

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

ANÁLISIS CRÍTICO DE LA LEGISLACIÓN DE AHORRO Y PRÉSTAMO(*) (93)

LUIS CORREA LARGUÍA y RODOLFO T. BUTTINI

SUMARIO

I. Las empresas de ahorro y préstamo en la República Argentina. Su origen y evolución. II. El préstamo y el ahorro. III. IV. Regulación del sistema. V. Visión general de los sistemas de ahorro y préstamo. VI. Rol de los bancos comerciales y las sociedades de ahorro y préstamo. VII. Aportaciones de las conferencias interamericanas de la Unión. VIII. Síntesis final.

I. LAS EMPRESAS DE AHORRO Y PRÉSTAMO EN LA REPÚBLICA ARGENTINA. SU ORIGEN Y EVOLUCIÓN

Las sociedades de Ahorro y Préstamo para la Vivienda nacieron teniendo por objeto paliar, colaborando con el Estado, el problema de la escasez de vivienda, una de las principales necesidades del hombre civilizado. Así lo expresa el art. 25 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre: "Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, a él y a su familia, la salud y el bienestar y, en especial, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica..."

La vivienda constituye el vínculo más fuerte para la unión de la familia. Su mejoramiento constituye una manifestación tangible y visible de una elevación en el nivel general de vida.

La vivienda no es el simple conjunto de instalaciones domésticas, sino que constituye un número de servicios que vinculan al individuo y su familia con la comunidad, y a la comunidad con la región en que se desarrolla y progresa (Cme.: Felipe Alberto Villagra, Vivienda alquileres, 1968).

A partir del decreto n° 100038, del 6 de setiembre de 1941, el Estado comenzó en nuestro país a reglamentar la actividad de las empresas de ahorro y préstamo para la vivienda, cuya finalidad era financiar préstamos para la "vivienda familiar" por el sistema de ahorro previo.

Estas entidades nacieron con el objeto de que la actividad privada complementaría la actuación que en el área oficial realizaba el Banco Hipotecario Nacional (Cme.: Carlos S. Villegas, Régimen legal de bancos, Ed. Depalma, 1978).

Este Banco fue creado por ley 1804, de 1886, época en que en la República Argentina empiezan a tener cabida sistemas y métodos nuevos

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

(Revolución Industrial) que va reemplazando al artesano por la máquina.

II. EL PRÉSTAMO Y EL AHORRO

El sistema de préstamo y ahorro tuvo su origen a fines del siglo XVIII, en Inglaterra, donde se formó la primera sociedad de construcción del mundo. La idea tuvo amplia repercusión en el resto de Europa, de donde pasó a los Estados Unidos en 1831. En Latinoamérica, fue el Perú quien creó el primer sistema de ahorro y préstamo, ejemplo que fue seguido por casi todo el continente, alcanzando el desarrollo de nuestros días, siendo el sistema que posibilita, con mayor facilidad, la adquisición de viviendas, especialmente entre el sector de menores recursos.

Los sistemas de ahorro y préstamo en América latina han creado una estructura de unidad entre estos países, como una contribución a la integración americana. Unidad que se ha logrado a través de la Unión Interamericana de Ahorro y Préstamo para la Vivienda, organismo que agrupa a todas las instituciones que conforman estos sistemas, y que a través de sus progresos de estudio, investigaciones, capacitación, publicaciones, asistencias técnicas, seminarios, conferencias y grupos de trabajo, presta los servicios necesarios para que cada una de las naciones utilice las experiencias de las demás, y para que todas ellas marchen con creciente aceleración hacia el logro de los objetivos deseados (Cme.: "La Prensa", 25/7/76).

En lo que a la República Argentina se refiere, el sistema de préstamo y ahorro para la vivienda nace en el año 1960, aproximadamente, comenzando sus operaciones en base a un sistema contractual puro, mediante la necesidad de un período de ahorro regular previo a la obtención del préstamo por parte del suscriptor del contrato.

Circunstancias ajenas al sistema, y a partir de una agudización de los procesos inflacionarios que actúan erosionando los ahorros previos, llevaron a las entidades a buscar soluciones que permitieran el acortamiento de los tiempos de espera, acelerando para los ahorristas la posibilidad de alcanzar en menor plazo la ansiada meta del préstamo (Cme. Cont. Eduardo Rodríguez, "La Prensa", 25/7/76).

Surge así el llamado sistema libre, donde no se identifica al ahorrista, sino que el inversor busca una renta para su capital a tasas de mercados sin consideración a préstamo alguno. El prestatario recibe un préstamo inmediato, pero no percibe el total, sino que se le retiene un porcentaje en concepto de ahorro previo.

En la actualidad, se pacta la indexación en las cuotas, atento la desvalorización que sufre nuestra moneda.

Las compañías que se dedican a esta actividad en nuestro país se encuentran nucleadas en la Cámara Argentina de Ahorro y Préstamo para la Vivienda, constituida el 4 de abril de 1962, cuyas finalidades son: a) Asesorar e informar a los asociados; b) Realizar estudios y actividades de toda índole para un mejor conocimiento del sistema; c) Defender y

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

representar los intereses gremiales y comunes de sus asociados; d) Colaborar con el Estado en el estudio y solución de los problemas concernientes a la actividad de sus asociados; e) Proveer las normas éticas y reglamentarias a que debe ajustarse la actividad que desarrollan sus asociados, así como el progreso de la legislación específica para que la misma responda adecuadamente a sus fines.

En el orden internacional existe la Unión Interamericana de Ahorro y Préstamo y el Banco Interamericano de Ahorro y Préstamo fundado el 29 de agosto de 1975 en la Capital de Venezuela, siguiendo la recomendación de la II Conferencia Interamericana de Ahorro y Préstamo celebrada en Santiago de Chile, que está integrado por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, Ecuador, Honduras, Nicaragua, República Dominicana, U. S. A. y Venezuela. En cuanto a la forma de operar de estas empresas y a su finalidad, podemos decir, siguiendo a Oscar Chapiro en su trabajo "Cómo operan las empresas del sistema" ("La Prensa", 25/7/76), que su finalidad consiste, básicamente, en recibir fondos y otorgar créditos para la vivienda.

Pero esta simple definición del funcionamiento del sistema tiene una importante serie de facetas o particularidades en cuanto a cada uno de los factores que la componen; el ahorro, por sus sistemas de amortización, tasas de interés, y forma, en cuanto a cuotas fijas o indexadas.

De esto se deduce que a las empresas de ahorro y préstamo concurren:

1°) Para depositar sus fondos: a) inversores, b) ahorristas.

2°) Para obtener préstamos: a) solicitantes de créditos individuales, b) solicitantes de créditos para la construcción de edificios en propiedad horizontal.

Los inversores pueden ser personas o empresas que depositando sumas importantes persiguen la finalidad de obtener una renta periódica.

Los ahorristas son aquellos que depositando cifras relativamente pequeñas persiguen la finalidad de una renta mensual, y de tener un respaldo para su futuro.

Los plazos son variados, y las tasas de interés son libres. Los depósitos pueden hacerse a plazo fijo, intransferibles, o en certificados nominativos transferibles.

También pueden recibirse bajo el régimen indexado, en certificados nominativos transferibles ajustables.

Las características generales de estas operaciones consisten en:

a) Garantía del Estado; b) exención de impuestos a las ganancias.

Originariamente, antes de la sanción de la ley 21526 de entidades financieras, los préstamos que otorgaba el sistema tenían como único objeto financiar la vivienda. Podían ser utilizados para la compra, para cancelar hipotecas constituidas por saldos de precio, para ampliaciones o refacciones, para construcción de viviendas unifamiliares o edificios en propiedad horizontal.

La ley 21526 ensanchó la operatividad de las sociedades de ahorro y préstamo, como se verá más adelante.

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

III

En el año 1957, se dicta el decreto - ley 13127, que prevé la intervención del Banco Central de la República Argentina como control de todas las entidades que captaban ahorros públicos.

En el año 1961, por decreto 6122, se crea la Administración Federal de la Vivienda que, entre sus facultades, tenía la de "fomentar, auspiciar y promover la creación y desarrollo de entidades de cualquier naturaleza jurídica, que tengan por objeto la concentración del ahorro para invertir en la construcción de viviendas".

Los contratos de ahorro y préstamo debían establecer: las condiciones de retiro de los ahorros o de la rescisión, con un aviso previo mínimo de 30 días; constitución de garantía hipotecaria en primer grado; y que el monto de los préstamos por cada unidad de vivienda no excediera el 80 por ciento del valor total de la garantía - creándose el "Fondo de Garantía de los Ahorros y Préstamos".

De acuerdo con el art. 9° de dicho decreto, quedaba a cargo de la Administración Federal de la Vivienda o del Banco Central de la República Argentina, la fiscalización, control e inspección de las entidades, haciéndoles extensivas las normas de los arts. 29, 30 y 31 del decreto - ley 13127/57. Asimismo, según el art. 10 del mismo decreto, las infracciones serían sancionadas por el presidente del Banco Central de la República Argentina, previo sumario donde se acordaba al prevenido, oportunidad de defensa. Las sanciones previstas eran de multas, inhabilitación temporal o permanente de los responsables suspensión de la colocación de determinados planes, y retiro de la autorización para actuar como entidad de ahorro y préstamo.

En el decreto 358, del año 1961, encontramos el precedente directo del sometimiento de estas entidades de estructura y carácter privado, a la órbita de las entidades financieras bajo la actuación rectora del Banco Central de la República Argentina.

En 1962 se dictó el decreto - ley 6706, que creaba la Superintendencia de Ahorro y Préstamo en la jurisdicción del Ministerio de Economía, con la función de controlar la actuación de estas entidades en el circuito financiero, fiscalizarlas e inspeccionarlas.

En 1965 se dictó la ley 16824, de creación de la Caja Federal de Ahorro y Préstamo para la Vivienda, como organismo autárquico con actuación en la órbita del Ministerio de Economía.

Esa Caja pasaba a ejercer las facultades de la anterior Superintendencia de Ahorro y Préstamo. En diciembre de 1967, se sancionó la ley 17594, que reemplazó a la anterior 16824, y estableció un nuevo régimen, manteniendo la denominación de Caja Federal de Ahorro y Préstamo para la Vivienda, dado al órgano de control, fiscalización e inspección de la actividad de las entidades que operaban bajo el sistema de ahorro y préstamo para la vivienda. Se conserva su autarquía pero se modifica su dependencia que, a partir de entonces, pasaría a ser de la Secretaría de

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

Vivienda del Ministerio de Bienestar Social. En el mensaje que acompaña a la ley, se expresa que el sistema de ahorro y préstamo para la vivienda había sido implantado en el país hacía varios años, por empresas privadas. Que el Estado se había visto obligado a intervenir a raíz de las irregularidades incurridas, con el objeto de garantizar a los ahorristas las inversiones realizadas. Pero que, no obstante, el sistema no se autofinanciaba, y que ello había motivado la normativa sancionada a partir de 1963 (decreto - ley 9004/63), de creación de la Caja Federal, que debía ser el organismo financiero que aportase al sistema los recursos adicionales necesarios para su buen funcionamiento.

Dicha Caja, creada en 1963, no fue constituida, y luego el régimen legal fue derogado y sustituido por la ley 16824, de 1965. Hasta 1966 el sistema no funcionaba adecuadamente, y ello motivó la nueva legislación con el objeto de poner fin a la crisis que padecía. El art. 2° de la ley 17594 establece que la Caja Federal de Ahorro y Préstamo para la Vivienda queda sujeta a la ley de Bancos en todo cuanto fuere pertinente, y debe someter a la aprobación del Banco Central de la República Argentina sus planes para obtener recursos.

Por el art. 3° se establece la garantía de la Caja Federal de Ahorro y Préstamo para la Vivienda, de las imposiciones efectuadas en las entidades hasta el importe que resulte de asegurar a cada titular de dichos fondos la preferencia que legalmente se reconozca para la devolución de los depósitos recogidos por los bancos y otras instituciones financieras. Es decir se asimila este sistema al financiero regido en ese entonces 1968, por el decreto - ley 13127,57 (Cme.: Villegas op. cit.).

IV. REGULACIÓN DEL SISTEMA

Actualmente, la regulación del sistema se rige por las leyes 21495, 21526 y 21572.

a) Ley 21495, de descentralización de los depósitos

La ley 21495, sancionada y promulgada el 17 de enero de 1977, establece la descentralización de los depósitos de las entidades financieras, cuyo régimen de centralización había implantado con anterioridad la ley 20520.

En el mensaje del Poder Ejecutivo acompañando el proyecto, se expresa entre otras cosas, que el fin perseguido por el dictado de la ley 20520 fue maximizar el control monetario por parte del Banco Central de la República Argentina, y propender al logro de una óptima distribución de los recursos financieros de acuerdo con los requerimientos de la economía. Empero, el abandono de los instrumentos clásicos de regulación, y el ejercicio de esta función mediante la asignación directa de los fondos, condujo a rigideces y distorsiones que en los hechos conspiraron contra la consecución de aquellos objetivos.

Al propio tiempo - agrega el mensaje - se desestimuló la prestación de un servicio financiero competitivo, eficiente y de reducido costo, al poner en

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

manos del Banco Central el manejo de las variables financieras fundamentales que determinan la rentabilidad de las entidades. Por las circunstancias apuntadas - resaltaba el mensaje - resulta conveniente reintegrar al sistema financiero su necesaria flexibilidad y eficiencia, descartando la centralización de los depósitos a fin de que aquél vuelva a constituir la fuente natural de financiación del sector privado al crearse condiciones que posibiliten una captación intensiva del ahorro. Concluía la exposición de motivos comentada expresando que la medida que se propicia con el dictado de esta ley se complementa con las modificaciones a introducir en la ley de entidades financieras 18061 y cartas orgánicas de los bancos oficiales. El Banco Central de la República Argentina tiene el poder de policía financiera, que es la "potestad de reglamentar la actividad financiera conforme a las leyes generales, con normas interpretativas y de integración, ejercer la vigilancia y aplicación de las normas legales que regulan esta actividad, y aplicar sanciones a la transgresión de este régimen específico que el Estado nacional ha delegado en esta institución" (Villegas, op. cit., pág. 161).

b) Ley 21526 de entidades financieras

La ley 21526 (enero de 1977) incorpora en su art. 2º. inc e,) a las sociedades de ahorro y préstamo para la vivienda u otros inmuebles. Como se explica en su exposición de motivos, el proyecto de ley 21495 legisla sobre el régimen de descentralización de depósitos, retornándose al régimen financiero tradicional en el cual los bancos y demás entidades financieras reciben los fondos de terceros por su propia cuenta.

La ley 21526 establece al respecto que la misma comenzaría a regir desde la fecha de aplicación de la ley 21495 sobre descentralización de los depósitos en las entidades financieras. En la exposición de motivos se enfatiza acerca de las facultades exclusivas de contralor y superintendencia del Banco Central de la República Argentina en el manejo de la política monetaria y crediticia sobre todos los intermediarios financieros, tanto públicos como privados, con exclusión de cualquier otra autoridad.

Refirma así en parecidos términos los argumentos desarrollados en el mensaje de elevación del proyecto, en cuyos tramos finales se destaca la indelegable función de superintendencia que le compete al Banco Central de la República Argentina en materia de funcionamiento del mercado financiero y de solvencia de las entidades que lo componen, añadiendo que el proyecto persigue el objetivo básico de dotar a la economía argentina de un sistema financiero apto, competitivo y solvente.

Se incluyen por primera vez expresamente, a las entidades de ahorro y préstamo para la vivienda, que estaban hasta entonces fuera de su órbita, tanto en la ley actual como en sus predecesoras.

En tal sentido, puntualiza la exposición de motivos en el capítulo II - Principales disposiciones - apartado 3º), que con respecto a las sociedades de ahorro y préstamo para la vivienda u otros inmuebles, se han previsto como operaciones autorizadas, las incluidas en una serie de

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

normas que reglamentan su actividad. Explica al respecto que la intermediación financiera, ámbito específico de esta ley, hace insoslayable la inclusión de estas entidades dentro de sus propias normas, por lo cual deberá resolverse por la autoridad, en el momento que corresponda, la disolución de cualquier organismo oficial que pueda afectar o entorpecer las facultades exclusivas y excluyentes del Banco Central de la República Argentina.

A manera de exordio, y antes de enumerar en el art. 25 del proyecto las facultades de las sociedades de ahorro y préstamo para la vivienda y otros inmuebles, ubicadas en el título II, capítulo VI, se explicitan sus alcances, diciendo que esta nueva norma enumera las operaciones que se autorizan para esta clase de entidades. Para ello se ha tenido en cuenta la realidad actual y las disposiciones de leyes y otras normas que reglamentan el funcionamiento de las sociedades de ahorro y préstamo para la vivienda, agregándose el concepto de "otros inmuebles" cuya compra pueda resultar útil a la comunidad.

El capítulo VI se titula "Sociedades de ahorro y préstamo para la vivienda u otros inmuebles". Y el art. 25 de referencia, dice al respecto:

"Las sociedades de ahorro y préstamo para la vivienda u otros inmuebles, podrán:

"a) Recibir depósitos en los cuales el ahorro sea la condición previa para el otorgamiento de un préstamo, previa aprobación de los planes por parte del Banco Central de la República Argentina;

"b) Recibir depósitos a plazo;

"c) Conceder créditos para la adquisición, construcción, ampliación, refacción, reforma y conservación de viviendas u otros inmuebles, y la sustitución de gravámenes hipotecarios constituidos con igual destino;

"d) Participar en entidades públicas y privadas reconocidas por el Banco Central de la República Argentina que tengan por objeto prestar apoyo financiero a las sociedades de ahorro y préstamo

"e) Otorgar avales, fianzas u otras garantías vinculadas con operaciones en que intervinieran;

"f) Efectuar inversiones de carácter transitorio en colocaciones fácilmente liquidables; y

"g) Cumplir mandatos y comisiones conexos con sus operaciones."

c) Ley 21572 - Cuenta de Regulación Monetaria; creación

Los propósitos que persigue esta ley, sancionada y promulgada el 6 de mayo de 1977, que involucra, como se ha dicho, a las sociedades de ahorro y préstamo para la vivienda u otros inmuebles, por integrar genéricamente el núcleo de entidades financieras determinadas en la nota de elevación al

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

Poder Ejecutivo Nacional del proyecto de la misma, en cuyo texto, al referirse a la creación de una Cuenta de Regulación Monetaria, expresa que su manejo y control será confiado al Banco Central de la República Argentina por cuenta del gobierno nacional.

Entre otros conceptos rectores, visualiza más adelante que la experiencia argentina indica, y lo corrobora la realidad de los países más adelantados del mundo, que el fortalecimiento y la estabilidad del ahorro interno sólo puede lograrse creando las condiciones que posibiliten al sistema financiero, retribuir con tasas de interés reales y positivas, los recursos que la comunidad deliberadamente sustraiga al consumo para mantenerlos en reserva como un activo de valor constante. Desarrolla estas premisas sosteniendo el mensaje, que la indisponibilidad parcial de esos fondos que surgirá para las entidades financieras como consecuencia del cumplimiento de los efectivos mínimos que estipule el Banco Central, les impedirá alcanzar aquel propósito de favorecer y estimular la formación del ahorro mediante el reconocimiento de tasas de interés que absorban la depreciación monetaria, a menos que se arbitren los medios que permitan resarcirlas económicamente por aquella inmovilización parcial de sus fondos prestables. Se sostiene entonces como corolario, que con ese objeto se propone la creación de la Cuenta de Regulación Monetaria, a cuya formación contribuirán esencialmente las propias instituciones financieras, mediante los aportes que efectúan por el uso de la capacidad de préstamos de los depósitos y demás obligaciones a la vista, en las proporciones y condiciones que fije el Banco Central de la República Argentina.

Dispositivos de la ley 21572

Conforme con el art. 1º, se crea una cuenta denominada Regulación Monetaria, que será administrada por el Banco Central de la República Argentina, por cuenta del gobierno nacional, y figurará en el balance de la institución.

Por el art. 2º se dispone que los recursos de la cuenta provendrán de las siguientes fuentes:

a) Los cargos que tributarán las entidades financieras comprendidas en la ley 21526 por el uso de la capacidad de préstamo de los depósitos y demás obligaciones a la vista que determine el Banco Central de la República Argentina, con los alcances y proporciones que éste establezca.

b) Los fondos que provengan de la aplicación del cargo punitivo y sanciones que aplique el Banco Central de la República Argentina a las entidades financieras, según las previsiones del art. 4º de la presente ley; y

c) Los adelantos que efectúe el Banco Central de la República Argentina para cubrir los saldos deudores de la Cuenta de Regulación Monetaria.

Los demás artículos señalan los procedimientos de operatividad que contiene esta ley.

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

V. VISIÓN GENERAL DE LOS SISTEMAS DE AHORRO Y PRÉSTAMO

En la reseña precedente se ha relacionado el nacimiento y evolución de las empresas de ahorro y préstamo en la República Argentina desde sus comienzos, en 1941, hasta la época presente, significando el camino recorrido, muchos años de labor a través de períodos en que las variables económicas y financieras estaban condicionadas por alternativas de distinto signo. Empero, bajo la influencia de un factor preponderante: el paso de una época de estabilización monetaria en sus inicios, a otra posterior hasta el presente, cuya impronta no es otra que la paulatina desvalorización de la moneda.

En una etapa más cercana, y bajo el peso de profundas transformaciones y de poderosas influencias externas al sistema, caracterizada por un fuerte incremento de las tasas de interés del ahorro y por un aumento en cierto modo desmesurado en la rotación de los depósitos, y en otro orden de cosas por la penetración cada vez más incisiva y más generalizada de otros sistemas de intermediación financiera de estructura menos rígida y de más flexible reglamentación, han gravitado desfavorablemente en la movilización del ahorro interno, desviándolo de su cauce originario, es decir, de canalizarlo como función primigenia a la financiación de la vivienda de interés social, cuyo déficit habitacional cada vez en aumento es un problema común que afecta a los países de Latinoamérica.

Ante tales acontecimientos ocurridos en el mercado, es forzoso entonces preguntarse si los tropiezos que sufren las instituciones de ahorro y préstamo cabe atribuirlos a una legislación incompleta o desactualizada, o, por el contrario, son otras las causas que entorpecen su desarrollo y consolidación, como ha sido el caso de las tasas hipotecarias, que con índices de fuertes alzas ha traído como resultado una considerable salida de fondos de las instituciones de ahorro y préstamo para ser colocados por los ahorristas en imposiciones que pudieran redituarles más altos intereses para su dinero, ocasionando tal evento lo que ha dado en llamarse el proceso de desintermediación.

En lo que respecta a la República Argentina, podemos decir en cuanto a su legislación, que a partir del año 1977, de vigencia de la ley 21526 de entidades financieras, en cuyas disposiciones están comprendidas expresamente las sociedades de ahorro y préstamo, éstas integran el sistema financiero argentino institucionalizado, que de acuerdo con el artículo 2º, está formado también por los bancos comerciales, bancos de inversión, bancos hipotecarios, compañías financieras y las cajas de crédito. Todo ello complementado por las disposiciones de las leyes citadas más arriba, números 21495, de descentralización de los depósitos, y 21572, de regulación monetaria, que conforman el paquete de disposiciones que rigen la materia.

A tenor de dichas leyes, cabe concluir que la República Argentina cuenta con los dispositivos pertinentes, de igual manera que los países del

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

continente americano, en materia de política financiera y monetaria que abrazan a los sistemas de ahorro y préstamo vinculados de tal modo a las políticas gubernamentales financieras y habitacionales, canalizadas por medio de los organismos centrales de los sistemas.

No obstante, es conveniente analizar para una mejor comprensión del tema, acerca de si el plexo legislativo mencionado, reúne por sí solo la suficiente aptitud para abarcar y dar solución en forma integral a todos los aspectos de orden social, político, jurídico y económico que conforman el quehacer y desenvolvimiento de estas entidades.

VI. ROL DE LOS BANCOS COMERCIALES Y LAS SOCIEDADES DE AHORRO Y PRÉSTAMO

En tal sentido, cabe hacer resaltar que el régimen operativo de la ley 21526, no contempla un tratamiento distinto para las sociedades de ahorro y préstamo, sino que es el mismo que el previsto para el resto de las entidades que integran, como se ha dicho, el sistema financiero argentino institucionalizado, vale decir, que todas reciben igual tratamiento en cuanto a puntos claves de sus distintos cometidos, tales como los referentes a la captación de ahorros; en lo atinente a efectivos mínimos y al funcionamiento de la Cuenta de Regulación Monetaria, como también en lo tocante a las operatorias propias de los préstamos y a las garantías accesorias del crédito y demás mecanismos técnicos necesarios.

La circunstancia apuntada, es decir, la ausencia de un tratamiento diferencial, con respecto a los demás intermediarios del sistema, torna a las operaciones de las sociedades de ahorro y préstamo de un ámbito sumamente restringido, toda vez que se desenvuelve principalmente a través del otorgamiento de créditos hipotecarios con un destino predeterminado, cual es el de la adquisición, construcción, ampliación, reforma, refacción y conservación de viviendas u otros inmuebles, y la sustitución de gravámenes hipotecarios constituidos con igual destino.

Esta limitación de su accionar hace que estas sociedades no puedan desenvolverse ni echar mano a otras operaciones activas para mantener el nivel de sus carteras, como en cambio sí pueden hacerlo los bancos comerciales y las compañías financieras, las cuales, frente a un cuadro económico adverso y de alta inflación, cuentan con un margen más amplio en la diversificación de operaciones activas.

Es de tener presente, además, una diferencia fundamental que distingue a estas empresas con respecto a los demás intermediarios del sistema financiero argentino, y es con relación a los plazos de otorgamiento de los créditos de su cartera activa y los del recupero de los fondos prestados.

Mientras en los bancos comerciales y compañías financieras la velocidad de rotación de sus carteras activas y pasivas tiene un ritmo mucho mayor que proviene del espectro y diversificación de operaciones que ensamblan en el marco de su estructura, no ocurre lo mismo con las sociedades de ahorro y préstamo en razón de sus limitaciones operativas, influyendo así

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

negativamente en sus posibilidades de liquidez y en su rentabilidad.

Finalmente debe computarse en esa reseña, el avance competitivo registrado en los últimos años que representa para las sociedades de ahorro y préstamo la diversidad y complejidad de operaciones activas que pueden emprender los bancos comerciales y las entidades financieras, frente a las limitaciones en su quehacer específico señaladas en la ley para las primeras, puesto que estos últimos pueden, conforme al régimen institucionalizado por la ley 21526, realizar prácticamente las mismas operaciones que las sociedades de ahorro y préstamo.

Esta situación ha dado lugar a que en los últimos años los bancos y las entidades financieras hayan suplantado en gran medida a la actividad específica de las sociedades de ahorro y préstamo, interviniendo activamente en el mercado inmobiliario y paliando, en cierta medida, el problema de la crisis habitacional, todo lo cual ha traído como consecuencia la transformación estatutaria de sociedades de ahorro y préstamo en compañías financieras.

VII. APORTACIONES DE LAS CONFERENCIAS INTERAMERICANAS DE LA UNIÓN

El panorama descripto, que afecta en forma directa al desarrollo de las sociedades de ahorro y préstamo en la República Argentina no es por cierto un caso aislado en el concierto general de los países de Latinoamérica, y aun de los Estados Unidos

Los efectos devastadores causados por la inflación y los desarreglos profundos ocurridos por diversas circunstancias que no es del caso detenerse a analizar aquí, en las economías regionales, han llevado a estas entidades a las situaciones tan difíciles por las que atraviesan.

Precisamente, y con referencia a los Estados Unidos, conviene recordar algunos de los medulosos conceptos que expuso el señor Edwin Gray en ocasión de celebrarse la XXI Conferencia de la Unión Interamericana de Ahorro y Préstamo, celebrada en Madrid, España, en abril de 1983, para comprender la necesidad de una reforma en las estructuras de estas sociedades, así como la diversificación en la operativa de sus carteras.

El señor Edwin Gray expresaba al respecto y luego de referirse a los recientes acontecimientos ocurridos en el mercado y en la legislación de los Estados Unidos que afectan a las instituciones de préstamos y ahorros, que si alguien hubiera indicado que para principios de los años ochenta, negros nubarrones de tormenta se cernirían sobre el cielo de la industria, lo hubiésemos desechado como una idea absurda. Es cierto, dice, que ya se había observado cierta inestabilidad económica, en 1966, 1969 y de nuevo en 1974 y 1975. En cada uno de dichos períodos, las tasas hipotecarias experimentaron fuertes alzas y se produjo una considerable salida de fondos de nuestras instituciones reguladas al buscar los ahorradores intereses más altos para su dinero. A este proceso le llamamos desintermediación.

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

Agrega el disertante que la tendencia se agravaba cada vez que esto ocurría y, en 1974 - 1975, las tasas llegaron a alcanzar el 13 por ciento. Por increíble y traumático que esto fuera, el señor Edwin Gray agrega que todavía no estaban preparados para la agonía que la industria de préstamos y ahorros atravesó durante los últimos dos años y medio. Sigue explicando que a partir de la década de los años cincuenta, las instituciones de préstamos y ahorro en los Estados Unidos habían disfrutado de prolongados períodos de euforia, pero ahora, dice, nos damos cuenta que no habíamos prestado atención a problemas estructurales de la industria, que representaban el germen de la crisis.

Estas instituciones norteamericanas, dice Edwin Gray, estaban sufriendo shocks financieros cada vez más agudos con el ir y venir de períodos de inestabilidad económica. Y en cada uno de los casos, la industria misma era la fuente real de la enfermedad. Durante cincuenta años se forzó a las instituciones de este tipo a conformarse a un marco jurídico que les dejaba pocas opciones. A diferencia de los bancos comerciales, que siempre habían estado en libertad de hacer préstamos a toda clase de negocios, y de tomar depósitos de giro, a las instituciones de préstamos y ahorro se les indicó que la única opción eran las hipotecas para viviendas. Al mismo tiempo - destaca el señor Gray - el gobierno les decía que prestasen a largo plazo, mientras que las forzaba a depender de ahorros a corto plazo para financiar esos préstamos.

Los conceptos emitidos por el señor Edwin Gray mantienen, sin duda alguna, vigencia, y es el mismo catálogo de acontecimientos adversos que se advierte para estas entidades en los países del continente americano.

Es por otra parte lo que ha querido destacar el señor secretario general de la Unión Interamericana de Ahorro y Préstamo para la Vivienda, don Ricardo García Rodríguez, en las dos últimas sesiones plenarias de la XXI y XXII conferencias de la Unión, celebradas, respectivamente, en la ciudad de Madrid, España, en abril de 1983, y en Miami, EE. UU., en mayo de 1984.

En la primera de ellas tuvo ocasión de manifestar entre otros párrafos de su extenso informe, sosteniendo que, con relación a las entidades de ahorro y préstamo, y lo que al medio en que han actuado se refiere, cabía recordar que la región latinoamericana ha mostrado en el año recién pasado índices de aguda inflación, de señalada recesión económica, de extendido desempleo, de deterioro de las condiciones del intercambio comercial, de crecimiento de la deuda externa y de disminución del ingreso per capita, haciendo que sea calificada por expertos y representantes internacionales, como uno de los períodos económicamente más negativos y complejos de la historia del desarrollo latinoamericano.

Va sentando en su disertación el señor García Rodríguez, cómo se van perfilando las tendencias a la diversificación que se observan en diversas entidades del sistema en los países del área, afirmando que son numerosos los casos en que los esquemas operacionales de los sistemas han experimentado importantes evoluciones, sea incorporando mecanismos de tasas variables de interés o de actualización de las condiciones de sus operaciones, diversificando su ámbito de acción, remodelando sus

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

instituciones, liberando sus procedimientos o reformando los marcos jurídicos aplicables.

En la segunda de dichas conferencias, o sea la XXII, en Miami, en mayo de 1984, al mantenerse sin variantes las condiciones desfavorables del mercado ya receptadas en anteriores conferencias de la Unión, a punto tal que el título general mismo con que se quiso individualizar el temario de la citada conferencia invitaba a una seria reflexión al utilizar como lema la fórmula: "Tiempos de crisis, tiempos de viviendas", se quiso, de tal manera, enfatizar, como lo sostiene el secretario general, señor García Rodríguez, acerca de la importancia que reviste la vivienda, su construcción y financiación, precisamente cuando las épocas son de crisis. Cuando la planificación y las políticas económicas nacionales se encuentran absorbidas por las proyecciones de las deudas externas y de las capacidades de pago de sus saldos y crecientes intereses, puede darse el caso de que la vivienda descienda o se posponga en las preocupaciones de los planificadores y en las prioridades gubernamentales.

Refirma seguidamente el secretario general que la tesis que desde su título la conferencia plantea, es la inadmisibilidad de tal posición o de tal olvido. En tal sentido, propugna el disertante que la vivienda sea debidamente valorizada como un fundamental elemento de reactivación económica y como un eficaz instrumento para combatir el desempleo que las crisis traen penosamente aparejado.

Reflexiona más adelante en torno del sentido general del temario de la conferencia, para agregar que, sin embargo, tras ese sentido hay también una dimensión directamente aplicable al campo del financiamiento habitacional que los sistemas de ahorro y préstamo sirven.

Las mismas situaciones críticas - agrega seguidamente el informe - pueden inducir o invitar a un sistema de financiación de viviendas, a alejarse de ese ámbito propio y tratar de operar en otras áreas que sean más fáciles de administrar que la habitacional.

Los temores al crédito a largo plazo y las desconfianzas en las capacidades de amortización de los deudores, impulsan a buscar el préstamo a corto plazo y a extremar los condicionamientos del crédito hipotecario, todo lo cual - sostiene el informe - junto a las infaltables alzas de los costos de los dineros, conlleva a un estrechamiento de la accesibilidad a las operaciones de financiación de viviendas. Se expresa también que el tema elegido, o sea, que los tiempos de crisis son tiempos de viviendas, es también válido para los propios sistemas de ahorro y préstamo con el propósito de seguir atendiendo los requerimientos habitacionales y a seguir operando en el área de la vivienda, a pesar - sostiene - y por el mismo hecho de que existe una crisis.

Agrega como una exhortación final y apuntando en dirección ya a los sistemas mismos, que el temario de la XXII Conferencia se orientará a tratar de la forma en que aquella identidad habitacional se armonizará con los procesos de intermediación financiera, con la atracción de recursos y con la colocación de préstamos, alterados para hoy y también para mañana, por las críticas situaciones producidas y por sus consecuencias.

VIII. SÍNTESIS FINAL

Pensamos, en consecuencia, que los remedios a aplicar para la búsqueda de soluciones idóneas a la seria crisis que atraviesa el área de los sistemas de ahorro y préstamo, no encuentran su cauce solamente en el marco jurídico y de la legislación sobre cuyas materias puede brindar su asesoramiento el Instituto Jurídico de la Unión Interamericana de Ahorro y Préstamo llegado el momento, sino que previamente debe darse un complejo de medidas de carácter económico, con el saneamiento de las finanzas y la estabilidad de la moneda conforme las alteraciones que la inflación ha provocado en los distintos países de Latinoamérica, y que con tan claro énfasis han destacado las últimas conferencias de la Unión.

Salvadas esas premisas, será entonces el momento de articular en los países del área una legislación que estará cimentada en bases más sólidas y permanentes.

PROBLEMAS DE LA DONACIÓN. COLACIONAR. REDUCIR. REIVINDICAR(*)⁽⁹⁴⁾

CARLOS N. GATTARI

SUMARIO

67. La donación y la legítima. 68. Relaciones entre donante y donatarios 69. Colación. 70. Críticas a las normas sobre reducción. 71. Fernando López de Zavallá. 72. José Osvaldo Carral y otros. 73. Más argumentos en contra del art. 3955. 74. Nuevos argumentos contra la reivindicación. 75. Argumentos contra los argumentos anteriores. 76. Simulación. 77. Libre disponibilidad. 78. Buena y mala fe. 79. Estudio de títulos. 80. Tráfico jurídico y familia. 81. Un ejemplo y su contra. 82. Transición. Bibliografía.

El Código Civil nos enseña que las personas de existencia ideal o de existencia visible pueden adquirir derechos o contraer obligaciones en los casos, por el modo y en la forma que él determina (31).

Uno de los casos es aquel en que una persona se obliga a transferir gratuitamente la propiedad de un inmueble, entregando la posesión y constituyendo el título en la escritura de donación.

67. LA DONACIÓN Y LA LEGÍTIMA

La donación es un acto entre vivos, cuyo destinatario puede ser un heredero forzoso o un tercero. Si fuera heredero forzoso que concurre a la sucesión del donante, la donación sólo importa un anticipo de la herencia, es decir a