



**ENTES REGIONALES
DE FOMENTO**

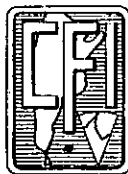
ENTES REGIONALES
DE FOMENTO

**Informe del Director del Departamento de Asesoría Jurídica
del Consejo Federal de Inversiones
Doctor Felipe A. González Arzac**

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES



ENTES REGIONALES DE FOMENTO



1964

**Impreso en Argentina - Printed in Argentine - Hecho el Depósito que
previene la ley 11.723 (c) by "Consejo Federal de Inversiones"**

Alsina 1407 - Buenos Aires --

República Argentina

I N D I C E

Pág.

TITULO I:

CUADRO INSTITUCIONAL

CAPITULO I : EL DESARROLLO ECONOMICO REGIONAL

- | | |
|--|---|
| 1. - Las regiones. | 1 |
| 2. - Las regiones económicas y las divisiones políticas. | 1 |
| 3. - Las competencias. | 2 |
| 4. - Unidad de planes y unidad de ejecución. | 3 |

CAPITULO II: LOS ORGANOS DE EJECUCION

- | | |
|---|----|
| 5. - La Administración Pública. | 7 |
| 6. - La necesidad de coordinación derivada de la multiplicidad de Administraciones. | 8 |
| 7. - Los entes de fomento. | 9 |
| 8. - Circunstancia en que pueden instituirse. | 9 |
| 9. - Características y tendencias. | 10 |
| 10. - Diferentes tipos. | 11 |

TITULO II:

FUNCIONES

CAPITULO III: EL CREDITO DE FOMENTO

- | | |
|---|----|
| 11. - Método. | 14 |
| 12. - Justificación ética. | 14 |
| 13. - Caracteres esenciales. | 15 |
| 14. - Plazo. | 15 |
| 15. - Valoración del porvenir de la empresa. | 16 |
| 16. - El juicio sobre la utilidad social de la actividad impulsada. | 17 |
| 17. - El control estatal sobre las empresas productivas. | 17 |
| 18. - Avales. | 20 |
| 19. - Créditos al sector público. | 20 |

CAPITULO IV : INVERSIONES DIRECTAS

20. - Propiedad total y gestión directa.	21
21. - Razones para su rechazo en la Argentina.	21
22. - Las participaciones como método adecuado para el financiamiento.	23
23. - Sociedad socia o <u>holding</u> .	24
24. - Activación del mercado de capitales;	25

CAPITULO V : INVESTIGACION Y ASESORAMIENTO

25. - Carencia de conocimientos.	26
26. - En cuanto a oportunidades de inversión.	26
27. - En cuanto a la tecnología moderna.	28
28. - La oficina de investigaciones del ente y las Administraciones provinciales.	29

TITULO III:

ORGANIZACION

CAPITULO VI:

29. - Métodos.	31
30. - La participación privada.	31
31. - Los aportes extra-nacionales.	33
32. - Naturaleza del ente.	34
33. - La representación.	34
34. - Los órganos.	35
35. - Las Autoridades para el desarrollo integrado de cuencas hidráulicas.	35

EPILOGO.

37

TITULO I:

CUADRO INSTITUCIONAL

CAPITULO I

EL DESARROLLO ECONOMICO REGIONAL

1. - En las Bases para el Desarrollo Regional Argentino, (1) se han hecho diversas consideraciones, sobre la división del país en distintas regiones económicas. Fundamentalmente, se ha dicho que el desarrollo nacional, debe lograrse a través del impulso de los distintos polos de crecimiento situados en el territorio nacional, caracterizados por la presencia de industrias motrices, y de las vías de comunicación de estos polos entre sí. Ello traerá aparejado el crecimiento de conjuntos relativamente pasivos (industrias ligadas, regiones dependientes de los polos) inducidos por esos centros activos.

Así, se ha entendido por Región, el territorio ocupado por un polo de crecimiento y el mencionado conjunto de actividades dependientes (espacio polarizado). Este es el concepto de región que utilizaremos al ocuparnos de la etapa preparatoria; más adelante, al hacer referencia a la ejecución de planes, entenderemos por región el territorio que la decisión política ha sometido al plan (espacio-plan). (2)

2. - Pues bien, se ha señalado también la existencia de un conflicto entre el ámbito geográfico de esas regiones, y la división territorial de nuestro país

CAPITULO I

EL DESARROLLO ECONOMICO REGIONAL

1. - En las Bases para el Desarrollo Regional Argentino, (1) se han hecho diversas consideraciones, sobre la división del país en distintas regiones económicas. Fundamentalmente, se ha dicho que el desarrollo nacional, debe lograrse a través del impulso de los distintos polos de crecimiento situados en el territorio nacional, caracterizados por la presencia de industrias motrices, y de las vías de comunicación de estos polos entre sí. Ello traerá aparejado el crecimiento de conjuntos relativamente pasivos (industrias ligadas, regiones dependientes de los polos) inducidos por esos centros activos.

Así, se ha entendido por Región, el territorio ocupado por un polo de crecimiento y el mencionado conjunto de actividades dependientes (espacio polarizado). Este es el concepto de región que utilizaremos al ocuparnos de la etapa preparatoria; más adelante, al hacer referencia a la ejecución de planes, entenderemos por región el territorio que la decisión política ha sometido al plan (espacio-plan). (2)

2. - Pues bien, se ha señalado también la existencia de un conflicto entre el ámbito geográfico de esas regiones, y la división territorial de nuestro país

en 22 provincias, una Capital Federal, y un Territorio Nacional.

Porque cada región excede los límites de una jurisdicción, y a su vez el territorio de una de estas divisiones políticas suele participar de más de una región, sujeto a la influencia de distintos polos de desarrollo.

Mientras existen dos niveles de decisión política-económica, nacional y local (gobierno federal y gobiernos provinciales) hay en la realidad una entidad intermedia, la región, que es una unidad geográfica, cuya economía se desenvuelve en torno a determinada o determinadas actividades, y que por lo tanto existe como sujeto de intereses comunes, pero que carece de facultad para autoadministrarse. Las decisiones que en materia de política económica rigen su vida, emanan del Estado Nacional o de los poderes locales. Y esas diferentes decisiones de los distintos poderes locales crean una situación tal que hace que las actividades productivas de esa región sean regidas por políticas económicas diversas según la jurisdicción en que se encuentren.

3. - En la generalidad de los Estados Federales se observa una tendencia del poder central a absorber la función de regulación económica, porque los progresos técnicos han creado necesidades en materia de producción y comercialización, cuya satisfacción depende de procesos de integración económica, que no siempre las constituciones federales habían previsto.

En el caso de la Constitución Argentina, ella contiene una norma verdaderamente visionaria, el inc. 16 del art. 67, que instituye la policía de prosperidad. Ese inciso ha facilitado a nuestro Gobierno Federal un poder de deci-

sión en materia económica, que solamente fué admitido en los Estados Unidos, después de trabajosas creaciones jurisprudenciales, basadas en la facultad de regular el comercio internacional. (3)

Pero -como bien reflexionan Bowie y Friedrich- "no puede decirse que la transferencia de todo el poder económico a manos de la comunidad constituye una fórmula perfecta. Si bien esto remedia los males del federalismo, concluye por matar al federalismo mismo, al substituirlo por un sistema unitario centralizado que trae consigo sus propias dificultades. El ideal estaría en una centralización en aquellos puntos esenciales para la unidad económica de la Nación". (4)

De hecho, si bien mediante el art. 67 incs. 1 al 10, 12, 16 y 28 y el art. 86, incs. 13 y 14, el Gobierno Federal tiene facultades para dictar la política económica del país, también es cierto que no lo hace en grado exclusivo, sino que va asumiendo esa función en la medida que las necesidades totales así lo requieren. No se transfiere a él todo el poder económico, que residualmente ejercitan las provincias.

Trataremos en lo sucesivo, de verificar en que medida y con respecto a qué materias, se hace necesario unificar esas decisiones que han quedado en manos de los gobiernos provinciales, al nivel regional, y cuáles son las instituciones apropiadas para obtener en forma jurídicamente legítima, esa unificación económicamente necesaria.

4. - Mediante la creación del Consejo Federal de Inversiones, órgano per-

manente "de investigación, coordinación y asesoramiento, encargado de recomendar las medidas necesarias para una adecuada política de inversiones y una mejor utilización de los distintos medios económicos conducentes al logro de un desarrollo basado en la descentralización" (5), las provincias de cada región cuentan con un órgano común, destinado a cumplir una primer etapa, que llamaremos preparatoria: a) estudio analítico de los elementos constitutivos de la región, su situación económico-social y las necesidades que debe satisfacer el proceso de desarrollo; b) elaboración de un programa de desarrollo y de un plan de realización; c) elaboración de proyectos para la realización del plan.

Hasta aquí entonces, no hay problema de unificación; aparece cuando el instrumento programático debe ser sancionado, es decir, cuando una vez elaborado por el órgano consultivo (C.F.I.) se hace necesario otorgarle vigencia. Para lograrlo hay dos caminos: a) la decisión del gobierno nacional; b) el acuerdo de las autoridades locales, con jurisdicción sobre el ámbito territorial de la región.

No parece dudoso, que si las autoridades provinciales no han provisto a su comunidad de un eficiente programa de desarrollo económico, el Gobierno Nacional puede sancionarlo, en uso de la atribución que le concede el art. 67 inc. 16 C.N. Sin embargo ello presenta dos inconvenientes fundamentales: uno, el ya apuntado sobre la desnaturalización del régimen federal; otro, que el país necesita urgentemente un plan de desarrollo, y si los órganos nacionales tuvieran que elaborar un plan nacional, comprendiendo cada uno de los planes regionales de esta extensísima Nación, su trabajo se multiplicaría, gravitando en el

tiempo considerablemente. Parece más sensato, limitar las tareas nacionales de planeamiento, a la satisfacción de las necesidades totales y a la coordinación del plan nacional con los planes regionales. Cosa posible, claro está, siempre que la elaboración de éstos se haya efectuado coordinadamente entre sí, y siguiendo las directivas del plan nacional, lo cual supone en la etapa preparatoria un alto grado de entendimiento entre el Consejo Federal de Inversiones y el Consejo Nacional de Desarrollo. (6)

Por ello, entonces, puede asegurarse que el método adecuado para la sanción de un plan de desarrollo regional, es la celebración de un acuerdo interprovincial, según la previsión del art. 107 de la Constitución Nacional:

"Las Provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal; y promover su industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad provincial, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de sus ríos, por leyes protectoras de estos fines, y con sus recursos propios".

Ahora bien, según las circunstancias, puede ser necesaria la institución de un órgano común de las distintas jurisdicciones, para dotar de unidad a la etapa ejecutiva del plan regional.

El mismo artículo 107 C.N. nos da en tal caso la solución. El art. 104 del proyecto de Alberdi (7), que se convirtió en 107 de la sanción definitiva, ha cía expresa mención de la posibilidad de que dos o más provincias tuvieran un

mismo tribunal superior, lo cual significa que desde el proyecto, se entendió autorizar con tal norma la creación de órganos comunes.

Se trata de las llamadas uniones administrativas, que son también sociedades de estados, dotadas de personalidad por el Derecho interno de cada contratante. Los órganos instituidos por tales convenciones, son órganos comunes de los estados asociados, con una limitada competencia. (8)

. Veremos en las páginas siguientes qué condiciones deben reunirse para que resulte conveniente la institución de un ente para el desarrollo regional, cuál debe ser su competencia, y cuál su organización.

CAPITULO II

LOS ORGANOS DE EJECUCION

5. - Debemos partir ahora de la siguiente hipótesis: existe un plan regional, elaborado por un órgano técnico, y cuya sanción ha sido objeto de un convenio entre los poderes ejecutivos de la región, ratificado por las legislaturas. Cuáles son los órganos adecuados para la ejecución de ese plan ?

Existen fuertes razones para decir que, en primer término la ejecución debe ser confiada a los órganos existentes en la Administración Pública, a veces sin introducir en ellos modificación alguna, y otras procediendo a su reestructuración, o simplemente ampliando su competencia. Y estas son las razones:

a) se pierde menos tiempo asignando nuevas funciones a una organización existente, que creando una nueva; b) un órgano encargado de la ejecución de un plan de desarrollo económico, tendría nebulosos límites de competencia con los órganos estatales encargados de la hacienda y las finanzas, las obras públicas, los transportes y comunicaciones, la energía y riego, la industria, la agricultura y la ganadería, la minería, y cuando se trata del ámbito nacional, la defensa y las relaciones exteriores. Su creación, trae por eso riesgos: superposición de funciones, y de fricciones entre órganos administrativos; c) la ejecución del

plan requiere especialización en distintas materias y un órgano único debería ser subdividido entre tantas direcciones como materias hemos enumerado. (9)

Cuanto acabamos de decir, es válido tratándose del plano interno de un Estado. La situación frente a la realidad de una región integrada por distintos estados provinciales varía, según veremos más adelante. Pero no en lo esencial, porque de hecho la variante que se advierte, es que los órganos encargados de la ejecución se multiplican por el número de provincias que componen la región.

6. - Una primer diferencia importante entre la ejecución del plan en una unidad política, y uno de los planes regionales que nos ocupan, es que en aquel caso hipotético todos los órganos competentes están subordinados a un mismo Poder Ejecutivo quien ejercita una función de coordinación, mientras que en nuestro caso no existe un vértice de esa pirámide administrativa.

Naturalmente que no puede crearse un organismo técnico, encargado de suplir esa vacancia, porque la coordinación de la actuación administrativa es una función política. Parecería lo más adecuado, prever en el convenio que sancione el plan, la creación de un órgano de coordinación, que tanto puede ser un comité permanente, como una reunión periódica de gobernadores o ministros destinada tanto a coordinar como a controlar la ejecución del plan. Lo cierto es que también los estados unitarios tienen necesidad de este tipo de reuniones, debido a que la multiplicidad de funciones imposibilita su control y coordinación desde el vértice. Así, por ejemplo, la ejecución de los planes regionales fran-

ceses, ha requerido la institución de un Comité interministerial permanente, y de Conferencias interdepartamentales. (10)

7.- Existen necesidades que provienen del proceso de desarrollo económico, cuya satisfacción no está prevista por las organizaciones administrativas existentes. Tampoco es cuestión de ampliar la competencia de los órganos que ya funcionan, porque se trata de actividades esencialmente distintas a las existentes, pero que guardan unidad entre sí, ya que tienden a lograr objetivos anejos a la decisión política de lograr el desarrollo económico.

Pues bien, resulta entonces justificada la creación de un órgano común de las entidades políticas que componen la región, para actuar en tal sentido. La justificación es la siguiente: a) los riesgos de superposición de funciones y de fricciones, se desvanecen teniendo en cuenta que se atribuirán al órgano funciones enteramente nuevas y altamente especializadas; b) entes de este tipo -bancos, corporaciones de fomento- actúan en los más diversos lugares del mundo, generalmente con éxito; c) el órgano común, dotará de unidad a los aspectos de la ejecución que entren en la esfera de su competencia; d) resultará más económico el funcionamiento de un solo organismo con tales funciones, para toda la región; e) el ente deberá ser dotado de personal técnico, especializado, que es escaso. Quede bien claro, que nos referimos a un órgano eminentemente administrativo, totalmente desprovisto de facultades políticas.

8.- En qué circunstancia concreta se debe constituir un ente regional?

Como presupuesto, debe partirse de la base que se trata de órganos para el desarrollo, que no tienen razón de ser en una región desarrollada.

En segundo lugar, las actividades del ente deben guardar proporción con su creación, tanto en importancia como en cantidad. No se podría crear un Banco de Fomento para atender cinco o diez solicitudes de créditos anuales. En tercer lugar, debe poderse establecer una neta separación entre las funciones del órgano común, y las de las administraciones. (11)

De cualquier manera, no puede enunciarse una regla, y la conveniencia o no de introducir esta innovación, será en cada caso discernido por la prudencia política de los gobernantes.

9. - Los entes para cumplir ese tipo de funciones, son generalmente llamados bancos de fomento, o corporaciones de fomento. (12)

Estas instituciones han sido adoptadas por un gran número de países subdesarrollados, a partir de 1930, y su finalidad esencial, es la provisión de capital y de empresa, factores notoriamente escasos en esos países. (13)

A partir de 1939, prevaleció la tendencia a hacer cada vez más amplias sus atribuciones. (14) La máxima expresión de esa tendencia es la Corporación de Fomento de la Producción, de Chile, creada por la ley 6334, del 29 de abril de 1939.

Podemos explicar esta tendencia, como una consecuencia del pasaje desde el Estado-gendarme hasta el Estado intervencionista, proceso que al traer al poder público una cantidad de nuevas funciones, posibilitó la primer

impresión de que todas ellas debían ser ejercidas por un nuevo órgano.

Esa tendencia fué abandonada, y generalmente las corporaciones, no pudieron ejercitar todos los poderes de que habían sido investidas, y fueron a veces perdiéndolos por modificaciones legislativas, otras por desuetudo. (15)

En 1953, el Banco Internacional, después de su misión en Nigeria, condenó la tendencia a que nos hemos referido, y aconsejó limitar y enumerar nítidamente las atribuciones de las corporaciones de fomento: a) Inversiones directas; b) Préstamos a empresas; c) Estímulo al desarrollo, por medio de operaciones-piloto, y asesoramiento a los empresarios sobre el plan técnico y la organización administrativa de la empresa. (16)

"En la actualidad, la tendencia que prevalece para que las corporaciones de fomento sean instrumentos eficaces -dice Oyarzum- es restringir el ámbito de sus actividades, estableciendo objetivos claramente definidos y funciones bien delimitadas". (17)

10. - Esta situación explica que en la actualidad, hayan proliferado en el mundo, entes de fomento de competencia limitada, en razón de materia y de territorio, abandonando el esquema de las corporaciones generales del tipo de Chile, Venezuela o Irak. Siguiendo con el párrafo de Oyarzum que recién abandonamos: "de una concepción universalista en cuanto al campo que debe cubrir una corporación de fomento, se evoluciona ahora en una dirección que tiende a la especialización".

Y esa especialización da lugar a la formación de competencias, con

límites ratione materiae: corporaciones agrícolas e industriales; y ratione loci: corporaciones regionales. Dentro de éstas, merecen especial mención las entidades para el desarrollo integrado de cuencas hidráulicas. (18)

TITULO II :

FUNCIONES

CAPITULO III

EL CREDITO DE FOMENTO

11. - Veremos a continuación cuáles son las funciones, para cuyo ejercicio se instituyen los entes de fomento, La más importante de ellas, es sin lugar a duda el crédito.

12. - La propiedad privada es un derecho natural secundario, es decir que no puede ser considerado como un principio primero del Derecho Natural, sino como una de sus consecuencias inmediatas.

Por eso dice Santo Tomás: "La vida en sociedad es naturalmente necesaria al hombre. Deben considerarse pues como naturales y necesarias las condiciones sin las cuales la vida en sociedad sería imposible o menos perfecta. Pues bien, la propiedad privada aparece como la más apta para procurar el orden, el bien general y el progreso del hombre. Por consiguiente, se la debe considerar como necesaria para la vida humana". (19)

En el caso de los bienes de producción, la razón de ser de la propiedad privada es fundamentalmente, que ella es la institución más adaptada a la naturaleza humana, para que esos bienes cumplan con su finalidad natural: producir los bienes necesarios para la comunidad.

Pues bien, de la naturaleza del derecho de propiedad, surge el deber estatal de regular la actividad económica, o sea asegurar que esos medios de producción cumplan realmente su fin.

Pero también esto implica que el Estado ha de crear las condiciones para que la producción privada llene todas las necesidades sociales. Porque si bien el empresario actúa movido por su finalidad particular de lucro, su actividad tiene un fin mediato, pero de mayor dignidad, que es también el fin del Estado: el bien común. Allí está entonces la justificación ética del crédito de fomento.

13.- Puede preguntarse cuál es la razón para que ese crédito deba ser suministrado por órganos especiales, y no por la banca ya existente. La razón es que ambos créditos son substancialmente distintos, y se traducen en operaciones que difieren no solamente en el plazo, como puede resultar aparente.

Las características del tipo de crédito que examinamos, son éstas: a) es de plazo largo o mediano; b) su otorgamiento tiene en cuenta el porvenir intrínseco de la empresa; c) implica un juicio del otorgante, sobre utilidad común de la actividad económica para cuyo funcionamiento se otorga.

14.- El crédito a corto plazo es normalmente utilizado "para ayudar a una empresa a sortear la estacionalidad de un proceso de producción, o para financiar existencias"; mientras que el crédito a largo plazo es para la "creación o adquisición de activos fijos tales como tierras, edificios y máquinas"; entre

ambos, el crédito a mediano plazo, es generalmente utilizado para ampliar los activos fijos de una empresa ya en expansión. Decimos esto, como descripción de la normalidad, sin descartar que excepcionalmente el plazo puede no tener que ver con la finalidad del crédito. (20)

Ambos tipos de financiamiento, aumentan su demanda en un proceso de desarrollo económico, pero la banca comercial cumple eficientemente con su función de crédito a corto plazo, mientras teme arriesgar operaciones a plazo mayor.

15. - Las condiciones de otorgamiento de un préstamo de fomento deben ser diferentes a las de un crédito comercial, porque mientras en éste caso lo decisivo para el banquero es la seguridad de la devolución, lo decisivo en aquél es la utilidad social de la actividad impulsada, aunque la seguridad sea importante. Y frente a la ausencia o deficiencia de las garantías subsidiarias, el banco de fomento debe poner especial atención en la productividad potencial de la empresa. (21)

En esto, su tarea guarda más similitud con la del inversionista que con la del prestamista. La actividad de gestión de los investment trusts dice Argenziano- se caracteriza por una "atenta y continua elección de las inversiones, que en la mayoría de los casos, continuamente se renueva en consecuencia de los conocimientos que sin interrupción son adquiridos mediante la indagación y estudio sobre el funcionamiento de los mercados y de las empresas industriales financiadas. Trátase, como se ve, de principios de gestión

típicos de las empresas destinadas a ejercitar el crédito a largo plazo, para las cuales la limitación del riesgo de la inversión debe ser buscada casi exclusivamente en la previsión de la futura capacidad de rédito de la empresa financiada, mientras en muchos casos, las empresas que ejercitan una actividad de intermediación en el crédito a corto plazo, tienden a lograr su fin, más simplemente aunque menos oportunamente, con la obtención de garantías subsidiarias adecuadas". (22)

16.- Dijimos que otra característica es que el otorgante emite un juicio sobre la utilidad común de la actividad impulsada. Esta es una forma de control sobre los actos productivos privados.

El control de este tipo es ejercitado por el ente de fomento: a) en el momento del otorgamiento; b) durante la duración del contrato, el acreedor mantiene un control sobre los actos del deudor, cuya intensidad varía según las modalidades del vínculo jurídico, (23) y que está destinado no sólo a garantizar el reembolso de lo prestado, sino también que sea cumplida la función social que se tuvo en cuenta al decidir el otorgamiento.

17.- Perm tansenos una digresión, sobre el fundamento y naturaleza de la institución a que acabamos de referirnos. En el campo del Derecho público, se entiende por control, "el reexamen, por parte de un órgano o de un sujeto por cualquier título superior, de la actividad de órganos o sujetos inferiores, para la constatación de su correspondencia a ciertas normas y de su proporción a de

terminados fines". (24)

Estos controles son ampliamente desarrollados por el Estado, tanto en el interior de su organización y sobre los entes públicos, como sobre los sujetos y entes privados, asumiendo diversos caracteres. Hay controles jurisdiccionales, políticos y administrativos; sobre los actos y sobre las personas; y -lo que aquí nos interesa- controles de legitimidad, y de oportunidad o mérito. El de legitimidad consiste en constatar si el acto so-metido, ha sido emanado de acuerdo a las normas jurídicas aplicables (legitimidad extrínseca); y si su contenido no es violatorio de ellas (legitimidad intrínseca); el control de oportunidad o mérito, supone un examen de la utilidad, de la conveniencia del acto, tomando en consideración el fin que se pretende alcanzar (mérito es la aptitud para lograr el fin propuesto y la falta de aptitud es el vicio de mérito) (25).

Generalmente, el control de legitimidad es ejercitado por el Estado sobre actos de individuos o entes privados por medio de la actividad administrativa y judicial. Pero contrariamente, por regla general, el control de mérito sobre tales actos no es admisible, porque tiene por objeto asegurar el cumplimiento de los fines particulares del acto controlado, que en el caso de los órganos estatales o entes públicos son también fines del Estado, pero que en aquel caso son fines privados que sólo a las personas que se los han propuesto interesa lograr.

"Si yo procedo en los límites de mi derecho -afirma Ranelletti- sin por ello violar los ajenos, ninguno puede tener razón para lamentarse de

mis actos"; pero en seguida agrega: "salvo los límites y obligaciones impuestos por nuestro ordenamiento jurídico a la organización privada de la producción y a la misma propiedad privada, en el interés general, superior de la producción nacional" (26). Tenemos allí enunciados la regla y la excepción.

Los fundamentos de la excepción están en la naturaleza de la propiedad, según hemos visto (supra, n° 12). El fin de la empresa, es satisfacer una necesidad común, aunque el empresario lo haga para lograr su finalidad de lucro, que es legítimo siempre que aquél fin no sea desvirtuado.

La presencia de este fin público de la empresa, mediato, pero de superior dignidad que el fin inmediato del empresario, fué claramente advertida por nuestra Corte Suprema de la Nación, a partir del caso Inchauspe cuando dijo que una industria privada, puede "afectar intereses públicos dignos de regulación previsoras". Y fué también esa la base sobre la cual la jurisprudencia norteamericana amplió el poder de policía del Estado, pasando del criterio restringido -narrow or literal- al amplio -broad and plenary- doctrina seguida también por nuestra Corte desde el caso Ercolano v. Lanteri de Renshaw.

He allí entonces, como el Estado controla también la oportunidad de los actos de las personas privadas, cuando el fin propuesto no es meramente privado, sino que concurre a la satisfacción del interés económico nacional. (27)

En el caso del crédito de fomento, ese control es ejercitado preventi-

vamente en el momento del otorgamiento. Y a posteriori, según lo establece la relación contractual.

18. - La función crediticia, comprende también el otorgamiento de avales bancarios. Mediante esta atribución, el banco de fomento puede lograr la incorporación a la región de fondos que provengan de bancos comerciales u otras instituciones de crédito, sobre todo del extranjero.

19. - Finalmente, debemos decir que puede resultar de gran utilidad atribuir a estos entes la facultad de prestar a los gobiernos, para realizar obras de infraestructura previstas en el plan. De esa manera, puede canalizarse hacia ellos el crédito de los organismos internacionales de fomento, haciéndolo a través de un órgano que aporta la garantía que significa su especialización técnica y la separación de su patrimonio.

En cuanto a las empresas del Estado, entendemos conveniente considerarlas en un pie de igualdad con las privadas, pero teniendo en cuenta que el juicio sobre la utilidad social de la actividad que desempeñan ya ha sido emitido por un órgano superior.

CAPITULO IV

INVERSIONES DIRECTAS

20. - Ciertas corporaciones de fomento, están autorizadas para crear empresas industriales, debido a que en la generalidad de los países subdesarrollados existe un marcado déficit de capacidad empresarial. Así, la corporación crea la actividad industrial, en donde la iniciativa privada estaba ausente, la organiza, y prevé su traspaso a manos privadas, en el momento oportuno. Esto tiene además, el efecto de la demostración.

21. - Sin embargo, nos parece que una función como esa, no se adapta a nuestro país, en donde la capacidad empresarial está desarrollada y existen asociaciones de empresarios poderosas y bien organizadas.

Debe tenerse presente, que la propiedad estatal de empresas productivas, se justifica moralmente si es observado el principio de la función subsidiaria . Es decir, que el Estado debe asumir la actividad productiva, cuando ciertos bienes de producción lleven consigo tal poder económico "que no sea posible dejarlos en manos de personas privadas sin peligro del bien común" -como lo enseñaba Pio XI en la Quadragesimo anno-; o cuando no existen empresarios privados en condiciones de realizar una tarea, que

sin embargo es necesaria para la comunidad. (28)

Por otra parte, desde el punto de vista político-económico, los países que han organizado su producción bajo el régimen de propiedad privada, solamente pueden lanzarse a un plan de estatización de los medios de producción, cuando han alcanzado un elevado grado de desarrollo. En tal sentido, parecen acertadas las observaciones de Saraceno, en sentido que la proposición de una política económica socializante, debe ser tenida como una tendencia meramente interna de los países desarrollados del mundo capitalista, porque su presupuesto es "el pensamiento que el Estado dispone de una reserva inagotable y prontamente utilizable de fuerzas personales y de medios financieros, y que el principal problema es el de dar empleo a esa reserva". Y agrega: "se requiere sobre todo substraer a la iniciativa privada -a través de las nacionalizaciones- unidades de producción ya existentes, mientras que la política de desarrollo entiende dedicar todos los recursos disponibles en la esfera pública, a la creación de nuevas unidades de producción" (29)

Ahora bien, en países subdesarrollados, en donde además de la escasez de capitales existe un escaso nivel social y cultural de la población, puede ser que no baste con solucionar el problema del financiamiento, por falta del factor humano y de una organización adecuada. De allí que no pocas corporaciones de fomento, tengan facultades para crear empresas y dirigirlas, pero tal actividad no se justifica en la Argentina.

Puede ser también que los particulares, se muestren desinteresados en asumir determinada actividad por no ser lucrativa, y que sin embargo

las exigencias del bienestar general hagan necesario que se desenvuelva a pérdida. Pero en tal caso, el Estado debe administrar los subsidios, o hacerse cargo de la gestión, pero no por medio del ente de fomento. Este no debe tener pérdida en su balance, aunque su propósito no sea el lucro, para poder conservar su autonomía financiera y su prestigio, ambos elementos indispensables para cumplir con éxito el tipo de funciones que hacen a su esencia.

22. - A cuanto acabamos de decir, debe agregarse que en ciertos países no están desarrolladas las formas de sociedad que permiten a la corporación participar en el capital o garantizar sus obligaciones. Tampoco existen suficientes mercados de valores. Y entonces su posibilidad de inversión directa, se reduce a asumir la propiedad y la gestión. (30)

En países como el nuestro, la participación de capital puede substituir, en ciertos casos, el crédito. Ya hemos visto que la inversión mobiliaria y el préstamo de fomento tienen marcadas similitudes (supra, N° 15). El caso en el cual es más apta la participación en el capital, para que éste alcance el volumen requerido, es especialmente el de una nueva empresa, o el de una en expansión, "en las cuales una deuda fija más allá de cierto nivel puede significar una carga insoportable". (31)

Las inversiones de una empresa, pueden ser financiadas mediante: a) el autofinanciamiento; b) préstamos bancarios; c) el llamado de nuevos capitales. Este último recurso, se pone en práctica en una de estas

formas: a) aumento del capital; b) emisión de obligaciones; c) fusión con otras empresas. (32)

Pues bien: un ente de fomento debe estar preparado, tanto para adquirir valores de empresa privadas, como para garantizar obligaciones, aunque el criterio preferible será el primero, que tiene en general como principal impedimento la indiferencia del público. En cuanto a la fusión de empresas, es cosa que también puede intentar, fundamentalmente como requisito para otorgar préstamos, cuando de ello se derive un aumento de la productividad.

Es conveniente que la corporación, no tome más que una parte minoritaria de las acciones de cada una de las sociedades en las cuales participa, ya que al ser propietaria de la mitad o más de las acciones, se produce una estatización disimulada de la empresa, y el ente asume la responsabilidad de la gestión. (33)

23. - En cuanto a las funciones de gestión, a que se ve obligado el ente al asumir este tipo de participaciones, puede decirse que en este aspecto se comporta como holding o sociedad socia. Cuando la persona jurídica propietaria de acciones de las sociedades operantes, es un ente público, se da lugar a la figura jurídica de la holding pública, y a las llamadas participaciones estatales. (34)

En cuanto a las sociedades operantes, mantienen su naturaleza jurídica privada, y no pasan a ser empresas públicas, aún cuando la hol-

ding pública asuma la mayoría o totalidad de las acciones. (35)

24. - Por fin, diremos que esta función de comprar valores por parte del órgano de fomento, implica también su venta en momento oportuno, produciendo así una activación del mercado de capitales. (36)



CAPITULO V

INVESTIGACION Y ASESORAMIENTO

25. - La falta de financiamiento es la más importante de los impedimentos con que tropieza el desarrollo de la industria privada, pero no de be subestimarse la carencia de conocimientos, tanto de las oportunidades de inversión (antes de instalarse o de emprender un plan de expansión) co mo de las modernas técnicas de producción.

"La rigidez en el ensanchamiento de la base productora -dice Oyarzum- puede prevenir también de que no se sabe en que invertir o que existe temor al empleo de una tecnología más completa". (37)

26. - "Uno de los obstáculos que limitan el proceso de diversificación de la producción y de substitución de importaciones es precisamente la ca- rencia de una evaluación clara del potencial económico que se dispone, de acuerdo con las características de los recursos naturales. Debido a esta falta de conocimiento de las oportunidades de inversión, es que el proceso de desarrollo generalmente se orienta dentro de campos tradicionales, como las industrias alimenticias, textiles, bebidas, etc.

"Por que no existe un conocimiento de estas oportunidades de inversión? La respuesta nos parece es la siguiente: Investigar el aspecto señalado requiere inversiones muchas veces cuantiosas en cuantificar si existen o no determinados recursos, de qué calidad son y si pueden ser explotados desde un punto de vista comercial. La iniciativa privada por sí sola no está en condiciones de hacer esta clase de desembolsos con resultados incierto.

"Por las razones anotadas, que el Estado asuma la responsabilidad de esta clase de investigaciones implica eliminar una de las fallas más importantes que impiden la movilización de los recursos internos y externos para inversión. Por ejemplo, si la institución gubernamental encargada de esta tarea, después de un largo proceso de investigaciones presenta un acabado estudio sobre las posibilidades que ofrece el desarrollo de la industria química, y si a esto se suman incentivos de orden fiscal, crediticio y cambiario es evidente que se crean las condiciones más favorables para la atracción del capital privado". (38)

Por tales razones, resulta eficaz que el Estado tenga un programa de investigaciones que revele a las empresarios, cuales son las actividades económicas, evaluando los campos de inversión posibles. Y los entes de fomento, son los órganos adecuados para el cumplimiento de esa función. (39)

Por otra parte, ya hemos visto que, tanto para el ejercicio de su actividad crediticia como para realizar inversiones directas, los en-

tes deben realizar estas investigaciones, para evaluar el porvenir de las empresas (supra, N° 15). Lo que aquí se requiere es que la tarea se realice no solamente sobre el caso concreto, sino sobre las posibilidades existentes, y que haya un plan de divulgación tendiente a llevar esos resultados a los empresarios actuales o potenciales.

27. - Otra cuestión que requiere la atención de los entes de fomento, es el asesoramiento tecnológico de los empresarios. Esta función está directamente destinada a lograr un aumento de la productividad, que resultará de utilidad inmediata al ente por que asegurará el éxito de sus clientes (deudores) y de las sociedades en las que participe. Pero la tarea será de importancia fundamental para la promoción del desarrollo económico de la región. La puesta en marcha de un programa de desarrollo, depende esencialmente de un aumento de la productividad, cuyos beneficios sean utilizados, en gran parte, para activar la acumulación de capitales, y este vale para todos los desarrollos, ya se realicen en sistema capitalista o colectivista.

El asesoramiento a los empresarios en esta materia, contribu^Aye a alcanzar el punto óptimo de la utilización del capital, y permite que la renovación de la capacidad instalada se realice en el mejor nivel tecnológico, aumentando la producción y reduciendo costos a la vez. Además, las informaciones reunidas en las investigaciones necesarias para prestar este tipo de asesoramiento, deben servir a la formulación de una po-

lítica de importaciones de equipos y maquinarias. (40)

28. - Desde luego, que la oficina de investigaciones del ente de fomento regional, además de cumplir estas tareas, puede ser un valioso auxi - liar de las Administraciones provinciales, sobre todo en lo atinente a la evaluación de proyectos.

TITULO III

ORGANIZACION

CAPITULO VI

29.- Admitida la necesidad de un ente de fomento, para cumplir determinadas funciones que hacen a la ejecución de un programa de desarrollo, hay que determinar como obtendrá los fondos para ejercitarlas, y decidir el tipo de organización conveniente, en cuya elección -como se verá- juega importante papel la procedencia de dichos fondos.

30.- Sería importante que los entes de fomentos pudieran actuar como canalizadores del ahorro privado, hacia las inversiones públicas y privadas necesarias para impulsar el desarrollo económico.

Sin embargo, es difícil que puedan cumplir esa misión. La captación del ahorro privado por los entes de fomento, puede realizarse en forma voluntaria o forzosa. "Responde al sistema de captación voluntaria, la emisión de distintos papeles (títulos, bonos, certificados de participación, certificados de copropiedad, etc.) el establecimiento de cuentas de depósito y la utilización de créditos externos. La característica del ahorro forzado reside en las reglamentaciones que usualmente imponen a determinadas instituciones como bancos, compañías de seguros, empresas finan-

cieras, etc., el mantener cierta alícuota de su cartera en papeles de las corporaciones". (41)

Debe advertirse que "una de las características que más resalta en la organización de las corporaciones de fomento en los países de América Latina es la debilidad de los métodos de absorción de fondos, lo cual contrasta con el carácter avanzado y muchas veces audaz de las modalidades de inversión y operaciones de promoción que realizan". (42)

No es dudoso que la captación voluntaria ha de resultar extremadamente dificultosa, en países acostumbrados a padecer galopantes inflaciones monetarias, y en donde -por esa razón, además de la escasez del ahorro- suelen pagarse intereses altísimos, en los préstamos de dinero.

En cuanto a la captación forzada, con prescindencia del problema de su conveniencia, hay que considerar que sólo el Gobierno Nacional dispone de los medios para producirla -modificación de normas sobre encaje mínimo bancario, reservas, exenciones impositivas de importancia, etc. - y aquí estamos tratando el caso de las instituciones regionales como órganos interprovinciales.

Queda pues como único expediente, la constitución del ente con recursos estatales, aportando cada Estado contratante en cierta proporción, para la formación del capital. Sin dejar por ello de incluir las atribuciones necesarias, en los estatutos, para que, si en determinado momento las circunstancias son favorables, el ente pueda realizar esa fun-

ción de canalización del ahorro privado.

31. - Otra posibilidad importante, ha de ser la de servir de intermediario entre los inversores locales y prestamistas extranacionales, máxime en el caso de entidades internacionales de fomento. Ya existe en nuestro país una interesante experiencia, en la línea de crédito de 15.000.000 de dólares otorgada por el B. I. D. al Consorcio de Bancos Provinciales (COBAPRO) para impulsar la pequeña y mediana industria.

Como lo señala Boskey, "el Banco Internacional (BIRF), el Fondo de Préstamos para el Desarrollo, de Estados Unidos (FPD), y la Administración de Cooperación Internacional (ACI), han sido las fuentes principales de divisas para los bancos de fomento", haciendo préstamos en moneda extranjera a estas instituciones. (43)

Las razones por las cuáles estos entes resultan valiosos colaboradores, para los órganos de cooperación internacional, son las siguientes: a) su adaptación a la región destinataria de la ayuda, que soluciona una de las dificultades más graves para quienes operan en diferentes países y regiones; b) la existencia de un patrimonio afectado a esa función, y de una dirección técnicamente capaz, que garantiza el empleo de los fondos para los fines que el prestamista ha considerado suyos.

Así pues, el ente de fomento, además de servir a la comunidad que lo ha instituido, servirá a la comunidad internacional, en el logro de una mejor distribución de los bienes, que la actual situación mundial exi-

ge. (44)

32. - Entonces, el ente de fomento, será un órgano provisto de autarquía, y según se ha visto, destinado a cumplir actividades propias del Estado. Y tendrá personería de Derecho público, aunque -lógicamente- también capacidad para celebrar actos de Derecho privado. (45)

33. - Debemos analizar, cuál debe ser la organización administrativa de tal ente autárquico, aunque en forma esquemática porque en cada caso se deben analizar las necesidades concretas y aquí venimos tratando el tema en abstracto.

La imposibilidad práctica de contar con un considerable aporte privado, nos ha hecho no tomar en consideración la posibilidad de constituir sociedades de economía mixta, sistema que hemos visto funcionar con admirable eficiencia, en las Sociétés pour l'aménagement du territoire.

(46) Sin embargo, no debe descartarse la participación de personas privadas, en la organización, asumiendo la forma de una representación de intereses, que por ser legítimos, y ser su satisfacción compatible con la defensa del bien común, resultará prudente y beneficioso tener en cuenta.

Así lo han hecho diversas corporaciones, siguiendo el ejemplo de la chilena, en donde pese a ser el capital totalmente aportado por el Estado, integran el Consejo representantes de empresarios y trabajadores.

En el caso de nuestra Corporación de Fomento del Valle Bonarense del Río Colorado, hay una Comisión Asesora, integrada por nueve

miembros designados por el Poder Ejecutivo a propuesta de los productores de la zona agrupados en asociaciones rurales, cooperativas agrarias, entidades gremiales, etc.

Debe tenerse en cuenta, que no es posible la ejecución de ningún programa de desarrollo económico, sin contar con el apoyo de las organizaciones profesionales de trabajadores y empresarios. De allí, el enorme valor de su representación.

34. - Los principales órganos de un ente de fomento son el Directorio y el Gerente.

El Directorio puede delegar algunas funciones permanentes en su Presidente. Habría que prever el nombramiento de un determinado número de Directores (tal vez uno) por cada Gobierno, y el nombramiento por el Directorio del Gerente y del Presidente, estableciendo en la Carta constitutiva, ciertos requisitos para asegurar la solvencia técnica de aquél.

En estos casos, de órganos interprovinciales, se podría agregar una Asamblea, destinada a: a) Sancionar el plan y presupuesto anual; b) Aprobar la rendición de cuentas.

La representación de los Estados contratantes podría establecerse según dos criterios: a) paritario; b) proporcional al aporte de capital.

35. - Para el caso de entes para el desarrollo integrado de una cuen-

ca hidráulica, debe tenerse en cuenta que sus atribuciones han de ser más amplias. Estas Autoridades son entes autárquicos territoriales, y es esencial el ejercicio de la autoridad de aguas; y como la vida de la región gira en torno a la distribución del agua, resulta lógico atribuir al ente un conjunto de potestades públicas de carácter local (del valle). (47)

EPILOGO

EPILOGO

36. - Hemos de recapitular ahora, las observaciones formuladas en el curso de este informe, que consideramos esenciales.

I) Las provincias pueden, mediante el sistema de acuerdos interprovinciales previsto por el art. 107 C.N., sancionar programas de desarrollo regional, y constituir entes regionales destinados a regir ciertos aspectos del desarrollo, satisfaciendo intereses comunes a una pluralidad de Estados. Estos entes regionales serían órganos comunes de los Estados contratantes (supra, números 2, 3 y 4). (48)

II) En principio, la ejecución de un programa de desarrollo, debe ser confiado a la Administración Pública, con la estructura existente e introduciendo modificaciones (reestructuraciones o ampliaciones de competencia). Pero existen necesidades que provienen del proceso de desarrollo, cuya satisfacción no está prevista por las organizaciones administrativas existentes, y que demandan una actividad esencialmente distinta de aquellas que desempeñan los órganos ya en funciones (supra, n° 7). En ese supuesto, se justifica plenamente la creación de un nuevo órgano específico. Tal el caso de las funciones de coordinación y control de la ejecución del plan (comité permanente o reuniones periódicas de gobernadores o ministros) y de los bancos o corporaciones de fomento. (49)

III) En el caso de los entes de fomento, denominados bancos o corporaciones, sus funciones deben ser: a) crédito de fomento; b) inversiones

directas, sobre todo en valores mobiliarios u otras formas de participación en el capital de las empresas; c) investigación, y asesoramiento tanto a los empresarios como a los gobiernos.

37. - Por último, queremos remarcar el carácter general que tiene lo dicho en el parágrafo 33, sobre la conveniencia de la representación de los empresarios y trabajadores en los entes de fomento. Tal aseveración tiene vigencia en todo el ámbito de la regulación económica.

Hemos dicho que sería imposible llevar adelante uno de esos programas, sin la estrecha colaboración de ambos sectores con el Estado. Y es entonces un deber de éste, la previsión de un cauce institucional, por medio del Derecho positivo, que legitime y a la vez regule, la actuación naturalmente indispensable de ambos factores de la producción, en la formación y ejecución de programas.

SS. Juan XXIII, ha expresado en su Mater et Magistra, que del mismo principio por el cual se reconoce el derecho de los trabajadores a participar activamente en la vida de las empresas, deriva la conveniencia o la necesidad de que en las autoridades e instituciones destinadas a "ordenar las disposiciones que más favorezcan a la situación general de la economía", operando en un plano nacional o supranacional, "además de los empresarios o de quienes les representan, se hallen presentes también los trabajadores a quienes por virtud de su cargo defienden los derechos, las necesidades y

las aspiraciones de los mismos." (50)

Esta doctrina, tiene como presupuesto el reconocimiento de que las asociaciones profesionales, además de un fin interno ("asegurar el bien de la profesión y el bien de sus miembros, teniendo prioridad el interés de la profesión") tienen un fin externo, que es trabajar por el bien común de la nación.

(51) Y es política prudente, otorgar a los grupos intermedios cuya actividad es compatible con la tendiente al logro del bien común, un cauce institucional a su actuación, destinada a influir en las decisiones estatales. De lo contrario, estos cuerpos intermedios, actúan en el mismo sentido, como grupos de presión, debilitando el poder real del Estado mismo.

N O T A S

- 1) CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES, Bases para el Desarrollo Regional Argentino, Buenos Aires, 1963
- 2) Ver J.R. BOUDEVILLE, Les Techniques recentes de la Science Economique Régionale, Paris, 1961, en "Planification Economique Régionale", informes de la 1ª Conferencia de estudio sobre los problemas de desarrollo económico organizada por la Agencia Europea de la Productividad, pág. 393; C.F.I. - INSTITUTO DI TELLA, Relevamiento de la estructura Regional de la Economía Argentina, Buenos Aires, 1962, t°1, págs. 3 y ss. -
- 3) FELIPE A. GONZALEZ ARZAC, La Constitución Nacional y las facultades impositivas de las provincias, en la nueva jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, Revista de Desarrollo Económico, La Plata, 1959, N° 2, pág. 272. C.F.I., Bases cit., pág. 25. -
- 4) ROBERT R. BOWIE y CARL J. FRIEDRICH, Estudios sobre Federalismo, trad., Buenos Aires, 1958, pág. 400. -
- 5) Art. 1° de la Carta Orgánica.
- 6) La necesidad de coordinar los planes regionales entre sí, y éstos con el plan nacional, es la que nos hace pensar en la utilidad de centralizar su elaboración en el C.F.I., actuando éste de acuerdo con el Consejo Nacional de Desarrollo -como sucede actualmente desde el convenio firmado entre ambos organismos para la elaboración del plan nacional y regional- y preferir esta solución, al establecimiento de organos de planificación en cada región.

Transcribiremos unos párrafos de Reiner e Isard, del Instituto de Investigaciones de Ciencia Regional de la Universidad de Pensylvania, que resultan suficientemente explicativos de la necesidad de esa coordinación:

"Consideremos una región de un país que se desarrolla lentamente, y supongamos que esta región contiene yacimientos de gas naturales de alta calidad, cerca de yacimientos de arena conveniente para la fabricación de vidrio. La autoridad encargada de la planificación regional ensaya recomendar la construcción de una vidriería moderna. La situación es muy favorable desde el punto de vista de los costos. La cuestión clave es saber si los mercados son suficientes. La autoridad estima las necesidades (demanda efectiva) de productos de la industria vidriera de los consumidores industriales y domésticos de la región, sobre la base del desarrollo previsto por el programa. Estima también la demanda de otras regiones del país, basándose principalmente, por ejemplo en la extrapolación de la tendencia secular. Agregando a esas demandas las exportaciones previstas, se obtiene la importancia del mercado de que podrá disponer la vidriería. Si ese mercado (demanda total efectiva) no es suficiente para absorber la producción de una vidriería moderna, su creación no se justifica.

"Ese resultado es por ahora fundado en la hipótesis que las otras regiones no realizarán un programa de desarrollo económico y que sus progresos serán aparentemente débiles. Si esta hipótesis es inexacta y si la nación y las otras regiones emprenden la realización de programas de desarrollo, los resultados del estudio pueden muy bien no ser valederos. El resultado probable de esos programas será un aumento apreciable de la productividad agrícola, una disminución del precio de costo de los productos de la agricultura, un crecimiento en las ventas de esos productos, y por consiguiente un aumento de la demanda de recipientes de vidrio para los fabricantes de conservas y bebidas. Si se agrega a ese aumento de la demanda efectiva, el aumento para los otros productos de la industria vidriera debido a que las rentas serán más elevadas, la importancia total de los mercados puede aumentar suficientemente para justificar la construcción de la industria del vidrio.

"La mayor precisión de la estimación de mercados que resulta de un conjunto coherente de programas de desarrollo económico para un país y cada una de sus regiones ofrece el más gran interés cuando ha existido la preocupación de reducir al mínimo los gastos de explotación unitaria, y de asegurar la conservación del capital.

"Hasta aquí hemos estudiado desde un solo punto de vista los resultados favorables de la integración de planes económicos nacionales y regionales, pero hay muchos otros. El transporte del vidrio es caro. Es importante disponer de rutas nacionales y regionales, ferrocarriles, instalaciones portuarias, no solamente para aumentar las cifras de venta del vidrio, sino

para que las otras regiones puedan disponer a buen precio de los productos de esa industria y de los productos consumibles presentados en envases de vidrio.

"Un tercer aspecto de la utilidad de la integración, aparece al contemplarla desde el punto de vista del Estado. Cuando los recursos de capital son escasos, el Estado los debe repartir entre las regiones y los proyectos. Mientras que en el caso de la vidriería, se puede descontar que la iniciativa privada proveerá los recursos necesarios, porque se trata de una empresa de alta rentabilidad. En muchos otros casos, al contrario no se puede esperar ver desarrollarse empresas privadas; sin embargo, se trata de actividades que contribuirán en sumo grado al bienestar nacional y regional. (WALTER ISARD y THOMAS REINER, *Planification Economique Régionale et Nationale. Techniques Analytiques d'Application*, Paris, 1961, en *Planification Economique Régionale*", cit.

Las razones expuestas, también explican que la planificación nacional y regional argentina, debe hacerse con especial atención sobre el desarrollo de las demás naciones de la A.L.A.L.C., y teniendo en cuenta que, gradual y progresivamente, la zona de libre comercio regulará totalmente el intercambio entre los países contratantes (Ver C.F.I.; Zona Latinoamericana de Libre Comercio, Buenos Aires, 1963, elaborado por Alberto R. González Arzac).

- 7) ALBERDI, Proyecto de Constitución para la Confederación Argentina, Art. 104 y nota; ver también Derecho Público Provincial, Cap. III, N° 53. -
- 8) Cfr. ORESTE RANELLETTI, Instituzioni di Diritto Pubblico, Milano, 1947 pág. 112; C.F.I., Esquema Institucional (preparado por F.A. González Arzac), Buenos Aires, 1960, pág. 3. -
- 9) ALBERT WINSEMIUS, L'Organisation du Développement Industriel, Paris 1962, en "Methodes de Développement Industriel", informes de la segunda Conferencia de estudio sobre problemas de desarrollo económico organizada por la Agencia Europea de la Productividad (O.E.C.E.), pág. 86. -
- 10) ALFREDO ERIC CALCAGNO, Los Organismos de Desarrollo Económico Regional en Francia, Buenos Aires, 1963, pág. 94. -
- 11) ALBERT WINSEMIUS, cit., pág. 89

- 12) Se han hecho algunas diferenciaciones doctrinarias, entre ambas instituciones. Dice Diamond: "Se hace con frecuencia una distinción (las Naciones Unidas, por ejemplo) entre un banco de fomento o corporación financiera, definida como una institución preocupada primordialmente del préstamo de capitales a largo plazo, y una corporación de fomento, cuya preocupación primordial es la provisión del capital y el desarrollo y manejo de compañías específicas así como la provisión de ayuda financiera". Y juzga que la diferencia es demasiado confusa para ser útil, y que bancos o corporaciones creadas para cumplir una de esas funciones, han resultado cumpliendo la otra, por imperio de la realidad o de cambios políticos. (WILLIAM DIAMOND, Bancos de Fomento, trad., México, 1960, pág. 14) Angel Monti, señala así la diferencia: "La realización de los programas exige ciertas formas institucionales y, dentro de ellas la operación de ciertos instrumentos de promoción. Estos instrumentos de promoción deben atender dos campos de actividad para que todos los proyectos necesarios fructifiquen adecuadamente: la financiación y la promoción directa. Las primeras tareas suelen corresponder al sistema bancario, las corporaciones de fomento realizan las segundas y, en ciertas ocasiones, se han constituido como corporaciones de fomento entidades cuya función es sólo financiera, aunque por cierto bastante alejada de las reglas del juego y de las concepciones de la banca clásica" (C.F.I.: Financiamiento del Desarrollo Económico, versión preliminar, Buenos Aires, 1960, realizada por ANGEL MONTI, t° V). Estas distinciones son hechas para disciplinar el estudio de los entes que tratamos, pero no responden a su nomenclatura, como lo advierte Monti, en el estudio citado, al incluir como ejemplo, entre las corporaciones de fomento, al Banco de Fomento Industrial de Turquía (B. F.I.).
- 13) Cfr. DIAMOND, op. cit., pág. 14
- 14) Cfr. CARLOS OYARZUM, Las corporaciones de fomento y su papel para canalizar los recursos financieros y promover inversiones, Caracas, 1958, en "Cuadernos de Información Económica, de la Corporación Venezolana de Fomento, año X, N° 2"; también Naturaleza y principales aspectos del problema de Financiamiento del Desarrollo Económico, programa de capacitación CEPAL-AAT.
- 15) Ver OYARZUM, loc. cit.
- 16) The Economic Development of Nigeria, Lagos, 1954, pág. 52; A.H. HANSON, Le Secteur Public dans une Economie en voie de Développement, Pa-

ris, 1961, pág. 15.

- 17) OYARZUM, loc. cit.
- 18) Ver C.E.P.A.L., Sistemas de Organización Administrativa para el Desarrollo Integrado de las Cuencas Hidráulicas, 1959, preparado por Guillermo J. Cano.
- 19) SANTO TOMAS DE AQUINO, Suma Teológica, sec. II, par. II, cuestión 66.
- 20) DIAMOND, op. cit., pág. 19
- 21) Cfr. DIAMOND, op. cit., pág. 72.
- 22) RICCARDO ARGENZIANO, L'Investment Trust, Milano, 1952, pág. 5.
- 23) Ver SHIRLEY BOSKEY, Bancos de Fomento Industrial, México, 1961, pág. 136.
- 24) G. ZANOBINI, L'Amministrazione locale, Padova, 1936, pág. 298.
- 25) Hemos tomado oportunidad y mérito como sinónimos, siguiendo el criterio sustentado por Resta, y en contra del sostenido por Amorth, en sentido que el mérito no comprende a la oportunidad extrínseca, o momento de emanación del acto (ver RESTA, L'onere di buona amministrazione, publicado en los Escritos Jurídicos en honor de Santi Romano, pág. 29; AMORTH, Il merito dell'atto amministrativo, Milano, 1939, pág. 32 y ss.).
- 26) O. RANELLETTI, Teoría degli atti amministrative speciali, Milano, 1945, pág. 103.
- 27) Cfr. FRANCHINI, Le autorizzazioni amministrative costitutive di rappor-

ti giuridici fra l'Amministrazione e i privati, Milano, 1957, pág. 89, LIONELLO LEVI, J Controlli dello Stato sulla produzione industriale, Milano, 1938, pág. 18.

- 28) Cfr. Mater et Magistra, N° 117
- 29) PASCUALE SARACENO, Iniziativa privata e azione pubblica nei piani di sviluppo economico, Roma, 1959, págs. 97-98. "En el pensamiento del socialismo occidental -dice- hay en realidad una especie de vacancia en cuanto a problemas de acumulación de capital y de aumento de rédito; por ello, este tipo de socialismo combate las dos formas de acumulación de capital hasta aquí conocidas: la capitalista y la comunista. El país subdesarrollado no puede permitirse semejante vacancia en el pensamiento que anima su propia política económica; más aún, objetivo supremo de esta política es propiamente el aumento rápido del rédito y con ello del capital; y, a tal fin, debe elegir sin pérdida de tiempo, si confiar al Estado la responsabilidad total de la acumulación de capital, o solamente aquella de dirigir un proceso de acumulación de capital en el cual las decisiones y el riesgo son asuntos prevalentemente privados".
- 30) Dice DIAMOND, op. cit., pág. 75: "En la India, Japón y México, con mercados de capitales bien desarrollados y un uso relativamente extendido de la forma corporativa de organización, es posible la participación directa de los bancos de fomento en grado todavía no común en Turquía y desconocido en Etiopía".
- 31) DIAMOND, op. cit., pág. 73. -
- 32) L'Entreprise et les problémes de l'investissement, Jornadas de estudios del 8 y 9 de diciembre de 1957, en la Universidad de Grenoble. Paris, 1959. Relación de ANDRE AMAR, págs. 153 y ss.
- 33) Cfr. BULENT YAZICI, La Banque de Développement Industriel de Turquie, París, 1962, pág. 323, en "Methodes de Développement Industriel" cit. sobre la influencia de la inversión en valores mobiliarios en las economías regionales, ver C.F.I. Los fondos comunes de inversión y el desarrollo regional, Buenos Aires, 1960.

- 34) Ver BERARDINO LIBONATTI, Holding e investment trust, Milano, 1959 págs. 389 y ss.
- 35) Cfr. GIUSEPPINO TREVES, Le imprese pubbliche, Torino, 1950, pág. 24.
- 36) Ver SHIRLEY BOSKEY, op. cit., págs. 145 y ss. Sobre la influencia de la inversión en valores mobiliarios, en las economías regionales, C.F.I., Los fondos comunes de inversión y el desarrollo regional, Buenos Aires, 1960.
- 37) OYARZUM, loc. cit.
- 38) Idem
- 39) SHIRLEY BOSKEY, op. cit., págs. 159 y ss., y 165-6.
- 40) Cfr. OYARZUM, loc. cit.
- 41) C.F.I., Financiamiento del Desarrollo Económico, cit.; Cfr. OYARZUM, loc. cit.
- 42) OYARZUM, loc. cit.
- 43) SHIRLEY BOSKEY, op. cit., págs. 55 a 60.
- 44) Sobre el valor ético de la ayuda a los países subdesarrollados, ver Matter et Magistra, n° 157 y ss.; y FERNANDO STORNI S.J., Moral y Desarrollo Económico, Buenos Aires, 1962.
- 45) Por tratarse de entes interprovinciales, constituidos por el mismo método, repetimos lo expresado en nuestro Esquema Institucional del C.F.I. cit., pág. 4 y nota 5:

"El ente creado por la Carta es una persona de derecho público, en cuanto es creado por ley, exclusivamente para el logro de fines estatales, expresamente enumerados, y final y fundamentalmente es órgano de los estados contratantes.

"La atribución de personalidad, es derivado necesario de la naturaleza de órgano común administrativo. Porque, indudablemente, no podría mediante una simple descentralización burocrática, estar sujeto a cada una de las autoridades administrativas contratantes, sin llegar a una anarquía que tornaría imposible su funcionamiento. El órgano queda individualizado entonces como un ente autárquico (personalidad jurídica y una esfera circunscripta de atribuciones), de naturaleza institucional (descentralización por servicio, y competencia en los Estados).

"Posiblemente sea útil aclarar por qué afirmamos que el ente es autárquico y no autónomo.

"Ninguno de los criterios científicos usados para diferenciar autonomía de autarquía, nos autorizan a colocarnos en esa posición. El criterio de diferenciación que estimamos correcto es aquel que funda la diferencia en la calidad del poder con que el ente ha sido investido, afirmando que la distinción entre ente autónomo y autárquico consiste en que mientras el autónomo goza, además de la potestad administrativa, también de una potestad legislativa de la misma naturaleza que el estatal. En vez, el ente autárquico ejerce sólo potestad administrativa, y a lo sumo potestad normativa reglamentaria (ver VIRGA, La Regione, Milán, 1949). Otros criterios, tampoco nos llevan a atribuir autonomía al C. F. I.; se ha argumentado que la distinción radica en la fuente inmediata que da origen al ente; la constitución o la ley, siendo en el primer caso autónomo y en el segundo autárquico (AMBROSINI, Un tipo intermedio di Stato fra l'unitario e il federale, en Rivista di Diritto Pubblico, 1933, pág. 93) el caso subexamine, es el de un ente creado por tratado con valor de ley. También se ha buscado la diferenciación, en que mientras autónomo es el ente que ha dejado de ser soberano por haber delegado poderes que originariamente pertenecían al Estado (GIOVENCO, Autarchia amministrativa e governo locale, Empoli, 1946) y tampoco precisa demostración que de acuerdo a éste último criterio el C. F. I. sería meramente autárquico". -

46) Ver J.E. GODCHOT, Les Sociétés d'Economie Mixte et l'aménagement du territoire, París, 1958; ALFREDO ERIC CALCAGNO, op. cit., págs. 29 y ss.

47) Ver CEPAL, Sistemas cit.; y especialmente la organización de la T.V.A. y entre nosotros la organización de la CORFO Río Chubut, y los estudios del C.F.I. sobre ese valle, dirigidos por ALDO FERRER.

48) Estando en prensa este informe, se han producido dos concentraciones regionales, que lamentamos tener que comentar sin profundidad y en nota, por la razón apuntada.

En la Conferencia de Gobernadores del Noroeste (Catamarca, Jujuy, La Rioja, Salta, Santiago del Estero y Tucumán) reunida en Salta, en marzo de 1964, se signó el Convenio de creación del Consejo Económico y Social del Noroeste Argentino (CESNOA). También en marzo de 1964, la Conferencia de Gobernadores del Nordeste Argentino, convino la creación de un Consejo Interprovincial de Promoción del Desarrollo del Nordeste y Mesopotamia (Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Formosa, Misiones y Santa Fé).

49) No cabe duda que los órganos citados en la nota anterior, estructurados como secretarías permanentes de la reunión de gobernadores en el noroeste y de ministros en el nordeste, serán óptimos instrumentos para cumplir la función indicada, de coordinación y control de la ejecución de programas regionales.

Entre las facultades de ambos Consejos, figuran algunas de investigación y elaboración, que hemos clasificado como relativas a la etapa preparatoria. Y podría preguntarse si ello es contrario a cuanto hemos expuesto, sobre unidad en la planeación regional, en la nota 6. Podemos asegurar que no, porque en los dos casos, se ha expresado la necesidad de coordinar los esfuerzos con el C.F.I.

En cuanto a la creación de bancos o corporaciones de fomento regionales, debemos citar el art. 2° del Convenio constitutivo del CESNOA, al enumerar sus atribuciones, dice: d) promover a nivel regional la creación de organismos financieros aptos para el fomento del desarrollo económico.

50) Mater et Magistra, N° 99.

- 51) JEAN VILLAIN, La Enseñanza Social de la Iglesia, trad. Madrid, 1957, pág. 487; Quadragesimo Anno, n° 92.



- - - - o0o - - - -

Esta obra se terminó de imprimir
el día 9 de abril de 1964, en los
Talleres Gráficos del Consejo Fe-
deral de Inversiones. Alsina 1407
Capital Federal