

**CATALOGADO**

Presentada a la Asamblea Nacional  
por el Lic. René Glower Valdivieso,  
Ex-Ministro de Economía, de El Sal-  
vador



# *Exposición de Motivos*

*René Glower Valdivieso*

Los establecimientos bancarios y, en general, las instituciones de crédito, tienen en común una característica fundamental. Se trata de empresas que, excepto en escasa medida, no trabajan con dinero propio, sino con dinero ajeno. Estas empresas toman dinero prestado de un sector del público, para colocarlo en forma de préstamos o inversiones en otro sector del mismo público. Las operaciones en virtud de las cuales toman dinero prestado se llaman "operaciones pasivas" y aquellas por cuya virtud lo colocan se denominan "operaciones activas". El negocio de la banca y del crédito consiste precisamente en eso, en obtener dinero de unas gentes y dárselo a otras, percibiendo en el proceso una ganancia. Así, las instituciones de crédito son simples intermediarias entre un sector de personas, el que les confía sus ahorros, y otro sector distinto, el que obtiene dinero de las mismas en forma de préstamos o inversiones.

Estas relaciones financieras, simples en apariencia, conllevan sin embargo una serie de consecuencias de gran trascendencia para la colectividad, que el Estado no puede ni debe dejar enteramente al arbitrio de los dueños de la empresa.

Existe, en primer lugar, una relación importante entre la institución de crédito y las personas que le confían

sus fondos, ya sea depositándoles dinero o comprándoles títulos de crédito. A estas personas debe dárseles la seguridad de recuperar sus fondos, en la debida oportunidad, lo cual obliga a la institución a mantener en todo tiempo un mínimo de liquidez en dinero, denominado encaje. Por otro lado, la empresa debe contar siempre con recursos que le permitan absorber las pérdidas en que normalmente incurra en sus colocaciones de fondos, manteniéndose, en esa forma, en condiciones de solvencia con sus acreedores. Esto último determina, a su vez, la necesidad de que la empresa mantenga constantemente un capital mínimo propio, que se denomina capital operativo.

Hay además otra relación no menos importante. Es la que se crea entre una institución de crédito y las personas que obtienen fondos de ella, ya sea en forma de préstamos o bien de inversiones de capital, como son las acciones o participaciones en sociedades anónimas. La forma en que una institución de crédito coloca sus fondos propios, más los que recibe del público, tiene una doble repercusión: por una parte, con respecto a sus acreedores, y por otra, con relación a la economía general del país. Es obvio que si una institución de crédito coloca sus recursos de una manera excesivamente arriesgada o en condiciones que no guardan armonía con los términos en que ha de devolver los fondos a sus depositantes y acreedores, se creará una situación perjudicial para estos últimos. Y es también claro que la manera en que las instituciones de crédito colocan sus recursos, en cuanto a su destino y plazo, afecta directa e indirectamente la clase de actividades económicas que se desenvuelven en el país. Si las instituciones de crédito, por ejemplo, otorgan preferencia a los préstamos para la importación de mercancías de consumo, el resultado que con ello se obtendría sería el de estimular el consumo de esas mercancías, ocasionando una mayor salida de divisas al exterior. Y si

tales instituciones, para citar otro ejemplo, diesen preferencia especial al crédito para la agricultura y para la industria, el efecto podría consistir en un incremento de la producción y del nivel de empleo en el país. Es claro que estas situaciones deben concebirse como extremas, puesto que el crédito a la importación y el crédito a la producción interna siempre deben coexistir, en proporciones adecuadas. Sin embargo, estas ilustraciones sirven para apreciar la influencia que las instituciones de crédito pueden ejercer sobre la dirección de las actividades económicas y para comprender la necesidad de que el Estado no se desentienda de la orientación que debe darse al crédito bancario.

Por otro lado, los dueños o directores de establecimientos bancarios y otras instituciones de crédito, en razón de los medios que tienen para decidir sobre el manejo de cuantiosos recursos en dinero, tanto propios como ajenos, ejercen de suyo un considerable poderío financiero, el cual puede utilizarse en beneficio colectivo, cuando se trata de favorecer principalmente a la generalidad, o bien en beneficio de unos pocos, cuando se emplea esencialmente para el enriquecimiento de los dueños de la empresa y de sus allegados.

Estas son las principales razones que fundamentan la necesidad de que el Estado regule a los bancos y demás instituciones de crédito.

En la práctica, todos los países organizados, cualquiera que sea la posición ideológica de sus gobiernos con respecto a la intervención del Estado en la vida económica, tienen establecido un régimen legal que regula el ejercicio de la banca y del crédito.

Dicho en otras palabras, los establecimientos bancarios y las instituciones de crédito no son empresas como cualesquiera otras que producen bienes y servicios. Sus funciones están vinculadas íntimamente a la protección del

público que les confía sus fondos así como al desarrollo económico y social. Por ello es que deben ser objeto de una legislación especial, adecuada a su naturaleza, al medio nacional y al importante papel que desempeñan en la vida económica del país.

## II—ESFUERZOS DE REGULACION BANCARIA

La necesidad de regular el ejercicio de la banca y del crédito, en beneficio general del país, ha sido comprendida por los salvadoreños desde hace mucho tiempo. Los esfuerzos encaminados a lograr esa regulación tienen una larga trayectoria. Para darse cuenta de ello, basta señalar algunos antecedentes históricos.

### A) Período de los Bancos de Emisión de Carácter Privado (1880-1933)

Durante el período en que se estuvieron formando los primeros bancos de emisión de carácter privado, (1880-1898) no había en el país más regulaciones bancarias que las contenidas en los contratos de concesión de los distintos bancos emisores que fueron autorizados y que llegaron a fundarse, de acuerdo con la siguiente cronología: "Banco Internacional de El Salvador" (1880); "Banco Particular de El Salvador" (1885) que se convirtió luego en "Banco Salvadoreño" (1891); "Banco Occidental" (1889); "Banco de Nicaragua" (1893); transformado posteriormente en "London Bank of Central America" (1896); "Banco Agrícola Comercial" (1895); y "Banco Industrial de El Salvador" (Idem 1895). Esas disposiciones se limitaban a otorgarles los derechos de emisión y a concederles franquicias y privilegios de variada naturaleza, pero en general no regulaban sino el límite de emisión (comúnmente el doble del capital) y el encaje en moneda metálica que debían mantener en respaldo de los billetes en circulación.

En 1898, durante la crisis económica que en ese año surgió, la Administración de don Rafael Gutiérrez hizo el primer intento por lograr una legislación general bancaria. A su iniciativa, la Asamblea Legislativa decretó la inconvertibilidad de los billetes y una moratoria para los deudores bancarios, dictando además una "Ley de Instituciones de Crédito" (fechada el 4 de enero de 1898) que contenía normas sobre bancos de emisión, bancos hipotecarios y otras instituciones de crédito.

Al año siguiente, por iniciativa de la Administración del General Tomás Regalado, la Asamblea Legislativa derogó la Ley de Instituciones de Crédito y dictó una nueva "Ley de Bancos de Emisión", por Decreto Legislativo del 4 de mayo de 1899, que fue objeto de algunas reformas en 1901 y en 1910.

La Ley de Bancos de Emisión ha sido la única ley general bancaria que se ha dictado en el país. Por un resabio histórico, algunas de sus disposiciones, como las que se refieren a la venta forzosa de títulos pignorados en favor de los bancos, se consideran todavía en vigencia.

Durante el mismo período se dictaron algunas disposiciones complementarias. Por Decreto Ejecutivo de 15 de mayo de 1913 se decretó el Reglamento a la Ley de Bancos de Emisión. Por otro Decreto Ejecutivo, fechado el 11 de agosto de 1914, se creó una Junta de Vigilancia de Bancos, con carácter transitorio. Por Decreto Legislativo de 22 de julio de 1920 se estableció dicha Junta con carácter permanente, y por Decreto del Poder Ejecutivo de 7 de agosto del mismo año se reglamentó su funcionamiento. Finalmente, por Decreto Legislativo de 28 de octubre de 1933 se creó la "Contraloría General de Bancos y de Sociedades Anónimas", que nunca llegó a organizarse y cuyas funciones quedaron de hecho confiadas a la Junta de Vigilancia antes referida.

La legislación de este período, aparte de las disposiciones sobre capital mínimo, sobre encaje metálico y sobre inspección, se caracteriza por la gran libertad que otorgaba a los bancos para decidir, a su propia discreción, el volumen, la composición y la dirección del crédito, lo cual se reflejó en períodos de excesivo circulante (en tiempos de prosperidad), seguidos por crisis periódicas de escasez y de moratoria en la conversión de billetes (en tiempos de depresión) acompañadas de fluctuaciones en el tipo de cambio

La forma en que se desarrollaron estos vaivenes del crédito y sus efectos sobre la economía del país, fueron descritos y analizados por los expertos extranjeros que aconsejaron la centralización de la emisión monetaria y la creación del Banco Central de Reserva, según se refiere enseguida

#### B) Período del Banco Central de Reserva como Sociedad Anónima Privada (1934-1961)

En el año de 1934, durante la Administración del General Maximiliano Hernández Martínez, y con motivo de la crisis planteada por la gran depresión mundial, se adoptó en El Salvador un nuevo ordenamiento con respecto al régimen de emisión monetaria. Los bancos privados renunciaron, por convenio con el Estado, a su potestad de emisión de billetes, y se convirtieron en *bancos comerciales*. El Estado procedió luego a crear el Banco Central de Reserva de El Salvador, como único instituto emisor. El Banco Central fue constituido como una sociedad anónima privada, concesionaria del Estado, formada por accionistas particulares, por los bancos establecidos en el país y por la Asociación Cafetalera de El Salvador. Además se abandonó el patrón oro puro y se adoptó el patrón de cambios oro. Se centralizaron las reservas de dicho metal y luego se fijó y estabilizó el tipo de cambio a razón de una paridad de 2 50 colones por un

dólar de los Estados Unidos. (Véanse los Decretos Legislativos sobre reforma monetaria y bancaria publicados en la Revista de Hacienda, Tomo II, enero de 1937)

El nuevo ordenamiento monetario siguió fundamentalmente las pautas aconsejadas por dos expertos extranjeros, M. Gastón Jéze, Profesor universitario francés, y Mr. J. J. Powell, funcionario del Banco de Inglaterra (Véanse sus informes publicados en la Revista de Hacienda, Tomo IV, octubre de 1939)

Enseguida, en el mismo año de 1934, (Decreto Legislativo de 18 de diciembre) el Estado creó el Banco Hipotecario de El Salvador, como institución de crédito inmobiliario, encargada principalmente de conceder créditos de refinanciamiento y de producción, como lo ha venido haciendo desde su fundación, atendiendo principalmente la concesión de créditos de mediano y largo plazo

Parte del esquema de reforma bancaria adoptado en el año de 1934 debía ser la adopción de disposiciones legales aplicables en general al sistema bancario. Así lo concibieron los expertos extranjeros que aconsejaron dicha reforma y así se empezó a hacer en un principio. Por ejemplo, en las leyes de creación del Banco Central se incluyeron algunas disposiciones aplicables a todos los bancos, tales como el requisito de un capital mínimo para fundar nuevos establecimientos (500 mil colones); la necesidad de mantener un encaje mínimo, fijado en la ley, en relación con los depósitos; la obligación de afinarse al Banco Central y de rendirle informes; el deber de uniformar y publicar balances; y así algunos otros preceptos básicos

Luego, por Decreto Legislativo de 10 de septiembre de 1936, se reformó la Junta de Vigilancia de Bancos y Sociedades Anónimas, fortaleciendo sus funciones de supervisión y auditoría de las

instituciones de crédito. Pero no se hizo más.

Durante el período de que se trata, fueron varias las tentativas de dotar al país de una legislación general sobre instituciones de crédito.

**Año de 1937.**—El Inspector Permanente de la Junta de Vigilancia de Bancos, don Carlos Valmore Martínez, preparó un Proyecto de Ley General de Bancos, acompañado de su exposición de motivos. El Ministerio de Hacienda, en la Memoria que rindió a la Asamblea Nacional sobre las actividades de ese año, dio cuenta del proyecto y lo publicó como anexo, a efecto de recabar opiniones y de proceder más tarde a la preparación de un proyecto revisado, para su consideración legislativa. Pero esto no llegó a realizarse (Véase Memoria de Hacienda, 1937, publicada en marzo de 1938. Págs. 85, Anexo 3).

**Año de 1938.**—El Banco Central de Reserva encomendó al Dr. Alfonso Rochac la preparación de un Ante-proyecto de Ley de Bancos, que le presentó con fecha 11 de junio de este año, pero que nunca fue publicado ni sometido a consideración formal por parte de los Poderes Públicos.

**Año de 1950.**—La Asamblea Nacional Constituyente incorporó en la Constitución dictada el 7 de septiembre de ese año dos disposiciones fundamentales sobre el régimen monetario del país, que determinaron un nuevo rumbo sobre la potestad que corresponde al Estado para dirigir y orientar las actividades bancarias y crediticias.

En el Artículo 47 de la Constitución se dispuso que corresponde a la Asamblea Legislativa, entre otras atribuciones, la de “19º Establecer y regular el sistema monetario nacional, y resolver sobre la admisión y circulación de la moneda extranjera”. Este precepto se complementa con otra disposición, que aparece en el Título IX, “Régimen Económico” y que a la letra dice: “Ar-

tículo 143—El poder de emisión de especies monetarias corresponde exclusivamente al Estado, el cual podrá ejercerlo directamente o por medio de un instituto emisor de carácter público. El régimen monetario, bancario y crediticio será regulado por la ley. El Estado deberá orientar la política monetaria con el objeto de promover y mantener las condiciones más favorables para el desarrollo ordenado de la economía nacional”.

**Años de 1951-1952.**—A raíz de promulgarse la Constitución de 1950 y a los efectos de preparar los proyectos de leyes que debían desarrollar los preceptos constitucionales, con respecto a la regulación del sistema monetario, bancario y crediticio del país, durante la Administración del coronel Oscar Osorio, el Ministerio de Economía solicitó y obtuvo los servicios de dos expertos en la materia, los señores Javier Márquez y Eduardo Montealegre, quienes formaron parte de la Misión de Planificación de las Naciones Unidas. Dichos expertos rindieron un “Informe sobre la Estructura Bancaria y la Política Monetaria de El Salvador”, publicado por el mismo Ministerio en febrero de 1952. En ese informe se señalaban las deficiencias de sistemas y de política, y se sugerían las modificaciones que convenía introducir con respecto al Banco Central y en relación con el sistema bancario en su conjunto, planteando las bases que podían inspirar una legislación general bancaria. Dicho informe fue motivo de una controversia pública, que sirvió de base para facilitar la adopción de algunas enmiendas a la Ley Orgánica del Banco Central, pero que no pudo traducirse en la adopción de una legislación sistemática sobre el régimen bancario y crediticio.

**Año de 1957.**—En la Administración del coronel José María Lemus, el Ministerio de Economía hizo un nuevo intento de lograr que se dictara una legislación aplicable a las instituciones

de crédito. A este efecto contrató los servicios de otro experto monetario y bancario, el Profesor Henry Wallich, de la Universidad de Yale, quien preparó un proyecto de "Ley General de Bancos y Otras Instituciones Financieras", que fue revisado y redactado finalmente por los Doctores Abelardo Torres y Ulises Flores. Este proyecto no llegó a publicarse ni tampoco se concretó en una propuesta de Ley.

**C) Período posterior a la Nacionalización del Banco Central de Reserva (1961 en adelante)**

Con base en los preceptos de la Constitución de 1950 y en razones de orden público, y con motivo de la crisis de balanza de pagos que se registró en el segundo semestre de 1960 y a principios de 1961, el Estado salvadoreño, por medio de Decreto-Ley expedido el 20 de abril del año últimamente citado, procedió a nacionalizar el Banco Central de Reserva, el cual se convirtió en una institución pública.

Poco tiempo después se dictó la nueva Ley Orgánica del Banco Central (Decreto-Ley de 15 de diciembre del mismo año), convirtiéndolo en una autoridad estatal que, de acuerdo con los Artículos 47 numeral 19 y 143 de la Constitución, orienta directamente la política monetaria, bancaria y crediticia del país. En esa Ley se introdujeron algunas disposiciones que constituyen normas aplicables a todas las instituciones de crédito. Entre ellas pueden mencionarse las relativas a la creación y funciones de la Superintendencia de Bancos y Otras Instituciones Financieras (Título II, Capítulo V de la Ley) así como las normas referentes a la estabilidad monetaria y liquidez del sistema financiero (Título III, Capítulo IV de la misma Ley).

Estas nuevas disposiciones constituyeron un esfuerzo más por regular las actividades de las instituciones de crédito, y mucho se ha avanzado con ellas,

pero no llegan a establecer una estructura orgánica ni una regulación sistemática de tales instituciones ni de las organizaciones auxiliares.

**III—ANTECEDENTES SOBRE LA PREPARACION DEL PROYECTO**

Desde que se nacionalizó el Banco Central de Reserva de El Salvador, tanto el Gobierno de la República como el propio Banco Central han mantenido la preocupación de que se adopte una legislación general sobre el sistema bancario y crediticio.

A este efecto, el Ministerio de Economía y el Banco Central, en el mes de mayo de 1963, hicieron preparar un "Proyecto de Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares", encomendando su redacción al Dr. Jorge Sol Castellanos, quien concluyó su trabajo a fines de ese año.

A principios de 1964, el Banco Central solicitó opinión sobre dicho Proyecto al Profesor Henry Wallich —antes mencionado— quien en términos generales se pronunció de manera favorable al mismo y presentó una serie de propuestas de enmienda, las cuales han sido tomadas en cuenta en su mayor parte durante el proceso de revisión.

Luego, en el mes de abril de 1964, el Poder Ejecutivo formó una comisión especial, designada con el nombre de "Comisión de Legislación Financiera y Comercial", integrada por los señores, Doctor Francisco Peña Trejo, Magistrado de la Corte Suprema de Justicia; Doctor Pedro Noubleau, por el Ministerio de Economía; Doctor Carlos A. Mayén, por el Ministerio de Justicia; Doctor Enrique Borgo Bustamante, por el Banco Central; Licenciado Antonio Azucena Fuentes, por la Superintendencia de Bancos y otras Instituciones Financieras; y por el Contador Público Víctor C. Barriere, quien actuó como Secretario.

Esta Comisión estudió el proyecto

original preparado por el Doctor Sol Castellanos y produjo un nuevo proyecto revisado en sus aspectos económicos, financieros y principalmente en los jurídicos. El nuevo proyecto fue concluido y entregado al Ministerio de Economía en octubre de 1964.

La Administración actual, estimando que la necesidad de contar con una legislación que regule el sistema bancario y crediticio reviste caracteres de urgencia, y que la solución de este problema no puede seguir postergándose por más tiempo, decidió reexaminar y actualizar el Proyecto de la Comisión, a efecto de presentarlo a la Honorable Asamblea Legislativa como iniciativa de ley. Con este propósito, el Poder Ejecutivo designó un Grupo de Trabajo, integrado por altos funcionarios del Ministerio de Economía y del Banco Central, quienes han dirigido la preparación del texto final, con la colaboración del autor del proyecto original y del Secretario de la Comisión Revisora.

Ultimamente, con el deseo de que el Proyecto quedara lo más completo y depurado que fuese posible, en el mes de octubre de este año, se decidió consultarlo con un técnico bancario del exterior y fue así como se obtuvo la colaboración del Banco de México, S. A., por medio de uno de sus funcionarios, el Licenciado Arturo Ruiz Equihua, quien estuvo en San Salvador durante una semana, estudiando primero el proyecto y discutiéndolo después con el Grupo de Trabajo. Conviene agregar que el Banco de México, S. A., es el Banco Central de la República Mexicana; y que el Licenciado Ruiz Equihua es actualmente uno de los miembros de la comisión nombrada por el Gobierno mexicano para estudiar las reformas que se tiene en mente introducir a la "Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares" de dicho país, que ya tiene más de 35 años de vigencia. El Licenciado Ruiz Equihua propuso varias observa-

ciones y enmiendas al proyecto en estudio, basadas en sus conocimientos profesionales y en la experiencia mexicana. Sus recomendaciones se consideraron atinadas y han sido incorporadas al texto final.

En resumen, el Proyecto no ha sido elaborado con ligereza ni apresuramiento. Para su redacción se tomaron en cuenta las disposiciones legislativas vigentes en la República, así como los estudios y proyectos elaborados anteriormente sobre materias financieras y mercantiles, incluyendo los distintos proyectos de leyes bancarias y el Proyecto de Código de Comercio. También se consultaron legislaciones modernas sobre banca y crédito que se han dictado en países similares al nuestro y donde se persiguen los mismos objetivos que aquí se pretende conseguir. Finalmente, el proyecto ha sido revisado por profesionales salvadoreños, pertenecientes a los distintos organismos nacionales interesados en la materia, lo mismo que por técnicos extranjeros.

Como resultado de todo este proceso, que ha llevado cuatro años y medio, se ha redactado una versión final del Proyecto de Ley, que el Poder Ejecutivo somete ahora a consideración de la Honorable Asamblea Legislativa.

#### IV—DOCTRINA JURIDICA EN QUE SE BASA EL PROYECTO

El proyecto se inspira, en su sentido general, en los conceptos modernos sobre Derecho Mercantil, que son los mismos que informan, entre otras, las legislaciones mercantiles de México, de Honduras y de Costa Rica, así como el Proyecto de Código de Comercio que la Honorable Asamblea Legislativa tiene en consideración. En virtud de esos conceptos, se consideran los actos de comercio, y entre ellos las operaciones de las instituciones de crédito como actos de una empresa efectuados en masa, que conllevan el predominio de los contratos de adhesión y que deman-

dan una regulación especial para garantizar los intereses del público

El plan de la ley, en su sentido especial, sigue los lineamientos que caracterizan la "Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares" de México así como la "Ley de Bancos" de Guatemala, particularmente en dos aspectos fundamentales: la regulación separada de cada rama de operaciones de crédito y una limitación racional al número de ramas que una misma empresa puede desarrollar.

Sobre estos dos puntos, de tanta importancia, se hace nueva referencia en lo que sigue de esta exposición.

El proyecto de Ley, además de regular a las instituciones de crédito, contiene normas aplicables a las organizaciones auxiliares de las mismas, como son los servicios de tesorería y caja, los almacenes generales de depósito y las bolsas de valores.

Se han omitido, sin embargo, normas relativas a las cámaras de compensación de cheques —que son también organizaciones auxiliares— porque, en el plano nacional, basta con la cámara que funciona dentro del Banco Central de Reserva y que está regulada por su Ley Orgánica; y porque, en el plano centroamericano, ya existe una cámara de compensación de documentos de giro, que funciona bajo los auspicios del Consejo Monetario Centroamericano

#### V—OBJETIVOS ECONOMICOS DEL PROYECTO

El Proyecto de Ley, además de su contenido jurídico, en cuanto constituye un ordenamiento de las instituciones de crédito y de las organizaciones auxiliares, tiene importantes proyecciones de orden económico.

En los lineamientos generales de todo el Proyecto se persiguen tres objetivos fundamentales:

"1) Estimular el ahorro nacional y ca-

nalizarlo hacia el sistema bancario y crediticio;

- 2) Asegurar la liquidez y solvencia del sistema bancario y crediticio y proteger los intereses del público que le confía sus ahorros; y,
- 3) Orientar la dirección de las colocaciones de fondos en poder del sistema bancario y crediticio, y canalizarlas al máximo hacia el desarrollo económico del país"

Estos objetivos no se persiguen solamente de una manera teórica, sino en función del medio nacional y de las realidades que caracterizan las operaciones del sistema bancario y crediticio salvadoreño.

1) En relación con el primero de los objetivos mencionados el Proyecto prevé toda una serie de métodos que las instituciones de créditos pueden utilizar para llamar y recibir ahorros del público. Algunos de esos métodos no se encuentran actualmente al acceso de las instituciones privadas, tales como las cédulas hipotecarias, los bonos financieros y los certificados fiduciarios de participación. Hay otros medios de ahorrar que se han usado en forma incipiente, y que ahora vienen a ser institucionalizados y protegidos, como son los títulos de ahorro y préstamo para la vivienda. Con respecto a cuentas de ahorro, se amplía el límite máximo de cada cuenta de 5 mil a 100 mil colones. Se dan facilidades especiales para recibir ahorros por cuenta de menores y por cuenta de terceros, lo mismo que se facilita y regula la designación de beneficiarios por causa de muerte. Se dan al mismo tiempo algunas exenciones fiscales para el manejo de ahorros. Se mantiene además inalterada la exención total de impuestos, incluyendo los patrimoniales y sucesorales, que existen desde hace varios años en favor de los depósitos bancarios. Y, por último, se abre la posibilidad de que los bancos reciban depósitos corrientes y depósitos de ahorro, que serían efectuados, deno-

mínados y exigibles en divisas extranjeras, con permiso previo y control del Banco Central, con lo cual podría quizá ser posible atraer la repatriación de fondos particulares que se han enviado al exterior

2) Con respecto al segundo de los objetivos mencionados, el Proyecto viene a llenar importantes vacíos e imprevisiones que actualmente registra nuestra legislación. Para ilustrarlo, bastan algunos ejemplos. Para establecer un banco, el único requisito que exigen las leyes vigentes es un capital mínimo de fundación de 500 mil colones. Pero nada se dispone sobre capital operativo, es decir sobre el capital mínimo que una institución debe mantener a medida que crecen sus pasivos o sus colocaciones de fondos. En esta forma, un banco puede legalmente multiplicar sus colocaciones y con ello sus riesgos de pérdidas, sin necesidad de proveer una cobertura de capital que pueda servirle para absorber los quebrantos en que incurra. Cabe notar que, en este sentido, ha habido en el país un retroceso con respecto a los principios que Emisión, la cual exigía que dichos bancos mantuviesen, como mínimo, un capital igual a la mitad de su emisión de billetes

Otro ejemplo pertinente es la ausencia total de disposiciones que establezcan límites sobre las inversiones que una institución de crédito puede efectuar en forma de acciones de otra empresa. En esa forma, un mismo grupo de inversionistas puede utilizar el mismo capital para crear una institución de crédito, y sucesivamente otra u otras empresas, sean financieras o de distinta clase. Se puede legalmente aportar dinero a una institución y luego hacer que ésta lo coloque ilimitadamente en acciones de otra sociedad. El resultado es que con un mismo capital se puede garantizar a los acreedores de dos o más empresas

Y así es posible mencionar muchos

otros casos, que resultaría prolijo describir, en que los dueños de la institución pueden manejar sus operaciones en deterioro de la seguridad que en todo momento debe proporcionar a sus depositantes y demás acreedores.

Ha sido afortunado para el país que la gran mayoría de los banqueros han actuado con prudencia y cautela en lo que respecta a mantener la liquidez y solvencia de sus instituciones, como lo demuestra la confianza creciente del público que les confía sus ahorros. Pero ello no ha impedido que nuestra historia reciente registre casos de instituciones financieras que llegaron a la quiebra o al borde de la misma, imponiendo al Estado, por razones de interés económico y social, el sacrificio de hacerse cargo de sus deudas insolutas o de subsidiar su salvamento.

El Proyecto de Ley contiene una serie de disposiciones claras encaminadas a mantener la liquidez y solvencia de las instituciones de crédito, mediante el establecimiento de requisitos mínimos de encaje y de capital, vinculados dinámicamente al volumen de operaciones, y a través de normas que determinan el destino y plazo que tales instituciones pueden dar a los fondos que obtengan del público, según sus ramas de operaciones

3) El tercero de los objetivos económicos del Proyecto, o sea el de canalizar al máximo las operaciones de ahorro e inversión hacia el desarrollo del país, es quizá el más importante y el que sirve de guía a la mayoría de los preceptos operativos

Es verdad sabida en nuestro país que la oferta de crédito a corto plazo —hasta un año— es relativamente abundante, para quienes tienen capacidad de garantizar y pagar esa clase de préstamos. Con el crédito a corto plazo se financian generalmente las actividades comerciales y las actividades productivas anuales de los industriales y los agricultores. Pero esa clase de crédito

no sirve generalmente para impulsar el desarrollo del país, el cual requiere de inversiones reales que no pueden amortizarse sino a mediano plazo (de uno a cinco años) y a largo plazo (de cinco años en adelante)

La crítica que se hace al sistema bancario y crediticio y que constantemente expresa la opinión pública, es la insuficiencia de crédito a mediano y largo plazo. Esa crítica es válida, pues responde a una realidad económica y a una legítima aspiración de desarrollo nacional.

Las fuentes de crédito a mediano y largo plazo que existen en el país provienen casi todas de instituciones de crédito establecidas por el Estado y financiadas o garantizadas por el mismo. Entre ellas se encuentran el Banco Hipotecario de El Salvador, el Instituto Salvadoreño de Fomento Industrial, la Financiera Nacional de la Vivienda y sus asociaciones afiliadas, la Federación de Cajas de Crédito y cooperativas asociadas a la misma, y la Administración de Bienestar Campesino. Todas estas instituciones financieras operan con recursos muy limitados y no pueden dar abasto a la demanda de crédito que requiere el desenvolvimiento de la economía nacional.

Por otro lado, las instituciones de crédito de carácter privado, contribuyen muy poco a la provisión de crédito a mediano y largo plazo. Los créditos de esta clase que generalmente conceden —con muy contadas excepciones— no pasan de tres años, y su volumen total se encuentra muy por debajo de la capacidad financiera de tales instituciones para atender prudentemente colocaciones de préstamos de desarrollo.

En los cuadros estadísticos que publica el Banco Central y que se refieren a las operaciones pasivas y activas del sistema bancario y crediticio, pueden observarse las cifras que demuestran la situación apuntada en los párrafos anteriores.

La preferencia de las instituciones de crédito por efectuar principalmente operaciones a corto plazo es muy comprensible. Tales operaciones ofrecen menos riesgos y permiten mayores utilidades. Es obvio que un préstamo que se recupera pronto ofrece menos posibilidades de pérdida. Y también lo es que el mantenimiento de intervalos cortos en la colocación de préstamos permite obtener mayores ingresos por comisiones, peritajes, honorarios y demás cargos accesorios.

Pero el hecho es que las instituciones privadas de crédito que operan en el país tienen una capacidad de financiamiento a mediano y largo plazo mucho mayor de la que están utilizando. Por ejemplo, los bancos comerciales, a pesar de que sus depósitos son principalmente exigibles a la vista, disponen siempre de un volumen mínimo de recursos que nunca fluctúa, y que con toda prudencia puede emplearse, al menos en parte, para dar créditos a plazo mayor de un año. Y los bancos de ahorro, más aún, cuentan con un volumen de depósitos que por lo general es muy estable, y que bien puede emplearse, en muy buena parte, para créditos de mediano y largo plazo. Y los bancos de capitalización y demás de ahorro contractual, más aún que los anteriores, disponen de una cuantía apreciable de recursos que no deben devolver sino después de transcurrido un plazo largo, con los cuales bien pueden financiar préstamos de desarrollo.

Se podría argumentar que esta clase de colocaciones podría poner en peligro la liquidez de la institución en el caso de un retiro de fondos, súbito y cuantioso, por parte del público. Presumiendo, sin embargo, que estas condiciones no se presentan sino en casos de crisis o pánico financiero, y que estas situaciones ya están previstas en el Artículo 77 de la Ley Orgánica del Banco Central, esa argumentación pierde su validez.

Por estas razones, el Proyecto de Ley

contiene disposiciones que, en el caso de los bancos de depósito, les permiten atender, con cierta liberalidad, la demanda de créditos a mediano plazo; y que, en el caso de instituciones que manejan cuentas o títulos de ahorro, las obligan a dar preferencia a los préstamos a mediano y largo plazo. Lo mismo se aplica, como es natural, a las instituciones que reciben dineros del público a largo término, como son las instituciones de crédito hipotecario y las instituciones financieras de empresas.

Estas pautas para la colocación de fondos de las instituciones de crédito no constituyen una novedad sino que responden a la práctica corriente que se sigue en muchos países. En los Estados Unidos, por ejemplo, los bancos comerciales colocan una parte substancial de sus recursos en créditos de mediano plazo, así como en la compra de títulos de crédito, públicos y privados, emitidos a largo plazo; y las instituciones de ahorro emplean la mayor parte de sus fondos en préstamos de mediano y largo plazo, a grado que en un campo tan importante como la vivienda, son ellas las que proporcionan una de las principales fuentes de financiamiento. Lo mismo se practica en México y en otros países latinoamericanos.

#### VI—AUTORIZACION OFICIAL

En el Proyecto de Ley se establecen disposiciones que requieren autorización oficial previa para la promoción, constitución y funcionamiento de las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares.

Tales disposiciones vienen a llenar un vacío que actualmente existe en nuestra legislación, la cual se limita a establecer que las instituciones de crédito necesitan autorización oficial, pero nada dice sobre los requisitos que deben llenarse para obtener esa autorización, ni sobre los trámites que han de seguirse.

Según las disposiciones propuestas, la autorización de instituciones de crédito sería potestad del Poder Ejecutivo en el ramo de Economía, teniendo a su disposición todas las informaciones y dictámenes que en cada caso sean aconsejables.

El requisito de la autorización previa se exige, desde luego, tanto a las instituciones salvadoreñas como a las extranjeras que se propongan operar en el país.

#### VII—INSTITUCIONES SALVADOREÑAS Y EXTRANJERAS

El Proyecto de Ley contiene reglas que permiten al Poder Ejecutivo decidir sobre la autorización de instituciones de crédito, sean salvadoreñas o extranjeras, en la forma que mejor convenga a los intereses nacionales.

El problema de los bancos extranjeros que se proponen establecer sucursales en el país o adquirir establecimientos bancarios salvadoreños, no sólo ha ocupado la atención del público durante los últimos meses sino que ha dado lugar a diferencias de opinión, manifestadas en distintas formas que son de todos conocidas.

#### A) Tendencia al Establecimiento de Bancos Extranjeros en los Países Centroamericanos.

Es indudable que hay una tendencia de parte de grandes bancos extranjeros, de extender su esfera de operaciones a los países centroamericanos.

Los motivos que los impulsan a seguir esta tendencia son múltiples y de distinto orden. El motivo primero y principal está vinculado a la existencia del Mercado Común Centroamericano. La política proteccionista que El Salvador ha adoptado, resta estímulos a la importación de mercancías y fomenta el establecimiento de empresas que produzcan esas mismas mercancías.

en nuestro territorio, particularmente en lo que se refiere a bienes de consumo y bienes intermedios. Dicho en otras palabras, cuando no se exporta el producto se exporta la fábrica del mismo. Por este motivo es natural que los bancos extranjeros, que atienden a los industriales en su respectivo país, quieran también servirlos cuando éstos operan en el extranjero, conservando su misma cuenta bancaria y prestándoles facilidades financieras. Los grandes bancos siguen a sus clientes, y ello ofrece la primera explicación de por qué quieren establecerse donde éstos invierten.

El segundo motivo, vinculado al primero, tiene que ver con problemas internacionales de balanza de pagos. Hay países desarrollados que tienen un problema deficitario en sus pagos con el extranjero y que no ven con buenos ojos que sus inversionistas obtengan préstamos internos para financiar sus operaciones en el extranjero, pues ello implica salida de divisas y agravación del problema de pagos. Por ello, estos países desarrollados ejercen influencias, en distintas formas, para que sus empresarios que operan en el extranjero no se financien en su país de domicilio, sino en cada uno de los países donde conducen sus actividades. Esto implica que los banqueros de estos empresarios traten de obtener, en los países extranjeros, una masa de ahorros locales que les permita dar crédito a sus clientes con dinero del país donde operan, sea mediante la apertura de sucursales o a través de la compra de bancos nacionales, de manera que puedan satisfacer a sus connacionales sin perturbar la balanza de pagos de su país de origen.

El tercer motivo tiene relación con la forma en que algunos países desarrollados otorgan su cooperación financiera a los países sub-desarrollados. Esta cooperación en su mayor parte, no se presta en dinero efectivo, sino que se canaliza a través de cartas de crédito, las cuales suponen un pago

por parte de un importador local en favor de un exportador del país que otorga el financiamiento. Como en toda carta de crédito, hay un período intermedio entre el momento en que el importador local imparte sus órdenes al banco en el sentido de pagar al exportador extranjero y la fecha en que dicho banco efectúa realmente el pago que le ha sido ordenado. En el ínterin, el Gobierno del país que contribuye al financiamiento, proporciona los fondos al banco intermediario, con lo cual éste obtiene por cierto tiempo, pero de manera continuada, una masa de recursos por la cual no tiene que pagar intereses. Esto, desde luego, le proporciona una fuente de disponibilidades y de utilidades.

Por último, no es difícil para los grandes bancos extranjeros adquirir el dominio de bancos locales de estos países, pues tienen la posibilidad de ofrecer a los accionistas de estos últimos, precios muy halagadores por el importe de sus acciones, pudiendo aplicar cualquier pérdida en la operación de compra-venta de acciones a la cuantiosa carga tributaria que normalmente les corresponde en su propio país.

Estas razones son suficientes para comprender por qué grandes bancos extranjeros han mostrado últimamente tanto interés en abrir sucursales o en comprar bancos locales en nuestros países.

#### B) Problemas relacionados con el Establecimiento de Bancos Extranjeros

El Gobierno de la República no desconoce que los bancos extranjeros, en medida determinada y condiciones calificadas, pueden traer beneficios a la generalidad de los salvadoreños. Pero no se conforma con la idea de que, a través de una política de *manos libres*, de *"laissez faire"*, en su sentido tradicional y estricto, la banca nacional pase a depender del extranjero. Esto sig-

nificaría que el control de nuestros ahorros, así como el uso y colocación de los mismos, no serán decididos por salvadoreños, en funciones de necesidades nacionales o centroamericanas, sino por extranjeros, en base a consideraciones que pueden ser útiles para ellos y para su país de origen, pero que no serían necesariamente buenas para nosotros

Se ha dicho que la absorción de la banca nacional por la banca extranjera no sería por sí sólo un fenómeno adverso para nuestro país, puesto que el Estado conservaría en manos del Banco Central la potestad de regular las actividades de los bancos privados extranjeros. Este es, sin embargo, un argumento de validez muy relativa. Debe tomarse en cuenta, por un lado, que si la banca nacional de un país pasa a ser, virtualmente, propiedad de grandes bancos extranjeros, que disponen de recursos por miles de millones de dólares y que ejercen una poderosa influencia de alcance mundial, las autoridades monetarias nacionales de uno de estos países, se verían empequeñecidas y, posiblemente, vacilarían mucho antes de adoptar regulaciones que esos gigantes financieros considerasen adversas a sus intereses.

Debe agregarse, por otro lado, que aún en el caso de que esos grandes bancos manifestaran la actitud de acatar las disposiciones de las autoridades monetarias nacionales, por lo que toca a sus operaciones locales, ello no garantiza que la colocación de los ahorros nacionales se hará en la mejor forma que convenga al país. Y esto es así porque, en materia de regulación monetaria, los bancos centrales actúan por lo general a base de medidas limitativas, como son los encajes mínimos, los requisitos mínimos de capital, los topes de cartera, los porcentajes máximos de crecimiento de la misma, las tasas máximas de interés, etc. Es claro que todas estas medidas limitativas dejan siempre a cada banco un considerable

margen de discreción con respecto a la colocación de sus fondos, aparte de que cada banco tiene plena libertad para seleccionar a sus prestatarios, prefiriendo o postergando a quienes él mismo determine.

Cierto es que los bancos centrales pueden influenciar apreciablemente la composición cualitativa del crédito que conceden los bancos afiliados, particularmente a través de la política de descuento y de la compra-venta de valores en mercado abierto. Pero, si los bancos antedichos no acuden al redescuento o se abstienen de invertir o desinvertir en valores, de acuerdo con las orientaciones de la autoridad monetaria, la función reguladora de esta última, en los aspectos cualitativos del crédito, se vuelve prácticamente nula.

Explicado en otros términos, los bancos centrales pueden sin gran dificultad determinar lo que los bancos afiliados "no pueden hacer", en sentido negativo, pero les es mucho más difícil conseguir lo que los mismos bancos "deban hacer", en sentido positivo, con respecto al uso de sus fondos.

Y esto es así porque la política de colocación de recursos disponibles depende esencialmente de las decisiones que toma cada banco, en función de sus propios intereses y preferencias. Así, no es difícil concebir una situación en que los grandes bancos extranjeros fundamenten esas decisiones dando prioridad a los intereses de sus grandes clientes del exterior, más que a los de nuestros empresarios salvadoreños o centroamericanos.

Quienes defienden la entrada de bancos extranjeros arguyen que éstos benefician o pueden beneficiar al país en dos formas significativas: 1) trayendo capitales cuantiosos del exterior para financiar operaciones de crédito o de inversión en el país; y 2) concediendo préstamos cuyos plazos y garantías serían más favorables a los prestatarios que los otorgados comúnmente por los

bancos nacionales, con lo cual se fomentaría el incremento de la producción nacional

El Gobierno de la República considera que la llegada de bancos extranjeros en estas condiciones, coexistiendo en proporción racional con bancos nacionales, sí sería beneficiosa para el país

Sin embargo, el historial de los bancos extranjeros que hasta ahora operan en la República, no sirve para acreditar los argumentos arriba expuestos. Más bien se observa lo contrario. Por una parte, el capital con que esas instituciones operan en el país es escaso, ya sea en función de sus operaciones pasivas o bien de sus operaciones activas. Estas últimas, por lo general, son más restrictivas, en cuanto a su destino y vencimiento, que las operaciones de los bancos privados nacionales, a pesar de las promesas que en el pasado se hayan hecho en sentido contrario. En todo caso, salta a las claras que esas instituciones están operando, fundamentalmente, con ahorros salvadoreños

Hay bancos comerciales salvadoreños que tienen un historial mucho más favorable, a los intereses del público. Su capital es bastante más amplio, en cuanto a depósitos y colocaciones, y su cartera de préstamos a mediano plazo (entre uno y cinco años) representa una proporción substancialmente mayor. Esto no quiere decir que la banca comercial salvadoreña siga en general una política enteramente satisfactoria en materia de capitalización de las instituciones y con respecto a la adecuación de plazos de los préstamos, pues es mucho, como antes se dijo, lo que en ello cabe mejorar. Pero las cifras sí demuestran que no son los bancos extranjeros los que marcan líneas de avanzada en estos importantes campos de política financiera, que tanta significación revisitan para el desarrollo del país.

Así pues, si se presentaren casos en que resultare conveniente para el país

autorizar la llegada de nuevos bancos extranjeros, habría que asegurar, por los medios jurídicos adecuados, que en verdad van a radicar un capital relativamente cuantioso, que van a financiar una proporción considerable de sus operaciones en el país, y que ciertamente llevarán a cabo una política de colocar en El Salvador, hasta donde lo permita el uso prudente de sus recursos, préstamos productivos a mediano y largo plazo, por ser éstos los que más necesita un país en vías de desarrollo, como es el nuestro

Con respecto a los bancos extranjeros ya establecidos, lo importante es asegurar que su política de capitalización y de colocación de fondos se conforme, cuando menos, a las mismas normas aplicables a las instituciones nacionales

Son estas preocupaciones, a que se viene haciendo referencia en esta Exposición, las que inspiran las disposiciones del Proyecto de Ley en lo que se refiere a la autorización y funcionamiento de instituciones de crédito

### C) Normas del Proyecto sobre Autorización de Instituciones Salvadoreñas y Extranjeras

En el Proyecto de Ley (Título Segundo) se hace una clara distinción entre las reglas aplicables para la autorización y establecimiento de instituciones de crédito de nacionalidad salvadoreña y las correspondientes a instituciones extranjeras

Con respecto a las instituciones salvadoreñas se determina su estructura legal, las clases de acciones que pueden emitir, y la forma en que debe mantenerse la nacionalidad del capital. Sobre este último punto se adoptan disposiciones terminantes (Artículos 15 y 16) que tienden a evitar que una institución salvadoreña sea adquirida abierta o subrepticamente por una institución extranjera, o que establezca relaciones

de afiliación o dependencia con una entidad del exterior.

En esta materia, el Proyecto se inclina por una posición nacionalista, que responde a los principios establecidos en el Artículo 17 de la Constitución. Para redactar los preceptos pertinentes del Proyecto, se consultaron las disposiciones que adoptó el Congreso de México, con fecha 22 de diciembre de 1965, con objeto de contrarrestar la tendencia manifestada (allá como aquí) por parte de grandes instituciones extranjeras, en el sentido de adquirir el dominio de instituciones nacionales, juntamente con la masa de ahorros y recursos a disposición de estas últimas. Las disposiciones adoptadas por México sobre esta materia fueron tajantes. En virtud de tales disposiciones, "en ningún momento podrán participar en forma alguna en el capital de esas sociedades (las mexicanas) gobiernos o dependencias oficiales extranjeras, entidades financieras del exterior, o agrupaciones de personas extranjeras, físicas o morales, sea cual fuere la forma que revistan, directamente o al través de interpósita persona". La contravención a tales disposiciones se sanciona "según la gravedad del caso, con la pérdida de participación de capital de que se trate en favor del Gobierno Federal o con la revocación de la concesión respectiva" en los términos legales.

En el caso de El Salvador, esos principios se han adaptado a nuestro régimen jurídico y a la circunstancia de que, dentro del marco del Mercado Común Centroamericano, los inversionistas nacionales de los otros países de la región se asimilan a los salvadoreños.

Nótese que en el caso de México las prohibiciones no se aplican a la adquisición de acciones de sociedades mexicanas por parte de personas naturales de nacionalidad extranjera, pues la legislación de dicho país tiene otras normas que regulan el máximo de capital que tales personas pueden adquirir. En el caso de El Salvador se permite en el

Proyecto de Ley que personas naturales extranjeras puedan adquirir acciones en instituciones salvadoreñas de crédito, pero el cupo de adquisición se les limita a un máximo global de un 20 por ciento. Con esto se pretende mantener a las instituciones salvadoreñas, en forma predominante, en manos de salvadoreños y de centroamericanos.

Con respecto a las instituciones extranjeras se determinan claramente (Artículos 26, 27 y 28) los requisitos que deben llenar y las condiciones en que pueden ser autorizadas para operar en el país.

En esta materia se siguen también los principios de la legislación mexicana, que no excluyen de por sí la autorización de instituciones extranjeras, pero que limitan esta posibilidad a los casos en que claramente se sirva al interés nacional.

Puede decirse entonces que con las reglas propuestas se intentan tres finalidades (1) mantener una clara separación entre las instituciones salvadoreñas y las extranjeras (2) evitar que las instituciones salvadoreñas sean adquiridas o dominadas por extranjeros (no centroamericanos); y (3) autorizar a las instituciones extranjeras únicamente en los casos, en los campos y en las condiciones que convengan al país.

En el Proyecto de Ley se prevé además el caso de instituciones financieras del exterior que se propongan establecer oficinas en el país para servir como centros de información para sus clientes, o para colocar sus fondos en créditos e inversiones, sin efectuar operaciones de recepción de depósitos u otras operaciones pasivas en territorio nacional. Para este caso, que en general ofrece ventajas para el país y que no conlleva competencia con las instituciones ya establecidas, en cuanto a sus operaciones de captación de ahorros nacionales, se proponen reglas y trámites especiales y más favorables.

## VIII—RAMAS DE OPERACIONES

Según el Proyecto, las instituciones de crédito se caracterizan y distinguen entre sí por sus operaciones pasivas, vale decir por la forma en que obtienen dinero del público, por ejemplo, mediante depósitos a la vista, depósitos de ahorro, títulos de ahorro contractual, emisión de títulos hipotecarios, etc.

Así, la regulación separada de cada rama de operaciones permite y facilita, tanto al Legislador como a la autoridad monetaria, establecer un marco y señalar las pautas que han de orientar el empleo de los fondos que reciben las instituciones de crédito, según sea su origen y sus condiciones de devolución.

Las ramas de operaciones de crédito que en el Proyecto de Ley se regulan (Título Tercero Capítulo I) son las siguientes:

- I Depósitos a la vista y a plazo;
- II. Depósitos de ahorro;
- III Títulos de capitalización del ahorro;
- IV. Títulos de ahorro y préstamo para la vivienda;
- V Cédulas hipotecarias;
- VI Bonos para financiar empresas;
- VII Aceptación y manejo de fideicomisos; y
- VIII Otras ramas no especificadas

Para cada una de estas ramas se establecen normas especiales en cuanto a capital mínimo, encaje, conducción de operaciones pasivas y realización de operaciones activas de crédito o inversión

Según el Proyecto de Ley, una misma institución de crédito puede desarrollar una sola rama de operaciones o dedicarse a varias de ellas, conforme a los términos de su autorización, pero en ese caso tiene que conducir cada

rama de operaciones en un departamento separado

El establecimiento de departamentos tiene por objeto facilitar la identificación del origen de los distintos fondos en poder de la institución y el destino que les ha dado, con lo cual se expedita el cumplimiento de las disposiciones legales y la supervisión de las operaciones. Se trata, principalmente de un expediente de tipo contable, pues no se exige una administración separada para cada departamento y se permite a cada institución que efectúe trasposos de activos de un departamento a otro, siempre que sean compatibles con la Ley.

Aún cuando una misma institución puede operar en varias ramas de operaciones de crédito, no es posible concebir que una sola empresa se dedique simultáneamente a todas las ramas de operaciones que existen o que puedan desarrollarse en el país. Con base en esta consideración, el Proyecto de Ley limita razonablemente los campos de actividad en que una misma institución puede desenvolverse. Con ello se tiene en mente, en primer lugar, promover entre las instituciones de crédito una cierta especialización y consecuentemente una mayor eficacia en su funcionamiento, y, en segundo término, evitar que una sola empresa, o unas pocas empresas, adquieran en el país un excesivo poderío financiero, como el que ejercieron los bancos de emisión durante los años de 1880 a 1933, llegando así a dominar el desenvolvimiento de la vida financiera nacional

Siendo El Salvador un país pequeño, cuyo mercado financiero es limitado, el proyecto de ley permite que una institución de crédito adopte una rama principal de negocios, como son la banca de depósito, la banca de ahorro contractual, la banca hipotecaria y la banca de inversión, agregando a ellas dos o tres ramas adicionales. (Véanse Artículos 36 y siguientes del Proyecto). Se da en esa forma, a cada institución, am-

plia oportunidad de desenvolver y acrecentar sus negocios en el país.

Aún cuando la regulación separada de cada rama de operaciones y la conducción de operaciones al través de departamentos separados no están establecidas de manera general entre las instituciones de crédito, cabe mencionar que esas prácticas no son una novedad en el país.

Por ejemplo, la Ley del Ahorro Voluntario, dictada en el año 1928, dispone que los bancos deben establecer un departamento separado para manejar sus depósitos de ahorro y que han de asignarle a tal departamento un capital mínimo de 200 mil colones. La Ley de Empresas de Capitalización del Ahorro, promulgada en 1935, no permite a estas instituciones combinar sus operaciones con las de otra índole. Por ese motivo, cuando el Poder Ejecutivo autorizó a la empresa "Capitalizadora de Ahorros, S. A." para convertirse en el "Banco Capitalizador" y para dedicarse a operaciones bancarias (Acuerdo Ejecutivo de 9 de mayo de 1956, publicado en el Diario Oficial del día 21 del mismo mes y año) se dispuso que los fondos y actividades de capitalización no se confundirán con los fondos y actividades comerciales y que los primeros deberán efectuarse a través de un departamento especializado y con sujeción a la ley y al reglamento de la ley sobre capitalización del ahorro. Por último, la Ley de Almacenes Generales de Depósito, que data del año de 1938, contiene disposiciones que no permiten confundir sus operaciones con otras distintas. Así, el Banco Hipotecario de El Salvador, actuando conforme a la Ley, muestra en forma separada sus operaciones generales y las de los Almacenes, sin perjuicio de consolidarlas para fines de balance y resultados. Lo que ha faltado en El Salvador, por no haber una legislación general bancaria, es la adopción de un procedimiento sistemático para todas las instituciones de crédito, que es lo que el Proyecto de Ley trata de conseguir.

Por otro lado cabe mencionar que el sistema de regulación separada de las ramas de operaciones y de contabilización independiente por ramas o departamentos, opera desde hace muchos años sin dificultad en México, Guatemala y otros países, donde dicho sistema facilita la supervisión de las instituciones y a la vez ha permitido un amplio desarrollo de las actividades bancarias.

## IX—NORMAS SOBRE OPERACIONES

El proyecto contiene normas especiales aplicables a las distintas ramas de operaciones, según se han explicado en la Sección anterior.

Para cada una de dichas ramas se incluyen las definiciones pertinentes. Se regulan las condiciones en que pueden desarrollarse las operaciones pasivas, así como las relaciones entre la institución y el público que le confía sus ahorros. Se establecen los requisitos mínimos de capital operativo y de encaje. Y, finalmente, se determinan las distintas formas en que las diversas instituciones pueden colocar sus fondos, con base en relaciones porcentuales objetivas y flexibles.

Se incluye un capítulo sobre disposiciones comunes a todas las instituciones de crédito, (Título Tercero, Capítulo XI) donde se regulan las operaciones generales que están facultadas para realizar. En ellas se incluyen preceptos encaminados a asegurar los intereses de las instituciones lo mismo que a proteger a sus clientes con respecto a abusos que se puedan cometer.

Dentro de estos mismos lineamientos se incluyen normas operativas con respecto a las organizaciones auxiliares de crédito.

Las disposiciones sobre operaciones, en lo general, se explican por sí mismas, y no requieren comentario.

Basta agregar que en las disposicio-

nes generales del Proyecto se establece un régimen especial relativo a las acciones legales de las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares para exigir el cumplimiento de las obligaciones a cargo de sus deudores. (Véase Título Quinto, Capítulo II). Dada la naturaleza de estas entidades y en base a los servicios de crédito que desempeñan, se estima que sus acreedorías deben gozar de ciertos beneficios en relación con las de los particulares en general. Por ello es que las legislaciones bancarias les otorgan derechos especiales para el cobro de deudas.

Las disposiciones del Proyecto sobre esta materia son en lo general las mismas que el Legislador concedió a la Federación de Cajas de Crédito y a las cooperativas afiliadas a ella por Decreto Legislativo de 21 de diciembre de 1942, publicado en el Diario Oficial del 7 de enero del siguiente año, en sus Artículos del 107 al 112 (Véase Edición de Constitución y Códigos, 1967, páginas 663 a 666). Tales disposiciones, en su oportunidad, fueron obje-

to de estudio y dictamen favorable por parte de la Corte Suprema de Justicia

#### X—PERIODO DE TRANSICION

El Proyecto de Ley contiene un Título de disposiciones transitorias (Véase Título Sexto) entre las cuales se establecen reglas para que las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares que actualmente operan en el país se ajusten a la nueva legislación.

En relación con esta materia se hace una distinción entre aquellas entidades que cuentan con autorización oficial y las que carecen de ella. A las primeras se les reconoce y facilita el derecho a renovar su autorización, de acuerdo con los nuevos preceptos. A las segundas se les requiere que obtengan autorización para continuar con sus operaciones o que procedan a liquidarlas. Tanto a las unas como a las otras se les conceden plazos suficientes para que se ajusten al nuevo régimen legal.

Diciembre de 1967