



LA REFORMA DEL SISTEMA FINANCIERO VENEZOLANO

Carlos Rafael Silva

El ejecutivo Nacional ha sometido a la consideración del Congreso de la República un conjunto de leyes con el propósito de reformar integralmente el sistema financiero venezolano. Las mismas forman parte de las modificaciones programadas para ajustar la economía venezolana y el sector pertinente a otros parámetros y orientaciones con miras a su actualización y modernización. Constituyen igualmente un compromiso contraído por nuestro gobierno con los organismos financieros internacionales (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional y Banco Interamericano de Desarrollo) ante los cuales gestionaron los funcionarios calificados del Gobierno un crédito para realizar la reforma del sistema financiero.

De los proyectos de leyes consignados ante el Congreso, los más importantes son, en mi concepto, los correspondientes a la Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito, La Ley Orgánica del Banco Central de Venezuela, La Ley Especial de la Superintendencia de Bancos y demás Instituciones Financieras y la ley del Fondo de Garantía de Depósitos y Protección Bancaria. Estas leyes son las que tienen más vasto alcance y trascendencia, en tanto que las otras regulan aspectos parciales de la actividad financiera o de las instituciones que rigen a éstas. Las Leyes sobre Mercado de Capitales, La del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamos y las Empresas de Seguros no habían sido presentadas al Congreso Nacional al momento de elaborar estos comentarios. Por esos motivos limitaré mis

apreciaciones a las cuatro leyes anteriormente mencionadas. Pienso que las cámaras Legislativas, al momento de deliberar sobre los proyectos sometidos a su consideración y pronunciarse política y técnicamente sobre la materia, deben adoptar decisiones concretas sobre los siguientes aspectos:

En primer término, la **técnica legislativa** a aplicar en el caso de la Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito. El proyecto ahora consignado por el Ejecutivo utiliza la forma seguida por la Ley de Bancos de 1940, conforme a la cual los Bancos y demás Institutos de Crédito pueden hacer todas las operaciones juzgadas propias de ellas, con las únicas limitaciones derivadas de las prohibiciones expresamente señaladas en la Ley. Esto contrasta con la técnica legislativa aplicada en 1961, cuando al regular las actividades de los Bancos y demás institutos de crédito se acogió el principio de señalar en forma expresa las operaciones que podrían efectuar cada uno de los bancos y demás instituciones crediticias regidas por esa ley. La técnica utilizada está más acorde con el principio general de derecho privado, según el cual los particulares pueden hacer todo aquello que las leyes no les prohíba. Sin embargo, en materia de bancos y demás instituciones afines se acepta el criterio de que por ser una actividad privada **sui géneris**, al realizarse fundamentalmente con fondos del público, los gobiernos de todos los países del mundo participan activamente en la supervisión y regulación de sus operaciones dado que los eventuales fracasos de las instituciones financieras suelen tener incidencia adversa sobre el fisco, sobre los fondos depositados por el público y sobre la confianza pública en las instituciones crediticias. En todo caso, independientemente del criterio que se adopte en esta materia, lo importante es evitar que a propósito del cambio de técnica legislativa se omitan algunas regulaciones vigentes que son convenientes al buen funcionamiento del sistema financiero.

El segundo aspecto sustantivo respecto al cual habrá de pronunciarse el Congreso Nacional es el concerniente a **si se mantiene el principio de la especialización bancaria**, característico de la legislación vigente, o si se aplica el criterio de autorizar múltiples operaciones en las instituciones crediticias. El proyecto trae un enfoque mixto porque, por una parte, mantiene el principio de la especificación al prever normas específicas para cada uno de los

segmentos integrantes del sistema financiero global. Pero, por otra parte, autoriza la creación de los llamados bancos universales facultados para realizar todas las operaciones que individualmente puedan acometer las instituciones especializadas.

Un tercer aspecto de gran trascendencia política y económica sobre el cual habrán de pronunciarse las Cámaras Legislativas es el concerniente a **que función predominante se aspira de nuestro sistema financiero**. Al respecto puede distinguirse si ha de cumplir un papel fundamental de intermediación financiera, vale decir, captar fondos del público a través de diversos mecanismos, para prestarlos a terceros, o si se quiere que estas instituciones se ocupen más en la inversión directa de sus propios recursos o de los del público. En la legislación vigente impera un régimen mixto, el cual subsiste en la reforma proyectada. Pero da la sensación de que ahora se amplían las facultades para invertir directamente, no sólo a través de los institutos especializados de crédito como los bancos de inversión, sino también mediante los bancos universales que pueden realizar todas las operaciones propias de aquellos y de los demás contemplados en el proyecto. Ese aspecto es de gran trascendencia por sus repercusiones en el proceso de concentración de la riqueza y del control de las actividades económicas en general.

Un cuarto aspecto que debe ameritar reflexión de parte de nuestros legisladores es el concerniente a las **mayores exigencias patrimoniales** previstas en el proyecto para cada uno de los bancos o demás institutos de crédito enumerados en el proyecto de ley. En principio, la exigencia de mayores capitales está plenamente justificada en la actualidad por la devaluación de nuestro signo monetario. Es obvio que ahora se requieren recursos propios mucho mayores para iniciar las actividades de un banco u otro instituto de crédito habida cuenta del costo de los locales, equipos, mobiliario, remuneración de personal y otros gastos usuales de todas las actividades económicas. No obstante, el criterio tradicional de nuestra legislación en esta materia era el de prever cantidades moderadas como mínimos del capital requerido para constituir u operar un banco, dejando a discreción del Ejecutivo exigir mayores sumas que el mínimo a los fines de la decisión gubernamental. En el caso del proyecto que comentamos se preven montos que van desde cien millones de bolívares para las sociedades de capitalización hasta llegar a un mil

quinientos millones de bolívares como capital mínimo cuando se trate de bancos universales. Ya los bancos comerciales de provincia han dejado saber la imposibilidad en que se encuentran para cubrir los mínimos de capital requeridos para actuar como bancos universales y quizás también en otras instituciones reguladas en el proyecto. Bueno es tener presente que la solidez de los bancos y otras instituciones crediticias no depende sólo y, ni siquiera principalmente, de sus capitales sino de la calidad de sus activos.

Precisamente, en relación a lo expresado con anterioridad,, encuentro sensata la disposición del proyecto según la cual **los requerimientos de capital en lo sucesivo se vincularán con los activos del banco y no con los pasivos**. Conforme a la tradición Venezolana y a la legislación vigente, los requerimientos patrimoniales se han determinado en función de la cuantía de las obligaciones asumidas por el banco u otro instituto de crédito, especialmente la recepción de fondos del público. Ahora, según el proyecto, esa relación se establece con los activos del banco y es lógico que así sea, debido a que los bancos corren riesgo en la medida en que colocan o invierten sus fondos. Ese criterio ya estaba acogido en el proyecto de reforma bancaria elaborado en 1948, durante la época cuando desempeñó el cargo de Ministro de Hacienda Manuel Pérez Guerrero, siendo Presidente de la República Rómulo Gallegos.

Estoy de acuerdo con la idea prevista en el proyecto de transformar **las sociedades financieras en bancos de inversión**. Esta es una forma de estimular la canalización de las actividades de tales sociedades hacia el financiamiento de la producción y de colaborar en el proceso de inversión. Ese criterio estuvo presente en las reformas acometidas en el año 1958 cuando todo el mecanismo de captación y colocación de fondos por parte de las sociedades financieras correspondía a lo que en otros países se denominan bancos de inversión. Se discutió el uso de este vocablo pero se descartó por temor a confundir al público con variadas modalidades de bancos, ya que los legos en la materia no estarían en capacidad de distinguir entre un banco comercial, un hipotecario y otro de inversión, aparte de que también las sociedades de capitalización podrían llamarse bancos. En la práctica, dos sociedades financieras con crecido monto de operaciones y largo número de años de existencia orientaron sus actividades preferentemente hacia el crédito del

consumo.

Tengo mis reservas en cuanto a una disposición del proyecto que permite a los bancos y demás instituciones de crédito **abrir tantas oficinas como quieran**, con la sola condición de notificarlo posteriormente a la Superintendencia de Bancos y guardando cierta proporción entre los recursos patrimoniales del Banco y el número de oficinas de éstos. Estoy consciente de que a menudo los proyectos de un banco para establecer oficinas se ven entrabados por la tramitación a realizar ante las autoridades del ramo, pero los excesos de liberalidad en la materia pueden resultar perjudiciales a la solidez del sistema, al costo operativo y a la seguridad del mismo.

Bueno es tener presente que en la década de los 60 el Consejo Bancario Nacional encomendó a un experto internacional en cuestiones de seguridad bancaria el análisis de esta materia en el país. El experto contratado, después de examinar variados aspectos del tema llegó a la conclusión de que Venezuela era el país de América Latina con más alta proporción de oficinas bancarias por cantidad de habitantes. Esa situación se ha acrecentado con el transcurso de los años y hoy día da la sensación de se abren oficinas, más como expresión de una competencia interinstitucional que como reflejo de un requerimiento colectivo por los servicios bancarios. Para evitar excesos en el procesamiento administrativo podría establecerse un plazo prudencial para que el funcionario competente se pronuncie ante las solicitudes pertinentes.

Un aspecto crucial de la reforma financiera es el concerniente a la participación de la **banca externa** dentro de nuestro sistema bancario. El proyecto prevé un lapso de cinco años para igualar las condiciones de los bancos comerciales con capital extranjero con los nacionales. Muy variados argumentos se han invocado para modificar el régimen vigente en la materia. El primero de ellos y de carácter político global se fundamenta en que si ha habido apertura del país en el ámbito comercial e industrial, esta debe ser extensiva al sector financiero. La verdad es que el tratamiento otorgado a la apertura a los sectores comerciales e industriales es diferente a lo ocurrido con la actividad financiera. Esta última es más restringida y regulada universalmente por la función de intermediación financiera que cumplen los bancos y por la incidencia más vasta que sus

operaciones tienen sobre la economía en su conjunto. El Consejo Bancario Nacional contrató un estudio de legislación comparada relativo al tratamiento que le dan una serie de países del mundo occidental a las posibilidades del capital foráneo para participar en la Banca. El estudio en cuestión es muy interesante y muestra que no hay uniformidad en el tratamiento dispensado al capital extranjero cuando quiere incursionar en la banca doméstica de esos países. Coincidentalmente en el trabajo en cuestión se señala que Estados Unidos y Japón son los países con mayores restricciones a la posibilidad de que los capitales foráneos participen en su banca doméstica, precisamente los que aparecen más interesados en nuestra apertura en materia bancaria.

Hasta hace poco tiempo yo estaba ganando a la tesis de que la presencia de la banca extranjera en el país despertaba más temores y esperanzas de lo que podría ocurrir en la realidad. Sin embargo, creo que la situación está cambiando precisamente en estos momentos porque los países altamente industrializados están trasladando su competencia en el sector financiero a los mercados foráneos, entre ellos los países del Tercer Mundo. En los Estados Unidos está en marcha un proyecto de reforma a la legislación bancaria, uno de cuyos objetivos es facilitar y estimular la presencia de los bancos norteamericanos en el exterior debido a que de los treinta bancos más grandes del mundo, apenas figura uno norteamericano, Citicorp, el cual, por cierto, acaba de anunciar la suspensión del pago de dividendos a sus accionistas debido a las pérdidas en que ha incurrido. Los bancos europeos y asiáticos están igualmente ávidos de proyectar sus operaciones en el exterior y, recientemente, declaró un ejecutivo de un banco japonés el interés que ellos tienen por establecerse en Venezuela, a pesar de ser Japón uno de los países con un régimen más restringido a la presencia del capital extranjero en la banca. Al margen de las consideraciones de tipo general sobre la presencia de la banca extranjera en nuestro país, es bueno tener presente lo **argumentos específicos que se alegan en favor de su establecimiento**. En primer lugar, la de que en esa forma **tales bancos aportarán mayores capitales**. Esto no es necesariamente cierto. El negocio bancario, especialmente el de la banca comercial, no conlleva proveer grandes sumas de capital. Consiste fundamentalmente en operar con depósitos del público y, desde ese

punto de vista, es de presumir que incluso si los bancos comerciales extranjeros interesados en la economía nacional y que ya vienen actuando a través de sus representantes, podrían en lo sucesivo aportar menos capitales que en el pasado o en la actualidad, ya que ahora podrán prestarle a sus clientes con los recursos captados domésticamente y no con el aporte de sus capitales.

Otro argumento aducido por quienes abogan en favor de **la banca extranjera es que ésta presta a tipo de interés más favorable que la banca nacional** e ilustran con ejemplos del pasado la experiencia al respecto. Tal aseveración es parcialmente cierta y el motivo radica en que los bancos extranjeros tradicionalmente han tenido costos operativos mucho más bajos que los bancos nacionales debido a que éstos cuentan con una red de oficinas más esparcidas que la de los bancos extranjeros que usualmente se establecen sólo en las grandes ciudades donde también poseen sus oficinas las grandes empresas internacionales, su clientela preferida.

También se ha argumentado el **aporte tecnológico de la banca extranjera** como motivo en favor a su establecimiento en el país. En mi opinión, este argumento no tiene mucha consistencia en el sector financiero porque la tecnología bancaria ha sido copiada o utilizada intensamente en escala universal y no se guarda con el mismo secreto con que se guardan los avances tecnológicos en el área industrial o científica. Apenas si se puede admitir que uno u otro personaje extranjero aporta, más por su audacia o temeridad, innovaciones a las técnicas habituales de la banca doméstica.

La reciprocidad es otro argumento traído a colación a propósito de la banca extranjera. Se dice al respecto que debemos tolerar la banca extranjera en nuestro país porque también a la nuestra se le permite operar en ciertos países industrializados. Al respecto puede afirmarse, en primer término, que no hay posibilidad de reciprocidad entre desiguales. No es lo mismo la presencia de un importante banco comercial de un país industrializado en un país del Tercer Mundo que la actuación de un banco de un país en desarrollo en una nación altamente industrializada. Además, las autorizaciones que usualmente otorgan los países industrializados a los bancos del mundo en desarrollo es para que capte recursos de no residentes y sean prestados a no residentes. Cuando son autorizados a captar depósitos locales para prestarlos a residentes del país donde está

domiciliado el banco comercial, entonces son sometidos a continuas y casi discriminatorias fiscalizaciones y controles por parte de las autoridades competentes. Muy a menudo en esos países la actividad bancaria está regulada no sólo por las autoridades federales sino también por las locales, cada una de las cuales establece sus limitaciones específicas.

Esos y otros argumentos susceptibles de analizar me han llevado al convencimiento de que la norma del proyecto según la cual el funcionamiento de bancos comerciales extranjeros en Venezuela sería un proceso gradual, me parece la única aceptable si definitivamente se opta por su liberalización. Más aún, creo que la reforma en cuestión al régimen vigente sólo puede explicarse como reflejo de los compromisos internacionales contraídos por Venezuela que por una verdadera necesidad del país. La mayor liberalidad prevista para la eventual presencia del capital foráneo en las otras instituciones crediticias es comprensible, pero estoy convencido de que éstas son áreas que no interesan tanto al inversionista extranjero porque allí tendrían que aportar mayores recursos propios que los necesitados para la banca comercial y porque ésta es la que permite una mayor penetración en la vida económica doméstica.

Al margen de las consideraciones genéricas precedentes. hay algunos aspectos específicos del proyecto de ley comentado dignos de especial atención. Entre ellos, para la **banca hipotecaria** se prevé una mayor liberalización en el proceso de emisión de cédulas hipotecarias por parte de los bancos del ramo. Aparte de que el proceso inflacionario ha desincentivado colocar fondos en estos títulos concebidos para el financiamiento a largo plazo, el hecho es que las cédulas constituyen el instrumento ideal para que los bancos del ramo capten recursos del público y éste debe contar con la mayor seguridad para su inversión. La misma está dada por la cartera de créditos hipotecarios en poder de los bancos emisores de cédulas, complementada con el necesario control que debe ejercer la Superintendencia de Bancos, por lo que a solvencia concierne, y el banco Central en lo que se refiere a la posibilidad de absorción de dichos títulos por el mercado, régimen sustituido en el proyecto por la simple verificación de la solvencia por parte de los auditores externos, dejando a cargo de las correspondientes Juntas Directivas de los bancos interesados el determinar la oportunidad de la emisión

de las cédulas (Artículos 49 al 55 del proyecto). Pienso que este régimen debe ser objeto de un cuidadoso análisis antes de su aprobación.

En cuanto a las sociedades de capitalización, el proyecto trae toda una serie de normas para regular su funcionamiento. Si embargo, la decisión fundamental que debería adoptarse es la de si subsisten o no estas instituciones financieras. Esa disyuntiva estuvo presente en las deliberaciones de la Comisión encargada de elaborar el Proyecto de Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito de 1958 y subsiguientes. Entonces hubo un calificado asesor de la Comisión, Antonio Chávez Orozco, quien había presidido una empresa del ramo en Cuba y quién nos recomendó que la mejor decisión era acabar con las sociedades de capitalización, porque aparte de que no prestan ningún servicio que no pueda ser atendido por los otros institutos de crédito ya existentes en el país, se presta a numerosos fraudes al público que celebra los correspondientes contratos de capitalización. En esa época fue desechada la sugerencia porque ya estaban en el mercado algunas empresas de capitalización, no se tenía experiencia en Venezuela sobre las mismas y apenas estaban surgiendo otras instituciones de crédito que podrían llenar su cometido. En la actualidad, y después de haber sido intervenidas varias sociedades de capitalización, cuando existen otras instituciones que pueden suplir el crédito que ellas ofrecen, tal vez sea oportuno eliminar las sociedades de capitalización convirtiéndolas en otras instituciones de crédito de las ya existentes.

El establecimiento de normas que autorizan el funcionamiento de la **banca múltiple o universal** en Venezuela puede aceptarse como un paso de avance lógico dentro del proceso de modernización de nuestro sistema financiero. Corresponde a una etapa en la cual los bancos han tratado de acometer diversas operaciones financieras a través de una misma Institución, procurando aprovechar los beneficios de las economías de escala cuando se dispone de excelentes equipos de computación que permiten procesar con gran celeridad complejas y cuantiosas operaciones crediticias.

En la práctica, los diversos grupos financieros del país han venido operando como banca múltiple a través de un conjunto de empresas especializadas en las distintas áreas de la actividad crediticia, conforme al ordenamiento jurídico vigente en el país. Lo novedoso

ahora radica en que la multiplicidad de operaciones financieras que hasta ahora se acometían a través de diversas empresas que operaban individualmente, aún cuando con directrices comunes provenientes del grupo al cual pertenecen, ahora podrán actuar en las diversas áreas financieras a través de una sola institución.

Al mismo tiempo conviene revisar el alcance de las operaciones autorizadas a esa banca, tal es caso, por ejemplo, de permitir que los bancos de inversión y, consecuentemente, también los bancos universales pueden suscribir hasta el ciento por ciento del capital de las empresas que ellos promueven.

Dada la trascendencia de esta reforma específica, creo conveniente que antes de adoptar la decisión legislativa del caso sería deseable que se indaguen algunas experiencias que sobre la materia ya las ha habido en otros países (entre ellos México). Según el testimonio de una de las personas que integró la misión enviada hace ya algún tiempo por el Consejo Bancario Nacional a la ciudad de México con el propósito de conocer los resultados de la adopción de la banca múltiple en aquel país, los mismos no habían sido del todo satisfactorios.

El establecimiento de la banca múltiple exige una mayor eficiencia en los organismos gubernamentales de supervisión porque la especialización permite identificar mejor el riesgo financiero que cuando se trata de las operaciones globales en las cuales la procedencia de los fondos y el uso de los mismos es algo más complicado de precisar.

Prevee dos aspectos que es necesario analizar con profundidad. El primero, tiene que ver con el monto de capital exigido para operar en el área de la Banca Universal. El segundo, es el concerniente al plazo que se da para la eventual conversión de un banco comercial ya establecido a Banca Universal. El plazo de un año indicado al respecto dentro del proyecto de ley luce como muy breve para satisfacer el correspondiente requerimiento.

En cuanto a la **Ley de Superintendencia de Bancos y demás Instituciones Financieras**, estoy de acuerdo con la concepción global del proyecto orientada a dotar a este organismo de un mayor jerarquía institucional, de autonomía financiera y ampliar sus facultades. Esto es consecuencia lógica de la enorme expansión registrada por nuestro sistema financiero y de las complejidades del

mismo, todo lo cual exige una simultánea mejora y perfeccionamiento de las instituciones de supervisión y fiscalización del sistema bancario. La falta de esa correlación es perjudicial a la solidez del sistema. Precisamente, en un interesante artículo publicado en la Revista de la Federación Latinoamericana de Bancos (FELABAN) correspondiente a los meses de abril-junio de 1991 se señala, a propósito de la experiencia chilena, que uno de los problemas que confrontó el sistema bancario de ese país, después de 1974, traducido en la quiebra de una serie de instituciones y de la necesidad de crear un sistema de seguro de facto bancario a que se vio precisado el Gobierno fue la ausencia de una modernización de sus organismos de fiscalización, paralela a la liberación propiciada en la actividad financiera.

Para nadie es un secreto que el desarrollo de nuestra Superintendencia de Bancos ha quedado rezagado respecto a la expansión del sistema financiero venezolano, impidiendo que sus funciones de vigilancia, inspección y fiscalización sean cubiertas a cabalidad por carencia de recursos, a pesar del esfuerzo realizado por la mayoría de quienes han tenido a su cargo tan delicada responsabilidad.

Pero a propósito del robustecimiento institucional de la Superintendencia de Bancos en la versión última del proyecto hay cierta contradicción entre el anuncio de dotar al organismo de mayores facultades y de proveerlo de más vastos recursos, al mismo tiempo que se supedita la decisión del superintendente a la opinión vinculante de un Consejo Consultivo integrado por el Ministro de Hacienda, el Presidente del Banco Central, el Presidente del Fondo de Garantía de Depósito y Protección Bancaria y el propio Superintendente. Da la impresión de existir temor de otorgarle a ese funcionario competencias que se habían previsto en versiones anteriores del proyecto de ley. En mi concepto, la oportunidad en que procede recabar la opinión del Consejo Consultivo debería limitarse a aquellos casos de mucha trascendencia, entre ellos:

- a) La intervención, disolución y liquidación de entes financieros
- b) La revocatoria y suspensión de autorizaciones de operar esas instituciones, y
- c) La fijación de los requerimientos mínimos de capital para

operar determinadas instituciones crediticias .

Otras decisiones de la Superintendencia que tienen que ver con aspectos operativos de las instituciones bajo su supervisión, deberían quedar a cargo del Superintendente de Bancos asistido por su personal técnico. Una Superintendencia de Bancos manejada con criterio profesional, objetivamente y ceñida su actuación a disposiciones legales y técnicas propias de instituciones de esa naturaleza es la mejor garantía de respeto al ordenamiento jurídico y a las prácticas financieras que deben servir de base a la actuación de los banqueros profesionales y honestos. Más aún, la Superintendencia se convierte en un extraordinario servicio de auditoría externa de los mismos banqueros y son la mejor protección a los recursos del público confiados al sistema bancario.

El proyecto crea una contribución especial que deberán pagar los bancos y demás instituciones sometidos a la supervisión de la Superintendencia de Bancos la cual será determinada en función de los activos rentables de las Instituciones contribuyentes. Esta iniciativa ya la habían previsto los proyectistas de la Ley de Bancos de 1940, aún cuando no materializó en la realidad. La fórmula existe en algunos países y se exige como una suerte de compensación por la labor de auditoría externa que cumple ese organismo respecto a los bancos y demás institutos financieros. Esta contribución, sin embargo, hay que armonizarla con la que ya pagan tales instituciones al Fondo de Garantía Protección Bancaria para evitar que tales aportes se conviertan en extremo onerosas. Ambas contribuciones tienen las características de lo que los autores franceses denominan ingresos parafiscales. Según Maurice Duverger, estos ingresos constituyen una institución intermedia entre la tasa administrativa y el impuesto. Son verdaderas exacciones efectuadas sobre sus usuarios por ciertos organismos públicos o semipúblicos, económicos o sociales, para asegurar su financiación autónoma.

En el Proyecto de Ley se encomienda ahora a la Superintendencia de Bancos una serie de atribuciones en forma específica que antes aparecían como competencia del Ejecutivo Nacional, ejercida a través del Ministerio de Hacienda. En el texto legal se recogen ciertas prácticas derivadas de la experiencia institucional, ahora robustecidas por la normativa legal, como son entre otros, las medidas preventivas que puede adoptar la Superintendencia de

Bancos para evitar deterioros mayores en instituciones con dificultades financieras. Entre éstas resalta la facultad confiada al Superintendente para ordenar la constitución de apartados genéricos o especiales ante contingencias de la cartera de crédito o de inversiones o para los activos que estime pertinentes. Con algunas de estas disposiciones sólo se da fuerza legal a prácticas ya aplicadas por la Superintendencia de Bancos en el pasado.

Ojalá no se repita con el Consejo Consultivo la experiencia ya vivida por la superintendencia de Bancos en sus relaciones con el Ministerio de Hacienda como órgano del Ejecutivo Nacional. En muchas oportunidades la Superintendencia de Bancos ha identificado dificultades o irregularidades en determinadas instituciones y recomendaba correctivos o aplicaba sanciones que luego eran mediatizadas o desechadas por el Ejecutivo Nacional invocando razones extrafinancieras.

Respecto al **Proyecto de Ley Orgánica del Banco Central de Venezuela**, estimo razonable el objetivo global de dotar al Instituto de una racional autonomía de acción. Para el logro de ese cometido, el proyecto prevé que sólo uno de los Directores designados por el Ejecutivo Nacional será funcionario público con rango de Ministro de Estado y los otros podrán ser escogidos entre personas versadas en materia financiera o de banca central. El plazo para el cual serán designados los miembros del Directorio del Banco Central se amplía, **fijándolo en cuatro años** y podrán ser designados para un sólo período inmediato.

En principio, las disposiciones señaladas favorecen la consecución del objetivo de dotar al Instituto Emisor de una mayor independencia de criterio en la toma de decisiones por su Directorio, cuerpo deliberante calificado al efecto. Sin embargo, todas esas normas resultan quiméricas al recordar que existe una jurisprudencia de nuestra Corte Suprema de Justicia dictada en 1986, según la cual el Presidente de la República posee facultades para remover a su arbitrio a los administradores de las compañías anónimas en las cuales el Estado es el accionista determinante, y puede revocar los mandatos que otorga a los administradores de las empresas bajo su control. Independientemente de esta observación de alta trascendencia jurídica, conviene observar también que en el proyecto se establece la posibilidad de que todos los Directores sean renovados para un nuevo período, siempre

que sea el inmediato subsiguiente. Al respecto, bueno es recordar que en la Ley original del Banco Central, cuando los Directores del sector privado eran designados para un período de dos años, se estableció simultáneamente la prohibición de reelegirlos para el período subsiguiente, aduciendo dos razones fundamentales, como son la de que en esos sectores es más fácil conseguir personas idóneas para el desempeño de tales funciones y, además, es conveniente que aquéllas se roten, porque ejercer esa representación conlleva el acceso a informaciones que suelen otorgar ventajas especiales a los grupos vinculados a esos Directores. Los argumentos en cuestión lejos de haber aminorado se han robustecido con el transcurso del tiempo y con el incremento a cuatro años del período para el cual son designados.

De ser procedentes desde el punto de vista jurídico, sería deseable consagrar el principio de que el Presidente del Banco Central sea designado por el Presidente de la República con el asentimiento de la Cámara del Senado del Congreso Nacional. Con esa disposición se evitarían excesos de los Presidentes de la República al escoger candidatos que no siempre reúnen las condiciones para el desempeño de esa función y obligaría a que aquellos atiendan más a las calificaciones éticas, de independencia de criterio, técnicas y de honorabilidad que deben llenar los compatriotas a quienes se encomienda tan honrosa y delicada responsabilidad. Hago extensivas estas consideraciones a la designación del Superintendente de Bancos por el Presidente de la República.

Discrepo del Proyecto en una serie de previsiones orientadas al claro objetivo de “deslastrar” al Instituto de algunas facultades que le son propias en escala universal y nacional. Entre ellas, quisiera mencionar la posibilidad establecida en los artículos finales del proyecto, según los cuales la Cámara de Compensación pueda ser manejada por instituciones distintas al mismo Banco Central. Este es el Instituto lógico para administrar todo lo concerniente a la Cámara de Compensación, habida cuenta de que la totalidad de los bancos y demás institutos de crédito mantienen en el Banco Central los encajes que establece el propio instituto, así como los demás depósitos efectuados por esas mismas instituciones en el Banco Central y que forman la base para operar la Cámara de Compensación. Estimo improcedente la previsión contenida en el artículo 44 del Proyecto,

según la cual el Banco Central queda facultado para pagar intereses sobre los fondos depositados por el sistema financiero en el Instituto Emisor a título de encaje.

Igualmente estoy en desacuerdo con la posibilidad de que el Banco Central de Venezuela no pueda aceptar bienes o derechos, propiedades de terceros, en fideicomiso, administración o para la realización de cualquier operación de naturaleza similar. La verdad es que el Banco Central ha desempeñado y puede desempeñar responsabilidades como las anteriormente señaladas en beneficio de grandes instituciones del país, garantizando mejor que ninguna otra la integridad de los fondos que le hayan sido encomendados por esas instituciones. Ese ha sido el caso del Seguro Social, de la industria petrolera, del Fondo de Garantía de Depósitos y Protección Bancaria (FOGADE) y, en general, de las grandes empresas del Estado. Es muy distinto el caso cuando se trata del manejo de cuentas pequeñas ligadas a personas naturales, respecto a aquellas otras vinculadas a grandes empresas y que suponen el manejo de altas sumas de dinero y volatilidad en la disposición de los recursos cuando son requeridos por las instituciones fideicomitentes. En ese caso, la colocación de los recursos en instituciones distintas al Banco Central ponen a éstos en apremios cuando los depositantes necesitan utilizar los recursos depositados. Son infundadas las críticas hechas al Banco Central respecto al rendimiento obtenido por los títulos depositados en él. Tal es el caso de cuando se opina que el Banco Central no obtiene todo el rendimiento que sería deseable para los recursos del Fondo de Pensiones, olvidando que el Banco Central sólo ha sido depositario de unos títulos cuya escogencia e inversión compete a otros cuerpos, como el Comité de Inversiones del Seguro Social.

Finalmente, el capítulo relativo a "De las utilidades y reservas del Banco Central" me merece las siguientes observaciones. En primer término, el artículo 51 prevé que corresponde al Directorio decidir sobre la constitución de las reservas o apartados de cualquier naturaleza. En verdad, la facultad de decisión al respecto es potestativa de la Asamblea de Accionistas del Banco Central y al Directorio sólo corresponde proponer a aquella la formación de las reservas o apartados de que se trate.

Pero hay un artículo que me parece inaceptable desde todo punto de vista, como es aquel en que se consagra que en caso de que

la ejecución de las políticas necesarias para la consecución del cometido que le asigne la Ley al Banco ocasione pérdidas a éste, las mismas serán cubiertas por el Ejecutivo Nacional, en los términos y condiciones que convengan el Ministerio de Hacienda y el Banco Central de Venezuela, en el entendido de que los contratos pertinentes estarán exceptuados del cumplimiento de las normas previstas en la Ley Orgánica de Crédito Público. Esta es una clara previsión concebida con el propósito de evitar daños patrimoniales al Banco Central, como los causados a éste por la irracional y dilapidadora política aplicada en los últimos meses por el Instituto con miras a restringir el circulante a base de la absurda emisión de bonos de cero cupón costeados por el Banco Central. Los Bancos Centrales habitualmente generan para el Fisco y, en el caso venezolano, constituyeron una importante fuente de apropiaciones fiscales que se trasladaban a éste a través de la entrega del remanente de utilidades que, después de costear sus gastos de funcionamiento, pagar dividendos y constituir las reservas ordenadas por la ley, le quedaba un excedente de ingresos que, al ser entregados al Tesoro Nacional, permitieron en muchos años -y tal es la experiencia de la década de los 60 y de los 70,- convertir situaciones fiscales deficitarias en unas excedentarias. Desde comienzos de 1989 el renglón de “remanente de utilidades del Banco Central para ser entregado al Fisco Nacional” virtualmente desapareció y, además, se han imputado una serie de gastos a reservas del Banco Central constituídas a lo largo de muchos años, en una cuantía tal de que las “otras reservas” que estaban en un orden aproximado de ciento ochenta millones de bolívares para el primer semestre de 1989, han quedado reducidas a cuarenta millones de bolívares en la actualidad. Es verdad que los bancos centrales no han sido concebidos con la finalidad de ser fuente de beneficios para el Fisco, pero tampoco deben ser carga para éste. De manera que mi proposición concreta es eliminar el artículo comentado y, eventualmente, incorporar una norma que prevea sanciones para los administradores del Banco Central que a través de la aplicación de políticas irracionales en el manejo de la Institución puedan crear daños patrimoniales al mismo. Es una lógica consecuencia de la prerrogativa que la ley encomienda al Directorio del Banco Central al confiarle a éste, entre otras responsabilidades, la de elaborar el presupuesto anual de gastos del Banco que debe estar comple-

mentada con una limitación a los excesos en que pueda incurrirse al elaborar aquél.

El capítulo VII del proyecto relativo a De las Operaciones del Banco, merece un análisis cuidadoso. El mismo desarrolla las operaciones que el instituto puede realizar con los tres sectores fundamentales a través de los cuales canaliza sus actividades, a saber: Gobierno, Bancos y de Institutos de Crédito y Público. Las operaciones pertinentes han sido modificadas, ampliadas o condicionadas en relación a la normativa vigente. Algunas reformas lucen aceptables, otras no.

En relación al proyecto de Ley del Fondo de Garantía de Depósitos y Protección Bancaria (FOGADE) pueden hacerse las siguientes observaciones:

La primera de ellas versa sobre la integración de la junta Directiva de FOGADE, que estará compuesta por un Presidente y seis Directores Principales con sus respectivos suplentes. La única razón válida para el incremento del Directorio es el hecho de que ahora habrá dos Directores Principales y sus respectivos suplentes con el carácter de Directores Laborales, en base a las disposiciones de la Ley Orgánica del Trabajo. De no ser por este imperativo legal, debería mantenerse el número de directores actuales.

La Ley prevé, al igual que la del Banco Central de Venezuela, la posibilidad de remoción del Presidente y demás integrantes de la Junta Directiva por parte del Presidente de la República, cuando se den los supuestos señalados en el proyecto de Ley. Yo me inclinaría por eliminar esa eventualidad, tanto por lo inelegante de la misma como porque si se dieran los supuestos de que trata el Proyecto de Ley, la destitución procedería en base a disposiciones de la legislación común, como por la sentencia dictada por la Corte Suprema de Justicia sobre la facultad del Presidente de la República para remover al Presidente del Banco Central, tal como está comentada anteriormente.

El incremento de la cobertura por depositante en instituciones financieras a Bs. 500.000,00, es un lógica consecuencia del proceso inflacionario que estamos viviendo, y es razonable la previsión contemplada de poder elevar su monto previa consulta al Banco Central de Venezuela.

Posiblemente una de las disposiciones más novedosa y

trascendente es la contemplada en el artículo 28 del Proyecto que condiciona el otorgamiento de créditos por parte de FOGADE a las instituciones que así lo gestionen , entre las cuales figura la de que habrá de removerse previamente la junta Directiva del banco o institución financiera que tramite un auxilio crediticio de FOGADE.

La disposición luce un tanto severa. Pero desde otro punto de vista resulta cuestionable que los administradores que han llevado una institución financiera a la crítica situación que les obliga a gestionar el auxilio de FOGADE sean los mismos que luego van a continuar administrando la empresa. En el pasado hemos presenciado experiencias de esa índole que es bueno evitar se repitan en el futuro.

Otros condicionamientos enumerados en el artículo aludido cubren aspectos técnicos, tales como la posibilidad efectiva de recuperación de la institución asistida o de que el otorgamiento del auxilio sea menos costoso que la liquidación, aspectos que lucen razonables desde el punto de vista técnico como fueron concebidos.

El artículo 37 regula el supuesto de que FOGADE pase a tener el control accionario de un banco en virtud de una dación en pago, caso en el cual los activos adquiridos deben ser enajenados en el plazo de un año computado a partir de la fecha de adquisición. El plazo en cuestión luce un tanto breve porque no es lo mismo liquidar un activo de esa índole, que confiere el control accionario de un banco u otro instituto de crédito, a liquidar otros activos y sin tomar en consideración la coyuntura económica dentro de la cual puede producirse esa enajenación. Mi experiencia personal es que identificar y seleccionar debidamente los potenciales adquirentes de un bien de las características mencionadas, es mucho más complejo por su proyección y trascendencia que el disponer de activos de otra naturaleza.

Caracas, noviembre de 1991