

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES Y SITUACIÓN HISTÓRICA DEL SISTEMA FINANCIERO EN EL SALVADOR

A. Antecedentes del Sistema Financiero

A mediados del siglo XIX, al desaparecer la Federación Centroamericana, El Salvador tenía un régimen económico elemental. Carecía de un sistema monetario. Circulaban las monedas de oro y plata de España y de varios países americanos como Chile, Perú, Bolivia, México y los Estados Unidos.

En ese entonces El Salvador producía añil, panela, café, arroz, bálsamo, hule, maíz, tabaco, almidón, brozas minerales, almidón, cueros de res y artesanías, entre otros productos, y eran los comerciantes europeos los que otorgaban los préstamos a los agricultores, compraban la producción y la exportaban. Con los giros obtenidos pagaban el valor de las importaciones de manufacturas, que vendían al contado y al crédito.

Se realizaron varios intentos para organizar bancos en El Salvador, pero muchos de ellos fallaron. En 1867, entre los diferentes proyectos se encontraban el Banco del Salvador, un banco de emisión, depósito y descuento y el fundador el Señor William Francis Kelly, contaba con el apoyo del Gobierno. El intento fue fallido. Fue hasta en 1880 que empezó a funcionar el Banco Internacional de El Salvador como banco privado emisor de billetes. El banco fue fundado mediante un contrato entre el

Ministro de Hacienda, don Pedro Meléndez y don J. F. Medina, el 5 de abril de 1880. Tenía la facultad de emitir billetes de curso legal, pagados a la vista y al portador. Le fue concedida la facultad de emisión exclusiva por 25 años. El Banco Salvadoreño, que había nacido en 1885 con el nombre de Banco Particular de El Salvador, fue creado por una concesión del Ministerio de Fomento a los señores Mauricio Duke y Francisco Camacho. A éste también se le dio la facultad de emitir billetes pagaderos a la vista al portador y se le autorizó para negociar con el Banco Internacional su permiso para que sus billetes tuvieran curso legal. Fue en 1891 que cambió su nombre a Banco Salvadoreño.

El Banco Occidental nació en noviembre de 1889. Fue fundado por don León Dreyfus y don Emilio Álvarez y funcionaba en Santa Ana. También obtuvo la facultad de emitir billetes pagaderos a la vista y al portador. El Banco Agrícola Comercial fue fundado en 1,895, por los señores José González Asturias y Rodolfo Duke. A éste se le facultó para emitir billetes al portador. Para 1898 funcionaban en el país cinco bancos: el Banco Internacional, el Banco Salvadoreño, el Banco Occidental, el Banco Industrial y el Banco Agrícola Comercial.

Sin embargo, durante 1898, la situación económica del país no era muy buena y no daba señales de mejoramiento, por lo que la Asamblea Nacional decretó una Ley Moratoria que, entre otras cosas, establecía que los billetes en circulación de los bancos emisores serían recibidos a la par de la moneda nacional de plata, en pago

de las rentas internas del Estado, y así se establecía la llamada inconvertibilidad de los billetes¹.

El Gobierno continuó haciendo esfuerzos para superar la crisis que hacía peligrar las actividades de los bancos establecidos. Pero en abril de 1898, por acuerdo de su Junta General se puso en liquidación el Banco Industrial de El Salvador, que había nacido en junio de 1895. También en 1898 se promulga la primera Ley de Bancos de Emisión, que fue reformada en 1899. En El Salvador durante algún tiempo hubieron tres bancos emisores: el Salvadoreño, el Occidental, y el Agrícola Comercial fundados en 1885, 1889 y 1895, respectivamente. Las actividades de estos bancos eran vigiladas por el Estado mediante una serie de leyes y reglamentos como la Ley de Bancos de Emisión del 4 de mayo de 1889, la Ley del 6 de mayo de 1910, que establecen que los bancos están en la obligación de suministrar al Gobierno los datos que sean necesarios para arqueos y balances, la Ley Moratoria y Reformas de los años 1932 y 1933, entre otras.

No obstante con la aplicación de estas leyes, que tenían por objeto acrecentar la confianza del público en los bancos, no pudo alcanzarse la llamada estabilidad de la moneda² del país porque faltaba una organización central capaz de regularizar el volumen total del dinero y del crédito y al mismo tiempo, mantener la estabilidad

¹ La inconvertibilidad de los billetes consiste en decretar el curso forzoso de los billetes cuando hay una crisis de confianza, para evitar que todos quieran convertir sus billetes en metal. Cuando las cosas vuelven a la normalidad, la convertibilidad puede restablecerse.

² La estabilidad de la moneda consiste en mantener las condiciones monetarias, cambiarias, crediticias y financieras favorables para la economía nacional.

externa de la moneda nacional. A principios de la década de 1930, funcionaban tres bancos locales con privilegio oficial de emisión de billetes al portador. Estos eran los Bancos Salvadoreño, Occidental y Agrícola Comercial y existía una sucursal del Banco de Londres y América del Sur Limitado. El 19 de junio de 1934, el Banco Agrícola Comercial se convierte en Banco Central de Reserva de El Salvador, centralizándose la emisión de billetes. El Banco Central nace como una sociedad anónima de economía mixta, en la que participaron los bancos que dejaron de ser emisores, la Asociación Cafetalera de El Salvador y accionistas particulares.

Los bancos privados emisores existentes a esa fecha renunciaron a su derecho de emisión. La emisión de billetes de los Bancos Agrícola Comercial, Salvadoreño y Occidental se centralizó en una sola institución: el Banco Central de Reserva de El Salvador. Dentro de las funciones que se le definieron al ser creado, estaba la de ser el "Banco de Bancos". Por esta razón, los bancos se vieron obligados por la Ley del Banco Central, a mantener un 10% de sus depósitos en efectivo, como reserva de encaje³ dentro del banco.

El colapso mundial de 1929 que hizo necesaria la revisión del sistema crediticio salvadoreño y que dio origen a un plan de reforma por parte del Gobierno, fue la razón principal para la creación del Banco Central. Asimismo, la creación del Banco

³ Reserva de encaje, se le conoce como encaje bancario, coeficiente legal de reservas y coeficiente de reservas, indica que porcentaje del dinero de un banco debe ser guardado en reservas liquidas, es decir, sin poder usarlo para invertir o hacer préstamos, con el objeto de prevenir fallos de liquidez o quiebras en la institución; es usado como mecanismo de política monetaria al aumentarlo o disminuirlo.

tenía la finalidad de organizar mejor y más sólidamente la economía pública y privada, mediante estabilización de la moneda y la regulación del crédito. Bajo éste mismo razonamiento fue creado el Banco Hipotecario de El Salvador. Ambos bancos fueron creados como instituciones mercantiles concesionarias del Estado, pero de carácter particular, no oficial, para protegerlas de toda injerencia externa.

La banca privada siguió evolucionando en El Salvador y, en este breve tiempo, aparecieron y desaparecieron algunos bancos que no pudieron mantenerse en el mercado. Algunos se fusionaron con otros existentes, otros se liquidaron. Entre estos bancos de existencia fugaz, se encuentran el Crédito Territorial de El Salvador, fundado en 1886, el Banco Nacional de El Salvador, fundado en 1906 y liquidado en 1913 y el Banco Anglo Suramericano fundado en 1926.

Creación del Banco Hipotecario de El Salvador

En diciembre de 1934, se emitió el Decreto Legislativo que contiene la Ley del Banco Hipotecario de El Salvador, definiéndole como objetivos: efectuar préstamos con garantía hipotecaria de bienes inmuebles y emitir sus propias obligaciones. En enero de 1935, fue firmada la escritura de constitución del Banco Hipotecario, como sociedad anónima, que por definición legal desempeñaría un servicio de utilidad pública. Su capital social fue integrado por el aporte de la Asociación Cafetalera de El Salvador, la Asociación de Ganaderos de El Salvador y accionistas particulares.

Entre sus funciones principales estaban la concesión de préstamos hipotecarios a largo plazo, la emisión de cédulas y certificados hipotecarios u otros títulos compatibles con su naturaleza, las negociaciones por cuenta propia o ajena de cédulas, certificados u otros títulos emitidos por él, la concesión de préstamos con garantía de sus propias cédulas o certificados, el comercio de café y otros productos agrícolas o industriales en condiciones especiales y la adquisición y conservación de bienes raíces para el desarrollo de sus funciones, entre otras.

Revisión del Sistema Bancario

En 1952, el Gobierno del Coronel Oscar Osorio, utilizó los servicios de dos expertos del Fondo Monetario Internacional para investigar los siguientes puntos: si la capacidad financiera de El Salvador era suficiente para permitir un ritmo de desarrollo económico superior al que había tenido hasta entonces; si la política monetaria y crediticia, seguida hasta el momento, era la más adecuada para lograr ese mayor ritmo de desarrollo económico; y si deberían introducirse cambios de estructura y de orientación en el sistema bancario.

La Misión del Fondo diagnosticó que "la estructura de la banca salvadoreña solamente podía considerarse aceptable si la actitud de los salvadoreños fuera pasiva ante la necesidad de impulsar el desarrollo de la economía nacional". Les pareció insuficiente la estructura financiera existente, sobre todo por falta de instrumentos de acción. Consideraron improbable que la banca entrara en ciertos campos crediticios de fomento al desarrollo económico, por lo que el Gobierno

debería asegurarse de cubrirlos. Con esta visión desarrollista, el Gobierno comenzó a preparar el camino para que el sistema financiero apoyara el desarrollo.

Como primera providencia, en la Constitución Política de 1950, en el artículo 143 se estableció que "el poder de emisión de especies monetarias correspondía exclusivamente al Estado, el cual podrá ejercerlo directamente o por medio de un instituto emisor de carácter público". El Estado debería orientar la política monetaria con el objeto de promover y mantener las condiciones más favorables.

La Constitución de 1950 aseguró como derecho anexo a la soberanía, la emisión de moneda y la dirección de la política monetaria. El cumplimiento de esta disposición constitucional exigía el cambio de carácter o el reconocimiento expreso del Banco Central como una entidad de servicio público.

La bonanza económica de los años 50, registra un alza extraordinaria en los precios del café en los mercados internacionales, el algodón se había convertido en un cultivo de primera importancia en el país y la industria manufacturera era creciente y diversificada con una producción que encontró amplio mercado en el país y en Centro América. Sin embargo, la expansión del crédito entre 1955 y 1956 produjo una reducción gradual en el volumen de divisas que se agravó con la baja en los precios del café de 1958. Para 1960, el Banco Central no poseía un instrumento legal que le diera la suficiente autoridad para poner fin al deterioro de las reservas monetarias y no estaba en condiciones de medir el drenaje de divisas que

continuaba en los primeros meses de 1961. Estas circunstancias ponían en peligro la estabilidad de la moneda y afectaban la economía en general.

Las necesidades económicas del momento obligaban a enfocar y fortalecer la expansión del sistema bancario y el surgimiento de nuevas instituciones financieras que se encargaran de hacer un llamamiento al ahorro del público y efectuaran operaciones de crédito, con el fin de sentar las bases para el desarrollo económico del país. El Banco Central se convirtió en el coordinador entre la política fiscal y la monetaria, ejerciendo control sobre el crédito, con facultades para actuar como intermediario del crédito externo a largo plazo y para ejercer un control sobre las transferencias internacionales de fondos.

B. Evolución Histórica del Sistema Financiero 1960-2007.

1. Período 1960-1990

En 1961, se decretó la Ley de Reorganización de la Banca de la Nación, que convertía al Banco Central de Reserva de sociedad anónima en entidad del Estado. Ese mismo año, en diciembre, se promulgó la Ley Orgánica del Banco Central de Reserva de El Salvador. En ella, se le facultó para que realizara las funciones reguladoras y fiscalizadoras de las instituciones bancarias, a través de la Superintendencia del Sistema Financiero, que nació adscrita al Banco Central. En ésta Ley se creó también el Fondo de Desarrollo Económico, cuyo objetivo era: financiar el desarrollo económico, definido como "un proceso de inversiones, sostenido y persistente que hace posible aplicar la tecnología intensiva."

Los recursos del Fondo de Desarrollo Económico eran otorgados al usuario final por medio de todos los bancos del sistema, del Instituto Salvadoreño de Fomento Industrial, la Financiera de Desarrollo e Inversión, S. A., la Federación de Cajas de Crédito y el Banco de Fomento Agropecuario. La Ley del Banco Central de 1961 incorporó a la Superintendencia de Bancos al Banco Central de Reserva, y le concedió la máxima jerarquía. Sus atribuciones fueron definidas como: hacer cumplir las leyes, reglamentos y disposiciones aplicables a los bancos o instituciones financieras bajo su control; fiscalizar todas las operaciones y actividades del Banco Central; vigilar las emisiones de especies monetarias y las operaciones de impresión, acuñación, emisión, canje, retiro, cancelación, desmonetización, incineración y custodia de las especies; y velar por la buena marcha de los bancos y demás instituciones financieras, vigilando su solvencia y liquidez, el nivel de sus encajes y la corrección de sus operaciones.

Los organismos financieros quedaron obligados a informar y la Superintendencia a ejercer el más minucioso análisis de libros, comprobantes y rutinas de trabajo. Las irregularidades graves que notara la Superintendencia tendrían que ser informadas a la Directiva del Banco Central, para que impusiera las sanciones. Posteriormente, a partir de la creación de la Junta Monetaria, en 1973, la Superintendencia de Bancos y otras Instituciones Financieras pasó a depender directamente de la Junta.

La visión desarrollista de los años 50, dio su fruto en la década de 1960, al crearse instituciones oficiales que proveían de crédito para el fomento de los sectores. Así

nacieron el Instituto Salvadoreño de Fomento Industrial (INSAFI) para financiar al sector industrial, el Banco de Fomento Agropecuario (BFA) con el fin de proveer financiamiento al sector agropecuario, la Federación de Cajas de Crédito (FEDECREDITO) y el Fondo de Financiamiento y Garantía para la Pequeña Empresa (FIGAPE) para facilitar el acceso al crédito a los pequeños y microempresarios.

Con la creación del Fondo de Desarrollo Económico, en noviembre de 1966, se le permitió al Banco Central otorgar créditos a plazos mayores de un año a entidades de utilidad pública, así como a bancos o instituciones financieras, aunque sólo con fondos del exterior. Estos préstamos a mediano y largo plazo eran destinados a impulsar proyectos o actividades orientadas a promover el desarrollo del país, especialmente en los sectores agropecuario, industrial, turismo, salud y educación.

En Marzo de 1980, después de acontecimientos de orden político que se registraron a finales de 1979, la banca comercial y las instituciones financieras privadas fueron nacionalizadas mediante la Ley de Nacionalización de los Bancos Comerciales e Instituciones de Ahorro y Crédito, con el objetivo de democratizar el crédito. El Banco Central continuó trabajando durante la década de los 80 como ejecutor de las políticas dictadas por la Junta Monetaria. En 1989, después de una década de guerra civil y de nacionalización bancaria, la economía salvadoreña se encontraba inmersa en una aguda crisis económica y social reflejada en graves desequilibrios macroeconómicos, bajo crecimiento, limitación de la actividad productiva privada,

situación de violencia y dependencia externa. Dentro de este contexto, fue necesario reestructurar el marco legal en que se desarrollaba el sistema monetario y financiero del país.

Bancos, Asociaciones de Ahorro y Préstamo e Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.

En septiembre de 1970, se decretó la Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares (LICOA) con el objetivo de normar las operaciones de estas instituciones en aspectos que no estaban contemplados en el Código de Comercio vigente. La ley define a las instituciones de crédito como los entes intermediarios en el mercado financiero que actúan obteniendo fondos del público, por medio de los depósitos o la emisión, para colocarlos total o parcialmente en operaciones activas de crédito o inversión. También define las instituciones de ahorro y préstamo en su Art. 108. Estas instituciones se dedicaban a la captación exclusiva de depósitos de ahorro y a proveer de crédito para la construcción.

Esta ley determina al Banco Hipotecario de El Salvador, la Federación de Cajas de Crédito, al Instituto Salvadoreño de Fomento Industrial, la Financiera Nacional de la Vivienda, la Compañía Salvadoreña de Café y demás instituciones financieras establecidas por el Estado, como Instituciones Oficiales de Crédito que se regirían por sus leyes especiales. Por otra parte, la Ley define como Organizaciones Auxiliares de Crédito las que prestaban servicios de tesorería y caja, de almacenes generales de depósito.

La aplicación de esta Ley, así como las sanciones que se establecieron en la Ley Orgánica del Banco Central, correspondía a la Superintendencia de Bancos y otras Instituciones Financieras, así como ejercer la inspección y vigilancia permanente de las instituciones y velar porque cumplan con las leyes.

Los Bancos que operaban en 1970 hasta el año de sus respectivas fusiones en los años 2007-2008 eran: Banco Cuscatlán, Banco Agrícola Comercial, Banco Salvadoreño, Banco de Comercio, Banco de Desarrollo, Banco Mercantil, Banco Internacional, Banco Capitalizador, Banco de Crédito Popular, Banco Hipotecario de El Salvador y Banco de Fomento Agropecuario, así como también sucursales de CITIBANK N. A. y del Banco de Londres y Montreal. Además, formaban parte del sistema financiero y operaban como Asociaciones de Ahorro y Préstamo las siguientes instituciones: Construcción y Ahorro, S. A. (CASA), Crédito Inmobiliario, S. A. (CREDISA), La Central de Ahorros, S. A., Crece, S. A., Atlacatl, S. A. y Ahorro Metropolitano, S. A. (Ahorromet).

Junta Monetaria

En agosto de 1973, el Ministro de Economía sometió a la consideración del Poder Legislativo, el proyecto de Ley de Creación de la Junta Monetaria. El objetivo de su creación fue dar cumplimiento al mandato constitucional contenido en el Art. 143, de la Constitución Política de 1950 y dotar al Estado de un organismo eficaz para orientar la política monetaria. La Junta Monetaria permitiría el cumplimiento del precepto constitucional de que el Estado dispusiera de un organismo adecuado para

la formulación de las medidas de política monetaria que fueran necesarias. Las atribuciones de la Junta Monetaria fueron las mismas ejercidas por el Banco Central a esa fecha. Sin embargo, como se consideraba que las políticas fiscal y monetaria eran esenciales para la política económica, su formulación debería ser de responsabilidad directa de los funcionarios públicos vinculados con el proceso de desarrollo.

La Junta Monetaria estaba integrada por el Presidente de la República, quien presidía, el Ministro de Economía, el Ministro de Hacienda, el Ministro de Agricultura y Ganadería, el Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica y el Presidente del Banco Central de Reserva de El Salvador, quien actuaba como secretario de la Junta.

Nacionalización de los bancos y asociaciones de ahorro y préstamo.

Justificándose en las peculiares condiciones económicas que caracterizaban la economía salvadoreña a finales de la década de los 70, se tomó la determinación de nacionalizar el sistema financiero privado. Entre las razones que justificaron la acción estaban la siguientes: la extrema pobreza de la población; la concentración de la propiedad de las instituciones de crédito en un pequeño grupo de familias que abarcaban, además del negocio de la intermediación financiera, empresas en los sectores agropecuario, industrial y de servicios; la agudización de los problemas relacionados con la alta concentración de la riqueza y del ingreso; y la misma estructura de propiedad que hizo posible que los bancos privados se volvieran

cómplices de la fuga de capital que se registró en los últimos dos años de la década y que demandaba la adopción de medidas que atacaran los factores limitativos. La nacionalización de la banca fue decretada el 7 de marzo de 1980 y tenía como objetivo promover una menor desigualdad en la distribución del ingreso y de la riqueza, mediante una nueva estructura de propiedad de las instituciones 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.

El Decreto No. 158, Ley de Nacionalización de las Instituciones de Crédito y de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo, del 7 de marzo de 1980, fue promulgado, entre otras razones, para que la canalización de los ahorros se orientara a promover el bienestar general de la población. Para esto, se "reestructuró el sistema financiero para volverlo capaz de contribuir a los esfuerzos que en adelante debería realizar el Gobierno.

El Decreto No. 159, Ley Transitoria de Intervención de las Instituciones de Crédito y de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo establecía en su Art. 1 que "para garantizar el normal funcionamiento de los bancos comerciales privados, de las financieras privadas de empresas y las asociaciones de ahorro y préstamo afiliadas al Sistema de la Financiera Nacional de la Vivienda y prevenir actos que dificulten su reordenamiento," se decretaba la intervención de los mismos. La ejecución del decreto estuvo a cargo del Banco Central de Reserva de El Salvador. Los bancos

permanecieron nacionalizados por más de una década, hasta que en 1990 se dio paso a un Programa de Fortalecimiento y Privatización del Sistema Financiero en preparación a una nueva privatización de la banca.

2. Período 1990-2007

El Banco Central de Reserva desarrolló un papel protagónico en la modernización del marco legal financiero del país, así como en el fortalecimiento y privatización del sistema financiero y el programa de reformas a dicho sistema. El Banco Central presentó anteproyectos para la aprobación de una nueva legislación que rigiera el sistema financiero salvadoreño. Las leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa, incluyeron entre otras, la Ley Orgánica del Banco Central de Reserva de El Salvador, promulgada el 12 de abril de 1991, que define a la Institución como una institución pública y de carácter técnico, que vela por la estabilidad de la moneda y coordina la política monetaria y mantiene las condiciones favorables para la estabilidad de la economía nacional.

La Ley fija como sus objetivos fundamentales, ejercer con carácter exclusivo la facultad de emitir moneda, mantener la estabilidad del valor interno y externo de la moneda y su convertibilidad, prevenir o moderar las tendencias inflacionarias y deflacionarias, regular la expansión del crédito, velar por el normal funcionamiento de los pagos internos y externos y propiciar el desarrollo de un sistema financiero eficiente, competitivo y solvente, entre otros. Asimismo, durante la década de 1990, el Banco Central promovió el fortalecimiento del marco legal que norma las

actividades financieras, elaborando anteproyectos y proponiendo reformas a las diferentes leyes existentes. Así, fueron aprobadas las leyes de Bancos, de Mercado de Valores, Orgánica de la Superintendencia del Sistema Financiero, de Creación del Banco Multisectorial de Inversiones, entre otras, que contribuyeron a modernizar los servicios financieros y a fortalecer la supervisión del sistema.

Saneamiento, Fortalecimiento y Privatización de los Bancos y Asociaciones de Ahorro y Préstamo

En 1990, uno de los problemas fundamentales del sistema financiero era su estructura organizacional, pues estaba establecido como un régimen político y centralizado, donde el Gobierno dominaba el sistema en su conjunto, desde la formulación y ejecución de la política monetaria hasta la conducción administrativa individual de los bancos, que eran propiedad estatal. Esto permitía que el otorgamiento de créditos fuera de competencia del Gobierno. Asimismo, como producto del problema de crisis económica y violencia que vivió el país entre 1980 y 1990 y de las graves deficiencias en los procesos de otorgamiento de créditos, la mora crediticia ascendía a más de US\$434 millones, al 31 de diciembre de 1989.

El Banco Central de Reserva inició un Programa de Fortalecimiento y Privatización del Sistema Financiero con el objetivo de convertir el sistema en promotor del desarrollo económico y social, de fortalecer y sanear las instituciones para privatizarlas, con el fin de lograr una base amplia de accionistas que, garantizara el correcto funcionamiento, a través de una mayor eficiencia y competitividad. La etapa

de saneamiento y rehabilitación de las instituciones financieras consistió en restituir directamente, a través de aportes de capital o indirectamente mediante la compra de cartera morosa, el patrimonio neto adecuado a los bancos, para que pudieran respaldar a los depositantes y apoyar el crecimiento de la economía.

Dentro de la rehabilitación de las instituciones, el objetivo esencial al reestructurar las instituciones fue dotar al país de bancos e instituciones financieras eficientes Para apoyar el desarrollo económico nacional. Así, con base en el artículo 137 de la Ley del Régimen Monetario, la Superintendencia del Sistema Financiero procedió a intervenir a los Bancos Capitalizador, de Crédito Popular y Mercantil, por encontrarse con los mayores índices de mora en sus carteras de crédito, baja rentabilidad, sin viabilidad futura y con alto riesgo para los depósitos del público. El propósito fue el restablecimiento del equilibrio financiero, disolución o liquidación. Se adoptó el proceso de absorción de operaciones activas y pasivas, consistente en traspasar las sucursales y agencias de los bancos intervenidos a los bancos que serían privatizados. Así, se disminuyó al mínimo el costo social del proceso, se mejoró la intermediación financiera y se aprovechó la estructura existente.

El Programa de Fortalecimiento y Privatización del Sistema Financiero se realizó en las siguientes etapas: evaluación de la cartera de préstamos de cada banco para determinar la gravedad del problema; constitución de reservas de saneamiento y ajuste de estados financieros que reflejaran la realidad financiera de las instituciones, reestructuración institucional, para dotar al país de instituciones

eficientes con las que el Estado pueda promover el desarrollo económico y social; saneamiento o restitución de patrimonios netos; fortalecimiento de la Superintendencia y revisión del marco regulatorio y legal; y privatización de las instituciones financieras mediante la venta de acciones. En 1993, después del saneamiento, fortalecimiento y privatización, los bancos e instituciones financieras que operaban en el país eran: Banco Agrícola Comercial, Banco de Comercio, Banco Cuscatlán, Banco de Desarrollo, Banco Salvadoreño y Banco Hipotecario; Financieras: Ahorromet, Atlacatl, Construcción y Ahorro, S. A. (CASA) y CREDISA. Además funcionaban el Banco Capital (de capital extranjero) y CITIBANK N. A. (como sucursal del banco americano del mismo nombre). Posteriormente, fueron creados el Banco Promérica, el Banco Multivalores que se convirtió posteriormente en Banco Uno, UNIBANCO que se transformó en Banco Americano y el Banco Credomátic. Ahorromet se convirtió en Banco y se fusionó con Scotiabank, de capital canadiense y la Financiera Calpiá de exclusiva atención a la micro y pequeña empresa.

En 1990, se comenzó a ordenar el mercado financiero aprobando la Ley de Casas de Cambio, la Ley de Saneamiento y Fortalecimiento de Bancos y Asociaciones de Ahorro y Préstamo, la Ley de Privatización de Bancos Comerciales y Asociaciones de Ahorro y Préstamo y la Ley Orgánica de la Superintendencia del Sistema Financiero. La Ley de Casas de Cambio tiene por objetivo regular la autorización y operaciones de las casas de cambio de moneda extranjera, cuya actividad habitual es la compra y venta de moneda extranjera en billetes, giros bancarios, cheques de

viajero y otros instrumentos de pago expresados en divisas, a los precios que determine la oferta y demanda del mercado. Esta Ley aún está vigente.

La Ley de Saneamiento y Fortalecimiento de Bancos Comerciales y Asociaciones de Ahorro y Préstamo creó un fondo con la finalidad de adquirir los créditos y otros activos de las instituciones a sanear, participar en los aumentos de capital de esas instituciones y negociar bonos y otros títulos valores para los mismos fines. La Ley de Privatización de Bancos y Asociaciones de Ahorro y Préstamo fue aprobada con el fin de vender la totalidad de las acciones de las instituciones financieras pertenecientes al Estado y al Banco Central. Fundamentado en ésta Ley, el Banco Central procedió a la privatización de los siguientes Bancos y Asociaciones: Cuscatlán, Agrícola Comercial, Salvadoreño, Desarrollo, de Comercio, Ahorromet, CASA, CREDISA, Atlacatl. Asimismo, con el fin de fortalecer la supervisión y fiscalización de las instituciones financieras, se aprobó la Ley Orgánica de la Superintendencia del Sistema Financiero, en diciembre de 1990.

La Ley establece como finalidad de la Superintendencia "vigilar el cumplimiento de las disposiciones aplicables a las instituciones sujetas a su control y la fiscalización del Banco Central, de los Bancos Comerciales, de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo, de las instituciones de Seguro, de las Bolsas de Valores y Mercancías, de la Financiera Nacional de la Vivienda, del Fondo Social para la Vivienda, del Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos, del Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada, del Banco de Fomento Agropecuario, del

Banco Hipotecario, de la federación de Cajas de Crédito, del Fondo de Financiamiento y Garantía para la Pequeña Empresa, del Instituto Salvadoreño del Seguro Social”.

En mayo de 1991, se aprobó la nueva Ley Orgánica del Banco Central de Reserva de El Salvador. Los cambios radicales que trajo esta nueva ley a las funciones del Banco Central fueron: la prohibición de financiar directa o indirectamente al Estado (Art. 74); y la eliminación de la facultad para fijar el tipo de cambio y las tasas de interés, que desde entonces quedaron sujetas a las fuerzas del mercado. En ese mismo mes fue promulgada la Ley de Bancos y Financieras que regiría a los intermediarios financieros. Esta Ley ha sufrido posteriores reformas en septiembre de 1999, donde pasó a llamarse Ley de Bancos, pues desaparece la figura de "financieras". Según el Art. 244, a partir de la vigencia de esta Ley, la Superintendencia no podrá autorizar la constitución de sociedades que operen como financieras y las que se encuentren operando como tales, se podrán convertir en bancos en un período de tres años o acogerse a las disposiciones de las sociedades de ahorro y crédito u otras entidades supervisadas por la Superintendencia. Así, Financiera Calpiá se convirtió en Banco próximamente.

En la reforma efectuada en 1999, en el Título Sexto, se crea el Instituto de Garantía de los Depósitos con el objeto de garantizar los depósitos del público hasta por la suma estipulada en el Art. 167 de la misma Ley, en el caso de disolución y liquidación forzosa de un banco miembro, así como también para contribuir con la

reestructuración de bancos miembros con problemas de solvencia en defensa de los derechos de los depositantes y del propio Instituto.

En agosto de 2002, se realizaron nuevas reformas a la Ley de Bancos, la Ley del Mercado de Valores fue aprobada en abril de 1994, dando paso a la empresa Mercado de Valores de El Salvador, que asumió las funciones de bolsa de valores en el país. El objetivo de la Ley es regular la oferta pública de valores, sus transacciones, los mercados e intermediarios y a los emisores, para promover el desarrollo eficiente de los mercados y velar por los intereses del público inversionista. En mayo de 1994, fue creado el Banco Multisectorial de Inversiones y ésta nueva institución se convirtió en la responsable de otorgar créditos al sector privado⁴.

La entrada en vigencia de la Ley de Integración Monetaria (LIM), el 1 de enero de 2001, trajo cambios drásticos en el manejo de las cuentas por parte de los bancos. A partir de esa fecha, todas sus operaciones se denominaron en dólares americanos. La LIM también trajo cambios en las funciones del Banco Central de Reserva de El Salvador, eliminando su facultad de emisor exclusivo de billetes y monedas y, por consiguiente, de ejecutor de la política monetaria del país. Con todo éste nuevo marco legal, el sistema financiero salvadoreño se ha continuado fortaleciendo en el tiempo. A finales de 2001, los bancos operando en El

⁴ El Banco Multisectorial de Inversiones es una institución financiera o de crédito pública de segundo piso, que otorga créditos de inversión al sector privado a través de instituciones del sistema financiero.

Salvador eran los siguientes: Cuscatlán, Agrícola, de Comercio, Salvadoreño, Promérica, Credomátic, Ahorromet, Uno, Americano, de Fomento Agropecuario e Hipotecario; y la Financiera Calpiá. Además, operaban en el país oficinas de los bancos extranjeros CITIBANK N. A., y First Comercial Bank.

La liberalización del Sistema Financiero en El Salvador

La liberalización del sistema financiero constituye uno de los ejes prioritarios en los Programas de Ajuste Estructural (PAE) y de Estabilización Económica (PEE), que se enmarca en la búsqueda de la desregulación de las actividades económicas, dada su trascendencia en el “logro de niveles adecuados de competitividad, incremento de la inversión y mejoramiento de la capacidad productiva”. Los principales planteamientos teóricos en los que se ha fundamentado la liberalización del sistema financiero sostienen que la monetización de la economía y la intermediación financiera promueven el desarrollo económico, que las políticas de control sobre las tasas de interés y el direccionamiento del crédito limitan el desarrollo de la intermediación financiera, y que el aumento de las tasas de interés propende inversiones con rendimientos más altos.

Al igual que los procesos de privatización, la liberalización del sistema financiero también descansa en el mismo principio rector, el cual enfatiza en los mecanismos de mercado como los vehículos más eficientes para la asignación de los recursos económicos, y en el hecho que a través de éstos se lograría mejorar la competitividad, y así aproximar a la economía a su utilización potencial. En este

contexto, el proceso de liberalización del sistema financiero requería de la privatización de la banca como la primera etapa de su implementación, para pasar a continuación al establecimiento de un nuevo marco jurídico e institucional, en el cual se modificaría el rol tradicional de los Bancos Centrales, de manera que permitan que el mercado “actúe libremente” en la definición de los procesos y en la promoción de la competitividad.

La re-privatización de la Banca Estatal

La nacionalización de la banca en El Salvador se llevó a cabo en marzo de 1980, en medio de una guerra civil que le imprime a dicha reforma criterios políticos-militares, los cuales a la postre condujeron a una crisis en el funcionamiento del sistema financiero, que no se derrumbó gracias a la ayuda gubernamental y a la concepción contrainsurgente de su desenvolvimiento. A diez años de la nacionalización de la banca, la situación de crisis del sistema bancario era inobjetable, los depósitos bancarios se habían contraído en una cuarta parte, los créditos totales en una tercera parte, el nivel de mora se había triplicado y el coeficiente de liquidez sufría una drástica caída al grado que limitaba a los bancos cubrir el encaje legal requerido. A pesar de los problemas de liquidez, la banca nacionalizada continuó canalizando sus recursos mayoritariamente hacia las grandes empresas de exportación tradicional, el comercio y la industria manufacturera, a través de la concesión de préstamos de corto plazo y con el predominio de garantías hipotecarias.

Estas condiciones financieras y el propio desenvolvimiento de la economía, incrementaron aceleradamente la desconfianza en el sistema bancario salvadoreño, con consiguiente fuga permanente de capitales hacia el exterior. Estaban servidas las condiciones que justificaron la reprivatización de la banca nacionalizada, pues con la intermediación privada se “garantizaría” mayor eficiencia y competitividad, y además, que la liberalización fue concebida exclusivamente desde el predominio del capital bancario privado.

Tanto en la privatización del sistema financiero como en su proceso de liberalización se requería del ordenamiento y de la modificación de las instituciones públicas vinculadas al sector, así como la creación de instancias nuevas capaces de favorecer el funcionamiento del sistema. Durante el primer quinquenio de la década de los noventa se producen importantes transformaciones en el marco regulatorio del sistema financiero, dado que las leyes que regulaban su funcionamiento no respondían a la nueva lógica que el proceso global exigía en el comportamiento financiero.

El saneamiento de la cartera morosa de los bancos era una condición requerida para avanzar en la privatización de los mismos. En el marco del funcionamiento del FOSAFFI fue el Banco Central de Reserva de El Salvador (BCR) quien llevó a cabo la selección de los bancos comerciales y asociaciones de ahorro y préstamo que serían objeto de saneamiento y fortalecimiento. Como parte del proceso de transformación del sistema financiero se realizan dos importantes modificaciones

que repercutirán en el desenvolvimiento del sistema: se crea la Superintendencia del Sistema Financiero y se modifican las funciones y competencias del Banco Central de Reserva.

Con la Ley Orgánica de la Superintendencia del Sistema Financiero, aprobada en Noviembre de 1990, se pretende garantizar un sistema financiero ágil y solvente, su finalidad principal era vigilar el cumplimiento de las disposiciones aplicables a las instituciones sujetas a su control, incluyendo la fiscalización del Banco Central, de los Bancos Comerciales, de las asociaciones de Ahorro y Préstamo, de las instituciones de seguro, de las Bolsas de Valores y Mercancías (en esa época), de la Financiera Nacional de la Vivienda, del Fondo Social para la Vivienda, del Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos, del Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada, del Banco de Fomento Agropecuario, del Banco Nacional de Fomento Industrial, del Banco Hipotecario de El Salvador, de la Federación de Cajas de Crédito, del FOGAPI, del ISSS y de otras instituciones”.

Paralelamente se modificaron varias atribuciones y funciones del BCR a través de la Ley Orgánica del Banco Central de Reserva de El Salvador, de abril de 1991, en donde se establecen como objetivos principales la orientación de la política monetaria, con estabilidad y crecimiento de la economía, el estímulo del ahorro interno, la autonomía institucional del BCR y las limitaciones de crédito del BCR al Estado para financiamiento del déficit fiscal, entre otras. En ese mismo período (abril de 1991) se aprueba la Ley de Bancos y Financieras, con la cual se prepara el

funcionamiento del sistema financiero privado a partir de la privatización de la banca nacional, aduciendo que se persigue la constitución de un sistema financiero solvente, con una organización adecuada y eficiente, tendiente a la estabilidad. Otra de las modificaciones llevadas a cabo durante este quinquenio es la redefinición del papel que jugaba la banca de fomento y la creación, en 1994, del Banco Multisectorial de Inversiones (BMI), como institución financiera de segundo piso, cuya misión sería la promoción del crecimiento y desarrollo de todos los sectores productivos, el desarrollo y competitividad de las empresas, propiciar el desarrollo de la micro y pequeña empresa, la generación de empleo y el mejoramiento en los servicios de educación y salud.

También se aprobaron otras leyes en el proceso de liberalización del sistema financiero, éstas son: la Ley de Casas de Cambio de Moneda Extranjera (abril 1990), la Ley del Mercado de Valores (siendo su objeto “regular la oferta de valores, sus transacciones, sus respectivos mercados e intermediarios y a los emisores, con la finalidad de promover el desarrollo eficiente de dichos mercados y velar por los intereses del público inversionista”), y la Ley Orgánica de la Superintendencia de Valores (septiembre 1996). La Superintendencia de Valores fiscalizaría el mercado de valores y de sus participantes, entre los que destacaban: las Bolsas de Valores, Casas de Corredores de Bolsa, los Almacenes Generales de Depósito, las Sociedades especializadas en Depósito y Custodia de Valores, las Sociedades Clasificadoras de Riesgo y otras instituciones relacionadas con el mercado bursátil.

Algunas de las operaciones manejadas por instituciones públicas son transferidas a empresas privadas. Así, en el marco de las reformas al sistema financiero se aprueba en diciembre de 1996 una Ley para la creación de un sistema de ahorro para pensiones, rompiendo la lógica del sistema anterior basado en la solidaridad intergeneracional por la lógica de la capitalización individual, creando para ello un intermediario privado denominado Administradora de Fondos de Pensión (AFP). Las AFP se definen como “instituciones provisionales de carácter financiero que tendrán por objeto exclusivo administrar un fondo denominado Fondo de Pensiones, gestionar y otorgar las prestaciones o beneficios que establece la ley. Se constituirán como sociedades anónimas de capital fijo, dividido en acciones nominativas con no menos de diez accionistas, de plazo indeterminado, domiciliadas en El Salvador y obligadas a mantener a lo menos una agencia u oficina nacional destinada a la atención al público”. El sistema es fiscalizado por la Superintendencia de Pensiones, la cual norma la afiliación, el traspaso y las cotizaciones, las instituciones administradoras de fondos de pensiones, la administración de las mismas, así como su disolución y liquidación. Con la aprobación de esta Ley esta Superintendencia asume la finalidad principal de fiscalizar, vigilar y controlar el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables al funcionamiento del Sistema de Ahorro de Pensiones y del Sistema de Pensiones Público (Instituto Salvadoreño de Seguridad Social, Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos y AFP).

Por otro lado, para fiscalizar y vigilar el funcionamiento de las sociedades de seguros, responsabilidad de la Superintendencia del Sistema Financiero, se aprueba la Ley de Sociedades de Seguros en octubre de 1996; con ello se buscaba regular la constitución y el funcionamiento de las sociedades de seguros y la participación de los intermediarios de seguros, normar la constitución, organización y administración de estas sociedades, así como sus operaciones. Igualmente norma la regulación, intervención y liquidación de estas sociedades. El marco normativo e institucional que requería el sistema financiero para consolidar el proceso de liberalización queda completado con esta última Ley.

Después de este proceso la autoridad monetaria la representa el Banco Central de Reserva de El Salvador; los entes supervisores: las Superintendencias del Sistema Financiero, de Valores y de Pensiones; los intermediarios financieros: los Bancos Privados, Financieras Privadas, Instituciones oficiales, Oficinas de Información Extranjeras, Instituciones Oficiales de Crédito, Almacenes Generales de Depósito, Sociedades de Seguros y Fianzas, Casas Corredoras, Casas Corredoras de Bolsa y las Casas de Cambio.

Para entrar en el nuevo siglo y con la aprobación de la Ley de Integración Monetaria, el 30 de noviembre de 2000 y su entrada en vigencia, a partir del 1 de enero de 2001, se modificaron los objetivos y funciones del Banco Central con el fin de adecuarlo nuevamente a las circunstancias. Esta Ley le retiró la facultad de emitir billetes y monedas y la función de coordinar la política monetaria, así como

también, le prohibió otorgar préstamos a los bancos, quedando sin cambio el resto de sus funciones. Durante sus 70 años de historia, el Banco Central de Reserva de El Salvador propició las condiciones macroeconómicas necesarias para el buen desarrollo de la actividad económica del país, cumpliendo los objetivos para los cuales fue creado. El sistema financiero es la expresión más acabada del desarrollo de la economía de mercado. Toda economía de mercado produce mercancías, es inimaginable una economía de mercado sin mercancías.

En este proceso de compra-venta, surge una nueva categoría, el precio, que es la expresión monetaria del valor de la mercancía. El precio expresa, concretando las circunstancias del intercambio, tanto el valor-trabajo como el valor-utilidad de la mercancía. Surge el sistema de precios que acompaña al sistema de intercambio, el sistema de precios se convierte en un indicador fundamental del comportamiento de la economía de mercado, que se convierte en economía de mercado plenamente dominante, cuando se ha constituido el mercado de mano de obra, es decir, cuando la mano de obra se convierte en mercancía, cuyo precio es el salario. Que hace que la totalidad de la población funcione de manera asalariada, significa que prácticamente todo se compra y se vende, es decir, que todo es mercancía; la población vende su fuerza de trabajo y con el pago que es su precio, el salario, compra los bienes necesarios para su subsistencia.

El dinero, concebido como principio y finalidad, supedita como medio a la fuerza de trabajo, a la que impulsa a generar valor en forma de mercancías, hasta llegar a la

forma financiera generalizada, que se expresa en el funcionamiento de entidades del sistema financiero: dinero que hermafroditicamente engendra dinero. Parece, como se dice en El Salvador, como si "el pisto, llama el pisto". Pero el dinero aunque es una abstracción real del proceso de intercambio por ésa dimensión real ejerce, a través del sistema financiero un papel rector del proceso económico: de la producción, distribución y consumo de bienes y servicios. El sistema capitalista, tiene en el sistema financiero, el rector de la economía que sigue las indicaciones del mercado. Es un rector condicionado y determinado por el funcionamiento del mercado, pero el funcionamiento del mercado financiero, tiene también dos limitaciones de carácter estructural, en éste país:

1-Posee una estructura de competencia imperfecta, la cual además, se basa en atrasadas formas de competencia (proteccionismo político, mercado financiero cerrado, tráfico de influencias, poco riesgo, altos intereses, mercado protegido, entre otras).

2-La dependencia financiera internacional por las normas que los organismos internacionales establecen como por ejemplo los prestamos que van en función de las condiciones del organismo y no prioritariamente del país, que algunas veces excluye al sistema financiero nacional de mejores niveles de crecimiento, que se da en las formas de baja competencia en varios ámbitos, como lo es entre las instituciones, en lo económico, en lo tecnológico o empresarial. En El Salvador el sistema financiero tradicional, usualmente excluyente, contribuye a la consolidación

de éstas limitaciones, en tanto que el sistema financiero que promueve la competitividad, deberá propiciar condiciones para superarlas.

La Superintendencia del Sistema Financiero está consciente de que el trabajo que le ha correspondido realizar desde su creación ha pasado por una serie de procesos en los cuales incluso se le ha visto envuelta en una serie de situaciones anormales dentro de ese proceso de gestión, debido a que su estrategia ha sido un tanto lenta y ha querido realizar un trabajo después de efectuada la enfermedad y en ningún momento convertirse en un ente previsor que actúa antes de que aparezca la enfermedad, expresada en términos de una sintomatología que ocasiona problemas para el sistema financiero.

El Sistema Financiero salvadoreño desde sus inicios ha pasado por una serie de procesos que han estado orientados a generar una serie de situaciones puntuales y en ese proceso desde la década de los noventa el sistema financiero se ha visto envuelto en una serie de situaciones anormales que le han convertido en un sector vulnerable, llámese la vulnerabilidad a los resultados que el mismo sistema ha presentado en cuanto a la administración correcta o no de parte de ciertas instituciones financieras y de los mismos bancos por ejemplo el caso de FINSEPRO E INSEPRO que se presentó en la década de los noventa, el caso de CREDICLUB, el caso CREDISA, entre otros, éstas anomalías se han convertido en un aliciente para que las instituciones que regulan el sistema financiero establezcan una serie de mecanismos para poder establecer mejores controles que lleven a las

empresas a que cumplan con las exigencias del organismo rector de la auditoria y supervisión y ponerlas a tono para que los dineros que administran de los usuarios posean las garantías necesarias para que estos sean administrados de manera transparente y garantizando al propietario de esos fondos una transparencia sana en su administración, por lo anterior el diseñar una estrategia de supervisión y seguimiento para los entes contralores del sistema financiero se convierte en una oportunidad de desarrollo y permite que estas instituciones se proyecten de mejor manera y forma y se conviertan en entes confiables del trabajo que se realiza en pro del sistema financiero y generando una confiabilidad a nivel nacional e internacional.

El Sistema Financiero en la actualidad ha tenido cambios por la entrada de Bancos Internacionales de primea línea y adicionalmente enfrenta riesgos derivados de actividades relacionadas con el lavado de dinero, el narcotráfico, la corrupción y otros delitos similares que afectan el desempeño de las instituciones en sus operaciones.

Todas las eventualidades que se han presentado en el sistema financiero se convierten en una oportunidad de mejora en donde el compromiso de los organismos responsables de la realización de la supervisión y seguimiento de los entes financieros se conviertan en entes que tengan fuerza de voluntad para poder realizar un trabajo de calidad, caracterizado y garantizado en el mercado, local e internacional, en ese sentido el trabajo implica una serie de cambios propios del ente responsable directo como son la Superintendencia del Sistema Financiero, la

Superintendencia de Valores y la Superintendencia de Pensiones, las tres en diferentes ramas deben de cumplir un trabajo a cabalidad que les permita establecer una enlace entre ellas para que el trabajo que realizan sea de manera ética y con responsabilidad y en ese sentido garantizando una mejor confianza para los depositantes y usuarios del sistema financiero en El Salvador.

Es de considerar que al diseñar una Estrategia de Supervisión y Seguimiento para los Organismos Estatales Reguladores del Sistema Financiero Salvadoreño, se justifica a partir del historial que ha vivido el desarrollo del sistema financiero en El Salvador y considerando la importancia que para el país tiene el ingreso de los nuevos conglomerados financieros internacionales que han marcado y están sentando las bases para que el desarrollo del país este orientado a convertirse en un sistema financiero líder en la región, es por lo anterior que diseñar una estrategia de supervisión y seguimiento se convierte en una oportunidad de grandes dimensiones para El Salvador.

C. Situación Histórica de los entes estatales reguladores del Sistema Financiero en El Salvador

1. Banco Central de Reserva de El Salvador

Antecedentes

Ante la falta de un organismo regulador del dinero y del crédito, el sistema bancario existente en El Salvador no había sido capaz de cumplir con el duro trabajo que

tenía encomendado; según lo relata el Dr. Alfonso Rochac en su libro “La Moneda, los Bancos y el Crédito en El Salvador”, no existía ninguna organización encargada especialmente del deber de regular la circulación del dinero y el crédito. Tampoco existía un cuerpo central que tuviese la responsabilidad de mantener la estabilidad externa de la moneda a quien el gobierno pudiera reclamar consejos expertos e imparciales en asuntos financieros.

Durante muchos años existieron tres bancos que gozaban del derecho de emisión de billetes, el Agrícola Comercial, el Salvadoreño y el Occidental. Dichos bancos en el año de 1933, serían centralizados en una sola institución que pasaría a ser el Banco Central de Reserva de El Salvador. Frente a la crisis económica y a las medidas iniciadas por los gobiernos de Pío Romero Bosque y Arturo Araujo Fajardo, el gobierno del General Maximiliano Hernández Martínez, ensayó varias soluciones hasta desembocar en la creación del Banco Central de Reserva, fundado como Sociedad Anónima.

El Banco Central tendría el derecho exclusivo de emisión y asumiría entera responsabilidad por todos los billetes en circulación de los Bancos Agrícola Comercial, Salvadoreño y Occidental, según se promulgó en el Art. 2, Decreto No. 64 de su Ley Orgánica. El Gobierno designó una Comisión para negociar con los bancos privados la terminación del privilegio de emitir billetes y la entrega del oro, junto con otros valores, que respaldarían al Banco Central de Reserva.

Creación del Banco Central

El Banco Central de Reserva de El Salvador fue fundado como Sociedad Anónima, el 19 de junio de 1934, con el objetivo de controlar el volumen del crédito y la demanda del medio circulante, asegurar la estabilidad del valor externo del Colón, regular la expansión o contracción del crédito y fortalecer la liquidez de los bancos comerciales, mediante un fondo central de reserva bancaria bajo su control. Se le facultó para emitir moneda con carácter exclusivo. El banco funcionó durante 27 años como sociedad anónima, manteniendo su imagen de austeridad y sanidad.

En 1961 bajo el Gobierno del Directorio Cívico Militar fue convertido el Banco Central de Reserva de Sociedad Anónima, en entidad del Estado. Para ése efecto se emitió el Decreto No. 116 del 20 de abril de 1961, citado como “Ley de Reorganización de la Banca de la Nación”, publicada en el Diario Oficial del 20 de abril de 1961, Tomo 191, No. 71.

El Banco Central fue convertido en una entidad del Estado de carácter público, sufriendo una reorganización y modificando sus funciones originales. La Ley Orgánica del Banco Central de Reserva de El Salvador fue aprobada el 15 de diciembre de 1961 y en ella se establecieron los siguientes objetivos: Promover y mantener las condiciones monetarias, cambiarias y crediticias más favorables para el desarrollo ordenado de la economía nacional; Mantener la estabilidad monetaria del país; Preservar el valor internacional del Colón y su convertibilidad; Coordinar la política monetaria del Banco Central con la política económica del Estado. Dentro

de la organización y administración del Banco se creó la Superintendencia de Bancos y otras Instituciones Financieras, para supervisar al sistema financiero.

El 17 de septiembre de 1970, se emitió la Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, permitiendo a las autoridades regular las actividades monetarias, crediticias, financieras y cambiarias.

Creación de la Junta Monetaria

El 23 agosto de 1973, se decretó la Ley de Creación de la Junta Monetaria; esto significó la concentración de la formulación y dirección de la política estatal en lo relativo a materia monetaria, cambiaria, crediticia y financiera en general, orientada al desarrollo económico y social de la nación. La Junta Monetaria se regiría por las disposiciones de su Ley y sus reglamentos, convirtiéndose el Banco Central en ejecutor de sus resoluciones; asimismo, la Superintendencia de Bancos y Otras Instituciones Financieras dependería jerárquicamente de la Junta Monetaria.

Atribuciones de la Junta Monetaria

Correspondería a la Junta Monetaria adoptar mediante disposiciones de carácter general o específico, las medidas monetarias, cambiarias, crediticias y financieras que se estimara necesario para el cumplimiento de sus fines, y particularmente las siguientes:

- Fijar y modificar el porcentaje de los depósitos y de otras operaciones pasivas, que

deben mantener los integrantes del sistema financiero en concepto de encajes o reservas, así como su forma y composición.

- Aprobar los presupuestos monetarios y de divisas, preparados por el Banco Central de Reserva de El Salvador, por medio de los cuales se estimarán las necesidades de moneda y crédito y se asignarán prioridades para la óptima utilización de la disponibilidad de divisas.

- Controles del Crédito. En lo relacionado con lo siguiente: los cupos ordinarios, especiales y extraordinarios de crédito, de acuerdo al origen y clase de los recursos, destinados a satisfacer las necesidades del financiamiento de los diferentes sectores económicos del país. Las tasas de interés, otras cargas financieras y demás condiciones de las operaciones activas y pasivas del crédito. Los controles cuantitativos y cualitativos del crédito, pudiendo señalar porcentajes máximos de crecimiento para la totalidad o para determinar las clases de crédito.

- Los títulos, valores u otros documentos de crédito descontables que pueden ser redescontables o admisibles en garantía de préstamos en el Banco Central de Reserva de El Salvador, así como sus condiciones y requisitos.

- Formular las medidas de política relacionadas con las operaciones en moneda extranjera, oro o derechos especiales de giro, y particularmente:

- Fijar las paridades legales de cambio, para las operaciones de conversión de las monedas extranjeras con relación al colón.

- Determinar el nivel, forma y distribución en que el Banco Central de Reserva de El Salvador debe mantener las reservas internacionales de la Nación.

- Autorizar cualquier operación que signifique aumento o disminución de la cuota de

El Salvador en el Fondo Monetario Internacional, lo mismo que lo relacionado con la asignación al país de los derechos especiales de giro.

- Autorizar cualquier operación del Banco Central de Reserva de El Salvador que implique la utilización y pago de recursos del Fondo Monetario Internacional en monedas extranjeras.
- Dictar medidas reguladoras de las transferencias internacionales y de los pagos en monedas extranjeras.
- Determinar los límites, montos y demás condiciones de las operaciones del Banco Central de Reserva de El Salvador en la compra y venta de títulos emitidos o garantizados por el Gobierno central, los municipios, las instituciones autónomas o cualquiera institución o empresa en que participe el Estado.
- Aprobar normas aplicables a las operaciones de instituciones oficiales de crédito, destinadas a preservar su solidez y adecuar su funcionamiento a los objetos de la Ley.
- Regular las operaciones de crédito comercial de consumo, en lo relativo a sus límites y condiciones, que otorguen los establecimientos crediticios, comerciales o de cualquier otra índole.
- Disponer, cuando lo estime conveniente, que la totalidad o parte de los depósitos de las instituciones autónomas, sociedades de economía mixta y otras que tengan en participación el Estado, se hagan en el Banco Central o en otras instituciones oficiales de crédito.
- Autorizar las emisiones de billetes y las acuñaciones de moneda que deba efectuar el Banco Central de Reserva de El Salvador.

- Designar a los gobernantes titulares y alternos de la República de El Salvador ante el Fondo Monetario Internacional, ante el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y organizaciones afiliadas al mismo; ante el Banco Interamericano de Desarrollo; lo mismo que ante otras instituciones financieras internacionales en las cuales participe el país, a menos que se trate de representación ex officio.
- Requerir de los organismos descentralizados y demás dependencias gubernamentales, la operación que estime oportuna, con tal fin de coordinar las medidas que adopte la Junta con la política económica y social del Estado.
- Ejercer las demás funciones y facultades que le corresponden de acuerdo a ésta ley, reglamentos, y demás disposiciones aplicables. La Junta Monetaria podría delegar algunas de las funciones anteriormente enumeradas en la Junta Directiva del Banco Central de Reserva de El Salvador y en la Superintendencia de Bancos y otras Instituciones Financieras.

Situación histórica del BCR en la década de los ochenta.

El 7 de marzo de 1980 se aprueba la Ley de Nacionalización de las Instituciones de Crédito y de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo, cuyas acciones pasaron a ser propiedad del Estado. El 25 de marzo de 1982 se emitió la Ley del Régimen Monetario, se consolidó el manejo del Estado de las medidas monetarias, cambiarias y crediticias, por medio de la Junta Monetaria. Durante la década de los 80, la estatización de las instituciones financieras, la política económica inadecuada, la inestabilidad político-social durante el conflicto y la destrucción de la

infraestructura económica llevaron a los bancos y financieras a una grave situación de insolvencia. El sistema financiero salvadoreño en 1989 estaba técnicamente quebrado.

Situación histórica del BCR en la década de los noventa.

Para revertir esta situación de crisis y considerando la importancia que tiene el sistema financiero de un país para el desarrollo económico y social, en julio de 1989 el Banco Central inició el Programa de Reformas del Sistema Financiero, el cual fue parte esencial del Programa Económico de Mediano Plazo del Gobierno. Los componentes del Programa de Reformas fueron: la política financiera y la modernización del sistema financiero. Dentro de la política financiera se estableció el nuevo papel del Banco Central y se redefinieron las políticas monetaria, crediticia y cambiaria. Dentro de la modernización del sistema financiero, se readecuó el marco legal e institucional y se llevó a cabo el saneamiento, fortalecimiento y privatización de las instituciones. Además, se readecuó el marco legal para fortalecer el sistema financiero, aprobando nuevas leyes y reformas. La Ley Orgánica de la Superintendencia del Sistema Financiero, aprobada el 22 de noviembre de 1990, define a la Superintendencia como una institución con autonomía en lo administrativo, en lo presupuestario y en el ejercicio de sus atribuciones. Sus funciones son las de fiscalizar al Banco Central de Reserva, así como todas las instituciones integrantes del Sistema Financiero, autorizar la constitución, funcionamiento y cierre de los bancos, financieras, instituciones de seguros y otras entidades que las leyes señalen, y demás funciones de inspección y

vigilancia de dichas entidades. Asumió una supervisión prudencial⁵ del sistema financiero con total autonomía del Banco Central.

El 12 de abril de 1991 se aprobó la nueva Ley Orgánica del Banco Central de Reserva de El Salvador conceptuándolo como una institución pública, autónoma y de carácter técnico. Se fijó como objetivo fundamental de la institución, velar por la estabilidad de la moneda y como su finalidad esencial, promover y mantener las condiciones monetarias, cambiarias, crediticias y financieras más favorables para la estabilidad de la economía nacional.

Se modernizaron sus funciones institucionales eliminando la facultad de controlar el destino del crédito y prohibiendo otorgar financiamiento al Estado y a las empresas públicas, permitiéndole cumplir de la mejor manera su propósito fundamental de mantener la estabilidad monetaria. Asimismo, la nueva Ley Orgánica aprobada en 1991, obligó al Banco Central a divulgar el Programa Monetario y Financiero⁶, memoria de labores, informes económicos y estados financieros, propiciando una mayor transparencia en sus operaciones.

Con la aprobación de la Ley de Creación del Banco Multisectorial de Inversiones, el 21 de abril de 1994, se eliminó la responsabilidad de crédito para el sector privado,

⁵ Supervisión prudencial consiste en un conjunto de normas y regulaciones orientadas a controlar o limitar los niveles de riesgo a los que se exponen los intermediarios financieros.

⁶ El programa monetario y financiero. El programa monetario consiste en formular y ejecutar las políticas monetaria, cambiaria y crediticia que aseguren la estabilidad y crecimiento de la economía; y el programa financiero consiste en formular y ejecutar los Estados financieros proyectados, el plan crediticio, el plan de captación de recursos, el presupuesto de gastos e inversión y el nivel de riesgo cambiario.

asumiendo esta función la nueva institución. Además, se eliminó la facultad del Banco Central de fijar las tasas de interés y el tipo de cambio y sólo puede influir sobre estas variables, a través de operaciones de mercado abierto⁷. El 1 de enero de 2001, El Salvador entró en un proceso de integración monetaria. Ese día, entró en vigencia la Ley de Integración Monetaria (LIM) aprobada por la Asamblea Legislativa el 30 de noviembre de 2000.

La Ley establece el tipo de cambio fijo e inalterable entre el colón y el dólar de los Estados Unidos de América, a razón de ocho colones setenta y cinco centavos por dólar, otorgándole al dólar curso legal irrestricto con poder liberatorio para el pago de obligaciones en dinero en el territorio nacional. Permite también la contratación de obligaciones monetarias expresadas en cualquier otra moneda de legal circulación en el extranjero. Asimismo, la LIM sustituyó los Arts. 49, 51 y 62, y derogó los Arts. 29, 30, 35, 41, 42, 43, 45, 46, 47, 48, 52, 60, 61 y 63 de la Ley Orgánica del Banco Central de Reserva de El Salvador. Con estas modificaciones a la Ley Orgánica, se le retiró al Banco Central la facultad de emitir especies monetarias, así como la función de coordinar la política monetaria con las restantes políticas económicas que establece el Gobierno de la República. A partir de la vigencia de esta Ley, también se eliminó la función de elaborar y publicar anualmente el Programa Monetario y Financiero.⁸ A la fecha, el proceso de Integración Monetaria conocido como dolarización se ha desarrollado. Ahora el

⁷ Operaciones de mercado abierto corresponde a la compra o venta de títulos valores realizada por el Banco Central en el mercado abierto, es decir, no es realizada directamente con quien emite el título.

⁸ www.bcr.gob.sv

Banco Central de Reserva es una institución con el compromiso de: promover la estabilidad y desarrollo del sistema financiero, consolidar la integración monetaria, generar y divulgar información económica que busca contribuir a la estabilidad de la economía del país.

Rol del Banco Central de Reserva de El Salvador

Desde la creación del Banco Central de Reserva de El Salvador (BCR), el 19 de junio de 1934, éste ha dedicado sus esfuerzos a cumplir con su misión de velar por la estabilidad de precios, la convertibilidad de la moneda, el control y/o regulación de otras variables monetarias y la estabilidad y desarrollo del sistema financiero salvadoreño, a fin de contribuir a la estabilidad macroeconómica del país. Durante su desarrollo, el BCR ha enfrentado cambios en sus funciones, tales como los exigidos por la Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares (LICOA, 1970), creación de la Junta Monetaria (1973) y la Ley de Nacionalización de la Banca Privada (1980).

Después de esos momentos de mayor injerencia e intervención, el Banco Central de Reserva retoma nuevamente su rumbo respaldado por su nueva Ley Orgánica, aprobada en abril de 1991. Esta Ley establece como principal misión del BCR, el promover y mantener la estabilidad monetaria y desarrollar un sistema financiero eficiente y competitivo. Asimismo, la nueva Ley confiere al Banco Central una mayor autonomía, al prohibirle otorgar financiamiento de manera directa o indirecta al gobierno y a instituciones o empresas públicas, así como también elimina la facultad

de fijar las tasas de interés y el tipo de cambio y le permite que pueda influir en esas variables solamente a través de operaciones de mercado abierto. Un nuevo cambio enfrenta en sus funciones el Banco Central de Reserva con la aprobación y entrada en vigencia de la Ley de Integración Monetaria (LIM) en enero de 2001. La LIM modifica y deroga algunos artículos de la Ley Orgánica del BCR, al mismo tiempo que le asigna nuevas funciones. Por lo tanto, el marco legal actual del Banco Central, que establece sus funciones, está dado por su Ley Orgánica con las modificaciones de la LIM.

El Banco Central de Reserva desarrolla actualmente sus funciones en tres áreas: el Sistema Financiero, la Estabilidad Monetaria y las Finanzas Públicas.

En cuanto al sistema financiero, el BCR cumple su función de administración, canje y entrega de billetes y monedas a los bancos, efectúa la liquidación y compensación de pagos, administra las reservas de liquidez, propicia el fortalecimiento y modernización del marco legal del sistema financiero mediante reformas o emisión de nuevas leyes, y realiza el seguimiento de la liquidez y análisis macro prudencial a fin de evaluar la solidez del sistema financiero salvadoreño. Por otra parte, el Banco participa activamente en el mercado de valores. Actualmente está impulsando nuevas figuras financieras, tales como la titularización de activos, los fondos de inversión, la metodología para la valoración de instrumentos financieros y la nueva Ley del Mercado de Valores.

En el área de estabilidad monetaria, el Banco Central exporta los dólares deteriorados e importa billetes nuevos, a fin de mantener saldos disponibles para cubrir la liquidez de la economía y continúa con el proceso de consolidación de la integración monetaria. Por otro lado, produce información económica y financiera, que es un insumo importante para la toma de decisiones y la formación de expectativas económicas en las empresas y las familias. A fin de fortalecer la transparencia de la información, el Banco se ha suscrito a las Normas Especiales de Divulgación de Datos del Fondo Monetario Internacional, lo que le ha merecido reconocimientos internacionales por la confiabilidad, transparencia y oportunidad de su información.

En el área de las finanzas públicas, el BCR mantiene las funciones de agente financiero al gobierno y servicios de asesoría económica y financiera. En esta función apoya la estructuración y colocación de deuda del país en los mercados internacionales, éste apoyo fue de gran valor en las exitosas colocaciones que se realizaron durante el 2002, tanto que le valió al país el haber ganado el premio de “Mejor Emisor del año de Latinoamérica”, otorgado por la International Financial Review (IFR) de Inglaterra en enero de 2003. Adicionalmente, se brinda servicios de tesorería, administración de cuentas corrientes, resguardo de títulos valores, operaciones de liquidación y pago, transferencias locales e internacionales y administración de pasivos. Así mismo, el BCR asesora al GOES en materia de política económica, lo apoya en la programación financiera, le proporciona información sobre la evolución de las economías de los principales socios

comerciales de El Salvador, desarrolla estudios económicos y fiscales especiales, representa al gobierno ante el Consejo Monetario Centroamericano (CMCA).⁹

2. Superintendencia del Sistema Financiero

Orígenes de la supervisión bancaria

En la década de los años 40 la labor de vigilancia de los bancos ya era una realidad; La Junta de Vigilancia de Bancos había sido establecida por Decreto legislativo No. 32 de fecha 2 de abril de 1943, publicado en el Diario Oficial de fecha 9 de abril de 1943, y la Inspección General de Bancos y Sociedades Mercantiles era su Oficina Ejecutiva. Ésta continuaría en sus funciones hasta que, años más tarde, con la reorganización del Banco Central de Reserva fuera establecida la Superintendencia de Bancos y Otras Sociedades Financieras, que funcionaría originalmente como una dependencia del Banco Central, de conformidad con la citada Ley. Una vez que la Superintendencia fue creada, las instituciones antes mencionadas continuaron desempeñando las funciones que hasta ese momento tenían, que no fueron transmitidas a la Superintendencia de Bancos por ministerio de Ley, así como las otras facultades y atribuciones que les señalaban leyes especiales.

Creación de la Superintendencia de Bancos

Con la reorganización del Banco Central de Reserva de El Salvador, y modificación de su Ley Orgánica, según Decreto No. 116 del 20 de abril de 1961, fue creada como una dependencia de éste, la Superintendencia de Bancos y Otras

⁹ Ibíd.

Instituciones Financieras. Entre sus funciones, la Superintendencia estaría encargada de vigilar y fiscalizar el cumplimiento de las leyes bancarias; así como funcionamiento y operaciones del Banco Central, de los bancos y de otras instituciones financieras, públicas o privadas, nacionales o extranjeras, establecidas en el país. (Art. 35 de la Ley Orgánica del Banco Central)

La Superintendencia de Bancos y otras Instituciones Financieras desempeñaría sus funciones por medio del Superintendente o de las personas que éste designara; con base a las atribuciones de:

- Hacer cumplir las leyes, reglamentos y disposiciones aplicables a los bancos o instituciones financieras bajo su control,
- Fiscalizar todas las operaciones y actividades del Banco Central, debiendo verificar la contabilidad y los inventarios mediante arqueos y otras comprobaciones, examinar los balances y estados de cuentas,
- Vigilar bajo su responsabilidad las emisiones de especies monetarias y en particular, las operaciones de impresión, acuñación, emisión, canje, retiro, cancelación, desmonetización, incineración y custodia de las especies.
- Comunicar al gerente las irregularidades o infracciones que notare en las operaciones y actividades del Banco y en caso que el gerente no dictare las medidas que a juicio del Superintendente, fueren adecuadas para subsanar las faltas en un plazo de tres días hábiles, exponer la situación al Presidente del Banco, para que comunique a la Junta Directiva.
- Velar por la buena marcha de los bancos y demás instituciones financieras,

vigilando su solvencia y liquidez, el nivel de los encajes y la corrección de sus operaciones, pudiendo hacer las recomendaciones necesarias para el establecimiento de buenas prácticas bancarias.

- Realizar cuando lo creyere conveniente y sin previo aviso, por lo menos una vez al año, una inspección completa a cada banco e institución financiera, efectuando arqueos de fondos, revisión de cartera y verificación de libros y comprobantes, para lo cual las referidas instituciones están obligadas a suministrar todos los datos e información que le sean solicitadas, sobre sus operaciones y actividades.

Creación de la Superintendencia del Sistema Financiero

La Superintendencia del Sistema Financiero fue creada con un carácter autónomo justo cuando la tendencia internacional era que los entes supervisores no debían seguir siendo dependientes de los bancos centrales. El Salvador se adhirió a esa tendencia, aunque en otros países, el ente supervisor del sistema financiero continúa siendo dependiente del Banco Central. La redefinición de la SSF estuvo enmarcada dentro del programa de reestructuración, modernización y fortalecimiento del sistema financiero, emprendido por el Gobierno de la República a través del BCR a principios de los noventa, para convertirlo en un sistema eficiente y promotor del desarrollo económico y social. El objetivo esencial de la reestructuración fue el de dotar al país de bancos e instituciones financieras eficientes para que el Estado pudiera promover el desarrollo económico nacional. Las reformas implementadas al funcionamiento del sistema financiero llevaron a una completa readecuación del marco legal, donde cabe destacar la promulgación de la

Ley Orgánica de la Superintendencia del Sistema Financiero, la cual fortaleció a la institución, para asegurar su autonomía y eficiencia en la supervisión de las instituciones financieras.

El 22 de noviembre de 1990, se decretó la Ley Orgánica de la Superintendencia del Sistema Financiero, siendo ésta una Institución integrada al Banco Central de Reserva de El Salvador, que contaría con autonomía en lo administrativo, presupuestario y en el ejercicio de las atribuciones que le confieren la Ley. (Art. No. 1) (Diario Oficial No. 278, Tomo 309 del 10 de diciembre de 1990)

Atribuciones de la Superintendencia del Sistema Financiero:

- Cumplir y hacer cumplir las Leyes, Reglamentos y demás disposiciones legales aplicables al Banco Central y demás entidades sujetas a su vigilancia;
- Dictar las normas, dentro de las facultades que expresamente le confieren las leyes, para el funcionamiento de las Instituciones bajo su control;
- Autorizar la constitución, funcionamiento y cierre de los Bancos, Asociaciones de Ahorro y Préstamo, Instituciones de Seguros y demás entidades que las leyes señalan;
- Vigilar y fiscalizar las operaciones de las Instituciones mencionadas en el artículo que antecede;
- Las demás funciones de inspección y vigilancia que le corresponden de acuerdo a las leyes. (Art. 3, Ley Orgánica).

En la actualidad el fin primordial de la Superintendencia del Sistema Financiero como su Misión lo dice es: "Supervisar el cumplimiento de las disposiciones aplicables a las entidades y personas sujetas a su control en el marco de su competencia, a efecto de mantener la confianza y estabilidad del Sistema Financiero",¹⁰ sin embargo, la vulnerabilidad por los casos de fraude al público ahorrante en FINSEPRO e INSEPRO y los problemas de insolvencia financiera que tuvo CASSA en la década de los noventa están latentes. Así mismo el Sistema Financiero enfrenta riesgos de actividades referidas al lavado de dinero por el narcotráfico o la corrupción que afectan el desempeño de las operaciones de las instituciones. También es de agregar que hay un nuevo escenario que se presenta con la entrada al Mercado de la Banca Internacional como lo son: el Hong Kong Bank Corporation (HSBC) y la compra del Banco Salvadoreño; el Citi Bank y la compra del Banco Cuscatlan y el Grupo Financiero Uno; Scotiabank y la Compra del Banco de Comercio; todos realizados recientemente en éste nuevo milenio.

3. Superintendencia de Pensiones

La Superintendencia de Pensiones es la entidad responsable de fiscalizar, vigilar y controlar el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables al funcionamiento del Sistema de Ahorro para Pensiones y del Sistema de Pensiones Público, particularmente de las Instituciones Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), de la Unidad de Pensiones del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (UPISSS) y del Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP),

¹⁰ <http://www.ssf.gob.sv>

así como promover el desarrollo del sistema de pensiones en forma ordenada, transparente, eficiente y solvente.

El funcionamiento de la Superintendencia de Pensiones se enmarca en la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones (Ley del SAP), incluyendo sus reformas, y en su Ley Orgánica. Además, cuenta con una serie de reglamentos e instructivos que facilitan y agilizan las labores de supervisión y fiscalización para proteger, en mejor forma, el ahorro de los trabajadores para su futuro retiro. El Decreto Legislativo No. 926 de fecha 19 de diciembre de 1996, contiene la Ley Orgánica de la Superintendencia de Pensiones, la cual establece que es una institución de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio, de carácter técnico, de duración indefinida, con autonomía administrativa y presupuestaria.

En armonía con el decreto antes mencionado, la Asamblea Legislativa aprobó el Decreto Legislativo No. 927 de fecha 20 de diciembre de 1996, mediante el cual se crea el Sistema de Ahorro para Pensiones para los trabajadores del sector privado, público y municipal, lo que significó una verdadera transformación del sistema previsional y una delegación de responsabilidades que posibilitó, facultar, al sector privado, la administración de los Fondos de Pensiones, propiedad de los trabajadores. La Ley del SAP ha sido objeto de algunas reformas mediante los Decretos Legislativos No. 664 publicado en el Diario Oficial el 20 de diciembre de 2001, No. 1217 publicado en el Diario Oficial el 12 de mayo de 2003, No. 333 publicado en el Diario Oficial el 5 de julio de 2004, No. 336 publicado en el Diario

Oficial el 7 de julio de 2004; Decreto Legislativo No. 599, publicado en el Diario Oficial el 25 de febrero de 2005 y No. 347 publicado en el Diario Oficial 9 de julio de 2004.¹¹

4. Superintendencia de Valores

Historia

En 1994, con la aprobación de la Ley del Mercado de Valores, se encomienda a la Superintendencia del Sistema Financiero la fiscalización del Mercado de Valores y sus diversos participantes, a través de una dependencia llamada Intendencia de Valores. Debido a la evolución del mercado de valores en nuestro país y a la mayor complejidad de sus operaciones, se volvió necesaria la existencia de una entidad fiscalizadora especializada e independiente que contando con personal capacitado, por su conocimiento del mercado de valores, lo fiscalice y promueva en debida forma, dictando políticas y estableciendo criterios congruentes con el equilibrio que debe existir entre la protección de los inversores y del público en general, así como el desarrollo dinámico y ordenado del mercado de valores. Es debido a estas consideraciones que en 1996 la Asamblea Legislativa aprueba la Ley Orgánica de la Superintendencia de Valores, que la constituye como una institución autónoma, rectora del mercado bursátil. La creación de la Superintendencia de Valores implica también un compromiso de coordinación y comunicación fluida y permanente con las demás entidades fiscalizadoras del sistema financiero, por lo que se crea un Comité de Superintendentes que realice esta coordinación, acción que provee una

¹¹ www.spensiones.gob.sv

supervisión.

Marco Legal

Por medio del Decreto Legislativo N° 806 del 11 de septiembre de 1996, publicado en el Diario Oficial N° 186. Tomo 336 del 4 de octubre de 1996, se aprobó la Ley Orgánica de la Superintendencia de Valores siendo ésta un ente autónomo y especializado en la regulación del Mercado de Valores. No obstante que su ley de creación entró en vigencia el 13 de octubre de 1996, la Superintendencia de Valores inició sus funciones a partir del 26 de diciembre de 1996. Además de su Ley Orgánica esta Institución vela por que se cumpla La Ley del Mercado de Valores, El Reglamento General Interno del Mercado de Valores de El Salvador, S.A. de C. V. (Bolsa de Valores), El Código de Comercio de la República de El Salvador, en las disposiciones aplicables al Mercado de Valores.

La Superintendencia tiene como finalidad y competencia, el vigilar por el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables a las entidades supervisadas y facilitar el desarrollo del Mercado de Valores, con énfasis en el Mercado de Capitales, velando por los intereses del público inversor. Le corresponde la fiscalización de: a) las bolsas de valores; b) las casas de corredores de bolsa; c) los almacenes generales de depósito¹²; d) las sociedades especializadas en el depósito y custodia de valores; e) las sociedades clasificadoras de riesgo; f) las instituciones

¹² Los almacenes de depósitos son aquellas organizaciones que tienen por objeto principal encargarse de la custodia y conservación de mercancías depositadas a su cuidado, emitiendo certificados de depósito y bono de prenda sobre dichas mercancías.

que presten servicios de carácter auxiliar al mercado bursátil y, en general, las demás entidades que en el futuro señalen las leyes.

Adicionalmente, Inspecciona y vigila a los emisores asentados en el Registro Público Bursátil con relación a las obligaciones que impone la Ley Orgánica de la Superintendencia de Valores y la Ley del Mercado de Valores, así como a los auditores externos asentados en el Registro Público Bursátil de acuerdo a las disposiciones dictadas por su Consejo Directivo.¹³

5. Nacionalización de la banca

En 1980 es emitida por Decreto de la Junta Revolucionaria de Gobierno No. 158 de fecha 7 de marzo del mismo año, la “Ley de Nacionalización de las Instituciones de Crédito y de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo”. (Diario Oficial No. 48 T. 206, 7 de marzo de 1980).

En su Artículo número uno, la mencionada Ley declara de “utilidad y necesidad pública la nacionalización de los bancos comerciales privados, las financieras de empresas y las asociaciones de ahorro y préstamo afiliadas al sistema de la Financiera Nacional de la Vivienda”. Al entrar en vigencia la Ley, se levantó un inventario de activos y pasivos en los entes financieros y se realizó la depuración de los mismos. A tal efecto se designó comisiones, cada una compuesta por tres delegados para cada institución, quedando así: uno por la Superintendencia de

¹³ www.superval.gob.sv

Bancos y otras Instituciones Financieras, otra por la Corte de Cuentas de la República, y un tercero por el Banco Central de Reserva de El Salvador. Las comisiones deberían concluir su cometido en un plazo no mayor de seis meses.

El Banco Central de Reserva designaba provisionalmente al Director Ejecutivo de cada institución afectada con el fin de asegurar el buen funcionamiento del sistema, ya nacionalizado; la Junta Monetaria estableció mecanismos y emitió las regulaciones que fuesen necesarias para el cumplimiento de la Ley.

6. Modernización del sistema financiero

El gobierno, en el año de 1990, por medio del Banco Central de Reserva, inició el Programa de Modernización y Fortalecimiento del Sistema Financiero, para convertirlo en un sistema eficiente y promotor del desarrollo económico y social. Los objetivos básicos contemplados en el Programa de Modernización del Sistema Financiero fueron los siguientes:

- Fortalecer y sanear los patrimonios de las instituciones financieras, para que cumplan los requisitos legales de solvencia y liquidez.
- Fortalecer la Superintendencia del Sistema Financiero para asegurar su autonomía y eficiencia en la supervisión preventiva de las instituciones.
- Establecer un marco jurídico que permitiera la intermediación eficiente y competitiva de las instituciones financieras.
- Vender al sector privado todas las acciones de los bancos comerciales y asociaciones de ahorro y préstamo nacionalizados.

- Desarrollar el mercado de capitales, mediante la creación de instrumentos financieros, el mercado de valores y la modernización del sistema de seguros y de previsión social.

Bajo esta perspectiva, el fortalecimiento, modernización y privatización del Sistema Financiero de El Salvador, se hacía necesario por dos razones:

- El cambio de la estrategia de desarrollo económico y social,
- La evidencia empírica-práctica de la nacionalización bancaria.

Se pretendía depositar en el sistema financiero la seguridad de que el esquema de privatización sería permanente, mediante la viabilidad técnica y un amplio consenso alrededor del Programa.

Reestructuración institucional del sistema financiero

El objetivo esencial de la reestructuración fue el de dotar al país de bancos e instituciones financieras eficientes para que el Estado pudiera promover el desarrollo económico nacional. Con base a dicho objetivo, se realizaron los análisis económico-financieros para determinar qué instituciones del sistema financiero podrían ser objeto de privatización.

Marco regulatorio del Sistema Financiero

Con las reformas implementadas al funcionamiento del sistema financiero, en vías de su desregulación, privatización y fortalecimiento, para que operara libremente bajo condiciones de mercado, se realizó una completa readecuación del marco

legal, donde cabe destacar las Leyes siguientes:

- Ley de Privatización de los Bancos Comerciales y Asociaciones de Ahorro y Préstamo.
- Ley de Saneamiento y Fortalecimiento de Bancos Comerciales y Asociaciones de Ahorro y Préstamo.
- Ley Orgánica de la Superintendencia del Sistema Financiero.
- Ley de Bancos y Financieras.
- Ley Orgánica del Banco Central de Reserva del El Salvador.
- Ley del Régimen Monetario.

Con la entrada en vigencia de Ley Orgánica del Banco Central de Reserva de El Salvador, el 12 de mayo de 1991, fue derogada la Ley de Régimen Monetario promulgada por Decreto No. 1055 de la Junta Revolucionaria de Gobierno del 25 de marzo de 1982. El nuevo ordenamiento legal permitiría que las instituciones extranjeras, con la debida autorización, pudieran operar en el mercado salvadoreño y crear así un ambiente de mayor competitividad. Otro aspecto del referido marco regulatorio es la mayor transparencia de las operaciones financieras, ya que hace prioritaria la publicación de los estados financieros, la clasificación de la cartera de créditos, así como las comisiones y tasas de interés activas y pasivas en los medios masivos de comunicación.

7. FODA del Sistema Financiero en El Salvador en la actualidad

FORTALEZAS	DEBILIDADES
1. Cuenta con bancos inversionistas de países desarrollados, lo cual permitirá la aplicación de sus prácticas administrativas bancarias.	1. Los problemas de fraude como los casos de FINSEPRO e INSEPRO que aún están en la mente de los usuarios de servicios bancarios.
2. Clientes multinacionales, con capital disponible para los empresarios o inversionistas en los países donde hay presencia de las sucursales de la banca internacional.	2. Los problemas de insolvencia financiera que ha enfrentado la banca como el caso de CASSA, enfrenta riesgos relacionados al lavado de dinero y la corrupción.
3. Posee diversidad de bancos con respaldo internacional, donde los clientes pueden usar sus servicios a nivel internacional.	3. Un nuevo escenario para la banca salvadoreña donde la banca internacional está presente con nuevas prácticas administrativas.
4. Cuenta con un marco regulatorio incipiente para la banca internacional o los inversionistas y para los usuarios.	4. Falta de una estrategia de parte del Sistema Financiero para evitar fraudes y problemas de insolvencia financiera.
5. El uso de estrategias de crecimiento en oferta de servicios, lo cual demandaría mayor actividad bancaria.	5. Limitada oferta para el acceso de algunos servicios bancarios, en la actualidad Ej. Microcréditos.

OPORTUNIDADES	AMENAZAS
1. Promoverse los servicios que ofrece a nivel Mundial haciendo uso de la banca internacional que los respalda.	1. Los usuarios de la banca prefieren darle otros destinos al dinero que se consideran más seguro o rentable.
2. Fomentar el uso de los principios de Basilea para la supervisión y las probabilidades que tiene para tener una estrategia más agresiva.	2. Existen en el país el uso de principios de supervisión locales, lo cual deja de lado a los nuevos retos que trae la banca internacional.
3. Dar a conocer los bancos del país a nivel mundial como entes que están supervisados con principios aceptados internacionalmente.	3. La diversificación de los riesgos que hace el empresario bancario al invertir parte del capital en otras empresas y/o países.
4. La banca internacional tiene la oportunidad de aprovechar las prácticas administrativas locales para aumentar su presencia en el mercado.	4. La falta de coordinación de las instituciones supervisoras con los bancos cuando surgan crisis de índole bancaria ya sea a nivel nacional y/o internacional, que afecten a un banco en El Salvador.

D. Proyectos impulsados por los entes estatales reguladores del Sistema Financiero Salvadoreño

El Banco Central de Reserva actualmente está impulsando nuevas figuras financieras tales como los fondos de inversión¹⁴ y la nueva Ley del Mercado de Valores.

¹⁴ Los fondos de inversión consisten en patrimonios integrados por aportes de personas naturales y jurídicas, para ser invertidos en valores y bienes autorizados por la ley.

La Ley de fondos de inversión

Esta ley regulará la organización, establecimiento y funcionamiento de los fondos de inversión y sus sociedades administradoras, con el objeto de establecer nuevas opciones de ahorro e inversión.

Nueva ley del mercado de valores

Su objetivo es revisar la normativa jurídica e institucional relacionada con el mercado de valores, así como rediseñarla, adaptándola a las prácticas internacionales, para promover el desarrollo transparente de las operaciones, permitiendo profundizar y desarrollar el mercado; de forma tal que proporcione a los inversionistas, mecanismos para la defensa y garantía de sus intereses, fortalezca el marco de supervisión y adopte regulaciones que permitan un buen gobierno corporativo.¹⁵

E. Proyectos a impulsar a futuro por los entes estatales reguladores del Sistema Financiero Salvadoreño

El Banco Central de Reserva actualmente está impulsando una nueva figura financiera para su respectiva aplicación la cual es la metodología para la valoración de instrumentos financieros.

¹⁵ http://www.bcr.gob.sv/financiero/leyes_discusion.html