

05646

2.3

OPINIONES SOBRE EL PROYECTO DE

CORPORACION INTERPROVINCIAL DE FOMENTO ECONOMICO

La presente publicación, reservada para su consideración en el seno de la Asamblea del CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES contiene las observaciones recibidas sobre el anteproyecto de Corporación Interprovincial de Fomento Económico preparado por el señor Angel F. Monti, en respuesta al requerimiento formulado a un crecido número de personas y entidades especializadas en la materia. Incluye, también, la opinión de la Asesoría Jurídica del CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES, con respecto a las conclusiones de una Comisión de Abogados de la Asociación de Bancos de Provincia (oficiales y mixtos) de la República Argentina, y las de un suelto periodístico firmado por el doctor Horacio A. González Gaviola, (que también se transcriben). -

OPINIONES SOBRE EL PROYECTO DE

CORPORACION INTERPROVINCIAL DE FOMENTO ECONOMICO

OPINION DEL Dr. ALDO FERRER

He tenido en repetidas oportunidades la posibilidad de conversar con el señor Secretario General acerca de los problemas del desarrollo de las regiones del interior del país y estimo, por ello, innecesario reiterar aquí mi opinión sobre el tema. Sólo deseo referirme, pues, a algunos aspectos institucionales del desarrollo, a los cuales el proyecto en estudio toca muy de cerca.

La creación del Consejo Federal de Inversiones respondió a una preocupación legítima de las provincias argentinas, enraizada en el proceso histórico nacional, de tomar una participación más dinámica en la promoción de su desarrollo y de llenar el vacío institucional existente en este aspecto.

En mi opinión, la creación del Consejo respondió a un esquema de pensamiento tendiente a operar en dos planos. Por un lado, la constitución de un organismo encargado principalmente de analizar las posibilidades del desarrollo de las distintas regiones y provincias, de formular los programas necesarios para promoverlo y de determinar los proyectos que constituyen la materialización de cada programa. Por el otro, la creación de los entes eficientes para canalizar la capacidad organizativa y el ahorro, de los sectores público y privado, hacia la financiación de esos proyectos.

La Corporación proyectada es una respuesta concreta a este segundo aspecto de la cuestión y tiene el mérito -aparte de su excelente elaboración- de traer al primer plano la necesidad de perfeccionar las herramientas ejecutivas adecuadas para el desarrollo del interior.

Plantea, además, en mi opinión, un problema importante para la consideración de los gobiernos provinciales, y cuya decisión gravitará significativamente en los aspectos institucionales del desarrollo del país.

Aceptada la necesidad de crear los organismos ejecutivos de la promoción económica del interior, la alternativa que se plantea es ésta: dichos organismos, deberán operar en escala nacional o en los límites más restringidos de una provincia o de una región (1) cuyo desarrollo se procura?

(1) El concepto de región abarca, lógicamente, las que se encuentran totalmente dentro de una Provincia o que comprenden más de una jurisdicción provincial.

Al respecto creo que es útil señalar que la experiencia con las corporaciones de fomento en escala nacional, en algunos países, parece demostrar que han entrado frecuentemente en conflicto con organismos pre-establecidos -bancos de fomento o industriales, organismos nacionales de formulación y ejecución de la política económica, etc. - En los casos en que esto ha ocurrido, la tentativa de eliminar el vacío existente, mediante la creación de nuevos entes, ha provocado una hipertrofia de organismos que, aparte de exagerar la preponderancia de los aspectos administrativos, ha creado conflictos de diverso tipo que constituyen obstáculos para la formulación y ejecución de programas. Consecuencia de lo señalado es la tendencia general a limitar la esfera de acción de los organismos especiales de fomento al área más restringida de una región problema.

Lo dicho no implica, lógicamente, que sean incompatibles la existencia de corporaciones regionales de fomento y de una corporación en escala nacional, ni que, en mi opinión, sea adecuada la estructura de organismos nacionales existentes que, de alguna manera se vinculan con el análisis, programación y ejecución de medidas que afectan el desarrollo de las provincias argentinas.

El propósito de las consideraciones anteriores es, simplemente, puntualizar la conveniencia de analizar la posible creación de la Corporación Interprovincial proyectada a la luz de los aspectos institucionales más amplios del desarrollo argentino y de recordar una experiencia internacional que parece demostrar el mayor grado de efectividad de los entes regionales de fomento.

En última instancia, de lo que se trata es de canalizar más eficientemente los esfuerzos organizativos y financieros hacia la promoción del desarrollo de las regiones del interior. La estructura institucional que adopten las provincias para canalizar ese esfuerzo gravitará decisivamente en la efectividad del mismo. Por eso opino que es conveniente aclarar los interrogantes formulados anteriormente, antes de entrar a considerar proyectos concretos como el analizado.

En cuanto al proyecto en sí mismo, opino que constituye un trabajo excelentemente elaborado y que, para el caso de adoptarse una decisión favorable a la creación de un ente de fomento en escala nacional, proporciona una buena base de trabajo para preparar el proyecto que en definitiva el Consejo eleve a los gobiernos provinciales.

OPINION DEL Dr. RAUL S. PARDAL

La Corporación Interprovincial se me aparece como una de las consecuencias lógicas del Consejo Federal de Inversiones. Es un organismo que tarde o temprano tendrá que ser creado, si se desean aportar medios orgánicos para el desarrollo económico de distintas regiones del país, sobre un principio de descentralización de la absorbente metrópoli.

Son obvias las reminiscencias de este proyecto con la de ciertos organismos internacionales para el fomento económico, el más reciente de ellos el Banco Interamericano de Desarrollo, constituido en 1960 con el aporte de los países miembros, pero cuyo estatuto se vino discutiendo en sucesivas reuniones desde 1954. También se advierten puntos de contacto con organismos financieros y bancarios argentinos, desaparecidos o no, y se capta, además, el régimen de los préstamos especiales para la reactivación de zonas subdesarrolladas, iniciado por el Banco Central a fines del año 1958.

La Carta Orgánica de la Corporación ha sido redactada con toda profusión. No es, en mi opinión, la técnica que más conviene. Debería contener únicamente las disposiciones fundamentales, dejando los detalles para las resoluciones reglamentarias que dicte el Consejo Directivo las que, eventualmente, pueden integrar un digesto normativo susceptible de ser actualizado conforme a la experiencia y a las necesidades concretas. Hay en el proyecto disposiciones pensadas con el buen deseo de prevenir situaciones pero que, a los fines prácticos y ante circunstancias reales, pueden convertirse en obstáculos inconvenientes. Sobre todo si se tiene en cuenta que según el artículo 79 el Estatuto sólo podrá ser modificado por la Asamblea.

Por ejemplo, el artículo 5° -con algunos agregados- bastaría para definir las funciones de la Corporación. En los artículos siguientes -6°/14°- predominan disposiciones de tipo reglamentario. Son muchos 88 artículos para un Estatuto. Son una amenaza de engorro y de poca flexibilidad. La Carta Orgánica del Banco de la Nación Argentina sólo tiene 34 artículos, incluidos 8 transitorios o de forma.

La insuficiencia de recursos puede ser la dificultad principal para el organismo proyectado. Con los \$ 1.000. - millones previstos como capital inicial no podrá irse muy lejos en la promoción del desarrollo en provincias. El Banco Central en poco más de 2 años ha destinado algo más de aquella suma para zonas subdesarrolladas y, aunque los resultados no son desalentadores, tampoco podría afirmarse que se han hecho grandes avances en las 8 o 10 provincias beneficiadas con el sistema. Es previsible, entonces que la Corporación puede estar afectada por un problema crónico nacional: la insuficiencia de capitales.

El grado de prioridad en el uso de los fondos y su equitativa distribución será otra de las cuestiones más espinosas en la actuación del nuevo organismo. Con la conocida idiosincracia con que las autoridades de provincias suelen tratar los asuntos financieros, nadie aceptaría inversiones inferior-

res a las aportadas a la Corporación. Una iniciativa de esta clase sólo podría triunfar sobre la base del sacrificio de los Estados económicamente mejor situados, a fin de que sus aportes puedan derivarse a las provincias que requieren más ayuda.

En conclusión, mi opinión es favorable al proyecto. Pero debe seguirse trabajando en él sobre la base de simplificación de sus disposiciones.

OPINION DEL Dr. JULIO H. G. OLIVERA

Sin entrar en los aspectos jurídicos y políticos de esta importante iniciativa, me permitiré sugerir los siguientes puntos generales relativos a su aspecto económico:

- 1) En mi opinión, a fin de evitar el peligro de que su actividad específica se desnaturalice, la sociedad tendría que consagrarse enteramente a la financiación y promoción. La facultad de crear y administrar empresas me parece inconveniente. Asimismo pienso que debe suprimirse la cláusula "salvo con el voto de todos los miembros del Consejo Directivo" en el inciso h) artículo 16 del proyecto.
- 2) Creo que debería insertarse en la Carta Orgánica una disposición expresa en el sentido de que la Corporación se propone complementar la acción del capital privado, y no competir con él. Como antecedente me permito recordar que la Carta de la Colonial Development Corporation británica, que el anteproyecto parece haber seguido en algunos aspectos, contiene una declaración de ese tipo.
- 3) Puesto que uno de los propósitos fundamentales de esta iniciativa es contribuir a un mayor equilibrio económico interregional, reduciendo las desigualdades de desarrollo existentes entre diversas zonas del país, no me parece que la estructura análoga a la de una sociedad anónima que se proyecta para la Corporación sea la más adecuada. A mi modo de ver, una forma de organización de tipo cooperativo consultaría mejor los fines de la sociedad, tanto para la determinación del número de votos de cada miembro como para la asignación de posibles excedentes de ejercicio. Mal puede contribuir a la reducción de las disparidades de desarrollo una Corporación dominada por la Municipalidad de Buenos Aires y una minoría de provincias ricas. Esto es lo que ocurrirá si se adopta el anteproyecto, pues la combinación de los artículos 18 y 54 implica que la Capital Federal y las provincias de Buenos Aires, Santa Fé y Córdoba dispondrán de más votos en la Corporación que las diecinueve provincias restantes tomadas en conjunto.

Desearía hacer la salvedad que los puntos de vista expresados constituyen mis opiniones personales, y no los de las instituciones en que actúo.

OPINION DEL Dr. MARIO MENDIVIL

- 1) Aparentemente, la constitución de la Corporación mediante un Convenio que debe ser ratificado por cada provincia puede ser un procedimiento de larga duración y susceptible de posibles abstenciones. Podría pensarse en algún medio que evite el someter a veintitantos estados las bases del convenio.
- 2) Quizás una forma alternativa podría ser la de establecer corporaciones aisladas de acuerdo a cada región.
- 3) Convendría prever, aparte del capital inicial, un flujo regular de recursos que en forma periódica permitan asumir nuevos compromisos. Esto podría consistir en la afectación de algún recurso o gravamen nuevo o adicional. Existen casos similares como el Banco Nacional de Desarrollo del Brasil y entendemos el Instituto Tecnológico en la Argentina, que incorporaron ese pensamiento.
- 4) La carta proyectada considera muy en detalle todas las facultades y disposiciones que tendría la Corporación para operar. Es más conveniente dejar para la reglamentación aquellas disposiciones que se refieren al régimen operativo. Por ejemplo, las consignadas en los artículos 6; 7; 8; 9; 10; 11; 12 y 13; 33 y 34; 36; 37; 38 y 40. Probablemente convenga que la carta permita cierta flexibilidad dentro de los fundamentos y requisitos más esenciales. Sobre todo esto tiene mucha importancia si se adopta el sistema propuesto de ratificación por parte de cada Legislatura a quién habrá que someter, posteriormente, cualquier enmienda o adición del texto del Convenio.
- 5) Con respecto a los incisos f) y g) del artículo 5 -ya sea que quede en el texto del Convenio o forme parte de su reglamentación- convendría precisar un poco más los conceptos acerca de la participación de la entidad en la constitución y manejo de empresas a efectos de que no se piense que el Estado sustituiría o podría sustituir en la acción a la actividad de los particulares.
- 6) En el artículo 6 se mencionan las posibles operaciones de promoción de inversiones productivas y no se vé indicación alguna relacionada con las exportaciones, que podría también contemplarse.
- 7) En el artículo 16, entre las prohibiciones, señala que si se recibiera un bien raiz como cancelación de deudas deberá realizarlo antes del cierre del ejercicio siguiente al de su adquisición. Aún en la reglamentación quizás no convenga establecer un plazo tan rígido.
- 8) Quizás no convenga -ni en el convenio ni en la reglamentación- mencionar la forma indicada en el artículo 34 respecto a la distribución de los préstamos "equitativamente" por Estados y destinos. Podría ocasionar perturbaciones una redacción como la propuesta si hubieran Estados que no solicitaran préstamos o lo hicieran por sumas inferiores a las que correspondiera la equidad.

OPINION DEL Dr. GUILLERMO AHUMADA

- 1) No encuentro ningún impedimento constitucional para la fundación de un Banco Nacional de Desarrollo en base a un convenio interprovincial que sería ratificado por las respectivas legislaturas y el Congreso a su vez pues tales facultades están explícitamente enumeradas en la misma Constitución. En cambio, encuentro inconvenientes constitucionales y de otro tipo:
 - a) Un Banco como el que se proyecta con los aportes financieros enumerados en el artículo 18 del Proyecto es un peligro para las provincias más pobres -por lo menos potencial, desde que las más ricas, independientemente de las prioridades nacionales- podrían exigir mayores créditos de fomento por el simple hecho de ser mayores contribuyentes. En este sentido la mayoría de las decisiones descansará en quienes tengan la mayoría de los votos que dependen de las cuotas del capital accionario previsto. Bastaría que la provincia de Buenos Aires, la Municipalidad de la Capital y dos provincias, de las mayores, resolvieran un acuerdo para que el mismo tuviera la mayoría necesaria. El peligro anotado es potencial y no dejará de despertar la desconfianza de las demás provincias. Por otra parte, el derecho al retiro acordado a sus miembros, no está suficientemente garantizado desde el punto de vista económico.
 - b) Pienso que un programa de desarrollo debe tener unidad de comando en sus grandes líneas -independientemente de los programas de desarrollo regionales- y que el programa nacional debe ser discutido y fijado por el Congreso desde que es quien determina las líneas políticas de las prioridades. No tengo para qué decirle que nunca el Congreso podrá dictaminar sin el previo asesoramiento técnico de los organismos que funcionaran en forma permanente como dependientes de ese Consejo Federal de Inversiones. El Banco tendrá que ser, pues, Nacional, y una ley del Congreso le deberá fijar sus fondos, sus funciones, es decir, le deberá dictar su estatuto independientemente de las reglamentaciones que vendrán después ordenadas por el propio Banco. No resultaría más económico transformar el Banco Industrial en Banco de Desarrollo aprovechando su organización actual (recursos, personal, carteras, experiencias, etc? Por encargo privado de quien era Presidente del Banco Industrial el año de la Revolución Libertadora, yo reuní un gran material que me proporcionó la Cepal, OEA, y los organismos dependientes, como así también reuní estatutos, discusiones parlamentarias, etc. de América, India y Europa (Italia p. ej.), material todo éste que debe estar archivado en alguna dependencia del Banco Industrial el cual podría ser consultado y actualizado para no improvisar, ya que muchos otros países tienen experiencias concluyentes de éxitos y fracasos que tenemos que aprovechar.
 - c) Antes de la fundación del Banco creo que el Consejo Federal de Inversiones, que tanta experiencia nacional está adquiriendo, debe ocuparse en agrupar la mayor cantidad de técnicos de que pueda disponer el país para solicitar-

les su colaboración y asegurar con ello también el respaldo político y social que un programa de esta naturaleza necesita para que tenga un ambiente social amplio. Con ese personal bajo la dirección o superintendencia del CFI, se podrían ir actualizando estadísticas y elaborando muchos otros datos de que carecemos para sentar los cimientos del desenvolvimiento futuro.

- d) Los organismos planeadores nacionales deberán actuar en inmediato contacto con los similares provinciales y municipales para organizar el país tan anarquizados por tantas fuerzas dispersas que se pierden en el campo de las buenas intenciones.



OPINION DE LA COMISION DE ABOGADOS DE LA ASOCIACION
DE BANCOS DE PROVINCIA (Oficiales y Mixtos) DE LA REPUB-
BLICA ARGENTINA.

En la ciudad de Santa Fe a los diez días del mes de abril de mil novecientos sesenta y uno, en el local del Banco Provincial de Santa Fe (Casa Santa Fe), cumpliendo con lo resuelto en la primera reunión ordinaria del Consejo Directivo de la Asociación de Bancos de Provincias, se reúnen los señores Abogado Director de Asuntos Legales del Banco de la Provincia de Córdoba, Dr. Samuel F. Linares Bretón, el señor Asesor Letrado del Banco de Entre Ríos, Dr. Bernardo Degani, y el Sr. Abogado Jefe del Banco Provincial de Santa Fe (Casa Santa Fe), Dr. Juan L. Correa Iturraspe. Teniendo la presente reunión por objeto considerar desde el punto de vista jurídico el proyecto preparado por el Consejo Federal de Inversiones, relacionado con la creación de una Corporación Interprovincial de Fomento Económico, el primero de los comparecientes expone: I. El art. 83 inc. 1° de la Constitución de la Provincia de Córdoba establece que corresponde al Poder Legislativo "aprobar los tratados con otras Provincias para fines de intereses económicos", de modo que importando el proyecto que analizamos, un convenio interprovincial destinado a la satisfacción de intereses de esa naturaleza, se requiere que la adhesión al mismo sea dispuesta por una Ley dictada por el Poder respectivo, y además, deberá darse conocimiento al Congreso de la Nación, como lo estatuye el art. 107 de la Constitución Nacional. En consecuencia, el Poder Ejecutivo Provincial, por intermedio de su Ministro de Hacienda, carece de facultades constitucionales para obligar válida y legítimamente a la Provincia con la firma de un convenio de la naturaleza del que analizamos. Entonces, desde un punto de vista exclusivamente legal, tenemos como primera conclusión: Que la Provincia sólo puede adherirse a este Organismo interprovincial con fines de intereses económicos, mediante una Ley dictada por su Poder respectivo, con conocimiento del Congreso Nacional. II. Uno de los fines principales de esta Corporación Interprovincial que se proyecta crear, es el de prestar dinero (inc. b art. 5°). Entiendo que el Poder Ejecutivo Provincial no tiene facultad expresa para destinar de los fondos que integran su patrimonio, partida alguna con ese destino. La Constitución de la Provincia no le ha otorgado facultad para realizar esa clase de operación, ya que sus recursos deben ser destinados a los "gastos de administración". Tampoco la Legislatura podría conferírsela por medio de una Ley particular, porque ella no tiene atribuciones en ese sentido, pudiendo sólo autorizar "gastos" especiales o extraordinarios. En mi entender, esta objeción es lo suficientemente válida como para sostener que existe una incapacidad de derecho para que la Provincia pueda participar de un organismo interprovincial que se dedique a operaciones de préstamos con un patrimonio formado con aportes extraídos de sus recursos.

A ello debemos agregar que la Provincia conforme a sus facultades no delegadas a la Nación (art. 104 de C. N.) y contempladas en el inc. 27 del art. 83 de su Constitución, ha creado por Ley 4643 su Banco Oficial con exclusividad absoluta en lo que se refiere a la promoción y fomento de las actividades principales de la Provincia, comprometiéndose a observar y mantener dicha exclusividad. La participación de la Provincia en un organismo que compita, o al menos, desarrolle una actividad paralela a su Banco, significa una violación a esa obligación contraída por Ley. Entiendo, entonces, que la Provincia no puede asociarse con sus similares en organismos que para el fomento y promoción se dediquen a hacer operaciones de préstamos. Ella está obligada a canalizar esa actividad por interme-

dio de su Banco. III. El inc. d) del art. 5° y el a) del 9° de ese proyecto acuerdan al organismo interprovincial el carácter de agente financiero de cada Gobierno. Ese objetivo tampoco puede ser cumplido válidamente por la citada Corporación, en lo que a Córdoba se refiere, ya que esas funciones han sido conferidas al Banco Oficial, por la Ley de su creación. Debemos acotar que esta Ley no puede ser modificada por otra, pues para esa eventualidad se ha previsto un procedimiento especial, ya que se necesita previamente que la Asamblea de Accionistas acepte la modificación, y recién en ese caso, puede la Legislatura darle sanción legal. Aclaro este procedimiento para dejar aclarado que una ley posterior que dicte la Legislatura no importa modificar la Ley Orgánica de este Banco, si su Asamblea no dió su conformidad con anterioridad. IV. El resto de este proyecto -fondos, recursos y gobierno de la Corporación- en su aspecto formal no ofrece objeciones desde el punto de vista legal; pero entiendo que la Asociación de Bancos tiene muchos reparos que formular desde otros puntos de vista. En efecto, y muy especialmente ha constituido una aspiración de todos sus asociados de que los fondos provenientes del ahorro provincial se reinviertan en sus respectivas fuentes de origen. Con el funcionamiento de esta Corporación, se crea otro organismo que absorberá recursos de una zona para utilizarlos en otra, y aún con posibilidad de hacerlo en la Capital Federal, con el único paliativo de que durante el primer año de existencia no podrá realizar operación alguna en esa Ciudad. (art. 35). Es de destacar que más de un tercio de los votos conferidos a los Estados miembros se reserva a la Municipalidad de Buenos Aires y Provincia de Buenos Aires. Seguidamente el Dr. Bernardo Degani expresa: Que adhiere a los reparos de orden legal que ha formulado el señor Abogado Director del Banco de la Provincia de Córdoba, Dr. Samuel F. Linares Bretón, en razón de considerar que los mismos se ajustan a las prescripciones constitucionales de la Carta Fundamental de la Provincia de Entre Ríos, agregando que si las Provincias dispusieran de fondos suficientes podrían los mismos ser canalizados hacia las instituciones bancarias, quienes están en condiciones de darles a dichos fondos un destino que contemple los intereses directos de los Estados Provinciales y de los propios bancos, los que actúan como agentes financieros de los mismos. Con ello entiendo que se habría cumplido el propósito al que en el fondo tienden la Corporación Interprovincial de Fomento Económico que se interesa crear, de donde resultaría que dicha corporación si así se resolviera carecería también de objeto práctico, por cuanto como lo sostenemos, sus funciones podrían ser absorbidas con indiscutible ventaja. A continuación el Dr. Correa Iturraspe expresa: Que confirma las opiniones vertidas precedentemente, las que tienen también apoyo en las disposiciones constitucionales y legales de la Provincia de Santa Fe (art. 27, 61 inc. 12 y 97 de la Constitución y 5° y 7° de la ley 2721.). Sólo se permite agregar que por imperio del art. 6° de la Constitución de la Provincia los fondos del Tesoro Provincial están destinados a cubrir los gastos de la administración, y que por lo tanto toda clase de préstamos debe realizarlos por intermedio de su Banco Provincial, organismo que se ha creado en virtud de una disposición constitucional, como lo es el art. 61 inc. 12 de la Carta Fundamental, y mediante el cual debe cumplir las funciones de fomento que le incumben a un estado moderno. No siendo para más se dió por terminada el acta que, previa lectura y ratificación, firman los comparecientes.

OPINION DEL Dr. HORACIO A. GONZALEZ GAVIOLA

Las provincias argentinas estudian en este momento un proyecto de creación de la "Corporación Interprovincial de Fomento "

La proyectada Corporación constituiría una persona jurídica de derecho público, integrada por la totalidad de los Estados provinciales argentinos, teniendo por objeto "la promoción del crecimiento económico de las provincias que la integran, cuidando que el desarrollo se cumpla en forma equilibrada desde el punto de vista geográfico y que el adecuado aprovechamiento de los recursos naturales de sus respectivos territorios determine un real incremento en la productividad.

Dentro de las principales funciones previstas por el proyecto de Carta Orgánica, encontramos las siguientes:

- a) Promover las inversiones productivas que tengan prioridad para el desarrollo sirvan para que el equilibrio geográfico de la actividad económica, posean dimensión económica eficiente, utilicen técnicas apropiadas y se realicen preferentemente en los ramos industriales, agropecuarios, forestal, extractivo y otros concurrentes a integrar las economías regionales en niveles de máxima eficiencia.
- b) Efectuar préstamos directos a plazo mediano y largo para el financiamiento parcial de nuevos proyectos específicos o la ampliación o mejora de inversiones existentes, que posean las características indicadas en el inciso anterior y sean ejecutadas por empresas públicas provinciales o municipales, mixtas o privadas, verificando para ello las disponibilidades de fondos para financiamientos que puedan provenir de otras fuentes.
- c) Servir de intermediario entre el ahorro y la inversión, para financiar proyectos que reúnan las características indicadas en el inciso a).
- d) Actuar como agente por cuenta y orden de los gobiernos de Estados miembros, sus entidades descentralizadas y los municipios que los integren, en operaciones de inversión y financiamiento que interesen a su crecimiento económico.
- e) Suscribir acciones u obligaciones de empresas económicamente eficientes, técnicamente aptas y patrimonialmente sólidas, existentes o a crearse; públicas, mixtas o privadas, con el exclusivo objetivo de suplementar fondos para su financiamiento.
- g) Crear empresas, bajo la forma de sociedades anónimas, en carácter de plantas experimentales o de empresas de explotación manteniéndolas bajo su administración sólo en la medida estrictamente necesaria a los intereses del desarrollo económico-social.

Un super banco. - Se proyecta, en consecuencia, la creación de una especie "de super banco federal" de préstamos, fomento, inversiones y asesoramiento, que sería agente financiero de todas las provincias argentinas.

Cabe señalar, desde el comienzo de este estudio, que las funciones de Banco de Estado, ente bancario promotor del desenvolvimiento del comercio e industrias, de la construcción de viviendas, del cooperativismo agrícola-ganadero y agente financiero y tesorería permanente del Gobierno, han sido ya otorgados por la Provincia al Banco de Mendoza en forma expresa, terminante y exclusiva, por los artículos 1, 32, 41 y 108 de la Ley-Contrato 2270 (Orgánica del Banco). -

Para poder concretarse como persona jurídica de derecho público, como se proyecta, resultará necesaria la existencia de leyes que así lo autoricen, tanto en el ámbito nacional, como en todos los ámbitos provinciales.

El artículo 99 inciso 1° de la Constitución de la Provincia establece que corresponde al Poder Legislativo "Aprobar o desechar los tratados que el Poder Ejecutivo celebrare con otras provincias de acuerdo con las prescripciones de la Constitución Nacional".

La totalidad o la mayoría de las restantes provincias argentinas, poseen en sus constituciones, disposiciones similares.

De manera que, en nuestra Provincia, si se resolviera ingresar como miembro de la Corporación Interprovincial deberá dictarse una ley que ratifique a dicha Corporación, facultades para llevar a cabo las funciones que han quedado antes indicadas.

La posibilidad de que la Provincia ingrese o forme parte de una institución de ese tipo, se encuentre prevista y ha sido anticipadamente prohibida por el artículo 108 de la Carta Orgánica del Banco de Mendoza, que dispone lo siguiente: "La Provincia no podrá autorizar otro Banco con análogas finalidades que las que se asignan al Banco de Mendoza por esta ley, ni tomar participación alguna en la fundación o explotación de otro banco del Estado o particular, que afecte, desvirtúe o disminuya funciones acordadas al Banco de Mendoza".

Es evidente que la participación de la Provincia en la Corporación proyectada, que no es otra cosa como vemos que un tipo de super-banco federal, afecta, desvirtúa o disminuye funciones acordadas por su ley orgánica al Banco de Mendoza.

Un detenido estudio de su articulado, indica que la carta orgánica se vería afectada en sus artículos 1°, 8°, 32, 41, 105 y 108.

Tratándose de una ley contrato que no puede ser modificada por voluntad de una sola de las partes, o sea sin conformidad de la Asamblea de Accionistas Particulares, a juicio de esta Asesoría resulta evidente que, durante el término de duración del Banco de Mendoza (art. 8° de la Ley 2270), la Provincia de Mendoza se encuentra imposibilitada legal y contractualmente para formar parte de una Corporación como la que ocupa nuestro estudio.

Observaciones al proyecto. Desde otros puntos de vista, cabe formular al proyecto innumerables observaciones, entre las que seleccioné las siguientes:

- a) Tener funciones bancarias directas, como préstamos e inversiones, la Corporación entraría dentro del régimen del Banco Central, regulador indirecto del

crédito a través de sus reglamentaciones, entidad que no siempre actúa con criterio federalista, regionalista, de fomento económico o apolítico.

b) Aún salvando la objeción anterior, la Corporación estará manejada por una Asamblea donde se votará de acuerdo a las cuotas del capital (artículos 53 y 54) El simple cómputo aritmético indica que la suma de votos asignados a Capital Federal, Provincia de Buenos Aires y Provincia de Santa Fe (480 votos) alcanza prácticamente el 50% del total (1000 votos)

Seguirán las provincias del interior aportando fondos y esfuerzos para que se acentúe cada vez más la radicación industrial en el litoral del país?

c) Debe preverse que este ente super federal soportará una presión burocrática del mismo tipo y que los representantes de provincias no serán en todos los casos elegidos por su versación económica sino por motivos políticos.

d) En momentos en que la sana doctrina y práctica económica están empujando al Estado a deshacerse de las empresas industriales o comerciales que tiene a su cargo, el proyecto se propone, en ciertos casos, la creación de empresas experimentales, manteniéndolas bajo administración de la Corporación.

e) El organismo que se proyecta, interferirá sin duda la misión específica de todos los entes integrantes del sistema bancario oficial de la República Argentina y de los Bancos de provincias, oficiales o mixtos.

Por último, considera el suscripto que los fines de desarrollo económico que persigue el proyecto, pueden en nuestra provincia obtenerse a través de la acción conjunta del Gobierno y de su banco, el Banco de Mendoza, sin necesidad de ingresar en monstruosos organismos superburocráticos manejados por las provincias que menos necesitan del anhelado desarrollo.

Para cumplir su misión en este planteo, el Gobierno de la Provincia y el Banco de Mendoza, deberían estudiar conjuntamente y de inmediato la posibilidad de una gran ampliación del capital del banco, que permita la instalación y funcionamiento, con serios alcances, de la sección crédito industrial.

La Provincia, a través de su banco y de sus organismos técnico-económicos, montada ya la propia herramienta de crédito industrial, elaborará a la brevedad un plan de desarrollo económico con objetivos concretos e inmediatos: industrias básicas para el desarrollo, electrificación, plan vial y de fomento minero, petroquímica, aguas subterráneas, etc.

El Banco de Mendoza deberá también ser el gestor e intermediario de dos créditos de capital ajeno a la provincia, nacional o extranjero, que resulten necesarios para concretar las obras de mayor envergadura.

En otro orden de ideas, el relativo al ordenamiento federal o zonal del crédito, estimo que el Banco de Mendoza y la Asociación de Bancos de Provincia, deben gestionar permanentemente la modificación de la organización directiva del Banco Central y Bancos oficiales, tratando de obtener en forma estable, la representación de los bancos o zonas de intereses económicos del interior del país, en el seno de su Directorio, en planes de equilibrio con los intereses del litoral argentino.

En resumen, considera el suscripto que la Provincia y el Banco de Mendoza deben oponerse terminantemente a que se concrete la organización cuya carga orgánica se somete a estudio.

OPINION DE LA ASESORIA JURIDICA DEL CONSEJO

FEDERAL DE INVERSIONES.

De acuerdo a lo dispuesto en estas actuaciones, debo considerar las objeciones formuladas por una Comisión de la Asociación de Bancos de Provincia, y el Dr. Horacio González Gaviola, al proyecto de Carta Orgánica para una Corporación Interprovincial de Fomento Económico.

I - Las objeciones de la Asociación de Bancos.

Consideraré las objeciones formuladas por ese órgano, teniendo en cuenta los ordenamientos constitucionales de Córdoba, Entre Ríos y Santa Fé, que son los que la Comisión ha contemplado:

a) No tengo ninguna duda que para sancionar la Carta Orgánica de la Corporación, los Ejecutivos deberán firmar un convenio, y ser luego éste ratificado legislativamente. Los Ejecutivos carecen de facultades para obligar a sus Estados, pero no para signar el convenio, que los obligará recién después de la ratificación. (En esto servirá como experiencia el procedimiento seguido para ratificar la Carta del C. F. I.) Ello surge de los artículos 83, inciso 1° y 116 inciso 6° de la Constitución de Córdoba, 81 inciso 1° y 135 inciso 7° de Entre Ríos, y 91, inciso 3° y 10 de Santa Fé.

b) En los casos en que la provincia haya concedido su servicio bancario a un ente mixto y haya derechos adquiridos de los privados, que podrían exigir la mantención del carácter exclusivo de algunas facultades que se proyecta otorgar a la Corporación, deberá modificarse ese derecho, bilateralmente, o de acuerdo con el acto que da origen a esa relación, antes de ratificar la Carta. Estimo que en la mayoría de los casos no habrá inconveniente, porque el Estado impone a los privados que quieren explotar un banco oficial la condición de que éste realice préstamos de fomento, pero los privados no tienen interés en realizarlos.

c) La objeción de que el Poder Ejecutivo no puede per se, disponer el ingreso de fondos a un ente como el que se proyecta, no solamente surge de lo dicho anteriormente, sino que no representa dificultad ninguna. Ahora bien: el argumento de que tampoco la legislatura podría autorizar tal inversión, porque la constitución sólo dice gastos extraordinarios, que aparece expuesto en forma un tanto difusa, debe ser contestado así: Las cláusulas constitucionales que se refieren a gastos extraordinarios, denominan con esa expresión las erogaciones no contempladas en el presupuesto, ya sean económicamente gastos o inversiones. Ahora bien: los aportes de las provincias a un banco de fomento creado por convenio legislativamente ratificado deben ser presupuestariamente previstos (artículos 83 inciso 13 de Córdoba, 81 inc. 8° de Entre Ríos y 81 inc. 5° de Santa Fe) Pero nada impide a los gobiernos a autorizarlos una vez cumplido ese requisito (Expresamente: Santa Fe 61 inciso 17).

d) La actividad que desenvolvería la corporación no es esencialmente prestar dinero, sino fomentar el desarrollo económico, siendo aquél uno de los medios. Las constituciones provinciales atribuyen expresamente esta función a sus gobiernos (Córdoba 83, inciso 27, Entre Ríos 81 inciso 25).

e) Ahora, se formula una objeción que hace a la función del órgano consultado: podría suceder que mediante la representación proyectada, la mayoría -compuesta por los representantes de regiones desarrolladas- utilicen los fondos de la Corporación, para financiar esas mismas zonas, utilizando para ello también los fondos aportados por las regiones sub-desarrolladas. Esto contrariaría los fines para los que se propone la creación del ente, y aunque entiendo que no hay posibilidad real de que tal evento se materialice, debe borrarse la posibilidad teórica también, para quitar dificultades del camino. La solución que parece más atinada, es crear dos tipos de votaciones: para ciertos actos votando por persona representada, y para otros por aporte. La Comisión podría haberse ocupado de desarrollar este tema, que es de su competencia, en lugar de incursionar largamente en asuntos jurídico-institucionales. Lo cierto es que no propone solución a este aspecto, ni a ningún otro.

II - Las objeciones del Dr. González Gaviola:

Algunas de las que formula este articulista, ya han sido contestadas al considerar el dictámen de la Comisión formada por la Asociación de Bancos de Provincia.

Agregaré a ello lo siguiente: Por el art. 99 de la Constitución de Mendoza, el Poder Legislativo tiene las siguientes atribuciones: 1° Aprobar los tratados que el P. E. celebrare con otras provincias (inc. 1°); 2° Disponer el uso y enajenación del crédito público (inc. 12); 4° Autorizar el establecimiento de bancos (inc. 19); 5° Dictar las leyes y reglamentos necesarios para poner en ejercicio los poderes y autoridades que establece esta Constitución, así como las conducentes al mejor desempeño de las anteriores atribuciones y para todo asunto de interés público o general de la provincia que por su naturaleza y objeto, no corresponda privativamente a los otros poderes provinciales o a los nacionales (inciso 22).

Las disposiciones del artículo 218 en nada se oponen a la ratificación de la carta, y además fueron dictadas para regir mientras el Banco de la Provincia de Mendoza subsista como Banco del Estado, y no se transforme en una institución en la cual la provincia sea accionista.

En el presente dictámen, se han contemplado las objeciones sobre aspectos jurídico-institucionales, formuladas en los instrumentos de fojas 70 y fojas 76, de acuerdo a lo ordenado a fojas 72 y fojas 77. En oportunidad posterior presentaré una síntesis de las críticas recibidas, y mi opinión al respecto.

OPINION DEL Dr. ANTONIO LOPEZ

El anteproyecto de carta orgánica de la Corporación Interprovincial de Fomento elaborado por las oficinas técnicas del Consejo Federal de Inversiones responde indudablemente a uno de los problemas básicos de la Argentina: la necesidad de canalizar los fondos financieros y las inversiones hacia las zonas de la República que más necesitan de un desarrollo económico fuertemente acelerado. El trabajo realizado por ese Consejo Federal y que respaldó su presentación ante el Banco Interamericano de Desarrollo para solicitar el crédito de u\$s. 15,000,000 obtenido a favor de un consorcio de bancos de Provincia, ha definido en términos dramáticos el gravísimo problema de la concentración económica y demográfica en torno a la Ciudad de Buenos Aires y su zona de influencia y destacó la absoluta necesidad de encarar, -dentro del problema de desarrollo de la Nación en su conjunto frente a los demás países del mundo-, el establecimiento del equilibrio económico interno. En ese sentido, la idea de crear la Corporación Interprovincial de Fomento Económico tiene el mérito de un valioso propósito.

1. - Análisis general del proyecto.

El anteproyecto de carta orgánica de la Corporación Interprovincial de Fomento Económico reconoce en su estructura, características muy similares a las de los organismos internacionales de desarrollo (Banco Mundial de Reconstrucción y Fomento, Corporación Financiera Internacional, Banco Interamericano de Desarrollo, etc.) en cuanto constituyen asociaciones de estados con aportes de capital de los mismos y que además, recogen fondos mediante la colocación de valores en los mercados de capitales. El pensamiento general que informa a estos organismos internacionales está dado por el hecho de que los principales aportes de capitales los realizan los países altamente desarrollados, mientras que la inversión de los fondos bajo forma de suministros de capitales o préstamos se canaliza en su mayor medida hacia las naciones menos desarrolladas. De la misma manera la colocación de valores en los mercados de capitales se efectúa casi exclusivamente en los tradicionales mercados internacionales, o sea, Suiza y New York. Hay, por consiguiente, en el concepto creador de estos organismos, el propósito de realizar en una cierta extensión -muy limitada a mi juicio-, una transferencia de fondos de inversión para el desarrollo, desde los países más adelantados económicamente hacia los que necesitan el impulso de evolución.

Cabe preguntarse por consiguiente, si una estructura de este tipo que es la que sigue el anteproyecto de carta orgánica de la Corporación Interprovincial de Fomento Económico es la más adecuada para lograr los fines que se persiguen. A juicio del suscripto ello sólo sería posible, si aquellas Provincias más adelantadas relativamente realizaran el sacrificio de efectuar sus aportes de capital sin pensar en obtener beneficios de la Corporación Interprovincial por un período relativamente prolongado que no debería ser inferior a 5 años. Claro está que la situación podría modificarse si además de los aportes de capital de los Estados miembros existiera la posibilidad de obtener recursos adicionales mediante la colocación de papeles (bonos, obligaciones, acciones de empresa, etc.) en el mercado

interno y en el exterior o si se obtuvieran créditos locales o en los países extranjeros u organismos internacionales de fomento. En cuanto a la posibilidad de lograr fondos mediante la colocación de papeles u obtención de créditos en el mercado interno de capitales, no debe olvidarse un hecho fundamental de la actual estructura económica: la Capital Federal tiene por sí sola más del 60% de los depósitos bancarios totales del país, vale decir, que hay en ella una extraordinaria concentración financiera y cualquier emisión de papeles de cierta importancia en el orden interno tiene que hacerse necesariamente pensando en el mercado de capitales de Buenos Aires. No creo que una Corporación Financiera Interprovincial en la que no participe la Nación pueda tener muchas posibilidades de éxito para emisiones que necesariamente tendrán que colocarse en la Capital Federal.

En lo que se refiere a las posibilidades de obtener fondos mediante créditos del exterior o provenientes de organismos internacionales entiendo que ha de ser más fácil lograrlos en forma inmediata utilizando el procedimiento de formación de consorcio de bancos provinciales que ya tienen categoría internacional, que recurriendo al pedido de un organismo formado por los estados provinciales y al que le ha de demandar tiempo hacerse conocer y despertar confianza en las fuentes financieras externas. La colocación directa de valores o papeles en los mercados de capitales internacionales es actualmente muy difícil, debiendo señalarse a este respecto los esfuerzos que ha venido haciendo la Nación y que hasta ahora se han concretado en la colocación en Europa del reciente empréstito de u\$s. 25.000.000. En este sentido, la Nación goza de indudable ventaja sobre las Provincias, aún tomadas en su conjunto, porque posee además del Banco Central -más respetado en el exterior que en el país-, dos bancos comerciales, el Industrial y el de la Nación Argentina, de indudable prestigio en el ámbito internacional, prestigio dado por su vinculación con los grandes bancos mundiales y su actuación de largos años por importantes volúmenes en las plazas monetarias de Occidente.

En síntesis, se estima que: la Corporación Interprovincial proyectada podría funcionar regularmente como contribución de las provincias más adelantadas a favor de las menos desarrolladas y no haciéndose muchas ilusiones respecto a las posibilidades de obtener por esa vía financiaciones en los mercados de capitales nacionales e internacional.

2. - Análisis particular del proyecto.

La estructura particular del proyecto peca de un excesivo detallismo, coincidiéndose en ese sentido con las observaciones formuladas, de manera especial por el Sr. Mario O. Mendivil (fojas 45 y 46) y por el Sr. Raúl S. Pardal (fojas 39 y 40).

Por otra parte, algunas de las funciones previstas, especialmente las que se refieren a estudios sobre desarrollo regional y asistencia técnica a los organismos públicos y mixtos de las provincias y municipalidades se superponen con las que son propias del Consejo Federal de Inversiones.

En lo que se refiere al gobierno de la Corporación, el régimen de votación de las asambleas tomando como base las cuotas de capital aportadas por cada Provincia, asegura el dominio de la Corporación por las provincias de Buenos Aires, Santa Fé y Córdoba y la Municipalidad de Buenos Aires que en conjunto tendrían más del 50% de los votos posibles. Se estima que en todos aquellos casos que hacen a las funciones esenciales y de manera par



particular en todo lo que se refiere a las operaciones de la Corporación y la distribución de sus activos las disposiciones deberían adoptarse por doble mayoría: mayoría de cuotas de capital y mayoría de miembros presentes en la Asamblea. Asimismo en lo que se refiere al Consejo Directivo los vocales elegidos por la Asamblea de representantes (art. 55 del anteproyecto) deberían serlo representando a regiones, y dentro de ellas establecer la obligatoriedad de rotación de las provincias, vale decir, que una misma provincia no podría integrarlo durante dos períodos consecutivos. Asimismo no se justifican algunas de las incompatibilidades establecidas por el art. 59 para los integrantes del Consejo Directivo y el síndico.