diciembre de 1990 y finalizó en

noviembre de 1993, con excepción del Banco Hipotecario de El Salvador, que tuvo dos operaciones adicionales de saneamiento (permutas) en diciembre de 2004.

En la Tabla 10, se detalla el uso de los bonos en cada uno de los bancos comerciales y financieras involucradas en el proceso de saneamiento y aumento de capital.

Tabla 10. Total de bonos de saneamiento entregados a bancos comerciales y APP (Millones de US dólares)

Instituciones	Activos permutados	Aumento de capital	Total bonos	Proporción
Banco Agrícola Comercial	35.9	0	35.9	22%
Banco Cuscatlán	14.6	0	14.6	9%
Banco de Comercio	13.7	6.7	20.4	12%
Banco de Desarrollo	5.7	1.9	7.7	5%
Banco Salvadoreño	20.8	12.2	33.1	20%
Subtotal bancos	90.7	20.8	111.7	67%
AHORROMET	4.3	1.9	6.2	4%
Atlacatl	14.9	11.0	25.9	16%
CREDISA	6.8	2.5	9.3	6%
CASA	8.3	4.6	12.9	8%
Subtotal AAP	34.3	20.0	54.3	33%
Total US\$	125	40.8	166	100%
Total €	1,094.10	358.5	1,452.60	

Fuente: FOSAFFI (2016)

Nota: Se utilizó el equivalente a US\$6.0 millones del monto autorizado para el Banco Hipotecario en Decreto 771 para finalizar el saneamiento de Atlacatl, S.A.

Después de realizar la permuta de cartera, algunas instituciones financieras aún no alcanzaban los indicadores de solvencia patrimonial establecidos en la normativa emitida por la SSF, y fue necesario profundizar el saneamiento creando una figura que permitiera a dichas instituciones deshacerse de la cartera deteriorada adicional y poder reversar reservas de saneamiento para mejorar su posición patrimonial.

La figura consistió en la adquisición adicional de cartera de la menor calidad, cartera que aún se mantenía en los balances bancarios. FOSAFFI entregó bonos de saneamiento por el equivalente al 1% del valor reservado de cada crédito; los créditos con calificación E tenían reservas del 100%, y los créditos en categoría D habían reservado el 50% del saldo.

FOSAFFI y algunos bancos, suscribieron un contrato de cesión de derechos de recuperación, todos de fecha 31 de diciembre de 1991. En dichos contratos, se estipuló que cada uno de los bancos transfería al FOSAFFI los derechos de recuperación futura sobre el principal, los intereses y accesorios de los créditos y los intereses que se generaran a partir del 1° de enero de 1992, comprometiéndose a traspasar al Fondo las recuperaciones, ya sea en efectivo o en bienes muebles o inmuebles.

Por su parte, el FOSAFFI transfirió a estos bancos, certificados provisionales de bonos de saneamiento por la cantidad

estipulada en cada contrato; los bancos se obligaron a entregar el producto de las recuperaciones en una cantidad equivalente al 85%, quedando el restante 15% a su disposición por gestión de cobro. Los plazos de los contratos serían de cinco años contados a partir de la fecha de escrituración, dejando expedito el derecho de prórroga a opción de las partes. Los contratos no fueron prorrogados desde el año 2004.

A continuación, en la Tabla 11, se presenta el detalle de la cesión de los derechos de recuperación por cada una de las instituciones.

Tabla 11. Derechos de recuperación sobre cartera recibida de bancos comerciales y APP al 31 de diciembre de 1996 (Millones de US dólares)

Instituciones	Categoría D	Categoría E	Total Saldos	Reserva	Derechos de recuperación
Banco Cuscatlán	0.0	5.2	5.2	2.3	0.05
Banco de Comercio	3.0	3.6	6.6	3.6	0.07
Banco de Desarrollo e Inversión	0.0	0.8	0.8	0.6	0.01
Banco Hipotecario	2.2	1.6	3.8	2.3	0.04
Subtotal bancos	5.2	11.2	16.4	8.8	0.17
AHORROMET	1.0	1.5	2.5	2	0.02
Atlacatl	0.0	4.3	4.3	4.3	0.04
CASA	0.6	4.0	4.6	4.3	0.05
CREDISA	0.0	1.3	1.3	1.3	0.01
Subtotal AAP	1.5	11.1	12.7	11.9	0.12
Total US\$	6.7	22.3	29.1	20.7	0.29
Total ₡	58.5	195.6	254	181	1.8

Fuente: FOSAFFI (2016)

Fedecrédito y FIGAPE se incorporaron al proceso de saneamiento en 1993, con lo que el monto total utilizado para el saneamiento y fortalecimiento del sistema financiero fue US\$302.9 millones

(incluye operaciones de permuta del Banco Hipotecario en 2004), conformados por objetivo e instituciones, como se detalla en la Tabla 12.

Tabla 12. Saneamiento y fortalecimiento financiero por tipo de institución y objetivo

Operaciones	Instituciones	Millones de €	Millones de US\$	Participación
Saneamiento de activos	Bancos comerciales y AAP	1,095.40	125.2	41%
	Banco Hipotecario	874.4	99.9	33%
	Otras instituciones	50	5.7	2%
	Subtotal	2,019.80	230.8	76%
Fortalecimiento patrimonial	Bancos comerciales y AAP	358.5	41.0	14%
	Banco Hipotecario	272.0	31.1	10%
	Subtotal	630.5	72.1	24%
Total		2,650.30	302.9	100%
Resumen				
Saneamiento + fortalecimiento	Bancos comerciales y AAP	1,453.90	166.2	55%
	Banco Hipotecario	1,146.40	131.0	43%
	Otras instituciones	50.00	5.7	2%
Total		2,650.30	302.9	100%

Fuente: FOSAFFI (2016)

De acuerdo a esta clasificación, se tiene que el 76% del monto requerido en el proceso de rehabilitación se utilizó para restituir el patrimonio perdido con los créditos deteriorados, usando el resto para respaldar la expansión de operaciones activas. Destaca, además, que el 43% de los recursos fue requerido para restablecer el balance y operatividad de una sola entidad, el Banco Hipotecario, cuya principal actividad crediticia se orientaba al sector agropecuario, sector que fue duramente afectado por el conflicto

armado además de ser muy vulnerable a plagas, condiciones climáticas y de mercado; factores que se agregan a deficiencias en la gestión institucional como análisis débil de clientes y cobertura insuficiente de garantías.

2. Cartera permutada

Habiendo transferido la propiedad de la cartera permutada, los bancos se convirtieron en gestores de recuperación de los préstamos, de acuerdo al detalle de la Tabla 13.

Tabla 13. Créditos permutados de bancos, AAP, Fedecrédito y FIGAPE

Instituciones	No. de Créditos	Saldo permutado (En US\$)	Promedio por crédito (En US\$)
Banco Cuscatlán	236	14,633,940	62,008
Banco Hipotecario	3,017	82,735,871	27,423
Banco Salvadoreño	438	20,944,381	47,818

Tabla 13. Créditos permutados de bancos, AAP, Fedecrédito y FIGAPE

Instituciones	No. de Créditos	Saldo permutado (En US\$)	Promedio por crédito (En US\$)
Banco Agrícola	238	35,937,895	151,000
Banco de Comercio	188	13,654,770	72,632
Banco de Desarrollo e Inversión	156	5,770,451	36,990
Subtotal bancos	4,273	173,677,308	40,645
CREDISA	209	6,099,052	29,182
AHORROMET	41	4,255,851	103,801
Atlatcatl	929	12,150,739	13,079
CASA	254	7,298,207	28,733
Subtotal AAP	1,433	29,803,849	20,798
FIGAPE	836	2,285,714	2,734
Fedecrédito	5,323	3,407,862	640
Subtotal otras instituciones	6,159	5,693,576	924
Total	11,865	209,174,734	17,630

Fuente: FOSAFFI (2016)

En correspondencia con la elevada participación individual en el proceso de rehabilitación financiera, el mayor valor permutado de créditos correspondió al Banco Hipotecario (US\$82.7 millones), seguido del Banco Agrícola (US\$35.9 millones), Banco Cuscatlán (US\$14.6 millones) y Banco de Comercio (US\$13.7 millones). En términos del número de deudas, Fedecrédito fue la institución con más créditos permutados, seguido del Banco Hipotecario y Atlacatl.

En relación al valor individual de los préstamos, la cartera en mora del Banco Agrícola estaba concentrada en un número pequeño de clientes que mantenían deudas más altas que en el resto de bancos, además de instituciones como AHORROMET, que financiaban proyectos de construcción y la adquisición de viviendas; el Banco de Comercio y Banco Cuscatlán. En

el otro extremo, con las deudas más pequeñas se ubicaban las carteras de Fedecrédito y FIGAPE, en razón que para el primero se sanearon los créditos otorgados a emprendedores de tamaño micro y pequeño en el sistema de cajas de crédito; por otra parte, FIGAPE, en correspondencia con la finalidad de su creación, se concentraba en la pequeña empresa.

De acuerdo a registros del FOSAFFI, el 62% de los créditos permutados correspondían a personas jurídicas; y el 38%, a personas naturales. La cartera permutada a los Bancos Agrícola y Cuscatlán correspondía en su mayoría a personas jurídicas. Por su parte, Fedecrédito, FIGAPE y el Banco Hipotecario permutaron principalmente créditos concedidos a personas naturales.

IT07: Sistema Bancario en El Salvador

Los saldos de los préstamos objeto de saneamiento fueron cancelados por los medios convencionales de pago,

pero una parte de los deudores se beneficiaron de leyes que condonaron las deudas, como muestra la Tabla 14.

Tabla 14. Dispensa a deudores por beneficio de Decretos Legislativos por institución (En dólares)

Institución	Decreto Legislativo 263	Decreto Legislativo 698	Decreto Legislativo 292	Total condonado	%
Banco Hipotecario	15,033,120	15,475,106	25,699,827	56,208,053	59.3%
Banco Salvadoreño	8,261,987	48,287	15,196,292	23,506,566	24.8%
Banco Cuscatlán	4,196,533	236,753	1,954,526	6,387,812	6.7%
Banco de Comercio	1,526,545	113,935	1,701,096	3,341,576	3.5%
Banco Agrícola	326,678	470,695	2,403,654	3,201,027	3.4%
Banco de Desarrollo e Inversión	501,581	49,246	746,843	1,297,670	1.4%
BANCASA			413,571	413,571	0.4%
Ahorromet			420,826	420,826	0.4%
Fedecredito		54,878		54,878	0.1%
Atlacatl			31,473	31,473	0.0%
Total	29,846,444	16,448,900	48,568,108	94,863,452	100%

Fuente: FOSAFFI (2016)

Los saldos cancelados por medio de diversos Decretos Legislativos totalizaron US\$94.9 millones, siendo los deudores del Banco Hipotecario los más beneficiados por estas disposiciones, con un total de US\$56.2 millones (59.3% del total de deuda condonada), seguido del Banco Salvadoreño y el Banco Cuscatlán. Con estas medidas, los deudores solo pagaron entre el 30% y 10% del valor de sus obligaciones.

En la actualidad existen deudores calificados como beneficiarios del Decreto Legislativo 263 (que condonaba

inicialmente el 70%, actualmente el 90%), que todavía no han pagado porque en algunos casos especulan con obtener un beneficio mayor al 90% de descuento de la deuda. En la Tabla 15 se indica el saldo pendiente por institución al 31 de mayo de 2019 y la proporción en relación al saldo permutado.

Tabla 15. Saldo permutado pendiente de recuperar al 31 de mayo de 2018
(En dólares)

Institución	Saldo pendiente (US\$)	Proporción
Banco Agrícola	30,135,362	56.0%
Banco de Comercio	1,642,328	3.1%
Banco de Desarrollo e Inversión	3,509,311	6.5%
Banco Cuscatlán	841,771	1.6%
Banco Hipotecario	13,652,146	25.4%
Banco Salvadoreño	1,555,543	2.9%
Subtotal de bancos	51,336,461	95.4%
CREDISA	195,402	0.4%
AHORROMET	140,332	0.3%
Atlacatl	1,839,332	3.4%
CASA	91,623	0.2%
Subtotal de AAP	2,266,689	4.2%
FIGAPE	102,479	0.2%
Fedecrédito	132,238	0.2%
Subtotal otras instituciones	234,717	0.4%
Total	53,837,867	100%

Fuente: FFOSAFFI (2016)

Incluye efectos de condonaciones de deudas por Decreto Legislativo

En relación a los saldos iniciales permutados, los remanentes pendientes de recuperar por US\$53.8 millones al mes de mayo de 2018 se concentran en los bancos con el 95.4%, las deudas originadas en las anteriores AAP representan el 4.2%, y un mínimo corresponde a los créditos otorgados por las otras instituciones. Los registros de FOSAFFI manejan un valor de deudas canceladas por US\$188.8 millones hasta esa fecha, monto que incluye intereses generados por la cartera saneada y dispensas por Decretos Legislativos.

La consultora Socimer Internacional Bank Limited (1993), contratada por el

BCR, estimaba la recuperabilidad global para toda la cartera saneada en 39.5% de su valor, porcentaje considerado inusualmente elevado, tomando en cuenta las características y el objetivo del saneamiento. Según dicho estudio, los menores porcentajes de recuperación se esperaban en el Banco Agrícola (22.7%) y el Banco Cuscatlán (30.2%); los porcentajes mayores de cobranza se esperaban en el Banco Salvadoreño (51.2%) y en el Banco Hipotecario (39%), esto sin considerar los costos de recuperación.

La cartera permutada por el Banco Agrícola se consideraba en dicho

estudio como de menor recuperación dentro de los bancos. Los créditos se concentraban en un pequeño grupo de deudores, dentro de los que destacaba el Grupo Pezca, de actividad pesquera. Se señalaban como elementos característicos de esa cartera, que eran deudores sin o con escasas garantías, con pocos o ningún antecedente y cuyos financiamientos fueron excesivos y destinados a proyectos mal evaluados o malas inversiones; y en otros casos, desvío de fondos hacia fines diferentes al negociado. Las deudas del grupo pesquero representaban el 85% de la cartera saneada del banco, y se esperaba una recuperación menor al 10% del valor permutado, lo cual fue confirmado posteriormente.

En promedio se ha tenido un porcentaje de recuperación mayor al 50% del total de la permuta, lo cual se considera aceptable en relación a otras experiencias y a las expectativas iniciales. Sin embargo, este promedio incluye un importante saldo de créditos que fueron cancelados con los Decretos Legislativos antes señalados, especialmente en el Banco Hipotecario, lo cual indicaría que en términos efectivos se estaría recuperando un porcentaje muy similar a la estimación inicial efectuada por Socimer.

3. Proceso de privatización

Una vez saneados los bancos y las AAP, en cumplimiento a la Ley de Privatización de los Bancos Comerciales y de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo, se autorizó la venta a inversionistas privados de la totalidad de las acciones pertenecientes al Estado y al BCR en los bancos comerciales y AAP; se establecieron limitaciones al sector público, en el sentido que ni el Estado, ni las instituciones estatales autónomas, ni las sociedades en las cuales tuvieran participación las entidades mencionadas, podían suscribir o

adquirir acciones del sistema financiero.

De acuerdo a Sorto y Segovia (1992), la masificación de la propiedad accionaria había sido un elemento clave en otros ensayos de reprivatización bancaria en América Latina, por los indeseables precedentes dejados por una banca privada controlada por grupos económicos, que la utilizaron como medio para financiar sus propias inversiones, obligando a compartir el riesgo comercial de sus negocios, no solo con los depositantes, sino también con el Estado.

Tratando de reducir la distorsión de abuso por propiedad, se estableció que ninguna persona natural o jurídica podía ser propietaria de más del 5% de las acciones en cualquiera de las instituciones financieras privatizadas y, cuando fuese accionista en más de una, la suma de dichos porcentajes no podía exceder 5%. Dentro de este porcentaje, estaban incluidas las acciones del cónyuge y de parientes dentro del segundo grado de consanguinidad o primero de afinidad, así como las que les correspondían en sociedades accionistas de las respectivas instituciones financieras. Cuando alguno de los accionistas fuera una sociedad, los socios de la misma podían ser otras sociedades, pero los de estas últimas deberían ser personas naturales. Las acciones de las anteriores sociedades debían ser nominativas.

Además, para adquirir y ser propietario de acciones en exceso del 1% se requería precalificación de la SSF. En la medición de este límite se incluían las acciones del cónyuge y de parientes dentro del segundo grado de consanguinidad o primero de afinidad, así como las que les correspondieran en sociedades accionistas de las respectivas instituciones financieras.

Se estableció apertura para que organismos financieros internacionales en los cuales era miembro el Estado de El Salvador o el BCR pudieran adquirir individualmente o en conjunto, acciones de las instituciones hasta por un máximo del 20% en cada una de ellas; tal adquisición debía ser autorizada por el BCR.

Para excluir de la propiedad bancaria a personas con inadecuada moral de pago o con problemas financieros, se restringió la adquisición de acciones a personas cuyos créditos hubieran sido calificados en categorías de riesgo D o E, extendiendo la prohibición al cónyuge o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad o primero de afinidad, así como a los directores propietarios y suplentes de las Juntas Directivas, sus cónyuges o parientes en primer grado de consanguinidad.

Los compradores de las acciones se dividían en dos categorías, así:

- a. Empleados de Bancos y AAP y pequeños inversionistas, entendiéndose por estos quienes compren acciones por un valor máximo de cien mil colones; y
- b. Otros inversionistas en compras mayores de cien mil colones.

La venta de acciones hasta por cien mil colones se hacía en forma directa a los empleados de bancos y de AAP y a pequeños inversionistas. Las ventas mayores a cien mil colones, se hacían bajo la modalidad de subasta pública en la bolsa de valores o cualquier otro sistema de venta pública, en caso de haber remanente.

Las acciones del Banco Hipotecario no fueron puestas a la venta, debido a que se consideró indispensable contar con un banco por medio del cual, el gobierno podría implementar políticas crediticias dirigidas a la pequeña y mediana empresa.

El monto de las acciones del Estado y del BCR a ser transferidas, ascendía a US\$48.5 millones (¢425.1 millones) por aportes, y aumentos patrimoniales realizados por el Fondo por US\$72.1 millones (¢630.6 millones), totalizando US\$120.6 millones (¢1,055.7 millones) en concepto de participación de FOSAFFI en el capital accionario de los bancos comerciales y AAP (Ver Tabla 16). Este es el valor nominal mínimo que debía recibir el FOSAFFI por la venta de acciones de los bancos a privatizar.

Tabla 16. Participación accionaria de FOSAFFI en bancos y AAP
(Millones de US dólares)

Institución	Aporte BCR	Aporte Estado	Incremento por bonos de saneamiento	Total
Banco Agrícola	4.2	2.5	0	6.7
Banco Cuscatlán	5.5	3.3	0	8.8
Banco de Comercio	4.2	2.2	6.7	13.1
Banco de Desarrollo e Inversión	1.8	1.3	1.9	5.0
Banco Salvadoreño	3.2	1.0	12.2	16.4
Banco Hipotecario	8.7	0	31.1	39.8
BANCASA	1.4	1.5	4.6	7.5
Ahorromet	1.4	0.6	1.9	3.9

Tabla 16. Participación accionaria de FOSAFFI en bancos y AAP
(Millones de US dólares)

Institución	Aporte BCR	Aporte Estado	Incremento por bonos de saneamiento	Total
Atlacatl	2.7	0.7	11.0	14.4
Credisa	1.4	0.8	2.5	4.7
Total US\$	34.5	14	72.1	120.6
Total ₡	302.3	122.8	630.6	1,055.70

Fuente: FOSAFFI (2016)

Con el objeto de facilitar la adquisición de las acciones y alcanzar el mayor número de compradores, se emitieron las siguientes condiciones y modalidades de venta:

Facilidades Crediticias: En atención a lo dispuesto en la Ley, el BCR determinó las facilidades crediticias que se concedieron para la adquisición de las acciones, se otorgaría tratamiento preferencial a los empleados de los bancos y de las AAP y a los pequeños inversionistas por créditos hasta por un monto de cien mil colones (US\$11,428.57).

Derecho Preferente: Inicialmente la totalidad de las acciones de cada una de las instituciones financieras referidas les fue reservada a los empleados y pequeños inversionistas por el término de 120 días contados a partir de su ofrecimiento formal, para su adquisición en venta directa en cantidades no mayores de cien mil colones. Los restantes inversionistas sólo podían adquirir acciones, transcurrido dicho plazo. Bajo esta modalidad se vendieron las acciones de los tres primeros Bancos: Agrícola, Cuscatlán, y Desarrollo e Inversión. La venta de estos bancos no se dio por medio de subasta pública, sino por venta directa a empleados y pequeños inversionistas, lo cual fue criticado por su falta de transparencia

y prestarse a que las compras fueran hechas por grandes inversionistas por intermedio de terceros, con facilidades de financiamiento (Sorto, F; Segovia, A: 1992).

Lo anterior atentaba contra uno de los objetivos que era propiciar la ampliación de la base accionaria en las instituciones financieras, regulando adecuadamente la transferencia de las mismas a inversionistas privados, con preferencia a favor de los empleados de los Bancos y de las AAP y de los pequeños inversionistas.

Con el objeto de corregir la deficiencia y ante la presión pública, se creó una Comisión Especial en la Asamblea Legislativa para investigar el proceso, y se promovió la reforma a la Ley de Privatización de los Bancos Comerciales y de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo, efectuada por medio de Decreto Legislativo No. 533, en lo relacionado al derecho preferente de los inversionistas de la siguiente manera:

a. A los empleados se les reservaba un derecho preferente del 25% de las acciones de cada institución, por el término de 60 días contados a partir de su ofrecimiento formal para su adquisición en cantidades no mayores de cien mil colones.

b. A los pequeños inversionistas otro 25% de dichas acciones, por un período de 60 días y por cantidades no mayores de cien mil colones.

c. Los otros inversionistas podían adquirir el restante 50% de las acciones antes mencionadas, por la modalidad de venta pública, la cual se efectuaría simultáneamente dentro de los 60 días otorgados a los pequeños inversionistas.

Concluido el plazo señalado, las acciones no vendidas a los empleados y pequeños inversionistas, se venderían bajo la modalidad de subasta pública; si la demanda de acciones fuere mayor a la cantidad de acciones disponibles, estas se distribuirían proporcionalmente a lo solicitado. Bajo esta modalidad se vendieron las acciones de las AAP. En el Cuadro 8 se presenta el resumen de la normativa de la venta de acciones.

Cuadro 8. Resumen de normativa de venta de acciones

Tipo inversionista	Tipo de venta	Condiciones de financiamiento
Empleados Pequeños inversionistas	Venta directa hasta ¢100,000.00 (US\$11,428.57)	Financiamiento hasta 90% valor compra - Prima: 10% fija - Tasa de interés: 10% anual - Plazo de financiamiento: 10 años Financiamiento hasta 80% valor de compra - Prima: 15% (Compras hasta ¢10,000.00/ US\$1,142.86) y 25% (Compras mayores de ¢10,000.00/ US\$1,142.86) - Tasa de interés: 14% anual fija - Plazo de financiamiento: 10 años
Subasta pública	Venta pública hasta ¢100,000.00 (US\$11,428.57)	Financiamiento hasta 70% valor de compra - Prima: 30% valor de compra - Tasa de interés: de mercado (4 puntos arriba de promedio depósitos 180 días) - Plazo de financiamiento: 8 años

Fuente: FOSAFFI (2016)

Como parte de los incentivos para los pequeños inversionistas, se pretendía que el pago de las acciones fuera cubierto con los dividendos provenientes de las utilidades generadas de las instituciones, para lo cual se estableció el reparto obligatorio del 50% de las utilidades anuales a los nuevos socios privados.

3.1. Valor de venta de las acciones

Para los casos de transferencia directa el precio de venta fue el valor en libros que se determinó de conformidad con el balance certificado por el

auditor externo al 30 de junio y al 31 de diciembre de cada año, verificadas las operaciones de saneamiento y fortalecimiento de la Ley. Estos valores se utilizaron durante el semestre siguiente. Tratándose de venta pública, dicho valor sería el valor mínimo de venta.

El total de acciones previo al inicio de la venta de los bancos y AAP, ascendió a 8.9 millones de acciones y el patrimonio total de los mismos a US\$129.5 (¢1,133.3) millones, según detalle de la Tabla 17.

Tabla 17. Patrimonio y número de acciones de los bancos y AAP previos a venta (En dólares)

Institución	Precio base acción	Patrimonio	No. acciones
Banco Agrícola	12.62	20,448,124.11	1,620,000
Banco Cuscatlán	13.72	24,705,174.63	1,800,000
Banco de Desarrollo	14.74	8,035,013.71	545,000
Banco Salvadoreño	13.29	19,275,799.89	1,450,000
Banco de Comercio	13.82	15,200,741.37	1,100,000
BANCASA	16.81	11,096,297.14	660,000
AHORROMET	21.21	10,602,917.23	500,000
CREDISA	19.13	10,328,669.46	540,000
Atlacatl	12.85	9,832,304.66	765,420
Total US\$		129,525,042.21	8,980,420
Total ₡		1,133,344,119.37	

Fuente: FOSAFFI (2016)

El proceso de privatización de los bancos y financieras se ejecutó entre el 11 de noviembre de 1991 y el 18 de

agosto de 1994, de acuerdo al detalle de precios por acción contenidos en el Cuadro 9.

Cuadro 9. Fecha y valor contable de las acciones en la privatización de bancos y financieras

Institución	Fecha de inicio	Precio base	Fecha valor en libros
Banco Agrícola	11/11/91 - 10/03/92	US\$12.62 (₡110.45)	31/08/91
	11/11/91 - 10/03/92	US\$14.12 (₡123.58)	31/12/91
Banco Cuscatlán	11/11/91 - 10/03/92	US\$13.72 (₡120.09)	31/08/91
	11/11/91 - 10/03/92	US\$15.10 (₡132.09)	31/12/91
Banco de Desarrollo	30/03/92 - 28/07/92	US\$14.74 (₡129.00)	29/02/92
	07/09/92 - 25/09/92	US\$16.73 (₡146.36)	30/06/92
Banco Salvadoreño	19/10/92 - 16/02/93	US\$13.29 (₡116.32)	31/08/92
	19/10/92 - 16/02/93	US\$14.41 (₡126.09)	31/12/92
	22/04/93	US\$ 14.41 (₡126.09) base y	
		US\$ 14.63 (₡128.00) máximo	
Banco de Comercio	19/10/92 - 31/12/92	US\$13.82 (₡120.91)	31/08/92
	19/01/93 - 16/02/93	US\$15.40 (₡134.79)	31/12/92
	05/05/93	US\$ 15.40 (₡134.79) base y	31/12/92
		US\$ 19.69 (₡172.31) máximo	
BANCASA	26/07/93	US\$16.81 (₡147.11)	30/06/93
	02/09/93	US\$16.81 (₡147.11) base y	30/06/93
	28/04/93	US\$18.80 (₡164.50) máximo US\$16.81 (₡147.11) base y US\$23.43 (₡205.00) máximo	30/06/93

Cuadro 9. Fecha y valor contable de las acciones en la privatización de bancos y financieras

Institución	Fecha de inicio	Precio base	Fecha valor en libros
AHORROMET	23/08/93 – 21/10/93	US\$21.20 (¢185.55)	31/07/93
	05/10/93	US\$21.20 (¢185.55) base y US\$32.00 (¢280.00) máximo	31/07/93
	25/11/93	US\$21.20 (¢185.55) base y US\$24.11 (¢211.00) máximo	31/07/93
CREDISA	04/10/93 – 02/12/93	US\$19.30 (¢167.36)	31/08/93
	04/11/93	US\$19.30 (¢167.36) base y US\$34.97 (¢306.00) máximo	31/08/93
	22/12/93	US\$19.30 (¢167.36) base y US\$19.20 (¢168.00) máximo	31/08/93
Atlacatl	27/04/94 – 24/06/94	US\$12.84 (¢112.40)	31/03/94
	25/05/94	US\$12.84 (¢112.40) base y US\$17.60 (¢154.00) máximo	31/03/94
	18/08/94	US\$12.84 (¢112.40) base y US\$14.57 (¢127.50) máximo	31/03/94

Fuente: FOSAFFI (2016)

La venta de los bancos y AAP finalizó en agosto de 1994, con la segunda subasta de acciones de Atlacatl. El proceso de privatización generó fondos por US\$179.3 millones en diez años, incluyendo en este monto el

valor de los intereses recibidos por el financiamiento, en adición a los valores que en su oportunidad se recibieron por ventas en efectivo y las primas, como se muestra en la Tabla 18.

Tabla 18. Privatización y venta de acciones al 31 de diciembre de 2004
(En dólares)

Institución	Contado	Prima recibida	Financiamiento		Total
			Capital	Intereses	
Banco Agrícola	589,551.16	2,632,136.71	16,145,027.06	9,948,322.68	29,315,037.60
Banco Cuscatlán	2,339,210.85	2,850,416.25	16,503,660.53	10,258,200.09	31,951,487.73
Banco de Comercio	1,304,192.55	4,449,917.03	11,798,475.11	6,366,940.03	23,919,524.73
Banco de Desarrollo	191,073.95	1,213,649.06	6,277,554.57	3,741,126.32	11,423,403.90
Banco Salvadoreño	1,587,428.67	4,881,897.01	13,495,512.11	7,854,799.47	27,819,637.26
BANCASA	2,625,936.45	2,450,818.91	6,401,228.44	3,111,770.75	14,589,754.55
AHORROMET	513,814.46	2,881,178.66	8,011,332.10	3,790,286.30	15,196,611.52
Atlacatl	904,921.01	2,534,284.88	6,611,303.60	3,654,564.37	13,705,073.85
CREDISA	714,654.28	2,459,341.33	5,826,263.31	2,365,159.31	11,365,418.23
Total	10,770,783.36	26,353,639.85	91,070,356.83	51,091,169.33	179,285,949.37

Fuente: FOSAFFI (2016)

El valor en libros de las instituciones privatizadas fue de US\$129.5 millones y se captaron US\$179.3 millones, lo que significa una relación de 1.38 veces o 138%, relación que puede considerarse baja en comparación al caso de México que fue de 3.06, según Murillo, J. (2002).

3.2. Base accionaria posterior a la venta de acciones

La conformación de la nueva base accionaria de los bancos y financieras, finalizado el proceso de venta, quedó de la siguiente de acuerdo a la información de la Tabla 19.

Tabla 19. Resumen de la composición accionaria de bancos y financieras finalizado el proceso de venta de acciones por FOSAFFI

Tipo de accionistas	No. de accionistas	% de accionistas	No. de acciones	% de acciones
Empleados	5,077	23.60%	1,040,131	11.60%
Pequeños inversionistas	10,675	49.60%	4,340,195	48.30%
Inversionistas subasta	252	1.20%	2,998,206	33.40%
Accionistas antiguos	5,502	25.60%	601,888	6.70%
Total	21,506	100%	8,980,420	100%

Fuente: FOSAFFI (2016)

De acuerdo con la clasificación utilizada, a los empleados de bancos y AAP se les ofreció el 25% de las acciones y adquirieron el 11.6%; los considerados pequeños inversionistas adquirieron el 48.3%; otros inversionistas de mayor tamaño se apropiaron del 33.4% a través de subastas, y los accionistas antiguos se quedaron con el 6.7% de las acciones ofrecidas.

En lo relativo al total de propietarios, según registros del FOSAFFI, pasó de 5,511 (Gobierno, empleados y ex

accionistas privados) a 21,506, lo que se puede señalar como un logro de ampliación de la base accionaria. En el mismo sentido, la mayoría accionaria se establecía entre los grupos de empleados y pequeños inversionistas, con el 60% del total de acciones; sin embargo, el reducido número de accionistas que adquirió en subasta, adelantaba una participación que podía controlar las decisiones de las asambleas de accionistas. Finalmente, la composición accionaria resultó como se muestra en la Tabla 20 y 21.

Tabla 20. Composición accionaria de bancos finalizado el proceso de venta de acciones por FOSAFFI

Tipo de accionista	Número	Banco Agrícola	Banco de Comercio	Banco Cuscatlán	Banco de Desarrollo	Banco Salvadoreño	Total por tipo de accionista
Empleados	Accionistas	1,006	325	818	469	821	3,439
	Acciones	287,905	45,438	171,137	85,402	154,434	744,316
Pequeños inversionistas	Accionistas	1,844	1,236	2,275	757	789	6,901
	Acciones	1,186,271	437,564	1,351,183	419,934	362,136	3,757,088

Tabla 20. Composición accionaria de bancos finalizado el proceso de venta de acciones por FOSAFFI

Tipo de accionista	Número	Banco Agrícola	Banco de Comercio	Banco Cuscatlán	Banco de Desarrollo	Banco Salvadoreño	Total por tipo de accionista
Inversionistas subasta	Accionistas		45			37	82
	Acciones		576,994			867,311	1,444,305
Accionistas antiguos	Accionistas	1,689	637	1,263	306	454	4,349
	Acciones	145,824	40,004	227,680	39,664	66,119	569,291
Total por banco	Accionistas	4,539	2,243	4,356	1,532	2,101	14,771
	Acciones	1,620,00	1,100,000	1,800,000	545,000	1,450,000	6,515,000

Fuente: FOSAFFI (2016)

Tabla 21. Composición accionaria de financieras finalizado el proceso de venta de acciones por FOSAFFI

Tipo de accionista	Número	AHORROMET	Atlacatl	CASA	CREDISA	Total por tipo de accionista
Empleados	Accionistas	443	235	564	396	1,638
	Acciones	66,664	59,167	68,570	101,414	295,815
Pequeños inversionistas	Accionistas	734	1,255	1,034	751	3,774
	Acciones	121,975	189,396	140,308	131,428	583,107
Inversionistas subasta	Accionistas	32	67	35	36	170
	Acciones	304,240	514,004	443,414	292,243	1,553,901
Accionistas antiguos	Accionistas	266	232	430	225	1,153
	Acciones	7,121	2,853	7,708	14,915	32,597
Total por banco	Accionistas	1,475	1,789	2,063	1,408	6,735
	Acciones	500,000	765,420	660,000	540,000	2,465,420

Fuente: FOSAFFI (2016)

No obstante, la aparente diversificación accionaria de acuerdo a la estructura al concluir la privatización de la banca, en la práctica se identificaban grupos económicos familiares en el control de los bancos: el Banco Agrícola Comercial pasó a ser controlado por el grupo empresarial representado por Archie

Josemari Baldocchi Dueñas, con la participación de las familias Kriete-Ávila, Palomo-Deneke, Araujo-Eserski, Cohen, Schildknecht y Meza. Anteriormente este banco había sido creado y pertenecía a las familias Escalante Arce y Sol (Pineda, 2017).

Por su parte, el Banco Cuscatlán fue controlado por la familia Cristiani y la familia Bahaia. Este banco pertenecía anteriormente a la familia Hill, habiéndose creado por Roberto Hill en 1972. El Banco Salvadoreño fue controlado por la familia Simán, siendo propiedad de la familia Guirola previo a la nacionalización. En 2000, el Banco Salvadoreño adquirió mayor dimensión al absorber a Banco de Construcción y Ahorro (Pineda, 2017).

El Banco de Comercio fue controlado por las familias de origen suizo-alemán Schildknecht y Freund, anteriormente eran propiedad de las familias Dueñas-Palomo. En 2005, el Banco de Comercio fue absorbido por Ahorromet-Scotiabank, bajo control canadiense (Pineda, 2017).

El Banco de Desarrollo e Inversión, fue conducido por las familias Salaverría Borja y Salume. En 2000 fue absorbido por el Banco Agrícola Comercial. El Banco Ahorromet, fue controlado por Juan Federico Salaverría Prieto; luego se registró una fusión en 1997 con el canadiense Scotiabank. BANCASA era dirigido por José Luis Zablah Touché (Pineda, 2017).

De acuerdo con la SSF (2019), a finales de la década de los noventa cerca del 72% de las acciones de los bancos pertenecían a salvadoreños, pero entre 2000 a 2005, se inicia la expansión de la banca salvadoreña a nivel centroamericano, generando un proceso de regionalización y posterior internacionalización. La tendencia a la internacionalización del sector bancario salvadoreño, que se había observado en años previos, se consolidó entre 2006 y 2008, cuando grupos financieros

extranjeros adquirieron los bancos locales de mayor tamaño, ya sea de manera directa o a través de la compra de su casa matriz ⁴.

4. Desempeño de bancos y financieras privatizadas

El inicio de la postguerra dio paso a una expansión en la actividad económica con precedentes en la década de 1970. El PIB (medido con base de 1990) creció 6.2% en promedio anual entre 1990 y 1995, mostrando dinamismo en todos los sectores económicos, destacando construcción, comercio, minas y canteras, industria y, por supuesto, establecimientos financieros.

El crédito a empresas y particulares de los bancos y AAP reprivatizados se expandió a una tasa anual de 26.3% en la primera mitad de la década, conforme el dinamismo de la mayoría de sectores productivos.

En las evaluaciones regulares del Programa Monetario Anual en el primer semestre de 1995, el crédito del sistema excedía los niveles programados, lo que llevó al BCR a adoptar medidas restrictivas adicionales. Posterior a estas acciones de política monetaria, el crédito al sector privado experimentó una fuerte desaceleración en 1996, que prosiguió hasta un crecimiento anual promedio de 10.7% en la segunda mitad de la década, registrando una caída de 0.3% en el año 2000.

La tasa de retorno sobre el capital (ROE) registró niveles máximos de 23.8% en 1995 para todo el sistema, mientras a nivel individual, bancos como el Banco Agrícola reportaban máximos de 41.7% en 1994. No obstante, la

⁴ Sociedad controladora de finalidad exclusiva del conglomerado a que pertenecía el banco.

desaceleración del crédito bancario en 1996, la rentabilidad del sistema bancario todavía se mantuvo alta en ese año y solo reportó un notable retroceso en 1997, reflejo de episodios de inestabilidad en el sistema por fallos de instituciones.

Capítulo III



Reestructuraciones bancarias,
regionalización y transnacionalización

Como se ha visto en los capítulos anteriores, el sistema financiero privado tuvo un giro trascendental con el decreto de nacionalización de los bancos y de las AAP, con el objetivo de promover una menor desigualdad en la distribución del ingreso y de la riqueza, mediante una nueva estructura de propiedad de las instituciones financieras nacionalizadas, democratizar el crédito mediante la extensión de sus beneficios a los sujetos económicos que habían permanecido marginados y promover la utilización más racional del ahorro interno captado por el sistema financiero.

La crisis económica, el conflicto armado que vivió el país entre los años 1980 y 1990 y las graves deficiencias en los procesos de otorgamiento de créditos, afectaron la liquidez y la solvencia de los bancos; por lo que, en 1990 se inició el programa de fortalecimiento y privatización del sistema financiero, el cual comprendió la restitución de patrimonios netos, la privatización de las instituciones financieras a través de la venta de acciones al mayor número de inversionistas, el fortalecimiento de la SSF y la revisión del marco regulatorio.

Esta transformación hacia la privatización de la banca facilitó que el sistema financiero se introdujera en las dinámicas internacionales de

ampliación e integración financiera. En ese sentido, luego de la privatización se generan una serie de reestructuraciones del sistema bancario salvadoreño, a través de fusiones, intervenciones y liquidaciones.

Esta reestructuración permitió a la banca salvadoreña consolidar su posición de mercado, con lo que comienza una etapa de expansión en la región centroamericana, que trasciende a una internacionalización aún más profunda con esquemas de controladoras locales de accionistas internacionales.

1. Reestructuraciones de la banca privada 1994-2000

La SSF fue creada con un carácter autónomo y su redefinición estuvo enmarcada dentro del programa de reestructuración, modernización y fortalecimiento del sistema financiero, emprendido por el Gobierno de la República a principios de los noventa, para convertirlo en un sistema eficiente y promotor del desarrollo económico y social.

En 1993, después del saneamiento, fortalecimiento y reprivatización, la banca salvadoreña quedó constituida de la manera que se presenta en la Tabla 22.

Tabla 22. Sistema bancario después de saneamiento, fortalecimiento y reprivatización a diciembre 1993. (En miles de US\$)

Tipo	Concepto	Activo	Pasivo	Patrimonio
Bancos	Banco Agrícola Comercial, S.A.	766,815	725,704	41,111
	Banco de Comercio, S.A.	329,082	306,663	22,419
	Banco Cuscatlán, S.A.	708,479	660,910	47,569
	Banco de Desarrollo e Inversión, S.A.	210,283	197,401	12,882
	Banco Salvadoreño, S.A.	479,572	450,748	28,824
	Banfidex, S.A.	15,496	11,780	3,715
	Banco de Fomento Agropecuario	185,827	118,421	67,406
	Banco Hipotecario de El Salvador	217,295	200,216	17,080
	Banco Nacional de Fomento Industrial	8,430	1,064	7,366

Tabla 22. Sistema bancario después de saneamiento, fortalecimiento y reprivatización a diciembre 1993. (En miles de US\$)

Tipo	Concepto	Activo	Pasivo	Patrimonio
Financieras	Ahorromet, S.A.	155,340	143,514	11,826
	Atlacatl, S.A.	106,616	97,400	9,215
	Construcción y Ahorro, S.A. (CASA)	162,378	150,767	11,611
	CREDISA	148,680	137,554	11,126
Sucursal de Banco extranjero	Citibank, N. A., Sucursal El Salvador	25,734	21,688	4,046
Total		3,520,027	3,223,829	296,198

Fuente: SSF (1993).

Entre 1994-2000 se dieron una serie transformaciones de financieras a bancos, fusiones, intervenciones y liquidaciones. Se presentaron transformaciones de financieras a bancos, cambios de razón social, fusiones e intervenciones, tal como se evidencia en Anexo 1. En 1999, con la entrada en vigencia de la Ley de Bancos, se elimina la figura jurídica de financiera.

2. Etapa de regionalización 2001-2005

En este período la expansión de la banca salvadoreña a nivel centroamericano fue impulsada por la institución del Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos de América (CAFTA) y por el flujo de migrantes hacia los Estados Unidos (Salazar, José R., 2011), generando un proceso de regionalización y posterior internacionalización. También durante este período la industria bancaria mostró una importante participación en la región centroamericana, ya que se concentró en promedio el 28.7% de los activos de Centroamérica, el 33.5% de los créditos, el 28.3% de los depósitos y el 21.6% de las utilidades, tal como se presenta en el Anexo 2 (R. Cartagena, Edgar, 2006).

En abril de 2005, el Banco Cuscatlán tenía operaciones en cinco de los seis países de Centroamérica, excluyendo Panamá. Sus principales operaciones se encontraban en El Salvador, pero entre 2003 y 2004 las utilidades crecieron más rápidamente en Guatemala y Costa Rica. En ese entonces se convirtió en el mayor grupo regional, con activos que alcanzaron la cifra de 3,101 millones de dólares. Su agresiva política de expansión se extendió posteriormente a Panamá, donde se fusionó con el Banco Panamericano, incrementando sus activos de 35 millones de dólares en abril de 2004 a 553 millones de dólares en junio del mismo año.

Otros bancos salvadoreños que tenían operaciones en países centroamericanos fueron Agrícola Comercial (en Honduras, Nicaragua y Panamá) y Banco de Comercio (en Guatemala). Al mismo tiempo, El Salvador fue escenario de la operación de los bancos regionales que tuvieron origen en los otros países centroamericanos: los grupos BAC, Grupo Financiero Uno y Promerica tuvieron una actividad relativamente fuerte en este país (Salazar, José R., 2011); en Cuadro 10 pueden verse más detalles.

Cuadro 10. Regionalización financiera en Centro América

Nombre y origen del grupo	Nombre del banco filial de cada país					
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Grupo del Istmo (Panamá)	Banco Banex			Banco BGA	Banistmo	Primer Banco del Istmo
Banco Agrícola Comercial (El Salvador)		Banco Agrícola Comercial		Banco de la Producción	Banco Caley Dagnall	Banco Agrícola Comercial
Corporación Cuscatlán (El Salvador)	Cuscatlán	Cuscatlán	Cuscatlán	Cuscatlán		Cuscatlán de Panamá
BAC Internacional (Nicaragua)	BAC San José	Banco de América Central	Banco de América Central	Credomatic y Ficensa	Banco de América Central	BAC Internacional
Banco BICSA Offshore de bancos públicos (Costa Rica)	BICSA		BICSA			BICSA
Grup Financiero Uno (Nicaragua)	Banco Uno	Banco Uno	Banco Uno	Banco de la Exportación	Banco Uno (Antes de la Exportación)	Banco Uno
Red Promérica (Nicaragua)	Banco Promérica	Banco Promérica		Banco Promérica	Banco de la Producción	
Lafise/Bancentro (Nicaragua)	Bancentro				Bancentro	
Corporación BCT	Banco BCT					BCT Bank
Banco Cathay	Banco Cathay					
Citigroup	Citibank	Citibank	Citibank			Citibank
Bank Of Nova Scotia	Scotiabank	Scotiabank				Scotiabank
Lloyd TSB			Banco Lloyd TSB	Banco Lloyd TSB		Banco Lloyd TSB

Fuente: Rivera; Rodríguez (2006).

Al mismo tiempo de la regionalización bancaria nacen los primeros conglomerados financieros, que son un conjunto de sociedades caracterizado por el hecho que más de un cincuenta por ciento de sus respectivos capitales accionarios, es propiedad de una sociedad controladora, la cual es también miembro del conglomerado. De esta forma los conglomerados financieros incursionaron en otras actividades en adición a las bancarias,

tales como seguros, pensiones, valores, etc., lo que conllevó a una mayor consolidación del sistema financiero.

3. Internacionalización del sistema bancario 2006-2016

La tendencia a la internacionalización del sector bancario salvadoreño, que se había observado en años previos, se consolidó entre 2006 y 2008, cuando grupos financieros extranjeros

adquirieron los bancos locales de mayor tamaño, ya sea de manera directa o a través de la compra de su casa matriz⁵. Posteriormente, entre 2011 y 2017 han existido cambios en la propiedad accionaria de tres bancos de capital extranjero.

A continuación, se presenta una breve reseña de los bancos internacionalizados:

a. Ahorromet – Banco de Comercio – Scotiabank: En 1997, The Bank of Nova Scotia, entidad canadiense, compra las acciones de Banco Ahorromet; posteriormente en 2005 adquiere las acciones del Banco de Comercio de El Salvador, S.A., cambiando este último su denominación a Scotiabank El Salvador, S.A.

b. ProCredit – Procredit Holding AG-Atlántida: En 2001, Procredit Holding AG, entidad alemana, compra las acciones de la Financiera Calpiá, S.A.; posteriormente en 2004, dicha financiera cambia de denominación a Banco ProCredit. En 2017, Banco Atlántida, S.A., entidad hondureña, compra las acciones de Banco Procredit, cambiando este último su denominación a Banco Atlántida El Salvador, S.A.

c. Banco Americano - Banco G&T Continental: En 2006, Banco G&T Continental, S.A., con domicilio en Guatemala, adquiere las acciones de Banco Americano, S.A., cambiando este último su denominación a Banco G&T Continental El Salvador, S.A.

d. Banco Salvadoreño – HSBC – Davivienda: En 2006, el grupo financiero panameño Banifismo adquirió a Banco Salvadoreño, S.A., y en el mismo año

Banifismo fue adquirido por HSBC Asia Holdings, B.V., de origen holandés; el Banco cambia su denominación a Banco HSBC Salvadoreño, S.A. En 2012, Banco HSBC Salvadoreño, S.A. es vendido a Banco Davivienda, S.A., con domicilio en Colombia, por lo que este cambia su denominación a Banco Davivienda Salvadoreño, S.A.

e. Banco Agrícola Comercial – Bancolombia: En 2007, el Banco Agrícola, S.A. fue adquirido por Bancolombia, S.A., radicada en Panamá, este último es propiedad de un banco del mismo nombre, de origen colombiano.

f. Banco Azteca: En 2007, la sociedad Banco Azteca, S.A., Institución de Banca Múltiple, con domicilio en México, D.F. constituye en El Salvador a Banco Azteca El Salvador, S.A.

g. Banco Cuscatlán – Citibank – Grupo Terra: En 2008, se autoriza la suscripción de un acuerdo privado para la venta de Inversiones Financieras Uno, S.A. en proceso de Fusión con Inversiones Financieras Cuscatlán, S.A. (compañía matriz de Banco Cuscatlán); el comprador del 99.99572% fue Citibank Overseas Investment Corporation (COIC) con domicilio en Wilmington, Delaware, EE. UU. El Banco cambió de denominación a Banco Citibank de El Salvador, S.A. En 2016, Grupo Terra, de origen hondureño, adquiere las acciones de las sociedades Banco Citibank de El Salvador, S.A., Cititarjetas de El Salvador, S.A. de C.V. y Seguros e Inversiones, S.A.; el Banco cambió de denominación a Banco Cuscatlán de El Salvador, S.A.

h. Banco Industrial: En 2008, la sociedad Banco Industrial, S.A., con domicilio en la República de Guatemala, constituye

⁵ Sociedad controladora de finalidad exclusiva del conglomerado a que pertenecía el banco.

IT07: Sistema Bancario en El Salvador

en El Salvador a Banco Industrial El Salvador, S.A.

i. Banco Promérica – Promérica Financial Corporation: En 2009, Promérica Financial Corporation, con domicilio en Panamá, adquiere las acciones de Banco Promérica, S.A.

j. Banco de América Central – BAC GECF- Leasing Bogotá, S.A.: En 2005, el accionista relevante indirecto del Banco suscribe acuerdo de alianza estratégica con General Electric Corporation, a través de su subsidiaria GE Capital Services. En 2010, se realizó la venta de acciones de BAC Credomatic GECF Inc., a Leasing Bogotá, S.A. de Panamá, subsidiaria del Banco de Bogotá, S.A., domiciliado en Colombia.

k. Citibank, N.A., Sucursal El Salvador: Por último, se trae a cuenta a la sucursal de Citibank, N.A. de New York, registrada en El Salvador en 1964. La sucursal operó de manera continua hasta 2012, cuando se unificaron sus operaciones con las de Banco Citibank de El Salvador, S.A. La sucursal reinició operaciones en 2016.

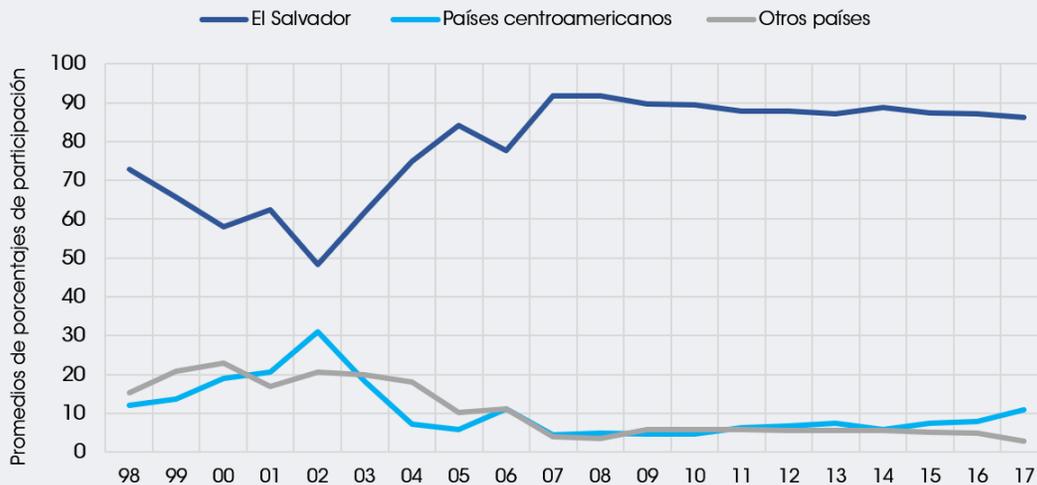
Los bancos detallados en los literales a, c, d, e, g, i y j pertenecen a conglomerados financieros, que también fueron modificados en el proceso de internacionalización; en Anexo 3 se presentan gráficos que muestran la antigua estructura y la actualizada, además, en Anexo 4 se presentan las cifras relevantes de las sociedades controladoras de finalidad exclusiva, en el año previo y posterior a la venta.

El proceso de compra de la participación accionaria de bancos o de sociedades controladoras de finalidad exclusiva de los conglomerados financieros a que pertenecen los bancos, se encuentra regulado en los Artículos 10, 11 y 12 de la Ley de Bancos, correspondiendo a la SSF, realizar las verificaciones previas del cumplimiento de los requisitos que

exige la citada Ley, relacionadas con la capacidad financiera e idoneidad de los accionistas que adquieren la propiedad accionaria de un banco o de la sociedad controladora de finalidad exclusiva de los conglomerados financieros, para otorgar la autorización correspondiente a los titulares de acciones que pretenden adquirir más del uno o del diez por ciento del capital social de dichas entidades; siendo los montos de las operaciones de compras de las participaciones accionarias efectuadas, asuntos de carácter privado entre las partes.

4. Evolución de la propiedad accionaria del sistema bancario

A partir de diciembre de 1994 la mayor parte de los bancos habían dejado de ser propiedad estatal, convirtiéndose en entidades de carácter privado, siendo sus accionistas en su mayoría salvadoreños. En el Gráfico 2 se muestra que, para 1998, la propiedad accionaria se encontraba distribuida en un 84.8% en propiedad de personas centroamericanas, de las cuales el 72.8% eran salvadoreñas y el resto 15.2% personas de otros países del mundo.

Gráfico 2. Nacionalidad de titulares de acciones de bancos 1998-2017

Fuente: Elaboración propia basada en boletines estadísticos trimestrales de la SSF.

Pese a lo anterior, en 2002, la propiedad accionaria salvadoreña descendió de 62.51% a 48.41%, trasladándose a accionistas de otros países centroamericanos, esencialmente Panamá. De acuerdo a la SSF, este cambio obedeció al hecho que la propiedad accionaria del Banco Cuscatlán se presentaba 95.01% en Panamá, país donde radicaba su conglomerado financiero.

En 2004 se registró una importante caída en la participación de accionistas del resto de Centroamérica debido a que 22% de las acciones del Banco de América Central, originalmente en poder de accionistas extranjeros y el 77% en manos de nicaragüenses, fueron adquiridas por accionistas salvadoreños. Por otra parte, el incremento en la participación de accionistas salvadoreños, desde 2003, se explica porque a partir de ese año, las compañías controladoras de los conglomerados financieros, principales accionistas de los bancos,

se domiciliaron en El Salvador; por lo que en 2017 el 86.2% de los titulares de las acciones de bancos eran de nacionalidad salvadoreña. Para conocer el detalle de la nacionalidad de titulares de acciones de bancos entre 1998-2017, consultar Anexo 5.

Tomando en cuenta que la venta de los principales bancos a empresas internacionales se realizó a través de la adquisición de las acciones de la sociedad controladora del conglomerado financiero al que pertenece el banco, es preciso analizar la evolución de la propiedad accionaria de esas compañías, pues tal como se muestra en la Tabla 23, la representatividad de los activos de los bancos que pertenecen a conglomerados es relevante respecto del sistema, en 2006 era del 92.8% disminuyendo al 82.7% en 2017.

Tabla 23. Activos de bancos que pertenecen a conglomerados (2006 y 2017 - Cifras en US\$)

Bancos	2006	2017
Banco Agrícola, S.A.	3,377,313	4,390,827
Banco Cuscatlán de El Salvador, S.A.	2,583,648	1,473,125
Scotiabank El Salvador, S.A.	1,728,248	2,016,265
Banco Davivienda Salvadoreño, S.A.	2,016,902	2,505,758
Banco Promerica, S.A.	272,444	1,134,357
Banco Uno, S.A.	396,456	0
Banco de América Central, S.A.	540,845	2,266,017
Banco Azul de El Salvador, S.A.	0	331,069
Total Activos de Bancos que pertenecen a conglomerados	10,915,856	14,117,418
Total Activos del Sistema	11,762,378	17,072,228
Representatividad	92.80%	82.70%

Fuente: Rivera; Rodríguez (2006).

Aunque que la conformación de la nacionalidad de los titulares de acciones de los bancos en general fue abordada en el Gráfico 2, vale la pena analizar la nacionalidad de los titulares de acciones de las sociedades controladoras de los conglomerados financieros de manera aislada en función de la representatividad de los activos de estos conglomerados en relación al total de activos del sistema. Utilizando los mismos años de referencia, se puede afirmar que para 2006 los principales accionistas eran de origen panameño (43.2%), salvadoreño (21.1%), canadiense (14.2%) y nicaragüense (10.6%); mientras que para 2017 la nacionalidad de los titulares respondía a países como Panamá

(49.4%), Colombia (17.3%), Canadá (13.2%) y Honduras (10.2%). Para ver el detalle de todas las nacionalidades para la serie completa de 2006 a 2017, ver Anexo 6.

De esta forma, la aparente mayoría de accionistas salvadoreños (86.2% en 2017), clasificados de acuerdo a la nacionalidad del conglomerado, se reduce a una participación mínima del 1.1%, de acuerdo a la nacionalidad del accionista principal de la compañía controladora; lo anterior es consistente con el hecho de que la participación de capital salvadoreño en los bancos comerciales del sistema es en la actualidad mínima, siendo la mayoría de origen colombiano.

► Hallazgos

La nacionalización de los bancos en El Salvador fue una reforma en el régimen de propiedad, necesaria para el soporte del resto de reformas estructurales del nuevo modelo económico adoptado en la década de 1980.

La valoración y pago de las acciones de los bancos y asociaciones de ahorro y préstamo fue un proceso que admitió solicitudes de revisión de los ex accionistas, que resultó en mejoras de los valores iniciales estimados por las comisiones de valúo. El valúo del patrimonio de bancos y financieras a ser nacionalizadas se determinó en 149.1 millones de colones (USD 372.75 millones). Sin embargo, para indemnizar por la expropiación de la banca a los exaccionistas se emitieron bonos por 204.0 millones de colones (USD 510.0 millones). Es decir que los exaccionistas de las instituciones financieras recibieron 54.9 millones de colones (USD 137.25 millones) en exceso al valor contable del patrimonio de dichas instituciones, esto es un 36.8% sobre el valor contable del patrimonio determinado.

El saneamiento y fortalecimiento del Sistema Financiero iniciado en 1990, fueron medidas que se tomaron de cara a la situación de insolvencia en que se encontraban las instituciones financieras nacionalizadas, luego del periodo del conflicto armado, y rehabilitar sus operaciones, retornando al modelo de propiedad privada de la banca.

Se utilizaron 2,650.3 millones de colones (USD 302.9 millones) para el saneamiento de activos y fortalecimiento patrimonial de la banca pública, antes de ser privatizada. Es decir que el Estado comprometió esos fondos públicos para limpiar la cartera de préstamos de los bancos y privatizar instituciones

financieras sin problemas de morosidad y liquidez.

De la cartera permutada para la privatización del sistema financiero, hasta mayo de 2018, se estimaba un saldo pendiente de recuperar por 470.75 millones de colones. Alrededor de 830.4 millones de colones de cancelaciones de préstamos se realizaron por la vía de beneficios de Decretos Legislativos de condonación de deudas; medidas que, si bien rehabilitan a deudores que han enfrentado dificultades, tienen el efecto de desalentar la moral de pago.

El patrimonio de los bancos comerciales y AAP previo a la venta de las acciones para su reprivatización era de 1,113.3 millones de colones (USD 129.5 millones). Se establecieron facilidades crediticias para la adquisición de las acciones y se determinó que los pagos a estos créditos se realizaran con los dividendos generados por las acciones adquiridas. Los nuevos compradores de acciones pagaron, al contado, 94.2 millones de colones (USD 10.77 millones) y, en concepto de prima, 230.6 millones de colones (USD 26.35 millones). De modo que el financiamiento otorgado que se pagaría en dividendos de las mismas acciones fue de 796.9 millones de colones (USD 91.1 millones).

Es decir que los nuevos accionistas de la banca privatizada pagaron 324.8 millones de colones (USD 37.12 millones) para adquirir instituciones financieras valoradas por 1,113.3 millones de colones (USD 129.5 millones), esto es un 29.2% del valor contable. El resto se canceló mediante los dividendos de las mismas acciones adquiridas para el pago de los créditos.

La aparente diversificación accionaria de acuerdo a la estructura, concluida la

privatización de la banca, en la práctica se identificaban grupos económicos familiares en el control de los bancos: el Banco Agrícola Comercial, pasó a ser controlado por el grupo empresarial representado por Archie Josemari Baldocchi Dueñas, con la participación de las familias Kriete-Avila, Palomo-Deneke, Araujo-Eserski, Cohen, Schildknecht y Meza. Anteriormente este banco había sido creado y pertenecía a las familias Escalante Arce y Sol.

Por su parte, el Banco Cuscatlán fue controlado por la familia Cristiani y la familia Bahaia. Este banco pertenecía anteriormente a la familia Hill, habiéndose creado por Roberto Hill en 1972. El Banco Salvadoreño fue controlado por la familia Simán, siendo propiedad de la familia Guirola previo a la nacionalización. En 2000, el Banco Salvadoreño adquirió mayor dimensión al absorber a BANCASA.

El Banco de Comercio fue controlado por las familias de origen suizo-alemán Schildknecht y Freund, anteriormente eran propiedad de las familias Dueñas-Palomo.

El Banco de Desarrollo e Inversión, fue conducido por las familias Salaverría Borja y Salume. En el año 2000 fue absorbido por el Banco Agrícola Comercial. El Banco Ahorromet, fue controlado por Juan Federico Salaverría Prieto. Luego se registró una fusión en 1997 con el canadiense Scotiabank. El Banco de Construcción y Ahorro, BANCASA, era dirigido por José Luís Zablah Touché.

Posterior a la privatización, entre 2000 a 2005, se inicia la expansión de la banca salvadoreña a nivel centroamericano, generando un proceso de regionalización y posterior

internacionalización. La tendencia a la internacionalización del sector bancario salvadoreño, que se había observado en años previos, se consolidó entre 2006 y 2008, cuando grupos financieros extranjeros adquirieron los bancos locales de mayor tamaño, ya sea de manera directa o a través de la compra de su casa matriz (sociedad controladora de finalidad exclusiva del conglomerado a que pertenecía el banco). Este proceso de adquisición y compra de bancos implicó cerca de USD 4,121 millones en favor de accionistas de bancos que vendieron a grupos internacionales.

► Conclusiones

La nacionalización de los bancos en El Salvador fue una reforma en el régimen de propiedad, necesaria para el soporte del resto de reformas estructurales del nuevo modelo económico adoptado en la década de 1980.

La valoración y pago de las acciones de los bancos y asociaciones de ahorro y préstamo fue un proceso que admitió solicitudes de revisión de los ex accionistas, que resultó en mejoras de los valores iniciales estimados por las comisiones de valúo.

El objetivo de una participación accionaria más amplia no se cumplió en la banca de propiedad estatal.

El conflicto armado y la confrontación social fue un obstáculo fundamental para el desarrollo de una intermediación sostenible en la banca nacionalizada; la eficiencia de la gestión fue a su vez limitada por la inestabilidad en los cargos directivos de las instituciones, la atención de reivindicaciones salariales en el sistema, el compromiso de sostener reformas como la reforma agraria, el débil análisis crediticio, y la regulación y supervisión inadecuadas.

El otorgamiento de crédito en la banca nacionalizada se amplió de forma limitada a sectores que tradicionalmente habían estado excluidos o que no existían cuando el sistema bancario era privado, como la micro y pequeña empresa y el sector agrario reformado. Los sectores económicos que continuaron como principales destinos de crédito durante la propiedad estatal de la banca fueron los considerados tradicionales, como comercio, agropecuario e industria, en apoyo a la estructura productiva vigente y la actividad exportadora.

Desde los primeros años de funcionamiento de la banca estatizada, el sector agrario reformado se perfiló como un destino de carácter especial cuyo financiamiento debía atenderse por la banca de origen estatal, con una visión de desarrollo más que comercial y con respaldo presupuestario. Este hecho justifica la existencia de banca pública que debe regirse por regulación ad-hoc a sus objetivos de desarrollo, así como por principios de disciplina financiera.

El saneamiento y fortalecimiento del sistema financiero iniciado en 1990 fueron actividades necesarias para resolver la situación de insolvencia en que se encontraban las instituciones financieras nacionalizadas y rehabilitar sus operaciones, retornando al modelo de propiedad privada de la banca, considerado el más adecuado por el gobierno de turno para el financiamiento eficiente de la actividad productiva.

Se utilizaron aproximadamente US\$209.2 millones para el saneamiento de cartera del sistema financiero estatal, de los cuales el 39.2% fue absorbido por el Banco Hipotecario y el 17.2% por el Banco Agrícola, identificando entre las causas del deterioro de préstamos la exposición a sectores como el agropecuario (vulnerable a múltiples factores), deficiencias en el análisis de crédito, supervisión y la gestión del riesgo.

De la cartera permutada para la privatización del sistema financiero, hasta mayo de 2018, se estimaba un saldo pendiente de recuperar por US\$ 53.8 millones; de los cuales, el 95.4% corresponde a deudas pendientes con los bancos.

Alrededor de US\$94.9 millones de cancelaciones de préstamos se realizaron por la vía de beneficios de Decretos Legislativos de condonación de deudas, medidas que, si bien rehabilitan a deudores que han enfrentado dificultades, tienen el efecto de desalentar la moral de pago.

Las altas tasas de ganancia de la banca durante casi toda la década de 1990 materializaron las facilidades concedidas para la adquisición de acciones en el proceso de privatización de la anterior banca estatal, con el objetivo de ampliar la base accionaria hacia la participación de pequeños inversionistas y empleados.

Concluida la privatización de los bancos y asociaciones de ahorro y préstamo, la estructura accionaria indicaba que se tuvo éxito en la democratización de la propiedad del sistema financiero; no obstante, el control de las entidades se ejerció por agentes del tradicional capital empresarial.

La historia de la banca en El Salvador refleja la dinámica de posicionamiento del capital de grupos económicos locales en actividades redituables como la banca, tendencia que se completa con los movimientos de capitales más grandes del ámbito internacional, que desplazan a los relativamente pequeños capitales nacionales.

El ingreso acelerado de bancos extranjeros en el sistema financiero salvadoreño generó beneficios en términos de nuevos productos, acceso de sectores a los servicios financieros y mejor gobierno corporativo, pero también expandió prácticas como la preferencia por extender crédito a destinos más rentables como el consumo, en detrimento de los sectores empresariales.

Hasta mediados de 2018, se registra una obligación por pagar del FOSAFFI al BCR por valor de US\$123.6 millones, compuesta por US\$111.5 millones de valor principal y US\$12.1 millones de gastos de funcionamiento institucional. En la historia de la banca en El Salvador se perfilan como zonas excluidas o destinos excluidos de crédito, aquellos que se relacionan con actividades expuestas a fenómenos climáticos, plagas, enfermedades y caídas en los precios internacionales.

La transparencia en los procesos de compra o venta de entidades públicas es una cualidad exigida en la actualidad, que contribuye a valorar beneficios y costos de las acciones de política pública.

La ampliación de la base de propietarios de entidades financieras claves como los bancos, no es un resultado que pueda mantenerse por decreto, pues mantener una inversión depende más del capital disponible para ello.

La banca estatal se presenta como una fuerte opción para atender sectores excluidos de los servicios bancarios de crédito, bajo criterios de desarrollo y fomento de actividades objetivo de política pública. Los fondos a utilizar para este propósito pueden provenir de depósitos de entidades públicas, resguardados por seguros de deuda o fondos de garantía, así como de aportes del Estado manejados como fondos separados del patrimonio del banco.

Las buenas prácticas del ámbito internacional se incorporan ya en la legislación y supervisión del sistema bancario de El Salvador, en temas como el crédito a las personas relacionadas con la propiedad de los bancos.

► Referencias

Legislación

Ley de Bancos, Decreto No.697. Publicada en el Diario Oficial No.181 Tomo No.344 de fecha 30 de septiembre de 1999. Disponible en:

<https://bit.ly/2UQE0rG>

Ley de Emergencia para la Reactivación de las Actividades Productivas, Decreto No.961. Publicada en el Diario Oficial No.79, Tomo No.299 del 29 de abril de 1988. Disponible en: bit.ly/2Wcl1bt

Ley de Emisión de Bonos de Nacionalización de las instituciones Financieras, Decreto No.170. Publicada en el Diario Oficial No.53, Tomo No.266 del 14 de marzo de 1980. Disponible en: bit.ly/2vpACTG

Ley de Nacionalización de las Instituciones de Crédito y de Asociaciones de Ahorro y Préstamo, Decreto No.158. Publicada en el Diario Oficial No. 48, Tomo No.266 del 7 de marzo de 1980. Disponible en: bit.ly/2LcQoTI

Ley de privatización de los Bancos Comerciales y de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo, Decreto No.640. Publicada en el Diario Oficial No.280 Tomo No.309 de fecha 12 de diciembre de 1990. Disponible en: bit.ly/2lQzQyO

Ley de saneamiento y fortalecimiento de bancos comerciales y asociaciones de ahorro y préstamo, Decreto No.627. Publicada en el Diario Oficial No.276 Tomo No.309 de fecha 06 de diciembre de 1990. Disponible en: bit.ly/2LaQj2u

Ley Transitoria de Intervención de las Instituciones de Crédito y de las AAP y sus modificaciones Decreto No.159. Publicada en el Diario Oficial No. 48, Tomo No.266 del 7 de marzo de 1980. Disponible en: bit.ly/2LcQoTI

Reforma a Ley de privatización de los Bancos Comerciales y de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo, Decreto No.533. Publicada en el Diario Oficial No.109 Tomo No.319 de fecha 10 de junio de 1993. Disponible en:

bit.ly/2GCjR3u

Libros, revistas y otra documentación

Banco Central de Reserva (1980-1989) Memorias de labores anuales del Banco Central de Reserva, San Salvador.

Banco Central de Reserva (2009) 75 años de estabilidad económica. Banco Central de Reserva, San Salvador.

Belloso, J. (1990) El saneamiento y la Rehabilitación de los Bancos como requisito para viabilizar su privatización. Banco Central de Reserva de El Salvador, Boletín Económico No. 24, junio 1990.

Cartagena, E. (2006) Situación Actual y Perspectivas del Desarrollo Financiero en El Salvador. Banco Central de Reserva de El Salvador. Documento de trabajo No.2006-02. ISSN 1810-8903. Disponible en: bit.ly/2DC9CeS

FOSAFFI (2016). El Fondo de Saneamiento y Fortalecimiento Financiero en 25 años de gestión 1990-2015. FOSAFFI. San Salvador, 2016.

Granadino, R. et Al (1990). Análisis comparativo de la banca privada y la banca nacionalizada en El Salvador 1971-1988. UCA, San Salvador.

Murillo, J. (2002). La Banca en México: privatización, crisis y reordenamiento. Disponible en: bit.ly/27hne7w

Orellana, J. (1992) La Reforma Financiera en El Salvador. Ponencia presentada en el Primer Congreso Bancario Centroamericano y de Panamá,

celebrado en Guatemala del 16 al 18 de marzo de 1992, Banco Central de Reserva. Boletín Económico No.47. mayo de 1992.

Pineda, R. (2017). La banca transnacional "salvadoreña" diez años después. Agencia Latinoamericana de Información (ALAI). Febrero de 2017. Disponible en: bit.ly/2L8kIE4

PNUD (2013) Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2013. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) San Salvador. Disponible en: bit.ly/2UEogrW

Rivera, E.; Rodríguez, A., CEPAL (2006) Competencia y Regulación en la Banca de Centro América y México. Un Estudio Comparativo.

Salazar, José R. (2011) El Efecto de la Internacionalización Bancaria en la Banca Salvadoreña y la Economía.

Selinger, E. y Rubio, S. (1986). Análisis y Perspectivas de la Nacionalización de la Banca en El Salvador: 1980-1984, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA). San Salvador, 1986.

Socimer International Bank Limited (1993) Estudio sobre el Fondo de Saneamiento y Fortalecimiento del Sistema Financiero. Diciembre de 1993.

Sorto, F; Segovia A. (1992) La Reforma Financiera de ARENA: ¿Hacia dónde se dirige la privatización de la banca? Centro de Investigaciones Tecnológicas y Científicas (CENITEC). Dirección de Investigaciones Económicas y Sociales. Vol. Pub. Seriada: No.12 mayo 1992. Disponible en: bit.ly/2L3f9Bq

Superintendencia del Sistema Financiero (1993) Situación actual y perspectivas de las reformas del sistema financiero en El Salvador. Boletín económico No.53-54. Noviembre-diciembre 1993.

Superintendencia del Sistema Financiero (1988) Revista semestral, San Salvador Superintendencia del Sistema Financiero (2019) Regionalización e Internacionalización de la Banca 1995-2017, San Salvador.

► Glosario

Acción: título que representa los derechos de un socio sobre una parte del capital de una empresa organizada en forma de sociedad. La posesión de este documento le otorga al socio capitalista el derecho a percibir una parte proporcional de las ganancias anuales de la sociedad. Las acciones pueden ser nominativas o al portador, ordinarias o preferentes.

Amortización: parte del capital prestado (o principal) que se cancela en cada uno de los pagos de una deuda.

Bono: es un instrumento de deuda que consiste en la emisión de títulos de deuda para obtener fondos directamente de los mercados financieros, normalmente colocados a nombre del portador y que suelen ser negociados en un mercado o bolsa de valores.

Canje de bonos: es una operación financiera donde el emisor reorganiza su deuda financiera en circulación, a través de una oferta de intercambio voluntario (canje) de uno o más bonos en circulación, por un bono nuevo con una fecha de vencimiento más lejana.

Calificación de riesgo: opinión sobre el riesgo crediticio emitida por una empresa independiente, basada en la evaluación cuantitativa y cualitativa sobre la capacidad de pago del calificado, según los términos y condiciones pactados; incluyendo además su capacidad

para poder afrontar eventuales problemas o cambios en el entorno.

Estado patrimonial: es un informe contable que refleja la situación financiera de una institución en un periodo determinado, detallando activos, pasivos y patrimonio neto con el que se cuenta al final de periodo en análisis

Permuta de cartera: proceso mediante el cual se absorbió cartera de créditos morosa por bonos de saneamiento emitidos por el Estado.

Reservas de Saneamiento de Préstamos: parte de los activos de riesgo que las instituciones financieras están obligadas a constituir, restando al saldo de cada deudor el valor de las garantías que respaldan el préstamo.

Tasa de Retorno sobre el Capital: es un indicador que mide el rendimiento del capital invertido por los accionistas. Concretamente, mide la rentabilidad obtenida por la empresa sobre sus fondos propios.

Valor Contable: valor presente del instrumento calculado según su tasa de compra.

Valor Nominal: corresponde al valor inicial del instrumento emitido.

Visita:
www.spta.gob.sv



/SPTAsv