

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

049576

La Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares y sus Repercusiones en la Economía Nacional

TESIS PRESENTADA POR
ROBERTO CASTELLANOS CALVO
PARA OPTAR EL GRADO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS ECONOMICAS



AGOSTO 1971

SAN SALVADOR

EL SALVADOR

CENTROAMERICA

332.3
C3482
1971
F.C.C.E.E
E84

UES BIBLIOTECA CENTRAL



INVENTARIO: 10103956

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

RECTOR:

Dr. Rafael Menjívar Ch.

SECRETARIO:

Dr. Miguel Angel Sáenz Varela

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

DECANO:

Lic. Carlos Abarca Gómez

SECRETARIA:

Dra. Ana Dolia Mendoza

TRIBUNAL EXAMINADOR

PRESIDENTE:

Lic. Carlos Romero Medrano

1er. VOCAL:

Lic. German Guzmán Olmedo

2º VOCAL:

Lic. Salvador Osvaldo Brand

I N D I C E

PAGINA

INTRODUCCION

CAPITULO I

FORMACION Y DESARROLLO DEL SISTEMA BANCARIO Y FINANCIERO DE EL SALVADOR. SUS REGULACIONES

- | | |
|--|----|
| 1.- Primer Período: 1880 - 1933 | 6 |
| 2.- Segundo Período: 1934 - 1961 | 11 |
| 3.- Nacionalización del Banco Central | 21 |
| 4.- Desarrollo del Sistema Bancario y Financiero | 26 |

CAPITULO II

INCIDENCIA DEL SISTEMA BANCARIO EN EL DESARROLLO ECONOMICO DE EL SALVADOR

- | | |
|---|----|
| 1.- Política Monetaria y Crediticia del Banco Central | 42 |
|---|----|

CAPITULO III

LA LEY DE INSTITUCIONES DE CREDITO Y ORGANIZACIONES AUXILIARES

- | | |
|--|----|
| 1.- Razones que fundamentan la existencia de la Ley | 51 |
| 2.- Proceso de elaboración de la Ley | 52 |
| 3.- Los propósitos del Proyecto de Ley | 54 |
| 4.- Regulaciones sobre las Instituciones Extranjeras | 76 |
| 5.- Limitaciones a las operaciones de las Instituciones de Crédito | 81 |
| 6.- Régimen de Garantías | 83 |
| 7.- Prohibiciones de Créditos Atados | 84 |
| 8.- Límites Generales de Financiamiento | 85 |

CAPITULO IV

EFFECTOS PROBABLES DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE CREDITO Y ORGANIZACIONES AUXILIARES

- | | |
|---|----|
| 1.- Efectos probables en la Reorganización y Funcionamiento del Sistema Bancario y Crediticio | 87 |
| 2.- Beneficios para los Usuarios | 93 |
| 3.- Incidencia de la Ley en el Desarrollo Económico | 95 |
| 4.- Limitaciones en la Aplicación de la Ley | 99 |

C O N C L U S I O N E S

100

R E C O M E N D A C I O N E S

102

ANEXOS ESTADISTICOS

BIBLIOGRAFIA

I N T R O D U C C I O N

El presente trabajo tiene por objetivo realizar un estudio de la "Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares" y sus repercusiones en la economía nacional.

La primera hipótesis de trabajo tiene por objeto demostrar -- que el surgimiento y ampliación del sistema bancario y crediticio estuvo estrechamente ligado con el proceso de desarrollo del cultivo de café y demás productos agrícolas de exportación.

La segunda hipótesis plantea que la banca comercial, en manos de seis familias, no ha jugado un papel importante en el desarrollo económico y social del país, sino que ha sido un instrumento eficaz en manos de dichas familias (que al mismo tiempo son grandes terratenientes y comerciantes), para acelerar el proceso de acumulación y de concentración de los medios de producción y del capital monetario en un grupo minoritario de personas que ejercen un gran poder económico y, por ende, político.

La tercera hipótesis plantea que la "Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares", será, por sí sola, incapaz de cambiar la actual estructura productiva del país. Para ello es indispensable, en primer término, el cambio de la actual estructura agrícola.

La última hipótesis plantea que será difícil que la "Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares", aún con sus serias deficiencias, se aplique en forma consecuente, debido a que los organismos que están obligados a vigilar su fiel cumplimiento, el Banco Central de Reserva y la Superintendencia de

Bancos y Otras Instituciones Financieras, están fuertemente influenciados por los minoritarios intereses económicos que dominan la banca privada.

El desarrollo del trabajo se ha dividido en cuatro capítulos. En el primero se hace una sucinta historia de la formación y ampliación del sistema bancario del país, demostrándose que su nacimiento y desarrollo ha estado determinado por las necesidades crediticias de la economía de exportación. Por otra parte, se pone de relieve el hecho de que los dueños de los bancos se han opuesto, en forma sistemática, a cualquier regulación estatal del negocio bancario, a pesar de que dicho negocio tiene la particularidad de que trabaja no con recursos propios, sino que con recursos ajenos y, por lo tanto, su función es esencialmente pública.

En el Capítulo II, se destaca el hecho de que la banca comercial no ha respondido a las necesidades del desarrollo económico social del país, sino que ha servido para enriquecer aún más a sus propietarios. En verdad, los beneficios reportados por la banca privada se pueden medir no en función del desarrollo económico, sino en relación con las grandes utilidades obtenidas por sus propietarios. Se ha calculado que, en promedio, la ganancia anual de los bancos es superior al 80% de su capital social.

Además, el crédito se ha venido canalizando, fundamentalmente, a actividades comerciales y financieras y no al incremento y diversificación de la producción. Por otro lado, los créditos otorgados a la industria, en su mayor cuantía, son a corto plazo, es decir, destinados a gastos de operación.

En el Capítulo III, se hace un análisis de los aspectos más sobresalientes de la "Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares", reconociendo todo lo positivo que contiene, al mismo tiempo que se hacen los correspondientes análisis críticos.

En el Capítulo IV, se han analizado los posibles efectos de la Ley, en los siguientes aspectos: en la reorganización y reorientación de la banca y demás instituciones de crédito; y en el desarrollo económico. Por otra parte, se destacan los beneficios que lograrán los usuarios y las posibles limitaciones en la aplicación de la Ley.

Finalmente, se plantean las conclusiones y recomendaciones. Las últimas se encaminan a una solución radical de la mayor parte de deficiencias operacionales de las instituciones crediticias, que no permiten que cumplan con su papel coadyuvante para sacar al país del subdesarrollo.

San Salvador, mayo de 1971.

Roberto Castellanos Calvo.

CAPITULO I

FORMACION Y DESARROLLO DEL SISTEMA BANCARIO Y FINANCIERO DE EL SALVADOR. SUS REGULACIONES

La formación del sistema bancario del país tiene sus antecedentes en las profundas transformaciones socio-económicas que se llevaron a cabo a fines del siglo pasado y cuyo proceso se inició en los años posteriores a la independencia política de España.

La Reforma Agraria burguesa es la culminación de una secuela - de usurpaciones de tierras pertenecientes a las comunidades indígenas y de la apropiación gratuita, o casi gratuita, de las tierras ejidales. La "Ley de Extinción de Comunidades" y la "Ley de Extinción de Ejidos", se decretaron, respectivamente, el 24 de febrero de 1881 y el 2 de marzo de 1882. Dichas leyes vinieron a legalizar una situación que de hecho se había consumado con mucha antelación.

Para el desarrollo del cultivo del café se hacía imprescindible el afianzamiento de la propiedad privada sobre la tierra. Nadie hubiera cultivado café en tierras que no fueran de su propiedad, por la circunstancia de ser éste un cultivo permanente y necesitar de una inversión original que no se recupera en forma inmediata.

Antes de la organización del sistema bancario, la asistencia crediticia al comercio, a la agricultura y al consumo, se hacía a través del llamado "sistema de habilitaciones", que consistía en la obligación impuesta al deudor de entregar en una fecha estipulada una cantidad previamente determinada de productos, cuyos pre

cios se fijaban muy por debajo de su valor. En la generalidad de los casos, la garantía representaba efectivamente más de tres veces el monto de la cantidad que se daba en préstamo. Además, se exigía la cláusula penal para cubrir con amplitud cualquier incumplimiento. Este oneroso sistema, combinado con las usurpaciones de tierras a los pequeños y medianos propietarios, jugó un importante papel en el proceso de acumulación y de concentración de los medios de producción y del capital monetario. Los usureros se enriquecían rápidamente mediante el despojo de los haberes dados en garantía por el deudor.

En estas circunstancias, los únicos que salían favorecidos eran los grandes comerciantes y cultivadores de café, que tenían, al mismo tiempo, el control del crédito usurario.

A fines del siglo pasado y principios del presente, con el desarrollo del cultivo del café, se aceleró el proceso de concentración de la tierra en pocas manos, hasta llegar a formar su actual estructura de propiedad privada. Uno de los factores que incidieron en dicho proceso fueron las frecuentes ejecuciones y subastas que se llevaban a cabo por falta de cumplimiento de las obligaciones.

El crédito que se otorgaba con el "sistema de las habilitaciones" era a corto plazo y los intereses que devengaban eran excesivamente altos, lo que sólo permitía hacer gastos de operación y no la ampliación de la producción. Las víctimas solicitaron en varias ocasiones a las respectivas autoridades que se le pusiera coto a este "legal" saqueo. Son embargo, los grandes intereses creados estaban muy por encima de los posibles buenos deseos de los que de-

tentaban el poder público, que, dicho sea de paso, estaban emparentados con los grandes agiotistas.

En un comentario publicado en el año de 1897, se decía: "Un banco agrícola hipotecario, será una de las consecuencias de la ley hipotecaria, y está demás demostrar los beneficios que resultaría de tal institución, puesto que están al alcance de todos. El agricultor que carece de dinero para sus faenas no tendrá que enajenar anticipadamente sus cosechas por menos de la mitad de su valor, y se evitará de pasar por las horcas de los habilitadores, que al cabo de algún tiempo vienen a hacerse dueños de las fincas, de sus cosechas, sin que éstos hayan podido extinguir -- sus obligaciones, que cada año se les ha ido duplicando. (1)

Este comentario, y otros que sería prolijo incluir en el presente trabajo, no puede ser más elocuente; pero, como veremos -- más adelante, se necesitó que transcurrieran más de cuarenta años a partir de la fecha del anterior comentario, para que en el país se realizara la primera reforma bancaria, que en alguna medida vino a cambiar tal situación.

Los primeros bancos que se establecieron en el país a fines del siglo pasado y principios del presente, no eliminaron el "sig

(1) Hacia un Monte de Piedad Nacional. Tesis doctoral del Dr. Alfredo Ortíz Mancía. Public. en la Rev. de Hda. de El Salvador. Oct. de 1939. Nos. 13-17. Tomo IV. Citado por Oscar Quinteros O., René G. Fuentes y José R. Hernández Urrutia en el trabajo titulado "Historia del Crédito y la Política crediticia en El Salvador en el Siglo XX. Pub. en la revista "Economía Salvadoreña", No. 23 y 24. Enero - Diciembre - 1961. Págs. 59 - 60.-

tema de las habilitaciones", debido a su extremada política conservadora que aplicaban a la captación de depósitos, condiciones de garantías y plazos de los créditos; otro elemento limitante a la concesión de créditos, lo constituía el escaso capital social de dichas instituciones crediticias. Además, hay que agregar las limitaciones que en las concesiones de emisión se les imponían. Pero esto no es todo, los mismos bancos cometían serios abusos.

En la época en que se fundó el primer banco en el país, con el nombre de "Banco Internacional de El Salvador", el 21 de agosto de 1880, la economía nacional se encontraba en el período de transición de una economía añilera a una cafetalera. En el año de 1879, el valor de las exportaciones de café representaron el 48 por ciento del total, mientras que el añil apenas representó el 34 por ciento. En años posteriores, la importancia del café fue en ascenso hasta cubrir, en el año de 1933, el 96 por ciento del valor total de las exportaciones. La caída de la producción añilera se debió a que a mediados del siglo pasado, en Alemania, tomó auge la aplicación de la química en la industria, llegándose al descubrimiento de los colorantes sintéticos.

No es una casualidad que la fundación del primer banco se realizara en el período en que el café desplazaba al añil y en que se establecía el primer ferrocarril, cuyo primer tramo de Sonsonate a Acajutla, puerto de embarque del café con destino a los mercados internacionales, se inauguró el 4 de julio de 1882.

Dentro de este marco de hechos, las condiciones estructurales e institucionales estaban dadas para el predominio indisputado -

de la oligarquía cafetalera, tanto en el campo económico como en el político. De aquí en adelante, las entidades crediticias responden exclusivamente a los intereses de este sector minoritario, que en distintas ocasiones opondrá una tenaz resistencia a cualquier regulación que el Estado pretenda ejercer sobre dichas entidades.

El capital social de los bancos que se establecieron, proviene de la explotación inicua de los trabajadores de las fincas de café, capital que en fechas más recientes ha pasado a invertirse en la "gran" industria. Este proceso del desarrollo del capitalismo en El Salvador es inverso al camino que ha seguido en los países capitalistas de viejo cuño, en los cuales el proceso se inició en las ciudades y posteriormente pasó al campo. En nuestro caso, por el contrario, la acumulación y concentración de capital monetario que luego pasó a la banca, el comercio y la industria, tuvo lugar en el sector agrícola, más concretamente, en las fincas de café y en menor medida en las plantaciones de azúcar.

Seis años después de la fundación del primer banco, se decreta la Constitución de 1886, de corte liberal. En su contexto no encontramos disposiciones de carácter económico; su contenido, fundamentalmente, es político, respondiendo así a los intereses de la clase dominante, que se oponía, de acuerdo a los principios del liberalismo manchesteriano, a cualquier ingerencia del Estado en sus particulares negocios. Por consiguiente, en dicha Constitución no encontramos ninguna prescripción que regule la emisión billetaria.

El proceso de formación del sistema bancario, estuvo en todo momento determinado por las necesidades de crédito que planteó el desarrollo de la producción de café.

La historia de la formación del sistema bancario la dividimos en dos períodos, así: primer período de 1880 a 1933, que comprende desde la fundación del primer banco hasta la primera reforma bancaria; segundo período, de 1934 a 1961, desde la primera reforma bancaria hasta la segunda.

1.- PRIMER PERIODO: 1880 - 1933

Hasta el año de 1880, las transacciones comerciales se realizaban a través de la moneda metálica, es decir, se desconocía el billete bancario. Una de las principales características de estos 53 años de vida bancaria consiste en que la emisión de billetes estaba en manos de un reducido número de bancos privados. Para ser más precisos, antes de la fundación del Banco Central de Reserva de El Salvador, en el año de 1933, existían tres bancos-emisores: el Agrícola Comercial, el Salvadoreño y el Occidental. Además, una sucursal de un banco extranjero, el "Anglo South American Bank, Ltd.", que actualmente se denomina "Banco de Londres y Montreal, Ltd." Esta sucursal no tenía la concesión de emitir billetes debido a que su capital de fundación era de origen extranjero. Las otras instituciones que se fundaron tuvieron una vida efímera o fueron absorbidas por el grupo poderoso que formaban los anteriormente mencionados.

Otra característica que hay que destacar es la ausencia casi absoluta de verdaderos mecanismos legales que regularan la actividad bancaria. En efecto, entre 1880 y 1898, no existían más re

gulaciones que las contenidas en las contratas de concesión para el establecimiento de bancos de emisión, que se celebraban entre los interesados y el Ministerio de Fomento. Dichas regulaciones se limitaban al mantenimiento en caja de una garantía de por lo menos de un 40% en efectivo, como respaldo de la emisión billetearia y la limitación del monto de la emisión al doble del capital.

La primera Ley Monetaria de la República, se emitió el 17 de febrero de 1883, concretándose a la creación de la Casa Nacional de la Moneda, a regular sus operaciones y a fijar el tipo, peso y ley de la moneda. Es importante destacar que, en el Art. 5 de dicha ley, quedó plasmado el principio de que el Estado era el encargado de la acuñación de la moneda. Sin embargo, con posterioridad se dió a un particular la concesión de acuñarla, renunciando el Estado, en esta forma, a una función de carácter público.

La segunda Ley Monetaria fue decretada en 1920. Su contenido se refiere a la regulación de la moneda subsidiaria. No se estableció ninguna regulación sobre los bancos de emisión.

Tenemos que reconocer que el Estado hizo algunos intentos por regular las operaciones bancarias. El 4 de enero de 1898, se dictó la Ley de Instituciones de Crédito. Al día siguiente, "...se promulga una ley sobre materia crediticia que fue impugnada de "inconstitucional". Tal fue la trascendencia que, además de originar marcada divergencia de criterios en el propio seno de la Asamblea Legislativa y en el mismo Poder Ejecutivo, los bancos existentes no se acogieron a dicho Decreto Legislativo, llegándose al extremo de que el Poder Ejecutivo se avino a celebrar un -

convenio con tales bancos. Ello demuestra la debilidad estatal y la excesiva complacencia del gobierno de entonces en lo concerniente a la banca privada, que incluía en aquel tiempo la emisión billetaria." (2)

El 29 de abril de 1899, el Poder Legislativo dicta otra Ley de Bancos de Emisión. El respectivo reglamento se emitió hasta el año de 1915. Dicha ley, su reglamento y reformas posteriores, tuvieron vigencia hasta el 19 de julio de 1934, fecha de fundación del Banco Central de Reserva de El Salvador. Esta Ley, como no podía ser de otra manera, fue deficiente en lo que respecta a la emisión monetaria y carecía de disposiciones que regularan las operaciones bancarias, en especial el crédito. Por lo tanto, la situación prevaleciente no cambió; la asistencia crediticia para otros renglones de la actividad económica del país, que no fuera el cultivo del café, continuó siendo deficiente, no llenando las exigencias mínimas.

En el Art. 25 de la Ley anteriormente mencionada se estableció la facultad del gobierno de practicar o mandar a practicar arqueos o balances a los bancos y sus dependencias. Posteriormente, por decreto legislativo del año de 1910, se estableció la obligación de los bancos de suministrar todos los datos necesarios para levantar los respectivos arqueos, ampliándose en cierta medida la facultad fiscalizadora del Estado. Pero no fue sino hasta 1920, que por decreto legislativo se fundó la Junta de Vigilancia de Bancos, con el objetivo específico de ejercer la la-

(2) El Crédito Agrícola en El Salvador. Volumen I, Pág. 24, Informe preliminar.-

bor fiscalizadora sobre las operaciones bancarias. Sin embargo, dicho control era excesivamente restringido. No se establecieron facultades expresas para los funcionarios encargados de cumplir la ley, ni mucho menos para corregir los abusos y malos manejos de los bancos, ni ninguna clase de sanciones para los infractores de la ley. En la práctica, las facultades de la Junta de Vigilancia se concretaban a recoger la información que le proporcionaban los bancos, pero no contaba con el personal idóneo para comprobar si la información proporcionada reflejaba la verdadera situación financiera de las instituciones emisoras y crediticias.

En el año de 1926, el gobierno elaboró un Proyecto de Ley General de Bancos, el cual fue impugnado de "inconstitucional", -- por el hecho de pretender regular las operaciones bancarias y este nuevo intento de parte del Estado terminó en un fracaso.

Debemos considerar que las leyes que se decretaron y las que no pasaron de ser proyectos, tenían como objetivo principal, institucionalizar la propiedad privada del sistema bancario, mantener la emisión monetaria en manos de estas empresas privadas, así como las decisiones sobre la orientación y volumen del crédito, es decir, que toda la alegada "inconstitucionalidad", se reducía al mantenimiento de la sacrosanta propiedad privada de los bancos fuera de las regulaciones estatales, a pesar de que dichas instituciones tienen, en esencia, el carácter de públicas, -- por el hecho de trabajar con dineros que pertenecen a la comunidad.

Resumiendo, tenemos que uno de los sectores más importantes --

de la economía nacional estaba sujeto a los intereses y caprichos de la oligarquía financiera, la cual, al mismo tiempo, estaba formada por grandes terratenientes que se dedican al cultivo del café y por grandes comerciantes. Esta situación ha tenido resultados negativos para el desarrollo económico de la Nación.

Las repercusiones del esquema anterior fueron diversas, pero podemos destacar las siguientes:

a) Las ganancias generadas por el sistema bancario, vinieron a enriquecer aún más a un reducido número de familias.

b) Como consecuencia del fenómeno anterior, el crédito bancario ha estado a su exclusivo servicio.

c) Dicho esquema bancario fue un factor que favoreció el mantenimiento del "status social" injusto, que determinó el enriquecimiento de unos pocos a costa del trabajo y miseria de la mayoría de la población.

d) El crédito se orientó en un alto porcentaje al financiamiento del cultivo del café, el cual, por su propia naturaleza, impide un mayor desarrollo técnico. La producción agrícola de artículos para el consumo interno no se desarrolló por falta de asistencia crediticia.

En consecuencia, nuestra economía fue siempre vulnerable a los cambios de los precios en el mercado mundial de su principal producto de exportación: el café.

e) Gran inestabilidad monetaria debido a las especulaciones que los bancos de emisión realizaban con la moneda, en relación con la abundancia o escasez de divisas.

2.- SEGUNDO PERIODO: 1934 - 1961

Después de la crisis que confrontó el país en 1920, se entró a una franca recuperación, la cual fue bruscamente interrumpida por el derrumbe de la Bolsa de Valores de Nueva York, en octubre de 1929. Este acontecimiento fue el inicio de una de las peores crisis que ha confrontado el sistema capitalista. En países dependientes como el nuestro, el impacto de la crisis conmovió toda la estructura económica y social. Además, puso al descubierto la inconsistencia de la estructura bancaria.

Como no podía ser de otra manera, la banca privada no jugó ningún papel activo que, de una u otra manera, viniera a paliar la crisis. Como ya hemos dicho, los propietarios de los bancos se opusieron en forma sistemática a cualquier control de parte del Estado. Por consiguiente, en los momentos que más se necesitaba, el país carecía de una legislación bancaria adecuada.

El hecho de depender, fundamentalmente, de la exportación de un solo producto, el café, provocó una mayor profundización de la crisis. Recordemos que el precio internacional promedio que en 1929 era de ₡ 33.52 el quintal de 46 kilos, descendió en 1930 a ₡ 18.76, llegando al punto más bajo en 1932, que se cotizó a ₡ 14.92.

La crisis de los años 30 tuvo la virtud de poner al desnudo las profundas deficiencias del sistema bancario. El Estado, frente a las graves dificultades económicas por las que atravesaba el país, se vió precisado a tomar una serie de medidas. Entre ellas, para los fines del presente trabajo, destacamos las siguientes:

- a) La creación del Banco Central de Reserva de El Salvador; y
- b) La fundación del Banco Hipotecario de El Salvador.

Banco Central de Reserva de El Salvador

A principios del siglo XX no existía en América Latina ningún Banco Central. En el año de 1914, se constituyó el primer "Banco de Bancos" en el Continente: el Banco de la Reserva Federal de los Estados Unidos de Norte América, basándose en la experiencia del Banco de Inglaterra que se fundó en 1694.

En el año de 1930, el Profesor Gaston Jeze, Catedrático de Finanzas de la Escuela de Derecho de París, que había sido consultado por el Ministro de Hacienda de la República, emitió un dictamen favorable a la centralización de la emisión billetaria en un organismo de carácter público. La "idea de que el régimen de la moneda de papel es un servicio público explica ciertas soluciones adoptadas por los Estados: 1º, el establecimiento del monopolio de la emisión es actualmente la regla consagrada por las reformas monetarias más recientes. Es una consecuencia natural de la noción de servicio público. 2º, la intervención indispensable de los poderes públicos -sea de los parlamentos, para la organización del régimen monetario, sea del gobierno, para el funcionamiento del instituto de emisión- es actualmente considerada como esencial. No hay régimen de moneda de papel en que no exista esta intervención. Ella es también una consecuencia natural de la noción de servicio público". Más adelante, agregaba: - "El instituto de emisión es un órgano del Estado creado para asegurar el funcionamiento regular del servicio público de la moneda de papel. Su emisión capital, esencial, es la de emplear los-

procedimientos técnicos más perfectos para dar y mantener a la moneda de papel sus cualidades fundamentales -estabilidad y elasticidad- gracias a lo cual el servicio público funcionará de manera beneficiosa para la comunidad." (3)

En fecha posterior, en el año de 1933, el gobierno contrató -- los servicios del ciudadano inglés F.F.J. Powel, con el objeto -- de que elaborara un estudio que sirviera de base para la organización de la Banca Central. En el informe que rindió al Ministerio de Hacienda en el mes de marzo de 1934, se destacan las siguientes cuestiones:

- a) La urgente necesidad de la reorganización del sistema bancario.
- b) La centralización de la emisión billetaria en un solo banco, dejando bien garantizados los intereses de los bancos privados e, incluso, el Banco Central debería convertirse en un fiel-garante del funcionamiento de los bancos comerciales.
- c) La persistente preocupación por mantener al Banco Central fuera de la influencia del Estado.
- d) La tesis de que el equilibrio presupuestario es la condición básica para mantener la estabilidad monetaria.

En base del estudio y recomendaciones de Mr. Powel, se organizó el Banco Central, cuya fundación, aunque nunca atentó contra los intereses de la oligarquía, fue objeto de parte de ella de fuerte resistencia y oposición. La única explicación que, a es--

(3) Dictamen del Profesor Gaston Jeze. Consultado por don José -- E. Suay, Ministro de Hacienda de la República de El Salva -- dor. Publicación del Ministerio de Hacienda. Págs. 17-18.

tas alturas, podemos encontrarle a esta actitud, es la estrechez de miras de la oligarquía, que en todo momento estuvo determinada por el lugar que ocupaba en el proceso productivo del país, -- es decir; su calidad terrateniente-mercantil.

Los tres bancos de emisión que existían, para renunciar a su derecho de emisión, exigieron al gobierno una fuerte indemnización. En el mes de mayo de 1934, el gobierno llega a un acuerdo con el Banco Salvadoreño y el Occidental, por medio del cual éstos renuncian a su derecho de emisión a cambio de una indemnización que ascendió aproximadamente a la cantidad de ₡ 2.200.000.

En el mes de septiembre de 1933, el gobierno compró la cantidad de 7.897 acciones del Banco Agrícola Comercial, que estaban en poder del señor Rodolfo Duke, pagando por cada acción de valor nominal de ₡ 100.00, la cantidad de ₡ 132.22; el resto de -- las acciones que ascendían a la cantidad de 7.713 y que eran -- propiedad de accionistas minoritarios, se compraron de acuerdo a su valor nominal. Los reclamos que presentaron éstos últimos -- no fueron escuchados por nadie. La operación realizada con el -- Sr. Duke fué duramente criticada, pero el gobierno del Gral. -- Hernández Martínez encontró la forma de justificar tal "nego -- cio". Para nosotros, la compra de las acciones del Sr. Duke, re -- presentó una malversación de los fondos públicos.

De acuerdo con el estudio y recomendaciones de Mr. Powel, el Banco Central se organizó en forma de sociedad anónima. En el -- decreto de constitución, entre otras cosas, se dispuso que el -- capital social autorizado sería de ₡ 1.600.000, dividido en -- 16.000 acciones de un valor nominal de ₡ 100.00 cada una, las --

cuales se dividirían en dos series, así: 12.000 acciones corresponderían a la serie "A" y 4.000 a la "B"; la mitad de las acciones de la serie "A", cuyo valor ascendía a la cantidad de \$ 600.000, se le cedería a título gratuito a la "Asociación Cafetalera de El Salvador"; el resto se vendería a particulares, de preferencia a los anteriores dueños del "Banco Agrícola Comercial"; las 4.000 acciones de la serie "B" se venderían, por su valor nominal, a los bancos existentes; y los bancos que en el futuro se establecieran estarían obligados a suscribir un número de acciones, por su valor nominal, en la misma cantidad que les correspondería a los bancos existentes, quedando en esta forma automáticamente aumentado el capital social del Banco. Además, se le concedió la facultad exclusiva de la emisión billetaria.

El Estado no tuvo una participación directa en la dirección del Banco. La única ingerencia del Poder Ejecutivo se limitaba a aprobar el nombramiento del Presidente elegido por la Junta General de accionistas. El Banco Central, que se constituyó con fondos públicos, pasó directamente a manos de los sectores económicos minoritarios. Para comprobar esta afirmación nos basta con a puntar que la "Asociación Cafetalera de El Salvador" originalmente llegó a controlar el 37.5% del capital social del Banco, y que el Presidente de dicha institución, durante largos años, fue el director nato de la Junta Directiva del Banco. Además, la oligarquía ejercía control a través de las instituciones crediticias comerciales.

Nosotros no discutimos la importancia que tuvo la organización del Banco Central, ⁽⁴⁾ sobre todo en lo que se refiere a la ter

(4) Decretos Legislativos Nos. 64 y 65 del 19 de junio de 1934.

minación de las excesivas especulaciones cambiarias y crediticias, al lograr la estabilización monetaria, pero también debemos resaltar que la reforma bancaria de 1934 reforzó, en primer lugar, el dominio económico de la oligarquía nacional y, por otra parte, el Banco Central que se creó con fondos del erario nacional no respondió a la necesidad de coadyuvar al desarrollo económico-social del país. En consecuencia, con la filosofía liberal que inspiró su creación, la política que siguió fue extremadamente conservadora y, en general, su actuación estuvo enmarcada en normas rígidas, sin diferenciarse, en lo fundamental, a los demás bancos privados.

En el Art. 3º de su Ley de Fundación, se establecieron sus objetivos, así:

- "a) Controlar el volumen del crédito y la consiguiente demanda de medio circulante, de manera que asegure la estabilidad del valor externo del colón.
- b) Regular la expansión y contracción del volumen del crédito y fortalecer la liquidez de los bancos comerciales mediante el establecimiento de un fondo central de reserva bancaria bajo su control."

En conclusión, el Banco Central se concretó a la función ortodoxa de asegurar la estabilidad monetaria a través del control del medio circulante y a fortalecer la liquidez de los bancos comerciales. Es un hecho evidente que el desarrollo económico del país no fue considerado como uno de sus objetivos.

Banco Hipotecario de El Salvador

Antes de la creación del Banco Hipotecario, los bancos que operaban en el país tenían una triple función: emisión, descuento e hipotecas. Sobre el particular, Mr. W.W. Renwich y el Dr. L. Quiñónez, afirmaban: "Este carácter triplemente mixto es el obstáculo más poderoso que presentan para su desarrollo, para su propia seguridad, para el desarrollo de la agricultura y del país en general y para tener una circulación firme y sana exenta en lo posible de esas conmociones periódicas que ponen en peligro su propia existencia y transforman profundamente la vida económica de la nación". (5)

En la medida que fueron aumentando el número de bancos y la actividad económica se fue desarrollando, la especialización de las operaciones bancarias se convirtió en una necesidad impostergable. Sin embargo, debido a la falta de una legislación adecuada, los bancos existentes continuaron desempeñando la triple función, anteriormente mencionada, lo que significaba el mantenimiento de una cantidad considerable de recursos inmovilizados por hipotecas.

La Ley de Bancos de Emisión de 1889, prohibió en forma expresa la aceptación de garantía hipotecaria, salvo que la firma responsable o la garantía colateral no fuera suficiente. Posteriormente, por medio de Decreto Legislativo sancionado el 21 de mayo de 1901, se derogó la prohibición con el siguiente argumento: ---

(5) Proyecto de Ley General de Bancos y su Exposición de Motivos. Págs. 93 y 94. Imprenta Nacional, San Salvador, 1926.

"por la desfavorable situación económica el crédito personal había decaído considerablemente y que por lo tanto la garantía hipotecaria puede ofrecerse con ventaja en las operaciones".

Después de muchos intentos por establecer el Banco Hipotecario, se autorizó su fundación mediante Decreto Legislativo N^o 5, de 18 de diciembre de 1934 (6). Continuando con el criterio liberal de que el Estado no debe de participar en el negocio bancario, dicha institución se constituyó como Sociedad Anónima, a pesar de que su capital social provino de recursos recaudados a través de impuestos específicos sobre la exportación del café. El 33% de este impuesto fue destinado a la fundación del Banco y, por lo tanto, tiene, indiscutiblemente, el carácter de un organismo público.

El capital social autorizado del Banco es de ₡ 900.000.00, dividido en 9000 acciones de un valor nominal de ₡ 100.00 cada una; las acciones de la institución, como en el caso del Banco Central, fueron entregadas a título gratuito a asociaciones formadas por los grupos económicos poderosos del país y a personas naturales. "Esta ficción legal constituye un híbrido que desnaturaliza las formas jurídicas de asociación, apartándose de los sistemas propios de una organización de este tipo, pues el banco en esta forma no es estatal, ni privado, ni mixto, todo lo cual resulta incomprensible a la luz de la doctrina jurídica y del derecho salvadoreño." (7)

Incuestionablemente, el más favorecido con el establecimiento

(6) D. O. N^o 6, del 8 de enero de 1935.

(7) El Crédito Agrícola en El Salvador. Op. cit. Pág. VII

del Banco Hipotecario fue el gremio caficultor y ganadero. Los primeros, en la actualidad, controlan por medio de la Asociación Cafetalera de El Salvador, el 69.76% de las acciones; los segundos poseen el 20% y, el resto, el 10.25%, está en manos de personas pudientes.

El Art.2º de los Estatutos del Banco señala las operaciones que podrá realizar. Entre ellas se destacan la de efectuar préstamos a más de tres años plazo con garantía hipotecaria y la emisión de sus propias obligaciones, siempre que sean compatibles con su naturaleza.

En cuanto a los créditos que otorga a más de tres años plazo, en el Capítulo XVIII, Art. 103, de su Ley Orgánica se establece que se destinarán, de preferencia:

- 1º - Para adquirir fundos con objeto lucrativo;
- 2º - Para costear drenajes e irrigación de terrenos;
- 3º - Para adquirir equipos y máquinas destinadas a la explotación agrícola;
- 4º - Para costear la construcción y mejoramiento de inmuebles; y
- 5º - Para pagar deudas cuyas condiciones sean menos favorables para el deudor que las que pueda obtener del Banco."

Del contexto del anterior Art. se infiere que, uno de los propósitos fundamentales del Banco es el fomento agrícola, pero en la práctica, debido a la falta de una prescripción que indicara una escala de prioridades en la orientación del crédito y a la inexistente especialización del sistema bancario nacional, las o-

peraciones del Banco han abarcado esferas típicamente comerciales, desatendiendo, en cierta medida, el desarrollo agropecuario que fue la idea central que tuvieron sus promotores. Por consiguiente, su política crediticia no se ha diferenciado, fundamentalmente, de la seguida por la banca comercial. Sin embargo, en los últimos años, la composición de los créditos según su destino muestra una clara orientación hacia el sector agropecuario. Durante el ejercicio 1969-1970, este sector recibió el 54.74% del volumen total del crédito, mientras que, en el quinquenio comprendido entre los ejercicios 1964-1965 y 1968-1969, el volumen total del crédito agropecuario osciló entre 39.22% y 54.93%; durante el período el promedio fue de 46.94%.

Dentro del sector agrícola los rubros mejor atendidos son los productos tradicionales de exportación: café y algodón, los cuales durante el ejercicio 1969-1970 absorbieron el 79.7% del total del crédito destinado a dicho sector.

La circunstancia de que el Banco esté en manos del grupo minoritario de grandes terratenientes y, además, las exigencias excesivas de garantías reales, determinan la alta concentración de las operaciones crediticias del Banco. Por no haber sido posible la obtención de cifras más recientes sobre dicha concentración, nos remitimos a lo aseverado en el estudio "El Crédito Agrícola en El Salvador". Las dos terceras partes del volumen total del crédito agropecuario que se otorgó en el quinquenio 1960-1961/.. 1964-1965, que representa un promedio de 78 operaciones crediticias, las cuales debido a que una misma persona es sujeto de más de un crédito, pueden haber sido realizadas por un número menor-

de usuarios.

Tomando en cuenta que, en los últimos tiempos, no se han operado cambios sustanciales en la política crediticia del Banco, podemos asegurar que la alta concentración del crédito, en fechas posteriores al estudio mencionado, no ha sufrido ninguna modificación.

Para que el Banco pueda cumplir eficientemente con los objetivos que se tuvo en mente al organizarlo, se hace indispensable su total reorganización, comenzando por restituir al erario nacional su capital social que indebidamente se encuentra en manos de asociaciones gremiales y de particulares. En el caso de su eventual nacionalización, la experiencia obtenida con la reorganización del Banco Central, debería de servir de pauta para no volver a cometer el "error" de entregar la dirección del Banco, por medio de mecanismos más sutiles, a sus actuales propietarios.

3. NACIONALIZACIÓN DEL BANCO CENTRAL

En el año de 1960, el Banco Central es sometido a una dura prueba. Las reservas internacionales netas del sistema bancario bajaron de aproximadamente 114 millones de colones en julio de 1960 a 36 millones en el mes de diciembre del mismo año, y, en abril de 1961 descendieron a 35 millones. (8) El déficit en la balanza de pagos y el progresivo deterioro de las reservas internacionales, fueron los efectos de varias causas que se conjugaron. Entre ellas, tenemos: la baja de los precios internaciona-

(8) A un año de la Reorganización de la Banca Central de la Nación. Conferencia dictada por el Ing. Francisco Aquino h. Publicación del Banco Central de Reserva de El Salvador. Pág. N° 14.-

les del café, la incertidumbre política que caracterizó ese período y el incremento de las importaciones, las cuales fueron estimuladas por la política de expansión crediticia seguida por el Banco Central.

Dentro de esta situación anormal, se pusieron nuevamente al descubierto las serias fallas de que había venido adoleciendo el sistema bancario del país. Al gobierno, frente a esta situación, no le quedó más alternativa que decretar la Ley de Reorganización de la Banca Central, el 20 de abril de 1961 (9), mediante la cual transformó la Sociedad Anónima "Banco Central de Reserva de El Salvador", en una institución de carácter público, tal como lo prescribe la Constitución Política de 1950, reformada en 1961, en su Art. 143. Este artículo le da al Estado el derecho exclusivo de emitir las especies monetarias, pudiendo delegar esta función únicamente en una institución de carácter público. Establece, además, que es deber del Estado orientar la política monetaria con el objeto de crear las condiciones más favorables para el desarrollo de la economía nacional. Sin embargo, tuvieron que presentarse condiciones excepcionales tanto políticas como económicas, para que este precepto constitucional se plasmara en la realidad. Durante más de una década el Banco Central vino actuando al margen de la ley a ciencia y paciencia de los gobiernos.

En el Art. 5 del Decreto que comentamos, se ampliaron las funciones del Banco Central, así:

"a) Fijar y modificar los encajes o reservas en efectivo que-----

(9) D. O. N.º 71, Tomo 191 del 20 de abril de 1961.-

deben mantener las instituciones bancarias contra depósitos, ya sea sobre su totalidad o sobre determinadas clases de créditos;

b) Establecer controles cuantitativos y cualitativos del crédito, pudiendo señalar porcentajes máximos de crecimiento y topes de cartera para la totalidad o para determinadas clases de créditos;

c) Señalar porcentajes máximos de diferencia entre los tipos de redescuento del Banco y los tipos de interés de la banca comercial;

d) Autorizar, si lo estimare prudente, las inversiones que se propongan hacer las instituciones bancarias en acciones y participaciones de cualquier empresa; y

e) Señalar las sanciones pecuniarias a que estarán sujetas las instituciones bancarias que infrinjan sus disposiciones y, en caso de contravención, dar cuenta de los hechos a la Junta de Vigilancia de Bancos y Sociedades Anónimas para que proceda gubernativamente a hacer efectiva la correspondiente sanción."

Con algunas modificaciones, las anteriores facultades de regulación bancaria, quedaron incorporadas en el Art. 70 de la actual Ley Orgánica del Banco Central.

En relación al pago de las acciones, el Art. 10 del Decreto, prescribe el pago en dinero efectivo, de las acciones que hayan adquirido los accionistas con dinero de su propiedad. Dicho pago se efectuará en base del valor nominal de cada acción y de acuerdo con el párrafo tercero del Art. 138 de la Constitución Política, el Estado no indemnizará a los accionistas cuyas acciones hayan sido originalmente financiadas con fondos del era-

rio nacional. El mencionado párrafo de la Constitución prescribe la nacionalización sin indemnización de las entidades que hayan sido creadas con fondos públicos. En esta forma, el Estado ha recuperado, en parte, los fondos que se habían cedido a sectores poderosos del país.

La antigua administración del Banco la ejercía la Junta Directiva compuesta por un Presidente y cuatro Directores. La única atribución del gobierno consistía en aprobar el nombramiento del Presidente que era elegido por la Junta General de Accionistas. Con la reorganización de la Banca Central, el Estado tomó una participación directa en su administración.

El Art. 8 de la Ley Orgánica del Banco Central (10) cambió la forma de integración de la Junta Directiva, al establecer que el Presidente y el Vicepresidente del Banco serán de nombramiento directo del Presidente de la República; tres directores y sus respectivos suplentes serán nombrados por el Presidente de la República de una nómina de nueve personas propuestas conjuntamente por los Ministerios de Hacienda, Economía y Agricultura y Ganadería; y, otros tres directores y sus suplentes serán nombrados por el Consejo Asesor del Banco.

Dicho Consejo, según el Art. 45 del Capítulo VIII, de la vigente Ley Orgánica del Banco Central, se integra en la forma siguiente:

- a) Un Consejero Propietario y su respectivo Suplente, designados por las instituciones bancarias que operan en la República;
- b) Un Consejero Propietario y su respectivo Suplente designa

(10) Decreto Nº 496 del Directorio Cívico Militar del 15 de Diciembre de 1961. D.O. Nº 238, Tomo 193, de 26 de diciembre de 1961.

do por las instituciones financieras que, no siendo bancos, están bajo el control de la Superintendencia de Instituciones de Bancos y otras Instituciones Financieras;

- c) Un Consejero Propietario y su respectivo Suplente, electo por los sectores agrícolas, conjuntamente con el sector ganadero;
- d) Un Consejero Propietario y su respectivo Suplente, electo por las asociaciones de comerciantes e industriales en "pequeño".

Es incuestionable que la presencia de sectores poderosos minoritarios en la Junta Directiva del Banco, desvirtúa su carácter de organismo público. "La dirección mixta del Banco Central no se fundamenta en ningún principio teórico, ni encuentra asidero empírico en su contribución para el bienestar público. Antes bien, semejante fórmula de compromiso con el pasado para integrar la Directiva del Banco, resulta ser una causa de adulteración y decadencia de la cosa pública salvadoreña, tanto en su función social como en sus fines económicos, por lo que se hace necesario revisarla y reformarla." (11)

La realidad, tal como quedó y está integrada la Junta Directiva del Banco Central, es un mentís a la pregonada nacionalización, pues por varias puertas, que conscientemente se dejaron abiertas, han llegado a ocupar la dirección del Banco los representantes de los intereses oligárquicos. En otras palabras, los dueños del anterior banco salieron por una puerta y entraron por

(11) El Crédito Agrícola en El Salvador, Op. cit. Pág. Nº 58.

otra. En casi todos los casos, el Presidente del Central y los otros altos funcionarios, son cuadros reclutados dentro de las organizaciones llamadas de la "iniciativa privada" y cuando, por una u otra causa, tienen que abandonar sus posiciones en el Banco, inmediatamente pasan a desempeñar sus anteriores funciones. En estas condiciones es, en realidad, difícil que esta institución de derecho público pueda cumplir plenamente con los objetivos que se le han encomendado, ya que en sus decisiones, en forma directa o indirecta, sólo pesa la opinión y la voluntad de los sectores poderosos del país. Desde luego, se supone que una institución estatal debe, sobre todas las cosas, velar por los intereses nacionales, pero cabría preguntar, ¿desde cuándo los representantes de la oligarquía han defendido intereses distintos de los de sus mandantes?

Desde luego, en cierta medida, con los nuevos instrumentos legales y los cambios que se han operado en la organización interna del Banco Central, se ha ido superando la profunda contradicción que antes existía entre la política monetaria que seguía una institución privada y la política económica del Estado.

Al darse una nueva legislación para el Banco Central surgió la necesidad de una nueva Ley Monetaria, la cual se promulgó por medio de Decreto Nº 501, de 11 de diciembre de 1961 (12).

4.- DESARROLLO DEL SISTEMA BANCARIO Y FINANCIERO

Al fundarse el Banco Central de Reserva de El Salvador, en 1933, sólo existían tres bancos nacionales y la sucursal de un

(12) D. O. Nº 238, Tomo 193, de 26 de diciembre de 1961.-

banco extranjero. En fecha posterior, como parte del proceso de desarrollo capitalista en el país y especialmente a partir de la terminación de la Segunda Guerra Mundial, período en el cual se elevaron sustancialmente los precios del café, acelerando dicho proceso, se ha operado un considerable auge del sistema bancario. Ya en 1950 el número de bancos era de cinco, contando con trece agencias. En la actualidad, el número se ha elevado a nueve, incluyendo dos sucursales de bancos extranjeros. En conjunto, cuentan con la cantidad de 85 agencias bancarias: 29 en San Salvador y el resto diseminadas en todo el territorio nacional, de acuerdo con la importancia económica de cada región.

El monto de los depósitos que a fines del siglo pasado y a principios del presente, eran exiguos, se han incrementado en forma rápida especialmente a partir de la década de los años 50, como lo podemos observar en el siguiente cuadro.

CUADRO Nº 1

DEPOSITOS EN LOS BANCOS COMERCIALES E HIPOTECARIO ("
(datos de fin de año, en millones de colones)

<u>Año</u>	<u>Depósitos en moneda nacional</u>				<u>Total</u> <u>plazo</u> <u>ahorro</u>	<u>Depósitos en</u> <u>dólares</u>	<u>Total</u>
	<u>A la vista</u>	<u>A plazo</u>	<u>Ahorro</u>	<u>Total</u>			
1955	88.8	3.3	1.4	4.7	15.0	108.7	
1957	106.8	9.2	7.1	16.3	20.7	143.8	
1958	102.1	13.1	10.9	24.0	30.8	157.1	
1959	102.6	21.6	17.9	39.5	36.0	178.2	
1960	92.2	22.3	30.9	53.2	29.6	175.1	
1961	84.5	47.2	38.9	86.1	14.1	184.8	
1962	87.7	63.9	51.2	115.1	7.5	210.5	
1963	110.1	85.4	64.3	149.7	4.2	264.0	
1964	115.4	107.5	79.0	186.5	2.9	304.8	
1965	121.4	113.6	88.5	202.1	2.1	325.6	
1966	129.5	133.1	96.5	229.6	1.9	361.0	
1967	128.7	130.0	104.2	234.2	1.8	364.7	

<u>Año</u>	<u>Depósitos en moneda nacional</u>				<u>Total plazo ahorro</u>	<u>Depósitos en divisas</u>	<u>Total</u>
	<u>A la vista</u>	<u>A plazo</u>	<u>Ahorro</u>				
1968	143.6	133.7	109.6	243.3	1.4	388.3	
1969	152.1	148.7	123.3	272.0	1.6	425.7	
1970	157.0	157.6	141.3	298.9	1.2	457.1	

(") Fuente: Revistas Mensuales del Banco Central de Reserva de El Salvador.-

Los depósitos bancarios que en 1925 ascendían a 7.7 millones de colones, pasaron en 1955 a ₡ 108.7 millones y en el año de 1970, llegaron a la cantidad de ₡ 457.1 millones. La simple lectura de las cifras contenidas en el cuadro anterior permite apreciar el desarrollo del sistema bancario de El Salvador.

En el proceso de crecimiento de los depósitos bancarios, se ha ido cambiando su propia estructura. Mientras que en 1955 los depósitos a la vista representaban el 82% del total, en 1970, apenas representaban el 34.3% del total; mientras que, por otro lado, los depósitos a plazo y los de ahorro han llegado a representar el 65.4% del total, es decir, que nos hallamos frente a un proceso inverso.

Los depósitos en cuenta de ahorro y a plazo son más estables. Representan, en otra palabra, las sumas de dinero que el público mantiene libres por mayor tiempo, representando ganancias acumuladas, amortizaciones de capital fijo y ahorros propiamente dichos. El cambio de la estructura de los depósitos puede ser un índice del grado de desarrollo alcanzado por el país y da una idea de la alta acumulación de capital monetario, lo que permite prever un desarrollo más amplio del capitalismo. Hoy, la clase capitalista con base en la explotación de los trabajadores de la

ciudad y del campo, y como parte del proceso de acumulación, dispone de una concentración mayor de capital monetario que hace relativamente pocas décadas.

También se puede apreciar en el cuadro que, entre 1958 y 1962, se produjo una notable disminución de los depósitos a la vista, que están formados por capitales momentáneamente libres, es decir, por las sumas destinadas al pago de los gastos de operación de las empresas -pagos de salarios, compra de materias primas, transacciones de compra y venta y gastos personales en general.- Dicho fenómeno es el resultado directo de la declinación de la actividad económica que se presentó durante ese período, debido a la baja que experimentaron los precios internacionales del café. En dichas circunstancias, el público prefirió una mayor liquidez. Las cuentas corrientes reflejan, en cierta medida, la intensidad económica de un país y el grado de desarrollo alcanzado por el sistema bancario, mediante la amplitud del uso del cheque en las transacciones diarias.

A estas alturas del análisis debemos hacer la siguiente aclaración: las cifras estadísticas sobre el volumen de los depósitos en cuenta de ahorro no reflejan exactamente la realidad, debido a las prácticas engañosas de ciertas instituciones bancarias, consistentes en que a las personas a quienes conceden créditos les exigen abrir cuentas de ahorros, lo cual viene a alterar los datos reales. Sin embargo, este hecho no viene, en lo fundamental, a contrariar las conclusiones a que hemos arribado.

Como un resultado del crecimiento de la masa de depósitos, se elevó también el volumen del crédito, el cual pasó de 200 millo-

nes de colones, el 31 de diciembre de 1955, a 554 millones el 31 de diciembre de 1969; es decir, que en ese lapso se ha multiplicado por 2.77.

La tendencia general de los créditos ha sido hacia el aumento ininterrumpido, con excepción de los años 1958-1962, en que se presentó una disminución, como resultado directo de la crisis económica comprendida entre dichos años. La crisis tuvo su causa inmediata en la sobreproducción mundial de café.

Al analizar el volumen de los créditos a corto y largo plazo durante el período de la crisis, observamos que se producen altibajos de alguna consideración. A partir del año 1963, la tendencia vuelve a ser ascendente.

CUADRO Nº 2

PRESTAMOS BANCARIOS (1)
BANCOS COMERCIALES E HIPOTECARIO
(en millones de colones)

<u>Año</u>	<u>A largo plazo</u>	<u>%</u>	<u>A corto plazo</u>	<u>%</u>	<u>Total</u>
1955	78	39	122	61	200
1957	102	39	182	61	264
1958	111	40	167	60	278
1959	118	39	181	61	299
1960	136	40	208	60	344
1961	141	45	171	55	312
1962	141	46	166	54	307
1963	148	44	191	56	339
1964	156	40	237	60	393
1965	163	39	254	61	417
1966	168	38	280	62	448
1967	174	38	283	62	457
1968	178	38	286	62	464
1969	188	37	326	63	514
1970	190	34	364	65	554

(1) Datos tomados de El Salvador en gráficas. Dirección General de Estadística y Censos. Ministerio de Economía. Fuente: Banco Central de Reserva.

Al analizar la estructura de los plazos, podemos observar que

el peso relativo de los créditos a corto y a largo plazo no ha sufrido prácticamente cambios en los últimos catorce años comprendidos en el cuadro que nos ocupa. Los créditos a corto plazo representan la mayor cuantía. El promedio porcentual durante el período es el siguiente: a corto plazo el 60 por ciento, a largo plazo el 40 por ciento.

Los datos comprenden los créditos concedidos por la banca privada y el "Banco Hipotecario de El Salvador". Es conocido el hecho de que este último banco se ha especializado en los créditos hipotecarios a largo plazo y que, por lo tanto, esta circunstancia pesa en la cantidad de créditos a largo plazo. De donde podemos inferir que los préstamos que concede la banca privada a corto plazo, representan un porcentaje superior al 60 por ciento general.

Las otras instituciones financieras que no son bancos, podemos clasificarlas de la manera siguiente:

- a) Instituciones financieras del Estado;
- b) Instituciones financieras privadas; y
- c) Instituciones financieras que gozan de concesión especial del Estado.

Las operaciones que realizan estas instituciones son muy complejas. En total, operan veinte nacionales y catorce extranjeras. En el anexo N° 1 incluimos el listado de todas ellas, incluyendo a las bancarias propiamente dichas, según el criterio adoptado por el Banco Central.

Al 31 de diciembre de 1969, el total de ahorro en el sistema financiero nacional ascendió a la cantidad de ₡ 452.301.597, --

distribuido en la forma siguiente:

		%
a) Bancos.....	₡371.714.137	82.18
b) Compañías de seguro y capitaliza ción.....	₡ 54.334.238	12.02
c) Otras instituciones financieras.	₡ 26.253.222	5.80
	TOTAL.....	100.00

(Ver anexo N° 2)

Las anteriores cantidades nos demuestran que la mayor cantidad de ahorro nacional es manejado por los bancos privados. Sin embargo, hay que destacar los incrementos de ahorro que van captando las Asociaciones de Ahorro y Préstamo. Para demostrar esta afirmación se inserta el siguiente cuadro:

ASOCIACIONES DE AHORRO Y PRESTAMO (1)
(Ahorro, cifras al 31 de diciembre)

<u>AÑO</u>	<u>CANTIDAD</u>
1967	9.891.738
1968	16.152.517
1969	22.425.794

(1) Cuadro elaborado con datos de Estadísticas, Seguros, Fian--
zas, Capitalización, correspondientes a los años 1967, 1968
y 1969. Banco Central de Reserva de El Salvador. Superinten
dencia de Bancos y Otras Instituciones Financieras.--

El ahorro en el sector financiero nacional se incrementó en el año de 1969, en un 10.1 por ciento en relación al año anterior. En las Asociaciones de Ahorro y Préstamo en el mismo lapso el aumento fue de ₡ 6,100.000, mientras que en los bancos --
comerciales los depósitos en cuenta de ahorros se duplicaron. --

(Ver anexos N° 2, 3 y 4).--

CUADRO Nº 3

CREDITOS E INVERSIONES DEL SISTEMA BANCARIO FINANCIERO ("
Cifras al 31 de diciembre de 1969

Bancario.....	₡ 678,733.000	[%] 72.96
No Bancario.....	₡ 251,469.584	27.03

(") Cuadro elaborado con datos de la Revista del Banco Central - de Reserva, Diciembre de 1970, y de Estadísticas, Seguros, -- Fianzas, Capitalización, 1969. Superintendencia de Bancos y Otras Instituciones Financieras.

De las anteriores cifras podemos sacar la conclusión que los bancos desempeñan un papel rector dentro del sistema crediticio y que, a la vez, las instituciones no bancarias tienen un desarrollo incipiente.

C A P I T U L O I I

INCIDENCIA DEL SECTOR BANCARIO EN EL DESARROLLO ECONOMICO DE EL SALVADOR

Una de las principales características de la política crediticia seguida por el sistema bancario ha sido el otorgamiento de créditos, fundamentalmente a corto plazo. Ha habido una aguda y crónica escasez de créditos a mediano y largo plazo.

Estos últimos son indispensables para aumentar la producción, para edificar nuevas instalaciones o para ampliar las existentes, para comprar maquinaria, para ejecutar obras de mejoramiento de tierras, etc. En una palabra, para aumentar la capacidad productiva instalada se hace necesario el otorgamiento de créditos a plazos relativamente largos.

Por otra parte, la orientación del crédito, en forma significativa, se ha canalizado al comercio y a las actividades financieras. En lo que se refiere al crédito agrícola, se ha atendido, en especial, la producción para la exportación de café y algodón. Para los otros renglones del sector agropecuario no ligados a la economía de exportación, la asistencia crediticia ha sido deficiente.

También se debe destacar que el pequeño y mediano productor no ha sido sujeto de crédito, debido a que los bancos se guían por el criterio de prestar a aquellas personas que pueden ofrecer una adecuada y segura garantía; por tanto, el más necesitado no reúne las condiciones mínimas para ser cliente de los bancos.

A continuación se inserta el cuadro sobre la orientación del

crédito concedido por los bancos comerciales e hipotecario.

CUADRO Nº 4

DESTINO DEL CREDITO CONCEDIDO POR LOS BANCOS COMERCIALES E HIPOTECARIO (1)

Saldos vigentes a fin de año en millones de colones

<u>DESTINO</u>	<u>1963</u>	<u>1964</u>	<u>1965</u>	<u>1966</u>	<u>1967</u>
1) Café.....	40.4	42.0	48.8	61.2	60.4
2) Algodón.....	26.8	36.3	31.5	25.2	23.5
3) Cereales.....	1.2	1.8	2.7	4.6	4.0
4) Otros agropecuarios.....	14.3	22.9	34.9	38.2	43.4
5) Industria y transporte....	35.6	43.7	69.4	81.3	90.3
6) Construcción.....	26.0	29.9	38.4	42.2	50.5
7) Comerciales y financieros.	173.9	208.4	181.7	186.2	178.3
8) No clasificados.....	20.6	7.8	9.5	8.8	6.9
TOTAL.....	338.6	392.8	416.9	447.7	457.3

(1) Cuadro elaborado con datos de la Revista del Banco Central - de Reserva de El Salvador. Diciembre de 1970.

Del análisis del cuadro anterior se pueden sacar las siguientes conclusiones:

a) El mayor volumen del crédito se destina al financiamiento de las actividades comerciales y financieras. Durante los cinco años que comprende el cuadro, en promedio, el 45.7 por ciento -- del total de crédito ha sido destinado a este sector. Esta clase de operaciones es muy lucrativa para la banca privada, por tener este tipo de créditos una mayor rotación, lo que significa ganancias más elevadas.

b) El segundo lugar lo ocupa el sector agropecuario, del cual los productos más eficientemente atendidos son el café y el algo

dón. Durante el período de los cinco años, en promedio, los dos productos mencionados han recibido el 71.23 por ciento del total del crédito destinado al sector. Por otro lado, podemos observar que es ridícula la cantidad de crédito que se destina al financiamiento de la producción de cereales, que constituye la base de la dieta alimenticia del pueblo salvadoreño. Dicha producción no es suficiente para cubrir la demanda efectiva de la población, por lo cual el país se ve en la necesidad de importar todos los años fuertes cantidades de cereales y de otros alimentos. Al 31 de diciembre de 1969, las compras en el exterior de productos alimenticios ascendió a la cantidad de ₡ 66.6 millones ("), que representan el 12.8% del total de importaciones.

c) El crédito que se otorga al sector industria y transporte continúa siendo reducido, a pesar de la tendencia ascendente que se observa. En el año de 1963 el café recibió un financiamiento mayor que el rubro anterior en la cantidad de ₡ 4.8 millones, -- cambiando esa situación en 1967, al obtener la industria y el -- transporte créditos en una cuantía superior de ₡ 29.9 millones a los del café.

La mayor parte de los créditos concedidos a la industria y -- transporte son de corto plazo, es decir, son destinados a gastos de operación.

La canalización fundamental del crédito bancario al sector comercial y financiero provoca una distorsión en el desarrollo del capitalismo en El Salvador. El comercio es la esfera de la inversión del capital comercial, que por su propia naturaleza, es improductivo, no crea un nuevo valor. El propósito del capital co-
(") Cifras preliminares del Banco Central.

mercial es la obtención de ganancias en la esfera de la circulación -en las transacciones de compra venta-. La principal función de dicho capital es la realización del precio de coste de las mercancías, los gastos de circulación del capital y de la plusvalía. No se debe confundir el capital comercial con el comercio, el cual, en toda la historia de la humanidad, ha desempeñado un papel relevante.

Los créditos al comercio resultan atractivos a los bancos por las mayores ganancias que les reportan. Pero la conversión de un alto porcentaje del ahorro nacional en capital comercial, conduce a la economía nacional, por un lado, a una mayor dependencia del comercio de exportación de los productos tradicionales y, por el otro, a incrementar las importaciones.

El crédito debe orientarse, fundamentalmente, a la producción, por ser éste el elemento más dinámico de la economía de un país.

Además, debemos agregar que la población salvadoreña padece de un alto grado de desnutrición. De acuerdo a los dietistas de la FAO, el consumo diario promedio de calorías oscila entre 2.550 y 2.650 y, según datos oficiales, para el año de 1962 se estableció en el país un promedio diario de calorías que ingiere el organismo humano, de 2.254, resultando un déficit promedio de 346. En cuanto a la cantidad de proteínas, el déficit resulta mayor debido a los altos precios de los productos lácteos, carne y huevos, en relación al bajo poder adquisitivo de las grandes masas de la población.

Se debe tomar en consideración que las estadísticas oficiales nos indican promedio de calorías. Al tomar en cuenta la injusta-

distribución del ingreso que existe en el país, el problema de la desnutrición se nos presenta aún más grave. Aunque no contamos con datos muy confiables sobre la alta concentración del ingreso nacional, podemos dar por aproximados los siguientes: el 92% de la población recibe el 50% del ingreso y el resto, el 8% el 50%.⁽¹³⁾ Los anteriores datos nos describen una cruda realidad, una insignificante minoría de salvadoreños, apenas el 8% reciben más de la mitad de la riqueza creada por las amplias mayorías de trabajadores, tanto agrícolas como industriales, los cuales precisamente se encuentran entre los que reciben bajos ingresos. Debemos aclarar que perfectamente podríamos sacar dentro del 8% a las familias que dominan la economía nacional y el resultado, in cuestionablemente, sería que un porcentaje que está muy por debajo del 8% de la población se apropia de casi la mitad de la riqueza nacional. Uno de los factores que determinan la actual distribución del ingreso es la alta concentración en pocas manos de la propiedad privada sobre la tierra.

CONAPLAN afirma que el 30% de la población salvadoreña no tiene capacidad para gastar más de ₡ 12.00 mensuales en artículos de consumo; el 58% no gasta más de ₡ 24.00 y sólo el 12% gasta más de ₡ 24.00 mensuales. (14)

Por consiguiente, las familias de bajos ingresos, que son la mayoría de la población, consumen una cantidad de calorías diarias por debajo del promedio oficial, mientras que el de las de altos ingresos está por encima de dicho promedio, además de inge

(13) Plan de la Nación para el Desarrollo Económico y Social --- 1965-1969. El Salvador. Consejo de Planificación y Coordinación Económica. Primera Parte. Pág. Nº 46.

(14) Plan de la Nación. Primera Parte. Op. cit. Pág. 46

rir una elevada cantidad de proteínas.

El análisis anterior lo hemos traído a cuento, con el objeto de resaltar la urgente necesidad de canalizar una buena proporción del crédito bancario hacia el financiamiento de la producción de alimentos, con una triple finalidad: a) mejorar sustancialmente la dieta alimenticia del pueblo; b) proveer de materias primas a la industria alimenticia; y c) disminuir las compras en el exterior e incluso aumentar y diversificar las exportaciones.

Por último, la alta concentración del ingreso nacional es un serio obstáculo para la ampliación del mercado interno y un factor limitante para el desarrollo económico-social de El Salvador.

CREDITOS INDUSTRIALES DE CORTO PLAZO
CONCEDIDOS POR LOS BANCOS COMERCIALES E HIPOTECARIO (")

Saldos vigentes a fin de año en miles de colones

	<u>1967</u>	<u>%</u>	<u>1968</u>	<u>%</u>	<u>1969</u>	<u>%</u>
a - Industrias tradicionales	28.258	57	26.188	58	28.285	60
b - Industrias intermedias	10.192	21	8.122	18	6.299	14
c - Industrias Metal Mecánicas	5.431	11	6.147	14	7.119	15
d - Industrias Residuales	5.452	11	4.381	10	5.164	11
	<u>49.333</u>		<u>44.818</u>		<u>46.868</u>	

(") Fuente:

Informe sobre la Economía Salvadoreña en 1969 y Sus Perspectivas para 1970-1971. CONAPLAN. Copia mimeografiada. Pág. 30

El anterior cuadro refleja una situación estática en la canalización del crédito bancario durante el período 1967-1969. La mayor asistencia crediticia se orientó hacia las industrias tradicionales -en 1969 representó el 60% del total. El financiamiento para las industrias intermedias ha disminuido de ₡ 10.2 millones, en 1967, a ₡ 6.3 millones en 1969. De todas las industrias-

clasificadas, únicamente se incrementó el financiamiento para -- las metal-mecánicas desde \$ 5.4 a \$ 7.1 millones de 1967 a 1969.

Es indudable que la casi nula dinamicidad en el incremento -- del crédito destinado a la industria, incide en forma negativa -- en su desarrollo. En nuestro país no existe un mercado financie-- ro que permita la especialización del crédito. Los ahorros del -- público, en lo fundamental, se canalizan hacia las instituciones bancarias, las cuales deciden el cómo, para quién y para qué de-- be prestarse.

El capital, en su forma monetaria, no es un factor de la pro-- ducción: por sí mismo no crea un nuevo valor. Lo determinante, -- lo dinámico en la economía es la producción. En el sistema capi-- talista, la entrada y la salida de la producción lo constituye -- el capital monetario. Los capitalistas para iniciar y continuar-- el proceso productivo, necesitan disponer de capital en su forma monetaria para la adquisición en el mercado de los distintos fac-- tores de la producción. Los bancos son, precisamente, las insti-- tuciones que, a través de sus operaciones activas, ponen a su -- disposición los recursos monetarios que necesitan. Si las perso-- nas que reciben los créditos no los invirtieran en las distintas ramas de la producción, el dinero depositado en los bancos no se convertiría en capital que produce ganancia y, por tanto, muy di-- fícilmente podría ser reintegrado al banco con la adición del in-- terés.

El capital de préstamo es el dinero que unos capitalistas po-- nen a disposición de otros capitalistas a cambio de cierta com-- pensación, que recibe el nombre de interés. Este capital asume --

su papel dinámico a través del crédito; sólo gracias al crédito, los ahorros de la sociedad se convierten en capital de préstamo. En nuestro país, una cantidad considerable de los ahorros se generan en la actividad agrícola de exportación y en la industria.

Para los efectos del control cuantitativo y cualitativo del crédito, el Banco Central ha venido aplicando una serie de medidas, entre las cuales podemos citar el establecimiento de tasas preferenciales de descuento para el financiamiento de actividades productivas y los topes de cartera. Esta última consiste en el control sobre la composición de la cartera crediticia de los bancos, que respalda los créditos concedidos por dichas instituciones. Actualmente, se exige que el 70 por ciento de los documentos en cartera deben estar garantizando créditos orientados a actividades productivas y el resto, el 30 por ciento, destinado a otros usos. Para incentivar una mayor asistencia crediticia al sector agropecuario, el Banco Central ha hecho uso de la tasa de redescuento para los créditos de avío. Pero la falta de una legislación adecuada no ha permitido al Banco cumplir plenamente con sus funciones. Las medidas anteriormente mencionadas, han tenido serias limitaciones.

En resumen, el sistema bancario y financiero del país, controlado por los intereses privados, no ha jugado un papel positivo en el desarrollo económico y social del país. Aquellas ramas de la actividad económica en que los grupos poderosos no tienen interés, no reciben la atención necesaria de los bancos. Es muy frecuente que los pequeños y medianos productores se vean obligados a endeudarse con particulares que han obtenido préstamos del

sistema bancario, con la desventaja de que estos prestamistas cobran altos tipos de interés mientras que, por otro lado, los grandes empresarios tienen acceso a cuantiosos préstamos. El control de los bancos le ha permitido a la oligarquía ir acaparando todos los grandes negocios que existen en el país. También en los últimos años han organizado otras empresas financieras, como por ejemplo: compañías de seguros y de ahorro y préstamo para vivienda, lo cual les ha permitido captar sumas adicionales de ahorros para sus propios proyectos de inversión. Además, se han asociado con inversionistas extranjeros para la constitución de las llamadas empresas mixtas, que explotan distintas ramas de la industria y del comercio.

1.- POLITICA MONETARIA Y CREDITICIA DEL BANCO CENTRAL

La política de expansión del crédito seguida por el Banco Central en el año de 1961, fue una de las causas que provocaron la crisis monetaria en dicho año, la cual se profundizó por la fuga de capitales hacia el exterior motivada por la inestabilidad política del momento. La estabilidad del colón se vio peligrosamente amenazada por la considerable baja en las reservas internacionales netas. Ante tal situación, el gobierno, en el mes de mayo de 1961, decretó la Ley de Transferencias Internacionales, la cual logró parcialmente la recuperación de las reservas. El Banco Central, por su parte, inmediatamente recurrió al crédito internacional. En total, los préstamos contratados con el Fondo Monetario Internacional, el Export Import Bank of Washington, la Secretaría del Tesoro y bancos privados de los Estados Unidos, --

ascendieron a la cantidad, aproximadamente, de 39.3 millones de dólares. Para hacer menos atractivo el crédito se disminuyeron los cupos de redescuento y se subió la tasa del 4.5 por ciento al 6 por ciento. Los efectos restrictivos fueron inmediatos, pero, a partir de 1963, dichos efectos se vieron anulados por el sustancial incremento de los depósitos del público en los bancos comerciales e hipotecario. Al 31 de diciembre de 1963 el total de depósitos ascendió a la cantidad de 265.2 millones de colones, que en comparación al año de 1962, registra un aumento de 54.7 millones de colones. Este aumento en los depósitos determinó un crecimiento rápido de la oferta de crédito bancario. El déficit de \$ 43.2 millones, excluyendo las donaciones, en las transacciones corrientes de la Balanza de Pagos -en 1963- se debió al aumento de las importaciones derivado de la expansión crediticia y al tradicional déficit en las partidas invisibles. Sin embargo, el nivel de las reservas internacionales netas se fue recuperando, tal como lo podemos constatar en el siguiente cuadro:

CUADRO Nº 5

RESERVAS INTERNACIONALES NETAS DEL SISTEMA
BANCARIO

Saldos de fin de año en millones de colones

1960.....	36.5
1961.....	40.1
1962.....	56.2
1963.....	93.5
1964.....	101.0
1965.....	127.4
1966.....	99.0
1967.....	92.3
1968.....	106.0
1969.....	112.3
1970.....	131.1

Fuente: Memorias del Banco Central de Reserva de El Salvador.

El valor de ₡ 131.1 millones en divisas para el año de 1970, es el equivalente a una cobertura de un poco más de tres meses de importaciones. Según el criterio del Fondo Monetario Internacional, una cifra mayor de tres veces al valor promedio mensual de las importaciones, es un nivel de divisas satisfactorio.

En el mes de marzo de 1965, el Banco Central adoptó varias medidas encaminadas a mejorar la posición del país en su intercambio con el exterior. Tales medidas fueron las siguientes:

- I) Elevación gradual del encaje legal del 15% al 20% del total de depósitos;
- II) Limitación del crédito externo controlado por la banca privada y otras instituciones;
- III) Regulación de la cartera de los bancos comerciales, en el sentido de que el crédito comercial no podrá exceder del 45% del total de crédito concedido.
- IV) Limitación al redescuento a instituciones financieras no bancarias;
- V) Establecimiento de regulaciones cambiarias para limitar las importaciones de bienes de consumo. Se fijó un plazo de 120 días contados a partir de la fecha de ingreso a la aduana, para la venta de divisas para el pago de esta clase de mercancías. Para la importación de bienes intermedios y bienes de capital se fijó el plazo de 360 días para la venta de divisas destinadas al pago de estas importaciones, contándose el plazo a partir del ingreso de dichas mercancías al país.

El resultado de estas medidas fue el siguiente:

1) Las reservas internacionales netas aumentaron en ₡ 26.5 millones, con respecto al nivel alcanzado al 31 de diciembre de 1964.

2) La tasa de expansión de las importaciones, con relación a 1964, disminuyó de 26% a 5%, pero al mismo tiempo se presentó un fenómeno negativo, al disminuir la expansión de las exportaciones de un 16% a un 6%.

3) Si bien es cierto que en 1966, el saldo de la Balanza de Pagos arrojó un saldo positivo de ₡ 26.8 millones, se mantuvo el saldo negativo de la cuenta corriente en ₡ 31.7 millones, excluyendo las donaciones.

Uno de los principales objetivos de las medidas tomadas por el Banco Central fue el de reducir las importaciones. Los resultados obtenidos han sido paliativos de corto plazo, pues no han logrado cambiar la estructura del comercio exterior. Tal estructura es el resultado directo de la orientación de la industrialización del país, la cual, en lo fundamental, se desarrolla en aquellas empresas que utilizan materia prima importada; es decir, que la industrialización se monta sobre la importación de materias primas extranjeras y no sobre la base de la producción nacional de materias primas. CONAPLAN asegura que "...de los análisis que se han efectuado se concluye que el total de insumos importados ha aumentado en detrimento de los de origen nacional" (15). Y da los siguientes datos: en 1961, el total de insumos importados ascendió al 37%. En 1963 dichos porcentajes habían cambiado, siendo el 56% y el 44% respectivamente. "Esto refleja desde luego -dice el plan- que la concentración de las

(15) Plan de la Nación. Primera Parte. Op. Cit. Pág. 111.

industrias se está acentuando en empresas que utilizan más materias primas importadas" (16). Por otra parte, en el estudio del Crédito Agrícola de la República de El Salvador (17), se sostiene que el déficit persistente en las transacciones internacionales corrientes, es un problema que no podrá ser resuelto por la actual política seguida por el Banco Central y por las políticas de desarrollo social del gobierno, planteándose concretamente la necesidad de un cambio en dichas políticas, con la finalidad de diversificar la producción, para sustituir la importación de alimentos y aumentar las exportaciones. Además, se pone en duda las políticas tributarias y de desarrollo industrial que se han seguido tanto a nivel nacional como centroamericano.

En el año de 1967, el Banco Central continuó con sus esfuerzos de disminuir el desequilibrio de la Balanza de Pagos y la reorientación del crédito a fines productivos. Las medidas aplicadas fueron las siguientes:

I) Elevación del encaje legal del 20% al 30%, que actualmente está en vigencia sobre los depósitos totales.

II) Aumento de los cupos de redescuento a los bancos comerciales, para que éstos puedan atender la demanda de crédito para fines productivos y para la exportación.

III) Aumento gradual del límite mínimo del 60% al 70% del total de la cartera de crédito de los bancos comerciales, financiada con recursos propios, para atender actividades productivas, incluyendo la construcción de vivienda de tipo mínimo y medio; y

(16) Op. Cit. Pág. 111

(17) El Crédito Agrícola en El Salvador, Op. Cit. Pág. 73.

reducción del 40% al 30%, el límite máximo del crédito que los bancos podrán otorgar para importar mercancías no necesarias y para otros usos no relacionados directamente con la producción.

IV) Tratamiento preferencial para la importación de bienes de producción. Para la importación de mercancías no esenciales se exigió un depósito previo de 100% de su valor y la apertura de una carta de crédito irrevocable.

V) Reducción de la cantidad de divisas que se pueden vender a personas que viajan al exterior.

Pero todas estas medidas, en parte, han fracasado. En el año de 1969, el saldo negativo en la cuenta de mercancías y servicios de la Balanza de Pagos se incrementó en ₡ 23.3 millones, pasando de ₡ 58.7 millones en 1968 a ₡ 82.0 en 1969. La causa del incremento del saldo negativo se ha originado en una disminución mayor de las exportaciones que de las importaciones; las primeras se redujeron en ₡ 23.1 millones y las segundas en ₡ 13.5 millones.

El conflicto bélico con Honduras, en julio de 1969, determinó el decrecimiento de las exportaciones dentro de la zona del Mercado Común Centroamericano, llegando a alcanzar su nivel más bajo en el mes mencionado. Desde que se inició el proceso de integración económica centroamericana, por primera vez disminuyeron las exportaciones de El Salvador al resto de Centroamérica. La baja en 1969 con respecto al nivel alcanzado en 1968, fue de ₡ 25.3 millones; las importaciones sólo disminuyeron en ₡ 12.5 millones.

La política monetaria, cambiaria y crediticia que ha seguido-

el Banco Central durante los años de 1968 y 1969, se ha ceñido, en lo fundamental, a las normas que fijó en el año de 1967.

En cuanto a los resultados prácticos de la labor del Banco, podemos destacar que la economía del país se ha venido deteriorando, pues la política monetaria del Banco y la económica del gobierno no pueden superar las profundas fallas del sistema económico del país.

La economía salvadoreña depende del mercado exterior, pues se basa en la exportación de productos agrícolas, tales como el café, el algodón y el azúcar. Tal dependencia vuelve extremadamente vulnerable la economía salvadoreña, por cuanto las alzas y bajas de los precios de los productos de exportación en los mercados extranjeros son decisivas para el proceso de desarrollo económico. Tales alzas y bajas hacen que la economía salvadoreña siga caracterizándose por su desarrollo no sostenido.

Los ciclos económicos, o sea, los períodos comprendidos entre dos crisis, en El Salvador son cortos. Por ejemplo, en el período 1950-1954, se experimentó un ciclo; otro entre 1955-1959. De 1959 a 1965, se desarrolló un ciclo más y a partir de 1965, la tasa de crecimiento del Producto interno bruto se ha venido deteriorando en forma gradual hasta declinar en el año de 1968 a un 3.4%. Según cifras del Banco Central, en el año de 1969, apenas experimentó un crecimiento de 3.9%.

Esta característica que señalamos es expresada oficialmente en lenguaje eufemístico. CONAPLAN reconoce que "la tendencia en el progreso económico, se caracteriza por su forma oscilatoria"
(18).

(18) Plan de la Nación. Op. Cit. Pág. 63.-

Entre 1961, año del último censo de población, y 1967, el comportamiento del crecimiento del Producto Territorial Bruto (PTB) y del crecimiento vegetativo de la población, puede observarse en el siguiente cuadro:

CUADRO Nº 6

TASAS DEL PRODUCTO TERRITORIAL BRUTO
Y DEL CRECIMIENTO VEGETATIVO DE LA
POBLACION PERIODO 1961-1967

Año	P.T.B.	Crecimiento Vegetativo	Crecimiento Real
1961	1.7	3.48	- 1.78
1962	11.0	3.63	7.37
1963	5.7	3.90	1.80
1964	10.2	3.77	6.43
1965	6.7	3.64	3.06
1966	5.9	3.75	2.15
1967	5.5	3.72	1.78
PROMEDIO ANUAL	6.67	3.69	2.98

Fuente: Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica.

Si desglosamos del cuadro anterior los últimos tres años, o sea, los cubiertos por el primer trienio del Primer Plan Quinquenal, observamos las siguientes tasas:

Tasa promedio anual del PTB, entre 1965 y 1967.....	6.03
Tasa promedio anual de crecimiento vegetativo de la población entre 1965 y 1967.....	3.70
Crecimiento real en el trienio 1965-1967.....	2.33

De todo lo dicho anteriormente, se concluye que el crecimiento demográfico absorbe casi por completo el débil crecimiento económico. (19). Esta realidad objetiva tiende a ser explotada - (19) Debido a la injusta distribución del ingreso nacional, la mayor parte del incremento en el P.T.B. se lo apropia una minoría insignificante de familias.

por todos los enemigos de nuestro pueblo, tanto internos como externos, en el sentido de que debe controlarse el crecimiento de la población a fin de que el crecimiento económico pueda hacerse en forma sostenida y cada vez más creciente. De ahí las teorías-neomalthusianas, tan en boga en nuestros días, que nos hablan de que "la explosión demográfica" es la causa del hambre y la miseria en que se debate nuestro pueblo.

Nosotros pensamos que la única solución a los problemas que -padece nuestro país son los cambios de las estructuras caducas, -que son las que en realidad frenan nuestro desarrollo económico- y social. Los avances de la técnica y de la ciencia puestas al -servicio del hombre abren posibilidades para que de nuestro pla- neta se erradique definitivamente el hambre y la miseria, sobre- la base de un sistema productivo sin explotación del hombre por- el hombre.-

C A P I T U L O I I I

LA LEY DE INSTITUCIONES DE CREDITO Y ORGANIZACIONES AUXILIARES

1.- RAZONES QUE FUNDAMENTAN LA EXISTENCIA DE LA LEY

En la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley, presentada por el Ministerio de Economía a la Asamblea Legislativa en el mes de diciembre de 1967, se fundamenta la necesidad de dictar una legislación que rija las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.

La fundamentación podemos agruparla en tres aspectos así:

a) Las empresas financieras trabajan fundamentalmente con dineros ajenos, es decir, movilizan los depósitos que reciben del público a través de préstamos y/o inversiones. Si la actividad del sistema bancario es de carácter público, el Estado debe intervenir con el objeto de garantizar a los depositantes y tenedores de títulos de crédito la recuperación de su dinero. Para lograr que los intereses del público queden en realidad garantizados se obliga a los bancos y otras instituciones financieras a mantener en todo tiempo un mínimo de liquidez, denominada encaje legal.

b) En la función de intermediación entre las personas que depositan sus ahorros y las que solicitan préstamos, las instituciones financieras obtienen ganancias, pero, como en todo negocio, pueden incurrir en pérdidas. Para hacer frente a ésta última eventualidad es necesario exigirles el mantenimiento de un capital mínimo propio, que se denomina capital operativo; y

c) La Administración del dinero y del crédito es vital para la economía. Indudablemente, su administración en sí misma no termina el desarrollo económico, pero sí puede representar elementos coadyuvantes para impulsarlo. A través del crédito se puede estimular la producción o el consumo, las exportaciones y/o las importaciones, el desarrollo de un sector de la economía o el de varios sectores. En cuanto a los plazos, se puede estimular el incremento de las inversiones a través de los préstamos a mediano y largo plazo o el mantenimiento de la actividad productiva, que no implica desarrollo económico, por medio de los créditos a corto plazo. La incidencia de la política crediticia en el desarrollo económico es obvia y, por lo tanto, el Estado debe regularla.

2.- PROCESO DE ELABORACION DE LA LEY.

Hemos dicho que las condiciones económicas imperantes en el año de 1960 y principios de 1961, obligaron al gobierno a nacionalizar la Banca Central. Pero esta medida no dió todos los resultados esperados por carecer de una legislación adecuada. En estas circunstancias, nuevamente surgió la necesidad impostergable de legislar sobre la materia. En el año de 1963, el Ministerio de Economía y el Banco Central de Reserva de El Salvador le encomendaron al Dr. Jorge Sol Castellanos la elaboración de un "Proyecto de Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares". El Proyecto estuvo terminado en febrero de 1964.

A principios de 1964, el Banco Central solicitó la asesoría del Profesor Henry Wallich, de la Universidad de Yale, el cual hizo una serie de enmiendas. En la revisión del proyecto algunas

de las observaciones de Wallich fueron tomadas en cuenta.

En abril de 1964, el Poder Ejecutivo nombró una comisión con el nombre de "Comisión de Legislación Financiera y Comercial". Dicha comisión revisó los aspectos económicos, financieros y, principalmente, los jurídicos. El trabajo de esta comisión fue concluido en octubre de 1964.

Posteriormente, el Poder Ejecutivo designó un grupo de trabajo, integrado por el Dr. Jorge Sol Castellanos y altos funcionarios del Ministerio de Economía y del Banco Central, que redactó el proyecto definitivo.

Por último, en octubre de 1967, se consultó a un técnico bancario, funcionario del Banco de México, S.A., Licenciado Arturo-Ruiz Equihua, el cual propuso varias observaciones y enmiendas que fueron incorporadas al texto final.

La Asamblea Legislativa, por medio de Decreto N^o 646, de 7 de abril de 1970, aprobó con modificaciones sustanciales, la Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, cuyo proyecto le había sido remitido por el Presidente de la República por medio del Ministerio de Economía. Sin embargo, el Presidente de la República devolvió a la Asamblea el mencionado decreto sin la sanción correspondiente, argumentando lo siguiente: "Consideramos conveniente señalar que las observaciones que se hacen al texto aprobado, se fundan principalmente, en dos básicas razones: a) La de mantener el proyecto original enviado a esa Honorable Asamblea, en aquellos casos en que creemos que el texto primitivo se conforma más con la filosofía que lo informa, y en que, por consiguiente, consideramos más útil al interés público conservar

el texto propuesto. b) Aquellas que tienen como propósito el acomodar el texto del Decreto a las observaciones hechas por el Banco Central de Reserva, máximo organismo de carácter técnico que ha tenido oportunidad de sugerir algunas modificaciones que afectan aún al Proyecto original, del Poder Ejecutivo".

La Asamblea Legislativa, por medio de Decreto N° 94 de 17 de septiembre de 1970, aprobó la Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, tomando en cuenta todas las enmiendas y observaciones hechas por el Presidente de la República. En estas circunstancias, la ley fue sancionada el día 28 de septiembre del mismo año.

Durante el tiempo que el proyecto estuvo en estudio en el seno de la Asamblea, los dueños de los bancos desarrollaron una intensa campaña contra el nuevo Estatuto Jurídico, utilizando todos los medios modernos de publicidad. Uno de los objetivos fundamentales de dicha campaña fue el de hacer creer que el proyecto atentaba contra los intereses de todas las clases sociales del país.

3.- LOS PROPOSITOS DEL PROYECTO DE LEY.

En la exposición de motivos del proyecto se afirma que éste persigue los objetivos fundamentales siguientes:

"1) Estimular el ahorro nacional y canalizarlo hacia el sistema bancario y crediticio;

2) Asegurar la liquidez y solvencia del sistema bancario y crediticio y proteger los intereses del público que les confía sus ahorros; y

3) Orientar la dirección de las colocaciones de fondos en po

der del sistema bancario y crediticio, y canalizarlo al máximo -- hacia el desarrollo económico del país."

Primer objetivo

En relación al primer objetivo, en la Ley aprobada se establecen varios medios que pueden ser utilizados por las instituciones de crédito para estimular el ahorro nacional, los cuales, en la práctica, venían usándose, ya sea en forma sistemática o incipiente. Entre dichos medios señalamos los siguientes:

- a) Cédulas hipotecarias
- b) Bonos financieros
- c) Certificados fiduciarios de participación
- d) Títulos de ahorro y préstamo
- e) Contratos de ahorro

Cédulas hipotecarias.

El Art. 126 de la Ley define a los bancos de crédito hipotecario como las instituciones que "obtienen fondos del público mediante la emisión y colocación de cédulas hipotecarias, sean de garantía general o de garantía especial."

A estas instituciones se les obliga a colocar sus fondos, -- principalmente, en operaciones de crédito a mediano y largo plazo. Dos son las características especiales de estas empresas:

- I) La facultad para emitir sus propias obligaciones mediante la forma de cédulas hipotecarias.
- II) La obligación de colocar los fondos captados, en forma especial, a través de créditos a mediano y largo plazo.

En el Art. 138 se establece que los créditos a mediano plazo no podrán exceder de cinco años y los de largo plazo de veinte.--

Además, se indica cuál debe ser la orientación de dichos créditos, los cuales se destinarán a actividades relacionadas con la agricultura, la ganadería, la industria, el transporte y la construcción. El volumen de crédito a mediano y largo plazo que concedan no tendrá límite especialmente establecido dentro de su propia capacidad financiera.

En cuanto a los créditos a corto plazo que puedan otorgar, se establece una limitación en su monto, el cual no podrá exceder del 20% del total de su cartera crediticia o del 25% del volumen global de cédulas que tenga en circulación, de las dos cifras la que sea mayor. (Art. 140).

La anterior limitación es consecuente con los objetivos que persigue la Ley. Sin embargo, en el último inciso del mencionado Art. 140, se desvirtúan los propósitos al agregar que "cuando una institución de crédito hipotecario lo solicite, y demuestre que esos límites le causan tropiezo para atender la demanda genuina de créditos a corto plazo por parte de sus deudores a mediano y largo término, el Banco Central podrá autorizarla transitoriamente para que aumente su cartera de corto plazo por encima de dichos límites."

Bonos Financieros.

Las instituciones financieras de empresa quedan definidas como aquellas que obtienen fondos del público mediante la emisión o colocación de bonos, o por medio de la suscripción o colocación de títulos de crédito o de títulos de acciones o participaciones en sociedades anónimas, para atender el giro de sus negocios. (Art. 142)

Estas instituciones efectuarán operaciones que tengan por objeto, principalmente, financiar la promoción, el establecimiento, la reorganización, la ampliación y las actividades de empresas productivas. Además, podrán otorgar créditos y efectuar inversiones de capital en cualquiera de los países de Centro América, cuando en éstos exista reciprocidad, quedándoles prohibido efectuar negocios con otros países que no sean los mencionados (Art. 142).

Las instituciones financieras de empresa, también están autorizadas para conceder créditos o invertir por cuenta propia, para financiar estudios iniciales de factibilidad y gastos de promoción de empresas productivas, tanto en el país como en el resto de Centro América, siempre que exista reciprocidad; podrán asimismo conceder créditos o invertir por cuenta propia con la finalidad de explotar recursos naturales en dichos países. Los créditos que otorguen y las inversiones que efectúen, con los objetivos mencionados, no podrán exceder del 20 por ciento de su capital pagado y reservas de capital (Art. 149).

Certificados financieros de participación.

A las instituciones fiduciarias se les autoriza emitir y colocar certificados fiduciarios de participación sobre los bienes y derechos que tengan en fideicomiso, lo mismo que sobre los activos que formen una empresa. (Art. 156)

De esta manera, la Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, ha regulado e institucionalizado métodos que han sido experimentados, con buenos resultados, en otros países de América Latina. En esta forma, las instituciones privadas po-

drán aumentar la atracción de ahorros para luego canalizarlos a las distintas actividades productivas.

Títulos de Ahorro y Préstamo.

En cuanto a los títulos de ahorro y préstamo para vivienda, la Ley en los Arts. 109 al 124, prescribe la emisión de los contratos, plazo de los títulos, sorteos, rescates, conversión de los contratos, planes de emisión de títulos y otros aspectos relacionados con dichos títulos.

Contratos de Ahorro.

El Art. 67 de la Ley amplía el límite máximo de los contratos de ahorro de la cantidad de 5 mil a 100.000 mil colones. Este incremento, por un lado, significa un reconocimiento tácito de la pérdida del poder adquisitivo de nuestra moneda y, por el otro, representa un esfuerzo por incrementar el nivel de los ahorros en el país.

Sobre este último aspecto, consideramos que en un sistema económico como el nuestro, en que las necesidades de inversión son considerables, no tiene sentido ponerle topes máximos a la cantidad que una sola persona puede depositar en cuenta de ahorro en una determinada institución, todo lo contrario, nos parece que debe estimulársele al ahorro a través de todos los medios.

La Ley indudablemente le da un tratamiento preferencial a las cuentas de ahorro, con el objeto de hacerlas más atractivas y originar en esta forma cierto desplazamiento de fondos en cuentas corrientes y, en especial, de cuentas a plazo fijo, hacia cuentas de ahorro. A continuación analizaremos algunas prescripciones encaminadas a dicha finalidad.

a) La nueva modalidad de calcular los intereses sobre saldos diarios y la posibilidad que la capitalización de intereses se efectúe más de dos veces al año, es favorable a los depositantes en cuentas de ahorro, pues no pierden los intereses ganados por los depósitos que retiraron en fecha anterior a la de capitalización de intereses y, además, existe la posibilidad de aumentar el monto de utilidades con más de dos fechas de capitalización (Art. 68).

b) El depositante podrá designar uno o más beneficiarios, a los cuales, al ocurrir el fallecimiento de aquél, se les entregará la cantidad respectiva más los intereses ganados. Los beneficiarios podrán ser sustituidos o revocados en cualquier momento. (Art. 77).

c) Se dan facilidades para que los menores de edad que hayan cumplido los 16 años puedan abrir cuentas de ahorros. Se faculta también a una persona poder abrir una cuenta a nombre de otra. (Art. 75).

d) Las cantidades que tengan más de trescientos sesenta días de estar depositadas en cuenta de ahorros y que no excedan de diez mil colones, no podrán embargarse, excepto para fines de hacer efectiva la obligación de suministrar alimentos (Art. 78).

e) El manejo de las cuentas de ahorro, además de gozar de las excepciones totales de impuestos patrimoniales y sucesorales, no pagan los impuestos de papel sellado y timbres. (Art. 79).

f) Las instituciones de ahorro podrán recibir depósitos en moneda extranjera. Sin embargo, dichos depósitos quedan regulados por las leyes y reglamentos sobre transferencias internacionales (Arts. 80. y 58).

Sobre este último literal, en la Exposición de Motivos del -- proyecto de Ley, se especula sobre la posibilidad de que dicha -- facilidad pueda por sí misma estimular la repatriación de capitales de nacionales depositados en bancos del exterior. Nosotros -- consideramos que esa posibilidad es muy remota; estamos convencidos de que no es a través de estos medios como se logrará el fin que se persigue. Algo más, para evitar que en el futuro los capitalistas nacionales continúen con esta práctica tan nociva para la economía nacional, no queda más alternativa que nacionalizar el comercio exterior y mantener la actual política de control de cambios.

Segundo Objetivo.

En cuanto al segundo objetivo: "Asegurar la liquidez y solvencia del sistema bancario y crediticio y proteger los intereses -- del público que le confía sus ahorros", en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley, se dice que la legislación que ha estado en vigencia exigía, como único requisito para establecer un -- banco, un capital mínimo de fundación de 500 mil colones, lo --- cual, agrega, significaba un retroceso en cuanto a la vieja Ley-- de Bancos de Emisión, que prescribía el mantenimiento, en dichos bancos, de un capital mínimo equivalente a la mitad de su emi -- sión billetaria.

La Ley aprobada contiene varias disposiciones encaminadas a -- mantener la liquidez y solvencia de las instituciones de crédito, entre las cuales mencionamos las siguientes:

- a) Requisitos de capital
- b) Capital operativo

- c) Encajes legales
- d) Límites sobre las inversiones
- e) Destino y plazo de los fondos del público

Requisitos de capital

Toda institución de crédito se constituirá con el capital mínimo correspondiente a la rama de operación que le haya sido autorizada. Cuando a una institución se le autorice la ejecución de dos o más ramas de operación, los requisitos de capital serán equivalentes a la suma de los capitales exigibles por cada una de dichas ramas (Art. 42).

Los capitales mínimos de fundación deben pagarse totalmente en efectivo (Art. 14).

Capital Operativo

Para el mantenimiento de la solvencia de las instituciones de crédito, se exige mantener en todo tiempo un fondo formado por el capital pagado y sus reservas, de acuerdo a los porcentajes calculados sobre las operaciones e inversiones indicadas en el Art. 43. Dicho fondo recibe el nombre de capital operativo, el cual se incrementa en la medida que aumentan las obligaciones o colocaciones de fondos de la respectiva institución. En esta forma, ésta última podrá absorber las pérdidas en que incurra, sin poner en peligro los intereses de sus clientes, ni obligar al Estado a que le preste auxilio financiero necesario para evitar la quiebra, la cual tendría repercusiones negativas para todo el sistema bancario y financiero, por la pérdida de confianza del público.

Encajes Legales.

Se ordena el mantenimiento de una reserva proporcional a las obligaciones exigibles a cargo de las instituciones de crédito. Los encajes se aplicarán a cada una de las operaciones que se le hayan autorizado (Art. 46). La suma de dinero correspondiente a los encajes mínimos se depositarán a la vista en el Banco Central (Art. 48). Sin embargo, cuando las necesidades de control cuantitativo y cualitativo del crédito así lo ameriten, el Banco Central podrá permitir a las instituciones de crédito que mantengan como parte del encaje mínimo, títulos de crédito previamente aprobados por el Banco Central (Art. 49).

A partir de la fecha en que se reorganizó la Banca Central, en abril de 1961, dicho banco viene utilizando los encajes legales como un instrumento de control del medio circulante y para el mantenimiento de la liquidez del sistema bancario. En general, el encaje se venía exigiendo sobre el total de depósitos a cargo de los bancos privados, aún cuando el Banco Central estaba facultado para fijarlos sobre determinada clase de créditos. La Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares ha venido a completar las regulaciones sobre los encajes que son necesarias para el mantenimiento de la liquidez de las instituciones de crédito y para el control cuantitativo de éste último.

El Art. 61 de la Ley se refiere al establecimiento de encajes extraordinarios "cuando las circunstancias económicas lo aconsejan". En efecto, el Art. 59 indica los límites ordinarios dentro de los cuales el Banco Central fijará los encajes mínimos que los bancos comerciales deberán mantener en relación con sus depó

sitos en moneda nacional, sean a la vista o que venzan en un plazo no mayor de 90 días. Los límites son entre el 10% y el 30% de tales depósitos. La facultad que la ley le confiere al Banco Central de establecer encajes extraordinarios cuando las necesidades de la economía nacional así lo demanden, es correcta. En lo que disentimos es con lo prescrito en el inciso 3º del Art. 61, que obliga al Banco Central a pagar intereses a los bancos comerciales en cualquier caso en que los requerimientos de encaje mínimo obliguen a un banco a mantener fondos líquidos, depositados a la vista en el Banco Central, por encima del 50% del total de sus depósitos y demás obligaciones sujetas a encaje.

La facultad que tiene el Banco Central de establecer encajes extraordinarios, está directamente relacionada con el mantenimiento de condiciones favorables al interés de la colectividad, por tanto no se concibe que en tales circunstancias se le exija el pago de intereses.

En cuanto a las instituciones de ahorro, el Art. 81 señala que el Banco Central fijará los encajes mínimos en relación con los depósitos en cuenta de ahorros, los cuales no podrán ser menores del 5% ni mayores del 30%. Además, las otras cuentas de pasivo exigible podrán ser sometidas al mantenimiento de encaje. (Art. 82).

El hecho de que la Ley no someta a encajes extraordinarios a los depósitos en cuenta de ahorro "cuando las circunstancias económicas lo aconsejen", lo consideramos como un tratamiento especial.

Límite sobre Inversiones.

Para evitar que una institución de crédito pueda controlar a través de inversiones en acciones a dos o más empresas, lo que, además de constituir una práctica monopolista, podría acarrear la insolvencia de la empresa inversionista y, por lo tanto, poner en peligro la seguridad de los dineros del público, la ley establece en forma terminante la prohibición a toda institución de crédito de suscribir o adquirir acciones o participaciones de capital en cualquier otra institución de crédito y organizaciones auxiliares, con excepción de las financieras, las cuales tendrán que cumplir con las limitaciones que la misma Ley establece (Art. 195).

Destino y plazo de los fondos del público.

Hay que destacar que la Ley contiene una serie de prescripciones que tienen la finalidad de reorientar el crédito a través de su canalización, fundamentalmente, a actividades productivas. Hasta la fecha, la banca privada le ha dado preferencia al financiamiento del comercio de exportación e importación y a otras actividades que no son productivas, que desde luego le han reportado cuantiosas utilidades, pero tal política crediticia ha sido contraria a los intereses nacionales. La única institución que se ha especializado en créditos a largo plazo para atender algunas actividades productivas ha sido el "Banco Hipotecario de El Salvador" y, más recientemente, las Asociaciones de Ahorro y Préstamo, las cuales están facultadas para recibir depósitos de ahorro y prestar con la finalidad de financiar la construcción, compra, reparación o mejoramiento de viviendas cuyo costo no exceda de -

¢ 25.000.00.

Con la finalidad de mantener la liquidez y solvencia de las - instituciones de crédito, se ha tomado en cuenta la mayor estabi- lidad de las cuentas de ahorro al autorizarlas para conceder cré- ditos hipotecarios para vivienda por un plazo máximo de veinte a ños (Art. 85), no fijándose ningún límite para los créditos a me- diano plazo, que según la Ley son aquellos menores de cinco a -- ños. Para los de largo plazo, que son los que están comprendidos entre cinco a diez años, se establece que su monto no podrá ser- mayor del 50% del volumen total de depósitos de ahorro, a menos- que el Banco Central previamente autorice el incremento en dicho porcentaje (Art. 84).

En cuanto a los créditos de corto plazo, que no podrán ser mayores de un año, se establecen restricciones, pues no pueden - "exceder del 20% del total de la cartera de crédito y del 25% del volumen global de los depósitos, salvo autorización del Banco -- Central" (Art. 86). La anterior limitación nos parece adecuada, -- ya que tiene por finalidad la canalización del crédito a activi- dades productivas. La preferencia a los plazos mediano y largo - de ninguna manera atenta contra la liquidez y solvencia de los - bancos y organizaciones auxiliares, debido a que los depósitos - en cuenta de ahorro tienen una mayor estabilidad.

A los bancos de depósito, o sea, aquellos que captan recursos financieros del público a través de pasivos a la vista, a plazo- o con aviso previo, se les obliga a colocar dichos recursos, prin- cipalmente, en operaciones de crédito a corto y mediano plazo -- (Art. 53). En este caso, para fijar los respectivos plazos tam -

bién se ha seguido el criterio de considerar la mayor o menor estabilidad de los depósitos.

Como es obvio, los recursos de los bancos de depósito son menos estables y, siendo consecuente con esta circunstancia, la Ley no prescribe límite para la colocación de crédito a corto plazo (Art. 63), mientras que para los de mediano plazo se establecen limitaciones: su monto "...nunca podrá exceder del 50 por ciento del volumen más bajo que hayan alcanzado sus depósitos durante los cinco ejercicios anteriores" o "...del 20 por ciento de su promedio mensual de depósitos desde la fecha en que inició sus operaciones, o exceder de su capital pagado y reserva de capital, de las dos cifras las que fuera menor" (Art. 64). Este último porcentaje rige para los bancos que no hubiesen cumplido los cinco años de haber iniciado sus operaciones.

Las demás instituciones financieras están obligadas a colocar sus recursos, fundamentalmente, en operaciones de mediano y largo plazo. Los créditos a corto plazo generalmente se restringen.

Del análisis anterior se concluye que la impostergable necesidad de orientar los créditos a actividades productivas que redunden en beneficio del crecimiento económico del país, se ha armonizado con el segundo objetivo de la Ley: proteger los intereses del público que le confía sus ahorros a las instituciones crediticias.

Tercer Objetivo

El tercer objetivo dice "Orientar la dirección de la colocación de los fondos en poder del sistema bancario y crediticio y canalizarlo al máximo hacia el desarrollo económico del país."

Para estudiar las posibles repercusiones de la Ley en el desarrollo económico y social del país, comenzaremos haciendo un análisis teórico sobre lo que entendemos por desarrollo económico, para poder ubicar adecuadamente el papel que pueden jugar las políticas monetarias y crediticias. (implicadas directamente en la Ley).

Si al hablar de desarrollo económico tenemos en mente que para lograrlo es imprescindible el rompimiento de las viejas estructuras, para la superación de sus respectivas relaciones de producción, que obstaculizan el desarrollo impetuoso de las fuerzas productivas de la sociedad; y que dicho desarrollo implica, ni más ni menos, la utilización racional de los recursos naturales; incremento de los servicios sociales de la población -vienda, salud, educación, seguridad social-; supresión de la alta tasa de desempleo y subempleo; una distribución más equitativa del ingreso nacional; liberación de la dependencia económica y política con respecto al imperialismo, fundamentalmente, el norteamericano; el logro de una mayor productividad de los recursos humanos; y, en definitiva, la satisfacción de las necesidades crecientes de la sociedad, si ésto es lo que entendemos por desarrollo económico, debemos convenir que las reformas monetarias, cambiarias y crediticias, pueden convertirse en coadyuvantes del desarrollo económico acelerado siempre que, previamente, se hayan realizado las transformaciones estructurales que nuestro país necesita, de manera especial la reforma agraria.

Si por el contrario, la noción que tenemos de desarrollo la vinculamos estrechamente con la necesidad de incrementar la in-

versión y reducimos la problemática de los países en desarrollo a la deficiencia del ahorro interno, desde luego, les daremos a las políticas monetarias una importancia decisiva, que no la tienen, en la solución de los problemas del subdesarrollo.

En El Salvador se le ha venido poniendo especial énfasis al incremento de la inversión tanto pública como privada, sin que las metas que se han fijado en los planes que se han elaborado hayan sido alcanzadas por las propias fallas estructurales del sistema económico. Aplicando esta concepción, los planes de desarrollo económico y social han quedado librados al incremento de la inversión, que consideramos no es el elemento decisivo, soslayando concientemente los radicales cambios estructurales que determinarían el aumento del ahorro nacional, que sí es necesario para lograr el incremento acelerado de la reproducción ampliada.

La Comisión Económica para la América Latina (CEPAL), ha venido cambiando su conceptualización sobre desarrollo económico, al plantear que, además de la inversión, debe prestársele más atención a los aspectos siguientes:

- "i - la reforma y modernización de las instituciones claves - la administración pública, los sistemas fiscales, los sistemas de tenencia de la tierra - para adecuarlas a un crecimiento dinámico y facilitar la movilización de los recursos, y
- ii - la expansión de los recursos públicos y su distribución más equitativa con el afán de elevar el nivel de vida, aumentar la productividad de los recursos humanos y lograr la estabilidad social, lo que se relaciona sobre todo con las políticas de educación, salud, vivienda y seguridad social." (20)

(20) CEPAL, "El Cambio Social y la Política de Desarrollo Social en América Latina" E/CN. 12/826, 19/2/69 (mimeografiado). Citado por el Dr. Rafael Menjivar en su trabajo "Educación y Desarrollo Económico en El Salvador", La Universidad. Julio Agosto. Número 4. 1970. Pág. 9.--

Las políticas fundamentadas en el concepto restringido que nos indica que el desarrollo económico es solamente una función de la inversión, no han desempeñado ningún papel transformador en nuestras economías y si tales políticas aún persisten es porque están respondiendo a los intereses de las clases que se empeñan en mantener el actual statu quo.

Después de esta clarificación de conceptos pasaremos a estudiar las incidencias de la Ley en la promoción del desarrollo económico y sus limitaciones.

Los aspectos que se relacionan con el tercer objetivo de la Ley, son:

- a) Plazo de los créditos
- b) Orientación del crédito

Plazo de los Créditos.

En los últimos años, el volumen de depósitos en poder del sistema bancario nacional, como lo podemos observar en el cuadro que a continuación insertamos, ha crecido en forma ininterrumpida. Además, se notan cambios muy significativos en su estructura. Por ejemplo, en el año de 1963, es notoria la preferencia del público por las cuentas a la vista, mientras que en 1969, la diferencia que separaba estas cuentas con las de ahorro y a plazo fijo, se ha ido reduciendo, lo cual, por una parte, es un índice de la mayor liquidez y confianza del público en el sistema bancario y, por la otra, la existencia de la posibilidad de que los bancos puedan conceder préstamos a plazos mayores debido a la estabilidad de los recursos con que cuentan.

CUADRO Nº 7

ACTIVOS Y PASIVOS DE LOS BANCOS COMERCIALES E HIPOTECARIO

<u>En miles de colones</u>	<u>Cifras de fin de año</u>						
	<u>1963</u>	<u>1964</u>	<u>1965</u>	<u>1966</u>	<u>1967</u>	<u>1968</u>	<u>1969</u>
Depósitos del sector privado	264.185	304.991	325.804	361.032	364.968	388.452	425.943
1-A la vista	110.144	115.413	121.416	129.480	128.732	143.672	152.173
2-De ahorro	64.365	79.092	88.521	96.497	104.251	109.623	123.365
3-A plazo fijo	85.404	107.520	113.674	133.107	130.081	133.742	148.758
4-En divisas	4.272	2.966	2.144	1.948	1.895	1.415	1.633

FUENTE: Revista del Banco Central de Reserva de El Salvador. Diciembre de 1970. Pág. Nº 1286.

En el período de los siete años incluidos en el cuadro, los depósitos a la vista en términos absolutos aumentaron en 42.029, -- mientras que los de ahorro y plazo fijo se incrementaron, respectivamente, en 59.004 y 63.364, todas las cifras en miles de colones. En términos relativos los depósitos de ahorro tuvieron el mayor incremento, casi se duplicaron.

Es previsible que los incentivos y facilidades que la Ley da a los depósitos de ahorro, provoquen un aumento considerable en ellos. Ya hemos visto en el cuadro anterior, que el crecimiento de los depósitos de ahorro y a plazo fijo fue más rápido que el de los depósitos a la vista.

En relación a los plazos, en otra parte de este trabajo nos hemos referido a las prescripciones que la Ley contiene. En esta parte nos referiremos concretamente a la incidencia de los plazos en el desarrollo económico.

Sabido es que para que el crédito coadyuve al desarrollo, se ne

cesita que esté orientado no sólo a atender la falta de capital de operación, sino que, fundamentalmente, a proporcionar al usuario los recursos para inversiones de recuperación lenta, es decir, para formación de capital. En nuestro medio, la orientación del crédito ha dependido de las decisiones de la banca comercial. No es sino hasta 1968 cuando entró en vigencia el Manual de Clasificación del Crédito por Actividad Económica, que el Banco Central ha podido disponer de datos estadísticos uniformes aplicables a la adopción de medidas de política crediticia. En el pasado ha podido reorientar el crédito a través de la regulación de la liquidez bancaria, que es una medida indirecta, y a partir del último semestre de 1967 se establecieron los toques de cartera. Los créditos concedidos por los bancos con recursos propios se dividieron en dos categorías: en la "A" quedaron comprendidas las actividades que promueven el desarrollo, y se estableció que el 70% de la cartera crediticia de los bancos tendría que estar integrada con esta clase de créditos; y en la "B", que cubre el 30% restante, representaría créditos destinados a la importación de bienes y servicios no esenciales y otras actividades no relacionadas directamente con la producción.

Al entrar en vigencia la "Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares", por primera vez en el país se cuenta con un instrumento jurídico que regula los plazos de los créditos, los porcentajes destinados a cada uno de ellos y sus respectivos destinos.

Ha sido muy atinado obligar a las instituciones de ahorro y a las que están facultadas para emitir valores, que sus recursos -

los destinen a operaciones de mediano y largo plazo. En esta forma la banca privada tendrá que cambiar su actual política crediticia, lo cual significará una mayor atención a los créditos destinados a la formación de capital.

Orientación del Crédito.

La orientación del crédito bancario se ha canalizado, sobre todo, al financiamiento de las actividades comerciales y en menor cuantía a la industria, al sector agropecuario, al transporte y a la construcción, tal como lo demuestran los datos del cuadro Nº 4.

El Banco Central ha venido aplicando, dentro de sus funciones, determinadas medidas encaminadas al control cuantitativo y cualitativo del crédito, pero de acuerdo con la práctica, tales medidas han dado resultados muy limitados. En la Ley encontramos una serie de disposiciones que claramente señalan la orientación del crédito, pero no se establece una jerarquización que permita, dada la experiencia bancaria del país, orientar el mayor volumen del crédito a determinadas ramas de la producción, e incluso, hace falta una clasificación diferenciada para cada sector de la economía y, además, una discriminación en cuanto los tipos de interés y las tasas de redescuento, con el objeto de que los préstamos a la producción sigan los lineamientos de un programa de desarrollo económico.

En función de las ramas de operación, se analizará el destino de los créditos.

Bancos de Depósito.

Los bancos de depósito, únicamente están autorizados para con

ceder créditos a corto y a mediano plazo. El Art. 63, indica el destino de los créditos a corto plazo, así:

- "a) Operaciones que por su naturaleza normalmente permitan cancelar esos créditos dentro de dicho término; y
- b) Gastos de consumo familiar, tales como los relacionados -- con la salud, la educación y el aprovisionamiento de bienes necesarios para el hogar".

El Art. 64 norma el destino del financiamiento o refinanciamiento de los créditos a mediano y largo plazo, en la forma siguiente:

- "a) Préstamos de habilitación o avío, refaccionario, mobiliarios o inmobiliarios, ganaderos, industriales o de otra naturaleza, para financiar actividades productivas, incluyendo la adquisición de bienes duraderos y la realización de inversiones útiles; y
- b) Préstamos para gastos de consumo familiar, tales como los relacionados con la salud, la educación y el aprovisionamiento de bienes necesario para el hogar."

Instituciones de Ahorro.

En cuanto al destino de los créditos a corto plazo, el Art. 86, señala:

- "a) Operaciones que por su naturaleza normalmente permitan cancelar esos créditos dentro de dicho término; y
- b) Gastos de consumo familiar, tales como los relacionados -- con la salud, la educación y el aprovisionamiento de bienes necesarios para el hogar."

Los créditos a mediano y largo plazo deben destinarse según el

Art. 84, a:

"a) Actividades relacionadas con la agricultura, la ganadería, la industria, los transportes, la construcción y demás formas de producción de bienes y servicios, incluyendo la adquisición de -- bienes duraderos o la realización de inversiones útiles; y

b) Gastos de consumo familiar, tales como los relacionados --- con la salud, la educación y el aprovisionamiento de bienes necesarios para el hogar."

Además, en el Art. 85 se autoriza a las instituciones de aho--- rro a conceder créditos hipotecarios para vivienda familiar a un plazo no mayor de veinte años.

Instituciones de Capitalización.

Los créditos a mediano y largo plazo, se deben destinar a la -- misma finalidad que establece el Art. 84 y para los de corto plazo, el destino es similar al prescrito en el Art. 63.

Instituciones de Ahorro y Préstamo.

Se les autoriza a conceder créditos hipotecarios a plazo no ma yor de veinte años, destinados a:

"a) Construcción, compra, ampliación, mejora o reparación de -- casas de habitación;

b) Compra de terrenos, urbanización o construcción en las mis mas casas de habitación;

c) Construcción, compra, mejora o reparación de apartamien-- tos en edificios sujetos a la Ley de Propiedad Inmobilia -- ria por Pisos y Apartamientos;

d) Cualesquiera otros que constituyen objeto de los contratos, de acuerdo con los planes que apruebe la Superintenden -- cia;

e) Cancelación de créditos obtenidos para alguno de los fines anteriores", (Art. 125).

Además, podrán conceder créditos hipotecarios destinados a la construcción de bloques de viviendas unifamiliares y multifamiliares a plazo no mayor de tres años, liquidables en la medida que se vendan las unidades individuales correspondientes.

Instituciones de Crédito Hipotecario.

Los créditos a mediano plazo no podrán ser mayores de cinco años y los de largo plazo serán hasta por veinte años, siempre que se destinen a: "actividades relacionadas con la agricultura, la ganadería, la industria, los transportes, la construcción y demás formas de producción de bienes y servicios; y la adquisición de bienes duraderos y la realización de inversiones útiles" (Art. 138).

También podrán conceder préstamos para vivienda, a plazo no mayor de veinte años, con las limitaciones establecidas en la Ley (Art. 139).

En cuanto a los créditos a corto plazo, es similar a lo indicado en el Art. 63.

Para las instituciones financieras de empresa, se aplican las mismas disposiciones establecidas para las de Crédito Hipotecario.

Al estudiar las disposiciones anteriores se constata que la orientación de los recursos bancarios y de otras instituciones financieras hacia las actividades productivas, es un paso positivo de la Ley, a pesar de las deficiencias señaladas. Estamos convencidos de que se pudo mejorar sustancialmente la Ley en los años

pectos que hemos criticado. No haberlo hecho significa que no se logrará en su plenitud los resultados que se esperan.

En resumen, la Ley contiene buenos propósitos para cambiar la estructura productiva del país que incida favorablemente en el desarrollo económico, pero no creemos que la legislación que venimos comentando por sí sola logre los propósitos perseguidos; será indispensable de muchas otras y más radicales medidas que afecten las actuales estructuras económicas.

4.- REGULACIONES SOBRE LAS INSTITUCIONES EXTRANJERAS.

En la Exposición de Motivos encontramos una serie de razones que van en contra del establecimiento de sucursales de bancos extranjeros en el país. Sin embargo, en la Ley, con algunas restricciones, se establecen las condiciones para otorgar dicha autorización. De acuerdo a nuestro modo de pensar, la Ley debería haber sido determinante cerrándole el paso a la penetración de los monopolios financieros del exterior.

No podemos considerar que sea una casualidad que la tendencia expansionista de dichos monopolios se haya incrementado en los últimos años. Sus objetivos están estrechamente ligados con el proceso de integración económica de Centroamérica, la cual ha intensificado la inversión directa del capital foráneo, fundamentalmente norteamericano. Los banqueros extranjeros desean en nuestros países seguir dando facilidades a sus connacionales inversionistas. Hay un aspecto que debemos tener siempre presente: los procesos integracionistas en América Latina son impulsados por los Estados Unidos, con el propósito de ampliar el campo de sus propias inversiones y para ir creando las mejores condiciones pa

ra lograr sus planes de dominio mundial.

Dentro del marco de los planes de integración, los países de Centroamérica con el objeto de atraerse la mayor cantidad de capital extranjero, se han visto en la necesidad de darle un tratamiento especial, mediante toda clase de privilegios, entre los cuales podemos citar los siguientes: a) exención de impuestos para la introducción de las materias primas, maquinaria y equipo; b) disposiciones legales encaminadas a la protección de la inversión extranjera; c) facilidades para el envío al exterior de las utilidades y amortizaciones de capital; d) grandes inversiones por parte del Estado en obras de infraestructura que vienen a representar "economías externas" para las empresas de los inversionistas extranjeros.

El resultado de esta política ha sido negativo para el empresario nacional, que en la práctica ha sido desplazado por las grandes firmas internacionales. Para completar el proceso de dominación hace falta la eliminación total del banquero nacional y sustituirlo por los grandes monopolios financieros del exterior.

Los riesgos que se corren con la instalación en el país de sucursales de bancos extranjeros no quedan eliminados por las disposiciones de la Ley que venimos comentando; y las posibles ventajas que se arguyen de parte de los defensores de la penetración imperialista en nuestros países, quedan superadas por las desventajas reales que venimos aludiendo.

Los servicios que tales instituciones pueden ofrecer al público, perfectamente pueden ser atendidos por la banca nacional, sin que esto signifique que estemos satisfechos con su propia actua-

ción. Si bien es cierto que los banqueros nacionales, fundamentalmente, han velado por sus propios intereses sin tomar en cuenta la necesidad de impulsar el desarrollo económico-social de la Nación, las sucursales de los bancos extranjeros no pueden desligarse de la política de su casa matriz, que desde luego no coincide tampoco con los intereses nacionales, pero éstos últimos ejercen una influencia poderosa en escala mundial que muy difícilmente puede ser controlada internamente.

En concreto, nos parece que las regulaciones que la Ley contiene para los efectos de autorizar la instalación de una sucursal de un banco extranjero, en una buena medida entran en contradicción con la argumentación contenida en la Exposición de Motivos.

Veamos en qué consisten tales regulaciones.

Las instituciones nacionales y las constituidas con arreglo a las leyes extranjeras, necesitan previamente la autorización del Poder Ejecutivo en el Ramo de Economía (Art. 26).

Entre los requisitos para el establecimiento de una institución extranjera, se cuentan los siguientes:

a) Radicación y mantenimiento de un capital mínimo fijado de acuerdo con la Ley;

b) Comprobar que por lo menos tiene diez años de operar satisfactoriamente; si se trata de una institución centroamericana, el tiempo se reduce a tres años;

c) Declarar expresamente su sujeción a las leyes del país, en todo lo que se refiera a su actuación en territorio nacional.

Más adelante, la Ley fija las circunstancias que deben presentarse para que el Poder Ejecutivo en el Ramo de Economía pueda --

conceder el permiso de establecimiento y operación.

En cuanto a las ramas de operaciones pasivas que puedan realizarse, en el Art. 38, numeral 11, se restringe a las de aceptación y manejo de fideicomisos y la emisión de obligaciones bancarias que no sean cédulas hipotecarias. Además, en el Art. 39, se prevé la posibilidad de que se les pueda autorizar la iniciación y desarrollo de otras ramas de operaciones que no hayan sido contempladas en la Ley, siempre que sean propias de las instituciones de crédito.

Sobre la nacionalidad del capital, el Art. 15 da la suficiente garantía para que una institución de crédito salvadoreña no ya a ser controlada y dominada financieramente por los grandes consorcios del exterior, al establecer que las acciones que representan por lo menos el 80 por ciento del capital, deberán mantenerse en todo tiempo en manos de personas naturales de nacionalidad salvadoreña o centroamericana, siempre que en el país de origen de estas personas exista reciprocidad. El resto de las acciones, que representan el 20 por ciento del capital, podrá ser adquirido por personas naturales de nacionalidad extranjera. Por otro lado, no podrán tener participación en las instituciones salvadoreñas los gobiernos o dependencias extranjeras o sociedades y agrupaciones en que participen personas no nacionales o centroamericanas, cuando en el país de origen de estas personas no exista reciprocidad. Queda también prohibido el establecimiento de relaciones de afiliación o dependencia con los gobiernos, instituciones, sociedades o agrupaciones formadas por extranjeros.

Para los efectos del fiel cumplimiento de las anteriores restricciones, la Ley le confiere al Banco Central y, en especial, a la Superintendencia, un conjunto de atribuciones.

Sin embargo, las importantes restricciones que se refieren a las ramas de operación que pueden efectuar y a la nacionalidad del capital, únicamente se podrán aplicar a las futuras sucursales de bancos que se establezcan, lo cual viene a echar por tierra el espíritu nacionalista que las inspira. Veamos qué dice sobre el particular el Art. 252 transitorio:

"Reglas sobre Instituciones Extranjeras"

"Art. 252 - No obstante lo dispuesto en el artículo 15, las instituciones extranjeras que a la fecha de vigencia de esta Ley fueren propietarias de acciones de instituciones de crédito u organizaciones auxiliares de nacionalidad salvadoreña, tendrán derecho a conservar tales acciones pero no podrán transferirlas, sino en favor de personas que de acuerdo con el mismo artículo 15 tengan capacidad legal para adquirirlas."

"No obstante la limitación impuesta en el artículo 38, numeral 11 de esta Ley, las instituciones extranjeras de crédito que de acuerdo con su autorización vigente reciban depósitos a la vista y a plazo o depósitos de ahorro, podrán ser autorizadas para continuar en el ejercicio de la rama correspondiente a esos depósitos."

El contenido del anterior artículo sólo puede ser el producto de presiones poderosas, de serias vacilaciones de los redactores de la Ley, o de una falta total de un acendrado patriotismo. Las excepciones que se indican, representan, independientemente de

las motivaciones, un franco reconocimiento de los privilegios que han venido gozando las sucursales ya establecidas.

Financiamiento del Banco Central.

Todas las instituciones salvadoreñas tienen acceso al financiamiento del Banco Central, excepto las instituciones de crédito extranjeras, a menos que se presenten casos de "grave emergencia o de eminente peligro financiero que amenace directamente la estabilidad bancaria y monetaria (21). Esta restricción no tiene mayor trascendencia pues las sucursales de bancos extranjeros en todo momento cuentan con la asistencia financiera de su casa matriz.

5.- LIMITACIONES A LAS OPERACIONES DE LAS INSTITUCIONES DE CRÉDITO.

La Exposición de Motivos del Proyecto de Ley contiene sólidos argumentos a favor de la limitación de las operaciones que cada institución puede realizar. Entre ellos se destacan: el logro de una mayor eficiencia en el desempeño de sus funciones; la garantía de un control más efectivo de los fondos que les confía el público y del destino de los créditos que conceden; y, lo que es más importante, se evita el surgimiento de una sola empresa poderosa que controle la actividad financiera "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." (22)

Tomando en cuenta que el mercado financiero del país es limitado, en el Proyecto únicamente se permite la combinación de una

(21) Art. 77 de la Ley Orgánica del Banco Central de Reserva de El Salvador.

(22) Exposición de Motivos del Proyecto de Ley.

actividad fundamental con otras auxiliares. Sin embargo, la Ley aprobada recogió la opinión del Banco Central contenida en el dictamen que con fecha 19 de enero de 1970 envió a la Asamblea Legislativa, que en la parte conducente dice: "debido al escaso volumen de operaciones, podría contrariar la filosofía de esta Ley de agilizar el crédito e implicar una elevación de sus costos con los perjuicios consiguientes para los usuarios". Y, en concreto, el Banco Central recomendó el cambio de redacción del Art. 38 del Proyecto que limitaba la combinación de las operaciones.

Según el Art. 26 de la Ley, podemos distinguir las instituciones entre sí por las operaciones pasivas que realizan, cuyas ramas especiales son las siguientes:

- I. Recepción de depósitos a la vista y a plazos;
- II. Recepción de depósitos de ahorro
- III. Recepción de fondos mediante la emisión de títulos de capitalización del ahorro;
- IV. Recepción de fondos mediante la emisión y colocación de títulos de ahorro y préstamo;
- V. Recepción de fondos mediante la emisión y colocación de cédulas hipotecarias;
- VI. Recepción de fondos mediante la emisión, suscripción y negociación de bonos para financiar empresas;
- VII. Aceptación y manejo de fideicomisos; y
- VIII. Otros negocios financieros no especificados anteriormente, que de acuerdo con el Art. 2 sean propios de las instituciones de crédito."

La Ley concede al Poder Ejecutivo en el Ramo de Economía, previo dictamen del Banco Central, la facultad de autorizar a una misma institución para que combine dos o más ramas de operacio-

nes con las condiciones siguientes:

- a) Que el capital de fundación sea el equivalente a la suma de los mínimos correspondientes a las ramas que se combi--nan; y
- b) Que cada rama de operación cuente con un departamento espe--cial y que la contabilidad de cada uno de ellos se lleve --por separado.

Si comparamos el volumen de operaciones del sistema financie--ro nacional con el de países más desarrollados, con facilidad --llegamos a la conclusión de que el mercado financiero del país --es reducido, pero esta mecánica comparación de ninguna manera --puede echar por la borda las ventajas de la especialización, so--bre todo la que nos pone a salvo de la formación de gigantescas--corporaciones financieras. La previsión contenida en el Proyecto era muy positiva.

Legalmente una sola institución nacional puede hacer varias o todas las combinaciones posibles, con todos los resultados nega--tivos que se han señalado.

6.- REGIMEN DE GARANTIAS.

En el Proyecto de Ley, en el Art. 188, se exigía que todo cré--dito a plazo mayor de dos años, debe ser suficientemente garanti--zado, ya sea con prenda o hipoteca o bien con fianza otorgada --por una institución de crédito autorizada para operar en el pa--ís. Este sistema rígido de garantía no permite superar los se --rios obstáculos que confrontan los pequeños y medianos agriculto--res, comerciantes, artesanos e industriales para ser sujetos del crédito. Con esta disposición se pierde uno de los objetivos que debe perseguir la Ley, o sea, el de aumentar en forma sustancial el número de los usuarios del crédito.

En el dictamen del Banco Central a que hemos hechos referen--
cia, se sugería un cambio en la redacción del mencionado Art. --
188, en el sentido que la garantía exigida quedara al juicio de--
la institución prestamista, agregando que se podían incluir nue--
vos criterios sobre garantía, como por ejemplo: "la solvencia mo--
ral y económica del solicitante del crédito, su capacidad empre--
sarial, su capacidad de pago y la factibilidad del proyecto". En
la Ley aprobada, en su Art. 185, para los créditos a plazo mayor
de cuatro años, en vez de los dos años, se exige las mismas ga--
rantías que se establecen en el respectivo Art. del Proyecto. A--
demás, se tomó en cuenta la sugerencia del Banco Central al agre--
gar en el texto del artículo las otras formas de garantía.

Tal como en definitiva quedó redactado el Art. 185, no queda--
bien definido un sistema más flexible de garantía, lo cual permi--
tirá que los bancos comerciales no cambien su actual política, en
menoscabo de la necesidad de diversificar y de aumentar la pro--
ducción nacional. La mejor garantía que se puede exigir es la --
solvencia moral del cliente y la factibilidad de la actividad --
que se está financiando con el crédito.

7.- PROHIBICIONES DE CREDITOS ATADOS.

Algunas instituciones condicionaban los créditos que otorga--
ban, a lo siguiente: a) el compromiso del prestatario de comprar--
terrenos o casas en determinadas lotificaciones; b) el compromi--
so de servirse de ingenieros, contratistas y notarios que previa--
mente se les indicaba.

En vista de tales abusos que únicamente favorecían a los alle--
gados de dichas instituciones, la Ley en sus Arts. 187 y 189, --

terminantemente prohíben conceder créditos con las condiciones anteriormente señaladas. Los que infrinjan las respectivas disposiciones son sancionados con multas que oscilan entre ₡ 100.00 y ₡ 5.000.00, según la gravedad de la contravención, en casos de reiteración se les anulará la autorización para continuar operando.

8.- LIMITES GENERALES DE FINANCIAMIENTO.

La práctica de utilizar la mayor cantidad de los ahorros del público para financiar a un pequeño grupo de grandes empresarios, ha quedado limitado en el contexto de la Ley al establecer en el Art. 201, la prohibición de "conceder financiamiento a una sola persona, natural o jurídica, que no fuere institución de crédito u organización auxiliar, en exceso del 30% del capital pagado y reservas de capital...."

La Ley, al mantener un porcentaje relativamente alto, ha pretendido en parte aliviar tal situación. Lo aconsejable hubiese sido dejar un porcentaje mucho más bajo.

Se prohíbe a las instituciones crediticias conceder recursos financieros a los accionistas que participen con más del 25% del capital social, sus cónyuges y parientes dentro del tercer grado de consaguinidad y segundo de afinidad, además, a los directores, gerentes, administradores y otros funcionarios que tengan que decidir sobre el otorgamiento de créditos, salvo, entre otras condiciones, que tales personas no tengan un tratamiento distinto al que se les da a los demás clientes de la institución y que en ningún caso los créditos autorizados podrán exceder del 20% del capital pagado y reservas de capital. Esta clase de operaciones-

deben ser aprobadas por el Banco Central. Esta prohibición se hace extensiva al financiamiento a sociedades de personas en las que figuren como socios algunas de las personas arriba mencionadas, lo mismo que a sociedades de capitales cuya mayoría de acciones con derecho a voto pertenezcan a alguna de dichas personas, o a un grupo formado por ellas, salvo que se cumplan con las condiciones establecidas (Art. 197) (23).

Estas limitaciones tienen por objeto que los dueños de los bancos y otras organizaciones auxiliares no se aprovechen en forma desmedida de los ahorros del público para acaparar otros negocios.

En nuestro criterio, las limitaciones hubieran sido más severas para garantizar el aumento de los usuarios del crédito, pero con las limitaciones contenidas en la Ley se continuará con la práctica de que el banquero al mismo tiempo controle otros grandes negocios.

(23) Por medio de Decreto Legislativo Nº 368, publicado en el Diario Oficial Nº 121, Tomo 232 de 5 de julio de 1971, se reformó el Art. 197, considerando "que la Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares presenta una serie de inconvenientes para su aplicación", en el sentido de excluir de la prohibición para conceder el posible financiamiento a los gerentes, administradores y demás funcionarios facultados para decidir sobre la concesión de créditos.

C A P I T U L O I V

EFFECTOS DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE CREDITO Y ORGANIZACIONES
AUXILIARES

En el capítulo anterior se ha analizado, según nuestro criterio, los aspectos más sobresalientes de la Ley. Tal como ha quedado demostrado, en su contenido encontramos disposiciones de gran trascendencia que involucran una parcial reorganización interna del sistema crediticio nacional, una reorientación de su política crediticia, medidas para estimular el ahorro nacional y una mayor protección de los intereses del público. Por otra parte, se han señalado algunas deficiencias que limitarán sus propios objetivos.

Para estudiar los posibles efectos de la Ley, se divide esta parte del trabajo, en cuatro aspectos, así:

- 1º - Efectos probables en la reorganización y funcionamiento del sistema bancario y crediticio
- 2º - Beneficios para los usuarios
- 3º - Su incidencia en el desarrollo económico
- 4º - Limitaciones en su aplicación.

1. EFECTOS PROBABLES EN LA REORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA BANCARIO Y CREDITICIO.

El crecimiento de la economía nacional ha planteado la urgente necesidad de la especialización bancaria. Sin embargo, la Ley no limitó el número de operaciones pasivas que las instituciones de crédito pueden realizar, con excepción de las sucursales o agencias de bancos extranjeros. En tal virtud, podrán efectuar todas o casi todas las operaciones pasivas y activas propias de su naturaleza, con la condición de que cumplan con las obligaciones

siguientes: que el capital de fundación sea igual a la suma de los mínimos correspondientes a las ramas de operaciones pasivas que se combinen; la aplicación, por separado, a cada rama de operación, de los respectivos porcentajes de capital operativo; el mantenimiento en concepto de encaje de una reserva proporcional a las obligaciones exigibles correspondientes a las distintas ramas de operaciones; y la creación de un departamento por cada actividad pasiva.

En el Capítulo II, Art. 42, de la Ley, se establecen los capitales mínimos correspondientes a la rama de operaciones, así:

<u>RAMA DE OPERACIONES</u>	<u>CAPITAL MINIMO</u>
I. Recepción de depósitos a la vista y a plazo	₡ 1.000,000
II. Recepción de depósitos de ahorro.....	₡ 500,000
III. Recepción de fondos mediante la emisión de títulos de capitalización de ahorros.....	₡ 500,000
IV. Recepción de fondos mediante la emisión y colocación de títulos de ahorro y préstamo	₡ 500,000
V. Recepción de fondos mediante la emisión y colocación de cédulas hipotecarias	₡ 500,000
VI. Recepción de fondos mediante la emisión, suscripción y negociación de bonos para financiar empresas.....	₡ 500,000
VII. Aceptación y manejo de fideicomisos.....	₡ 250.000
VIII. Otras ramas financieras no especificadas anteriormente, que de acuerdo con el Art. 2 sean propias de instituciones de crédito...	₡ 250,000

Queda abierta la puerta para aumentar los mínimos de capital, cuando la situación económica del país y del mercado financiero así lo demanden.

Las leyes anteriores exigían un capital mínimo de fundación -

de 500 mil colones. Por tanto, la nueva ley viene a incrementar, con el objeto de mantener la liquidez y solvencia de las instituciones de crédito, las exigencias de capital en relación al volumen de operaciones.

En relación al capital operativo, que está formado por el monto de capital pagado y sus reservas de capital, se prescribe un aumento en la medida que crecen sus pasivos y el volumen de sus créditos e inversiones, lo cual permitirá el mantenimiento de una cobertura que disminuirá riesgos de quiebra y se evitará una excesiva expansión del crédito basado casi exclusivamente en los recursos del público.

De acuerdo a los datos que publica la Revista del Banco Central (24), al 31 de diciembre de 1970 el capital y las reservas de los bancos comerciales e hipotecario ascendió a la cantidad de ₡ 58.0 millones y el volumen de créditos e inversiones a la cantidad de ₡ 565.4 millones, es decir, que el capital propio de los bancos representó el 10.25% del total de negocios en créditos e inversiones.

La Ley en el Art. 43, literal "a", exige un porcentaje del 8% en concepto de fondo operativo sobre las colocaciones en créditos o en títulos crediticios, y en el literal "b", el 40% de sus inversiones que consistan en títulos que amparen acciones o participaciones en sociedades anónimas, en propiedades raíces y otros activos.

En el caso de que un banco no reúna los requisitos porcentua-

(24) Revista del Banco Central de Reserva. Cuadro de Activos y Pasivos de los Bancos Comerciales e Hipotecario. Enero 1971 Págs. 18 y 19.

les anteriormente mencionados, no le quedan más que dos alternativas: aumentar inmediatamente su capital y reservas o no efectuar ninguna nueva operación de crédito e inversión, hasta alcanzar el monto mínimo de capital operativo que esté obligado a mantener. Como el objetivo primario de toda institución de crédito es la obtención de la máxima ganancia, la última posibilidad entra en contradicción con sus intereses. Por tanto, sin lugar a dudas, se decidirán por la primera alternativa. El aumento del capital social y reservas de las instituciones crediticias es uno de los principales objetivos de la Ley.

El literal "b" del Art. 43, además de garantizar la solvencia de las instituciones de crédito, limita la utilización de los recursos financieros en inversiones en otras empresas, lo cual pone obstáculos a la mayor centralización del poder económico en pocas manos.

De acuerdo con la Ley, queda autorizado el Banco Central a aumentar o disminuir hasta la mitad los porcentajes de capital operativo anteriormente mencionados.

En cuanto a los requerimientos de encaje, comenzamos con decir que el encaje es una reserva que está en proporción al volumen de depósitos y de otras obligaciones exigibles. El monto de los encajes mínimos serán fijados por el Banco Central, dentro de los límites que establece la Ley para cada rama de operación.

El encaje, además de ser un instrumento de control cuantitativo y selectivo del crédito, tiene por objeto el mantenimiento de la solvencia y liquidez de las instituciones crediticias.

La Ley introduce la modalidad de diferentes porcentajes míni-

mos de encaje sobre las distintas clases de depósitos y otras -- cuentas de pasivo, dándole así mayor agilidad a la política credi ticia que siga, según las circunstancias, el Banco Central.

En el caso que una institución crediticia incurra en deficien-- cias de encaje, la Ley establece una serie de medidas para norma-- lizar la situación, y si la deficiencia llega a amenazar la capa-- cidad de la institución para hacerle frente a sus obligaciones, -- el Banco Central procederá a intervenirla y, si esta medida no -- fuese suficiente, se podrá disolver y liquidar la respectiva ins-- titución.

Los requisitos de encaje obligan a las instituciones crediti-- cias a mantener en todo tiempo una reserva que está en propor -- ción a sus obligaciones exigibles.

La departamentalización implica una parcial reorganización in-- terna de las instituciones de crédito. Antes de la promulgación de la Ley, los recursos captados se centralizaban en un solo fon-- do, lo cual no permitía un efectivo control sobre su utilización.

La departamentalización conlleva la obligación de contabili-- zar por separado las distintas clases de fondos que obtienen del público y, de acuerdo a su mayor o menor estabilidad, a canali-- zarlos en las actividades especificadas en la Ley. Se espera en-- esta forma aumentar la oferta de créditos a mediano y largo pla-- zo, que tanto necesita el pequeño y mediano productor. Además, la departamentalización redundará en una mayor eficiencia en el de-- sempeño de las funciones de las instituciones de crédito.

En el caso del Banco Capitalizador, los recursos captados por medio de cuotas de capitalización, que por sus propias caracte --

rísticas bien pudieron ser canalizados a actividades productivas, se destinan en casi su totalidad al comercio que desde luego le reportan mayores utilidades. De aplicarse consecuentemente la Ley, dichos recursos tendrán que ser destinados, fundamentalmente, a operaciones de crédito de mediano y largo plazo.

Por otra parte, la prohibición de conceder financiamiento a una sola persona, natural o jurídica, en exceso del 30% del capital pagado y reservas de capital de la institución prestataria, tiene por finalidad superar, en cierta medida, la alta concentración que existe en el otorgamiento de créditos. Se ha calculado que aproximadamente el 75% del volumen total de préstamos se concentra en alrededor del 6.7% del total de operaciones. Este dato no refleja en toda su profundidad el problema de la concentración, pues es bien sabido que un solo miembro de la oligarquía tiene acceso a más de un crédito. La causa de la alta concentración del crédito es la estructura de la propiedad privada sobre la tierra y la exigencia de excesivas garantías reales. Sobre la efectiva aplicación de esta disposición, nos surgen serias dudas. En otras oportunidades, las directrices emanadas del Banco Central han sido burladas por la banca privada y en este caso que la disposición de la Ley va directamente en contra de las poderosas minorías económicas, los bancos que exclusivamente representan los intereses de dicha minoría, indudablemente encontrarán los medios extra-legales para no cumplir con la prescripción comentada.

Sin ser muy optimistas, pensamos que, en cierta medida, la aplicación de la Ley mejorará el funcionamiento del sistema banca

rio y crediticio ya que se podrán superar algunos de los abusos que han venido cometiéndose.

2. BENEFICIOS PARA LOS USUARIOS.

Algunas instituciones de crédito, al otorgar los préstamos, cobraban los intereses por anticipado. Tal práctica disminuía en la realidad el monto del préstamo, al mismo tiempo que se cobraban intereses sobre intereses. Este abuso ya no podrán seguir cometiéndolo, pues están obligadas a cobrar únicamente los intereses devengados. Por otra parte, las tasas de interés se aplicarán exclusivamente sobre los saldos adeudados pendientes de pago; además, los deudores podrán, en cualquier tiempo, hacer amortizaciones de capital por anticipado o cancelar la deuda adquirida. En estos casos, la institución acreedora sólo cobrará los intereses devengados hasta el día de pago.

Los créditos atados quedan terminantemente prohibidos. En los préstamos para vivienda, los usuarios quedan en completa libertad de adquirir la vivienda que deseen o de contratar los servicios de los ingenieros o constructores a quienes les encomienden las obras a realizar; es decir, que legalmente ya no se podrá --condicionar los créditos al compromiso de adquirir los terrenos o casas o apartamentos en determinadas lotificaciones o colonias, --o que las obras de edificación, reparación, mejora o ampliación de viviendas, se encomienden a personas previamente seleccionadas por la institución crediticia. Por otra parte, los deudores podrán escoger sin ninguna cortapisa al Notario ante el cual se celebrará el contrato respectivo.

En cuanto a los intereses de las cuentas de ahorro se obliga,

a los bancos y demás instituciones de crédito, a calcularlos sobre saldos diarios de las mismas. Anteriormente, se acostumbraba a calcularlos sobre el saldo mínimo alcanzado dentro del período de capitalización, lo cual, además de representar un verdadero engaño que se le hacía al ahorrante, implicaba que el interés -- que realmente pagaban era muy inferior al 4% que legalmente tenían que abonar; y, en el caso que la cuenta se cancelara antes de la fecha de capitalización, el cliente perdía en su totalidad los intereses devengados. En esta forma, por una parte, los premios y regalías que con tanto despliegue de propaganda anuncian, en realidad se financian con los intereses no pagados y, por la otra, les reporta un incremento de utilidades.

En cuanto al sistema de préstamo y ahorro, que consiste en la obligación que se le impone al deudor de depositar en una cuenta de ahorro congelada determinado porcentaje del crédito que se le concede, generalmente la cuota depositada oscilaba entre un 30% y un 50% del capital prestado. En la Ley este sistema no quedó en forma expresa prohibido ni regulado. Sin embargo, encontramos ciertas disposiciones que podrán permitir su erradicación, como por ejemplo, en el Capítulo V, Sección A - Depósitos de Ahorro, - Art. 66, se prescribe, entre otras cosas, que los depósitos de ahorro son retirables a voluntad del depositante. En dicho sistema, el "depositante" no puede hacer retiros hasta que la deuda esté totalmente cancelada, lo cual entra en flagrante contradicción con lo que establece la Ley. Es previsible que los bancos, tomando en cuenta la necesidad que tienen los usuarios del crédito, les impongan sus propias condiciones, las cuales aparecerán-

encubiertas de legalidad, pero en el fondo no serán más que violaciones de la Ley.

3.-INCIDENCIA DE LA LEY EN EL DESARROLLO ECONOMICO.

Es condición esencial para acelerar el desarrollo económico - la transformación general de la estructura económica, social y política del país. Dentro del conjunto de obstáculos que se erigen para el desarrollo, podemos mencionar la baja productividad del trabajo, la cual es consecuencia de que los ahorros sociales disponibles no se empleen en la cuantía necesaria a fines productivos. En este sentido, las prescripciones que contiene la Ley, - cuya finalidad es la reorientación del crédito, serán un elemento coadyuvante al desarrollo, pero en todo caso sus efectos estarán limitados por la estrechez del mercado interno, que, a su vez, es efecto, principalmente, de la actual estructura de propiedad privada sobre la tierra y mientras dicha estructura no se rompa, el papel de la inversión productiva será muy limitado.

Por otra parte, el aumento de los ahorros sociales y por ende de los recursos para la inversión real, es un efecto y no una causa del desarrollo económico, pero dialécticamente el efecto también influye sobre su causa, es decir, que ambos aspectos están interrelacionados. En este orden de ideas, en la medida que un país se desarrolla aumentan las posibilidades de destinar parte del excedente del producto -ahorros sociales- a la inversión real, lo cual conduce necesariamente a un incremento en el ahorro social.

En consecuencia, una legislación bancaria como la que estamos comentando, o una sin las deficiencias que ella contiene, no po-

drá por sí sola cambiar la actual estructura productiva del país, ni mucho menos, eliminar los obstáculos que limitan su desarrollo económico. Sin embargo, si se cumplen las prescripciones que tienen por objeto la reorientación del crédito, en alguna medida se logrará el incremento de la producción e, incluso, su diversificación.

En el Capítulo I, apartado 4, que se refiere al desarrollo del sistema bancario y financiero, quedó demostrado que más del 60% del crédito bancario es a corto plazo -hasta un año-, es decir que es relativamente abundante para aquellas personas que pueden ofrecer la garantía que se les exige, en otras palabras, que tienen la adecuada capacidad de pago. Esta clase de créditos sirven para financiar el comercio exterior, las operaciones comerciales del mercado interno y los gastos de operación de la actividad agropecuaria e industrial, pero con esta clase de créditos no se pueden aumentar la cantidad de medios de producción ya existentes y por tanto, no se puede incrementar la capacidad productiva del país.

En la Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, se encuentran varias prescripciones que tienen por objeto aumentar el volumen de crédito a mediano y largo plazos, el cual deberá destinarse a actividades relacionadas con la agricultura, la ganadería, la industria, los transportes, la construcción y demás actividades productivas. En la medida que se aumente el crédito destinado a dichas actividades, la economía nacional saldrá beneficiada.

Los plazos de los créditos se determinan en relación a la ma-

yor o menor estabilidad de los recursos financieros; así, por ejemplo, la cantidad de crédito a mediano y largo plazo que pueden ofrecer las instituciones de ahorro, de capitalización, de crédito hipotecario y financieras de empresa, no tienen límite previamente establecido dentro de la capacidad económica de cada institución, pero sí se establece límite para los créditos a corto plazo. En esta forma la Ley garantiza que la mayor parte de los ahorros captados por dichas instituciones se canalice a actividades productivas.

Por otro lado, encontramos otras prescripciones que tienden a estimular el ahorro. La parte del ingreso que algunas personas no gastan, ni invierten, que no es depositado en las instituciones de crédito, es atesoramiento, es decir, son recursos que no entran a la circulación, no son utilizados por las personas que los necesitan para satisfacer necesidades personales o para invertirlos. Para que dichos recursos se conviertan en ahorros sociales es imprescindible que sean captados por el sistema bancario y financiero.

El tratamiento preferencial que la Ley da a los depósitos de ahorro, es previsible que determine un aumento en la actual tasa de crecimiento de dichos depósitos, mediante el desplazamiento de fondos colocados a la vista a cuentas de ahorro e induciendo a las personas que atesoran a depositar sus recursos monetarios, transitoriamente libres, en las instituciones de crédito, lo cual permitirá a estas instituciones contar con mayores recursos, más o menos estables, para ser destinados a actividades productivas.

Según la Ley los fondos que el público no retira de los bancos sino después de transcurrido algún tiempo, deben ser colocados a mediano y largo plazo; puede pensarse que esta exigencia inducirá a los dueños de las instituciones de crédito a seguir una política aún más conservadora, e incluso a restringir el crédito. Esta eventual situación consideramos que es difícil que se presente, debido a que la Ley en forma expresa establece los límites de los créditos a corto plazo, los cuales, salvo autorización del Banco Central, no podrán exceder del 20% de la respectiva cartera de crédito y, según el caso, del 25% de la reserva de capitalización de los títulos en vigor, del 25% del volumen global de cédulas que tengan en circulación, en todos los casos, de las dos cifras la que sea menor; y lo que es más decisivo aún, si los bancos restringen el crédito a mediano y largo plazo se incrementará indebidamente su liquidez, lo que significará que cuantiosos recursos queden ociosos en las cajas fuertes de los bancos y que por lo tanto las utilidades que obtienen tiendan a disminuir, pero como el objetivo fundamental de las instituciones de crédito es la de lograr la máxima ganancia, tal situación entraría en contradicción con dicho objetivo.

El Banco Central, antes de entrar en vigencia la Ley, llevó a cabo el control cuantitativo y cualitativo del crédito a través, fundamentalmente, de los topes de cartera y de los aumentos de los cupos de redescuento para atender la demanda de créditos destinados a la actividad productiva y a la exportación.

Las prescripciones que contiene la Ley con la finalidad de controlar en forma cuantitativa y cualitativa el crédito, en el ca-

so de que dichas prescripciones no sean burladas, incuestionablemente determinarán la reorientación del crédito y en alguna medida se podrá lograr incrementar la tasa de crecimiento de la economía nacional.

4.- LIMITACIONES EN LA APLICACION DE LA LEY

La Ley da amplias facultades al Banco Central de Reserva y a la Superintendencia de Bancos y Otras Instituciones Financieras, para dictar todas las medidas que sean necesarias para el fiel cumplimiento de la Ley. La Superintendencia, de acuerdo a las leyes, ejerce la inspección y vigilancia permanente de las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares; vigila que dichas instituciones cumplan con la Ley y las disposiciones emanadas del Banco Central; y, además, está facultada para abrir de oficio los informativos correspondientes para que el Ministerio de Economía, conforme a la Ley, imponga las sanciones a que se hagan acreedoras las instituciones infractoras.

Al analizar la actual composición de la Junta Directiva del Banco Central hemos afirmado que no es una garantía para que el Banco pueda cumplir con su función pública, pues los intereses que prevalecen son los de los grupos minoritarios. Por otro lado, la Superintendencia es una dependencia del Banco Central, lo cual no le permite tener la libertad necesaria para actuar independientemente de la política que siga la Junta Directiva del Banco. En este sentido surgen serias dudas sobre la efectiva aplicación de la Ley.

Para evitar que intereses creados entorpezcan la fiel aplicación de la nueva legislación sobre instituciones de crédito, era

imprescindible que a su vez se tomaran otras medidas, entre e --
llas mencionamos las siguientes: la modificación de la Ley Orgá--
nica del Banco Central; en lo relativo a eliminar de la Junta Di--
rectiva a los representantes de los sectores minoritarios; y la
de concederle a la Superintendencia más autonomía, desligándola--
como dependencia del Banco Central, facultándola expresamente pa--
ra ejercer vigilancia sobre dicho Banco y la de poder tomar to--
das las medidas necesarias para corregir cualquier situación a --
normal que se presente en el desempeño de su función pública.

C O N C L U S I O N E S

1.- El proceso del desarrollo del capitalismo en El Salvador--
es inverso al camino que han seguido los países capitalistas más
desarrollados, en los cuales el proceso se inició en las ciuda --
des y posteriormente pasó al campo. En nuestro caso, por el con--
trario, el proceso de acumulación de capital se inició en la a--
gricultura y, más concretamente, en las plantaciones añileras, --
primero, y posteriormente en las fincas de café y, en menor gra--
do, en las plantaciones de caña y algodón; pasando después, en --
forma de capital monetario, a invertirse en la banca, el gran co--
mercio y la industria.

2.- El desarrollo económico "hacia afuera" ha determinado un--
desarrollo capitalista profundamente deformado y dependiente. En
estas circunstancias, nuestra economía es muy vulnerable a las --
alzas y bajas de los precios en el mercado internacional de sus--
principales productos de exportación: café, algodón y azúcar.

3.- El proceso de formación y desarrollo del sistema bancario

ha estado determinado por las necesidades crediticias de la economía de exportación y en las últimas décadas se han agregado las necesidades financieras del gran comercio y de la industria.

4.- El surgimiento y desarrollo del sistema bancario del país, consolidó definitivamente el dominio económico y político de los grandes terratenientes y comerciantes.

5.- Por casi un siglo, las familias propietarias de los bancos han impuesto su voluntad evitando que el Estado, en forma efectiva, fiscalice y regule el negocio bancario, uno de los más lucrativos que existe en el país.

6.- La crisis económica de los años 30 puso al descubierto la inconsistencia del sistema bancario nacional.

7.- La fundación del Banco Central y del Banco Hipotecario fue un paso positivo, pero la extrema ideología liberal de las personas que hicieron los estudios previos y la de sus promotores (Mr. Powell llegó hasta considerar como peligrosa la ingerencia del gobierno en el Banco Central), determinó que se estructuraran en una forma tal que vinieron a reforzar el dominio económico y político de los grupos minoritarios.

8.- La nacionalización del Banco Central se desvirtuó al permitir que en la Junta Directiva estuvieran representados los intereses oligárquicos, que son precisamente los que predominan.

9.- En relación a los plazos, la banca comercial ha seguido una política extremadamente conservadora. La mayor parte del crédito que se otorga es a corto plazo, por ser el más seguro y el que reporta mayores utilidades. Por otro lado, las exigencias de garantías reales han sido excesivas, lo que ha impedido que las perso -

nas que más necesitan del crédito no tengan acceso a él.

10.- En la actualidad, el mayor volumen del crédito se destina al comercio. El crédito que se destina a la industria continúa -- siendo reducido, y su mayor parte es otorgado a corto plazo; es decir, destinada a gastos de operación y no a la ampliación de las -- empresas ya existentes o al establecimiento de nuevas empresas.

11.- Los bancos comerciales desempeñan un papel rector dentro -- del sistema; las instituciones no bancarias tienen un desarrollo -- incipiente.

12.- La política crediticia de los bancos comerciales se puede medir no en función de los beneficios que le ha reportado a la economía nacional, sino en función de las utilidades obtenidas.

13.- Al entrar en vigencia la Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, por primera vez se cuenta en el país -- con un instrumento jurídico, casi completo, para fiscalizar y regular las operaciones de las instituciones crediticias.

14.- La Ley, por sí sola, no cambiará la actual estructura productiva del país. Para garantizar una mejor asignación de los recursos productivos, se hace indispensable complementar la Ley con otros instrumentos de carácter fiscal.

RECOMENDACIONES

1.- Para que las instituciones de crédito cumplan con la función pública que les es propia, es condición sine qua non que se proceda a su nacionalización. La administración de los ahorros de la sociedad y del crédito no deben estar en manos de particulares. Las instituciones crediticias trabajan, fundamentalmente, con los-

dineros del público y, por tanto, pública tiene que ser la propiedad de dichas instituciones.

La nacionalización del sistema crediticio, entre otras, tendría las ventajas siguientes:

- I - Aprovechar las exorbitantes ganancias que actualmente tienen las instituciones privadas, para incrementar el crédito y/o aumentar la inversión real del Estado.
- II - Garantizar una mejor orientación del crédito, mediante la efectiva coordinación de la política económica y monetaria del Estado.
- III - Suprimir de raíz las actuales fallas del sistema, en particular, la alta concentración del crédito, el régimen de excesivas garantías reales, la preferencia por los créditos de fácil recuperación y la nula prestación de servicios técnicos a los usuarios del crédito.

2.- Mientras no se proceda a la nacionalización del sistema crediticio, es imprescindible, para garantizar el fiel cumplimiento de la Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, tomar las medidas siguientes:

- I - Modificar la Ley Orgánica del Banco Central, en lo relativo a eliminar de la Junta Directiva a los representantes de los intereses oligárquicos y permitir, en cambio, una representación significativa de los intereses nacionales.
- II - La Superintendencia de Bancos y Otras Instituciones Financieras debe tener más autonomía, para lo cual es indispensable desligarla del Banco Central, al mismo tiempo que se le faculte expresamente para fiscalizar las operaciones de di-

cho Banco y la de poder tomar todas las medidas que sean necesarias para corregir cualquier situación anómala que se presente en el desempeño de la función pública del Banco Central. Además su actividad fiscalizadora sobre la banca privada debe de ser más efectiva en el sentido de superar las deficiencias e irregularidades que se han presentado.

3.- La Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares debe reformarse, principalmente en los aspectos siguientes:

- I - Introducir un sistema más flexible de garantías, dándole preferencia a la solvencia moral del usuario y a la factibilidad del proyecto de inversión, relegando a segundo término la garantía real. En esta forma se podrá aumentar el actual número de usuarios del crédito.
- II - Incluir la obligatoriedad de las instituciones crediticias de prestar la necesaria asistencia técnica a los pequeños y medianos productores.
- III - Incluir en la Ley un conjunto de prescripciones que garanticen una distribución más adecuada de los servicios del crédito, es decir, que las instituciones crediticias no se conformen con esperar al posible cliente, sino que de manera preferente lleven los servicios al lugar en que residan los potenciales usuarios.
- IV - Prohibir terminantemente el establecimiento de nuevas agencias o sucursales de bancos extranjeros y limitar hasta donde sea posible las operaciones que puedan realizar las que ya están operando en el país.
- V - Incluir en la Ley una escala de prioridades en la orienta -

ción del crédito, la cual debe de estar enmarcada dentro de un plan definido de desarrollo.

4.- De no ser posible la reforma que se menciona en el apartado V de la recomendación anterior o mientras no se lleve a cabo dicha reforma, el Banco Central y CONAPLAN deben, dentro de sus atribuciones, formular la escala de prioridades en la orientación del crédito a que deben de sujetarse las instituciones crediticias.

5.- Independientemente a la nacionalización del sistema crediticio, las instituciones estatales y paraestatales deben de centralizarse en instituciones bancarias especializadas, para superar la actual dispersión de esfuerzos y la falta de coordinación. Además, de que en esta forma podrían captar el ahorro público y parte del ahorro privado, lo cual determinaría un mejor desempeño en las funciones que actualmente tienen encomendadas.

INSTITUCIONES CONSIDERADAS COMO FINANCIERAS POR
EL BANCO CENTRAL DE RESERVA DE EL SALVADOR

INSTITUCIONES BANCARIAS

Banco de Comercio de El Salvador
Banco Capitalizador
Banco de Londres y Montreal
Banco Hipotecario de El Salvador
Banco Salvadoreño
Banco Agrícola Comercial de El Salvador
Banco de Crédito Popular, S.A.
First National City Bank.

INSTITUCIONES NACIONALES DE SEGUROS Y
DE CAPITALIZACION

La Centro Americana, S.A.
Compañía General de Seguros, S.A.
Inversiones Comerciales, S.A. 1/
Seguros e Inversiones, S.A.
La Auxiliadora, S.A.
Banco Capitalizador - Departamento
de Capitalización

INSTITUCIONES EXTRANJERAS DE SEGUROS

Pan American Life Insurance Company
American Life Insurance Company
Comercial Union Assurance Co. Ltd. de
Londres
The Hanover Insurance Company
Los Países Bajos
The Northern Assurance Company Limited
The Yorkshire Insurance Company Limited
General Accident Fire and Life Assurance
Corp. Ltd.
Roya Insurance Company Limited
Helvetia, Compañía Suiza de Seguros con
tra Incendios
C.T. Bowring & Müir Beddal (Home) Ltd.
America Compañía General de Seguros, S.A.
Cooper Gay and Company Limited
Aliance Assurance Company Limited

OTRAS INSTITUCIONES FINANCIERAS

Instituto Salvadoreño de Fomento Industrial
Financiera Nacional de la Vivienda 2/
Federación de Cajas de Crédito
Administración de Bienestar Camposino
Compañía Salvadoreña de Café, S.A.
Financiera Agrícola Comercial, S.A.
Crédito Industrial y Comercial, S.A.
Financiera de Desarrollo e Inversión, S.A.
Financiera Comercial e Industrial, S.A.

1/ Según decreto legislativo Nº 403 de 17-VI-69, las pólizas y con
tratos de esta compañía se dieron por terminados en ese mismo -
mes. 2/ Incluye tres Asociaciones de Ahorro y Préstamo.

AHORRO EN EL SECTOR FINANCIERO NACIONAL 1/

ANEXO Nº 2

DEPOSITOS, RESERVAS MATEMATICAS Y OTRAS OBLIGACIONES EN LAS
INSTITUCIONES FINANCIERAS SEGUN CONCEPTO
(Final del ejercicio 1967)

CONCEPTOS	Total	%	Bancos	Compañías de Seguros y Capitalización	Estatales	Semi-estatales	Privados
T O T A L	<u>375 849 006</u>	<u>100.0</u>	<u>304 731 162</u>	<u>55 067 712</u>	<u>1 500 000</u>	<u>1 926 102</u>	<u>12 634 030</u>
Depósitos:	<u>238 336 650</u>	<u>63.4</u>	<u>223 440 072</u>	<u>4 327 100</u>	--	<u>677 740</u>	<u>9 891 738</u>
De Ahorro	<u>114 710 046</u>	<u>30.5</u>	<u>102 879 119</u>	<u>1 939 189</u>	--	--	<u>9 891 738</u>
A Plazo	<u>120 560 953</u>	<u>32.1</u>	<u>120 560 953</u>	--	--	--	--
Otros Depósitos	<u>3 065 651</u>	<u>0.8</u>	--	<u>2 387 911</u>	--	<u>677 740</u>	--
Reservas Matemáticas	<u>50 740 612</u>	<u>13.5</u>	--	<u>50 740 612</u>	--	--	--
Títulos Valores y Otras Obligaciones	<u>86 771 744</u>	<u>23.1</u>	<u>81 281 090</u>	--	<u>1 500 000</u>	<u>3/ 1 248 362</u>	<u>2 742 292</u>

1/ AHORRO EN EL SECTOR FINANCIERO NACIONAL. Se considera Ahorro en el Sector Financiero Nacional, el capital -- puesto a disposición de bancos y otras instituciones estatales, semi-estatales y privadas, consideradas como "financieras" por el Banco Central de Reserva de El Salvador, destinado a obtener utilidades, directa o indirectamente, mediante la ganancia de intereses.

2/ Depósitos en las Asociaciones de Ahorro y Préstamo, excluidos los del sector financiero.

3/ Valores garantizados por el Estado (excluida la tenencia del sector financiero).

FUENTE: Estados Financieros e informes enviados por las instituciones. - Publicado en la Revista Estadísticas Seguros Fianzas Capitalizaciones - 1967.

DEPOSITOS, RESERVAS MATEMATICAS Y OTRAS OBLIGACIONES EN
LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS SEGUN CONCEPTO
Final del Ejercicio 1968
(En Colones)

CONCEPTOS	TOTAL	%	Bancos	Compañías de Seguros y Capitalización	Estatales	Semi-estatales	Privadas
T O T A L	<u>410 638 652</u>	<u>100.0</u>	<u>331 397 154</u>	<u>58 168 594</u>	<u>1 500 000</u>	<u>2 231 614</u>	<u>17 341 290</u>
Depósitos:	<u>255 789 419</u>	<u>62.3</u>	<u>234 170 173</u>	<u>4 707 244</u>	--	<u>759 485</u>	<u>16 152 517</u>
De Ahorro	127 588 895	31.1	108 987 441	2 448 937	--	--	16 152 517 <u>2/</u>
A Plazo	125 182 732	30.5	125 182 732	--	--	--	--
Otros Depósitos	3 017 792	0.7	--	2 258 307	--	759 485	--
Reservas Matemáticas	<u>53 461 350</u>	<u>13.0</u>	--	<u>53 461 350</u>	--	--	--
Valores y Otras Obligaciones	<u>101 387 883</u>	<u>24.7</u>	<u>97 226 981</u> <u>3/</u>	--	<u>1 500 000</u> <u>3/</u>	<u>1 472 129</u>	<u>1 188 773</u>

1/ AHORRO EN EL SECTOR FINANCIERO NACIONAL. Se considera Ahorro en el Sector Financiero Nacional, el capital puesto a disposición de bancos y otras instituciones estatales, semi-estatales y privadas, consideradas como "financieras" por el Banco Central de Reserva de El Salvador, destinado a obtener utilidades, directa o indirectamente, mediante la ganancia de intereses. Las cifras excluyen el capital puesto a disposición de dichas instituciones financieras por parte de ellas mismas.

2/ Depósitos en las Asociaciones de Ahorro y Préstamo.

3/ Valores garantizados por el Estado

FUENTE: Estados Financieros e informes enviados por las instituciones. Publicado en ESTADISTICAS SEGUROS FIANZAS CAPITALIZACION - 1968.

AHORRO EN EL SECTOR FINANCIERO NACIONAL 1/

DEPOSITOS, RESERVAS MATEMATICAS Y OTRAS OBLIGACIONES EN
LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS SEGUN CONCEPTO
Final del Ejercicio 1969
(Colones)

CONCEPTOS	Total	%	Bancos	Compañías de Seguros y Capitalización	OTRAS INSTITUCIONES FINANCIERAS		
					Estatales	Semi-estatales	Privadas
T O T A L	<u>452 301 597</u>	<u>100.0</u>	<u>371 714 137</u>	<u>54 334 238</u>	<u>760 000</u>	<u>2 475 664</u>	<u>23 017 558</u>
Depósitos:	<u>286 112 095</u>	<u>63.3</u>	<u>260 763 737</u>	<u>2 145 245</u>	--	<u>777 319</u>	<u>22 425 794</u>
De Ahorro	144 235 067	31.9	121 792 123	17 150	--	--	22 425 794 2
A Plazo	139 084 281	30.8	138 971 614	--	--	112 667	--
Otros Depósitos	2 792 747	0.6	--	2 128 095	--	664 652	--
Reservas Matemáticas	<u>52 188 993</u>	<u>11.5</u>	--	<u>52 188 993</u>	--	--	--
Títulos Valores y Otras Obligaciones	<u>114 000 509</u>	<u>25.2</u>	<u>110 950 400 3/</u>	--	<u>760 000 3/</u>	<u>1 698 345</u>	<u>591 764</u>

1/ AHORRO EN EL SECTOR FINANCIERO NACIONAL.- Se considera ahorro en el Sector Financiero Nacional el capital puesto a disposición de bancos y otras instituciones estatales, semi-estatales, consideradas como "financieras" por el Banco Central de Reserva de El Salvador, destinado a obtener utilidades, directa o indirectamente, mediante la ganancia de intereses. Las cifras excluyen el capital puesto a disposición de dichas instituciones financieras por parte de ellas mismas.

2/ Depósitos en las Asociaciones de Ahorro y Préstamo.

3/ Valores garantizados por el Estado

FUENTE: Estados Financieros e informes enviados por las instituciones, Publicado en Estadísticas Seguros Fianzas Capitalización - 1969 - Nº 7.

B I B L I O G R A F I A

- Proyecto de Ley General de Bancos y su Exposición de Motivos. Mr. W.W. Renwick y Dr. L. Quiñónez. Imprenta Nacional. 1926
- Dictamen del Profesor Gaston Jeze. Publicación mimeografiada. Noviembre 1930.
- Evolución Monetaria Salvadoreña. Alfonso Rochac, Pedro S. Fonseca, John Parke Young. Instituto de Estudios Económicos. Facultad de Economía. Universidad de El Salvador. Marzo 1961.
- Informes y Proyectos de Mr. F.F.J. Powell. Publicación del Banco Central de Reserva de El Salvador. Marzo 1934.
- Estructura Bancaria y Política Monetaria de El Salvador. Javier Márquez y Eduardo Montealegre. Revista Economía Salvadoreña Nº 3. Facultad de Economía. Universidad de El Salvador. 1953
- El Crédito Agrícola en El Salvador. Informe Preliminar. Vol. I y II. Publicación del Banco Hipotecario de El Salvador. 1966
- Historia del Crédito y la Política Crediticia de El Salvador en el siglo XX. Oscar Quinteros O., René G. Fuentes y José R. Hernández Urrutia. Instituto de Estudios Económicos. Facultad de Economía. Universidad de El Salvador. Revista Nº 23-24. Enero-Dic. 1961
- Características del Sistema Comercial Bancario de El Salvador. Tesis presentada por Gilberto Cabezas Castillo, previa opción al título de Licenciado en Economía. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de El Salvador. Mayo 1970.
- El Papel del Sistema Financiero en el Desarrollo Económico Nacional. Tesis presentada por Antonio Azucena Fuentes, previa opción al título de Licenciado en Economía. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de El Salvador. Mayo 1970.
- Comentario al Proyecto de Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares. Revista Economía Salvadoreña Nº 35. Enero-Junio 1967. Instituto de Estudios Económicos. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de El Salvador.
- Proyecto de Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares. Ministerio de Economía, República de El Salvador. Publicación Mimeografiada. Diciembre 1967.
- Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares. Publicaciones del Banco Central de Reserva de El Salvador. Diciembre 1970.
- Revistas Mensuales del Banco Central de Reserva de El Salvador.
- Memorias del Banco Central de Reserva de El Salvador

Ley y Estatutos del Banco Hipotecario de El Salvador. Publicación del Banco Hipotecario. Julio 1956.

Ley de Fundación y Estatutos del Banco Central de Reserva de El Salvador. Publicación del Banco Central.

Ley Orgánica del Banco Central de Reserva de El Salvador. Publicación del Banco Central. Abril 1968.

Ley de Reorganización de la Banca Central de la Nación. Publicación del Banco Central de Reserva de El Salvador. Mayo 1961.

A un año de la Nacionalización de la Banca Central. Ing. Francisco Aquino. Publicación del Banco Central de Reserva de El Salvador.
