

34091

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

1657



EL SISTEMA BANCARIO

EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL ARGENTINO

Por ALBERTO GONZALEZ ARZAC

1985

Sumario:

1. REGIMEN CONSTITUCIONAL DEL BANCO NACIONAL Y DE LA REGULACION LEGISLATIVA EN MATERIA DE BANCOS Y MONEDA.

Nota sobre Rivadavia y el Banco Nacional de 1826.

Reseña sobre el Banco Nacional en la Constitución Argentina:

Fragueiro y el Banco Nacional en la Constitución de 1853.

La Constitución de 1860.

Acuñaación de monedas y emisión de billetes.

Evolución posterior del Banco Nacional y de la regulación legislativa en materia de bancos:

El Banco Nacional de 1872.

El Banco de la Nación Argentina de 1891.

Creación del Banco Central en 1935.

La Constitución de 1949.

La Constitución de 1956-7.

2. LOS BANCOS PROVINCIALES.

3. LA LEY DE ENTIDADES FINANCIERAS Y EL TRATAMIENTO DE LOS BANCOS PROVINCIALES.

4. ALCANCES ACTUALES DE LA EMISION MONETARIA.

5. PROPOSICIONES PARA LA DEFENSA DEL FEDERALISMO Y DEL INTERES PROVINCIAL.

6. PAUTAS METEOROLOGICAS PARA UNA PROFUNDIZACION DEL TEMA.

7. BIBLIOGRAFIA CITADA.



1. REGIMEN CONSTITUCIONAL DEL BANCO NACIONAL Y DE LA REGULACION
LEGISLATIVA EN MATERIA DE BANCOS Y MONEDA.

La Constitución de la Confederación Argentina dictada en 1853 dispuso la atribución del Congreso: "establecer y reglamentar un Banco Nacional y sus sucursales en las provincias, con facultad de emitir billetes" en su artículo 64 inciso 5 (actual art.67 inc.5).

Cuál fué el origen de esa norma?

El modelo norteamericano de 1787 careció de una disposición semejante, por lo que puede afirmarse que la cláusula de nuestra Constitución de 1853 fué novedosa.

Pero debe destacarse -como lo han hecho muchos autores- que los antecedentes patrios del Estatuto de 1815 (art.24, cap.I, secc.III), la Constitución de 1819 (art.88), el Congreso de Tucumán (ley del 25 de enero de 1820) y del Congreso General Constituyente de 1826) dejaban abierto el camino. Aunque, como se verá, el pensamiento económico que presidió esas iniciativas fué distinto del que incorporó la institución al texto constitucional del 53.

Joaquín V. Gonzalez en su "Manual de la Constitución" editado en 1897 sostuvo: "Un sistema de bancos no podía dejar de tener un lugar en la Constitución. La experiencia de los Estados Unidos, donde el Congreso hubo de suplir el silencio de aquella, enseñó a los autores de la nuestra que era necesario dar existencia constitucional a un Banco de la Nación, que fuese al mismo tiempo auxiliar financiero del Gobierno Federal y fuente de progreso y prosperidad para las industrias y el comercio del país" (ed.1971, Estrada, pg.415).

Sin embargo, la cuestión no era tan simple. En los Estados Unidos el Banco nacional había cerrado en 1836 a raíz del veto a una ley de prórroga efectuado por el Presidente Johnson. Y en 1853, al tiempo de sancionarse nuestra Constitución, en realidad el criterio generalizado era que "los bancos de Estado están prohibidos en la Constitución de Estados Unidos", como lo afirmó una década después en la sesión de la Cámara de Diputados del 15 de octubre de 1863 José Benjamín Corostiaga, quien en el 53 había sido redactor del texto constitucional y en el 60 también había integrado la convención constituyente reformadora.

Y efectivamente, recién en 1863 el Congreso norteamericano volvería a sancionar otra ley sobre el particular. Por eso es que la prohibición de los bancos de Estado en Norteamérica era valor entendido entre nosotros, incluso para Juan Bautista Alberdi, autor de un proyecto de Constitución en 1853.

La comprensión de la cláusula constitucional argentina sobre el Banco Nacional a menudo no se ha correspondido con un detenido análisis de las circunstancias históricas que la rodearon, lo que obliga a hacerlo. Cabe recordar al respecto que al sancionarse la Constitución de 1853 los gobiernos de trece provincias interiores (que no tenían banco alguno) adhirieron a ella y participaron en los debates; en tanto que la Provincia de Buenos Aires (que contaba con la "Casa de Moneda") se encontraba segregada de la Confederación.

Pese a que el artículo 105 (actual art.108) autorizaba la existencia de bancos provinciales, los hombres de Buenos Aires temieron que la cláusula constitucional sobre el Banco Nacional estuviera destinada a federalizar su banco propio, lo que en 1860 motivaría la inclusión del artí-



culo 31 de la Constitución.

Ninguna de las dos convenciones constituyentes fué demasiado explícita en sus actas sobre esta materia. Los constituyentes de 1853 no ilustraron mayormente el tema al tratarse el artículo 64 inciso 5, salvo aclaraciones sugeridas por el convencional catamarqueño Pedro Zenteno, de las que podría deducirse que el banco emitiría billetes cuya circulación no sería forzosa (Sesión del 27 de abril de 1853).

Sancionada la Constitución de 1853 sin la participación de la Provincia de Buenos Aires, el Estatuto para la Organización de la Hacienda y Crédito Público (aprobado por ley del Congreso General Constituyente el 17 de diciembre de 1853) instituyó un Banco Nacional de la Confederación, sugerido por el Ministro de Hacienda Mariano Fraguero, quien había inspirado la inclusión de la cláusula constitucional poco antes. Ese banco tuvo sede central en Paraná (provisoriamente Capital de la Confederación) y funcionó en 1854. Allí debe buscarse la originaria inspiración de la cláusula constitucional, que luego se interpretaría en sentidos diversos.

Para Fraguero el crédito era una función del Estado, con presencia de los particulares, así como la emisión de billetes; lo sostuvo en numerosas obras. Una vez que Fraguero renunció a su cargo ministerial el criterio primigenio quedó totalmente desvirtuado.

El Ministro de Hacienda de la Confederación Elías Bedoya (antiguo unitario que había sido constituyente en 1826) tuvo un criterio opuesto y celebró un convenio con el magnate brasileño Irineo Evangelista da Souza, barón de Mauá (aprobado por decreto del 28 de noviembre de 1857), que concedía a la firma Mauá y Compañía autorización para establecer el banco y emitir billetes. Esa autorización al "Mauá Bank" se extinguió de mutuo acuerdo.



en 1860, pero es demostrativa de dos políticas diametralmente opuestas intentadas durante la misma Presidencia del General Justo José de Urquiza.

Reformada la Constitución en el 60 con la participación de representantes de la Provincia de Buenos Aires, el Banco Nacional continuó en el texto constitucional pero no se instituyó por más de una década, caracterizándose la Presidencia del General Bartolomé Mitre en esta materia por el crecimiento sin competidores a la vista del Banco de Londres y Río de la Plata, cuyo director residente era su dilecto amigo y asesor económico Norberto de la Riestra.

Joaquín V. González dice: "El Banco Nacional de que habla la Constitución se establece por ley de 5 de noviembre de 1872 y se empieza a liquidar en 1891, por mandato de la ley orgánica del nuevo Banco de la Nación Argentina" (op .cit.pg.49).



NOTA SOBRE RIVADAVIA Y EL BANCO NACIONAL DE 1826.

El Congreso General Constituyente de las Provincias Unidas del Rio de la Plata en 1826 había sancionado una ley de creación del Banco Nacional, con la denominación de "Banco de las Provincias Unidas del Rio de la Plata".

La iniciativa era una antigua idea de Bernardino Rivadavia, Presidente de un gobierno nacional que nunca llegó a estructurarse como tal por el rechazo de las provincias a la Constitución sancionada ese mismo año.

Dice Andrés Bamas: "por nota dirigida al Tribunal del Consulado el 21 de octubre de 1811 (Rivadavia promovió) la creación de un Banco de Descuentos, lo que no se realizó por entonces; pero la idea reapareció con su promotor en 1822, fundandose en la misma forma y con los mismos propósitos indicados once años atrás" ("Rivadavia", Buenos Aires, ed. 1915, pg. 164/5).

Sostiene Joaquín V. González que "el principio del establecimiento de un Banco Nacional ya fuese heredado de la política de Carlos III ya de las primeras décadas de la administración de los Estados Unidos, aparece en forma concreta en nuestras instituciones desde 1826 en que, con los elementos del Banco de Buenos Aires, fundado por Rivadavia en 1822, se constituye un Banco Nacional" ("Manual de la Constitución", cit. pg. 419).

En efecto, hacia 1822 las ideas de Rivadavia se habían concretado en la institución del "Banco de Buenos Ayres" durante la gobernación de Martín Rodríguez, siendo Ministro de Hacienda Manuel J. García y Ministro de Gobierno el propio Rivadavia. Sobre esa institución en 1826 se creó el "Banco Nacional" que operó durante una década.

Sin embargo, en 1828 el diputado Somellera mostraba en la Sala de Representantes (sesión del 10 de enero) que "Banco Nacional" era sólo un nom-

bre, que no estaba correspondido por la naturaleza de la institución. Así Agustín de Vedia en su obra sobre "El Banco Nacional" (1890) comentó: "El señor Somellera creía que el Banco se llamaba Nacional como pudiera llamarse de Constantinopla o de Pekín, sin dejar por eso de ser lo que era en realidad, esto es, el Banco de Buenos Ayres".

Y Garrigós en su obra sobre "El Banco de la Provincia"(1873) recalcó el concepto: "El Banco no correspondió a la denominación con que se había decorado, a los fines políticos y comerciales que movieron su creación y no llenó sino en reducida escala el gran programa que se había trazado ; quedó Banco de Buenos Ayres en vez de Banco de las Provincias Unidas del Rio de la Plata".

Mucho se ha discutido sobre la iniciativa rivadaviana y su vinculación con los intereses británicos en Buenos Aires; Raúl Scalabrini Ortiz ("Política británica en el Rio de la Plata", Buenos Aires, 1935), Julio y Rodolfo Irazusta ("La Argentina y el Imperialismo británico", Buenos Aires, 1934), José María Rosa ("Rivadavia y el imperialismo financiero", Buenos Aires, 1964) están entre los autores que han sido lapidarios en tal sentido.

Una fuente insospechable de anglofobia, como es el historiador canadiense Ferns, llamó "delicias de la política de Rivadavia" a esos aspectos de su acción de gobierno que "fueron de enorme importancia para la comunidad británica". "La ley del 22 de junio de 1822 -dice- autorizó el establecimiento del Banco de Buenos Aires, una institución de propiedad privada, que ejercería el monopolio de la actividad bancaria". "Tres de los nueve directores fundadores eran comerciantes británicos: Joshua Thwaites, James Brittain y James Barton. Thomas Armstrong, uno de los hombres más influyentes

de la comunidad británica de Buenos Aires durante medio siglo, llegó a ser pronto uno de sus directores y se estima que poseía el 45% de las acciones. Se suponía que los comerciantes británicos eran dueños del 58% de las acciones" ("Gran Breteña y la Argentina en el siglo XIX", Buenos Aires, 1966, pg. 113). Y recalca Ferns que "Mulhall afirma-lisa y llamamente que se trataba de una empresa británica", en "The English in South America" (1878).

En la falta de poder financiero construyó Ferns una de las bases de su investigación histórica sobre la Argentina: "Una de las teorías de este libro -dice- que el autor presenta como primera hipótesis respecto del curso político en el Río de la Plata, es la de que la Revolución que derrocó al poder español produjo en la Argentina una comunidad en extremo excepcional. El elemento excepcional de la comunidad era la circunstancia de que esta estaba dominada por una clase de pobres ricos, de hombres ricos en tierras, pero pobres en capital. Con el correr del tiempo, esta clase fué haciéndose más rica y más pobre; adquirió cada vez más tierras y sus haberes se hicieron cada vez más pequeños, pero más y más productivos, sólo que al propio tiempo esa clase vino a depender cada vez más de la importación de capitales" (pg.153).

He mencionado que la Constitución de 1826 y el caracter nacional de las instituciones creadas por Rivadavia (incluso su propia investidura presidencial) no fué admitida por los gobiernos provinciales. Así fué como Alberdi en sus "Elementa de Derecho Público Provincial Argentino" (escritos casi tres décadas después, tras la sanción de la Constitución de 1853) recordaba que la Provincia de Buenos Aires, "asignándose facultades nacionales, en vez de organizarse en provincia, se organizó en nación; y las otras provincias, copiando a la letra la planta de su gobierno en vir-



tud del principio de igualdad aceptado en tratados por Buenos Aires, dieron a luz catorce gobiernos argentinos, de caracter nacional por el rango, calidad y extensión de sus poderes". "Todo el grande y profundo error de Rivadavia estuvo en ese punto, y no en que sus reformas fuesen superiores a la cultura del país, como se ha dicho vulgarmente" (ed. Rosso, 1928, pg. 127).

Alberdi fué un eminente liberal, pero implacable critico de los liberales porteños: "Las instituciones locales que Rivadavia dió a Buenos Aires...son obstáculos para la creación del gobierno nacional" (pg. 134), comprendiendo "la facultad esencialmente nacional de acuñar moneda y fijar su valor y peso" (pg. 126) así como "el banco oficial de emisión" (pg. 135). "En nada fué más literalmente seguido el ejemplo de Buenos Aires por las otras provincias que en materia de impuestos y finanzas, pues todas legislaron sobre aduanas; todas impusieron contribuciones directas; usaron de la facultad suprema de sellar moneda, de contraer deudas con gravámen de sus rentas indirectas o nacionales, de organizar el crédito público y el pago de la deuda general" (pg. 127).

La vida del Banco Nacional creado a inspiración de Rivadavia terminó en 1836. En el mensaje del gobernador de Buenos Aires, Juan Manuel de Rosas, dirigido a la legislatura en 1837 constan las siguientes expresiones: "El Banco Nacional, señores, ya no existe. Esta institución tan prematura ha desaparecido después de haber contaminado a la provincia y dejado en pos de sí rastros profundos de su aciaga existencia. Creado en los momentos de triunfo de la fracción unitaria, se organizó como para ayudarle a imponer su pesado yugo a la República". "Felizmente las provincias del interior, declaradas contra la marcha arbitraria de un gobierno ilegal, rechazaron las ramificaciones de esa institución. Ella circunscribió sus estragos a la provincia de Buenos Aires".



Tras el fracaso de aquella institución bancaria y su sustitución por la Casa de Moneda de la provincia de Buenos Aires, no volvió a propiciarse por largos años un Banco Nacional.

Juan B. Alberdi no lo propuso en su proyecto de Constitución del 53; por el contrario, sus ideas eran opuestas a la institución de bancos oficiales, como habría de explicarlo claramente en un opúsculo sobre el Banco de la provincia de Buenos Aires, donde sostuvo la necesidad de "quitar al Estado su papel de comerciante y de banquero". Por otra parte, fué esa la posición permanente de Alberdi, cuyo liberalismo palpita a lo largo de toda su copiosa obra escrita y particularmente en el "Sistema Económico y Rentístico de la Confederación Argentina", donde puede leerse: "El interés y su tasa es un fenómeno que se opera por causas peculiares y suyas, en que la ley no debe intervenir, sino para asegurar la más completa libertad de ese fenómeno"; "El interés es el precio que se paga el uso o alquiler de un capital prestado. El capital se alquila, como se alquila la tierra o se alquila el trabajo. Como precio del capital prestado o alquilado, el interés no se decreta; lo establece la demanda. Si fuese lícito fijar su interés al capital, por qué no lo sería también fijar al trabajo sus salarios, a la tierra sus rentas, a la venta de todos los objetos su precio? Así como no hay precio legal, ni salario legal, tampoco hay interés legal" (pg.105).

En otra obra Alberdi hizo sus críticas a la institución de un "Banco de Estado" diciendo: "Esa institución no tiene de banco sino el nombre y el aparato exterior. En realidad es una oficina de gobierno, de carácter fiscal, que no existe sino para impedir, por sus privilegios, la existencia de los bancos verdaderos, que son los bancos de emisión, sujetos a la pena del bancarroto cuando deja de pagar en oro y a la vista los billetes emi-



tidos con esa promesa. Todo establecimiento investido del poder de faltar impunemente a esa promesa y del privilegio en cuya virtud sus billetes son inconvertibles de caracter político gozan del honor, que no tienen los billetes comerciales convertibles en oro, de extinguir las deudas privadas y públicas; todo establecimiento de ese género, aunque lleve el nombre de banco, no es más que una oficina de la tesorería del Estado. El papel de su emisión es papel de deuda pública, como la deuda consolidada o los billetes de tesorería, aunque falten las formas exteriores del billete de banco. Será una casa de crédito público, pero no será esa casa comercial de crédito privado, que se llama por esencia banco" ("Obras escogidas-Escritos económicos", pg.258/9).

Sin embargo, a mediados del siglo XIX otro economista argentino, Mariano Fraguero, difundiría ideas opuestas a las de Alberdi en la materia. Años antes había escrito "Reformas que conviene adoptar en los bancos", "Proyecto para un Banco en Chile" y "Observaciones para el proyecto de Estatuto para el Banco Nacional de Chile". En 1850 fué autor de "Organización del Crédito" y poco después dedicaba "Cuestiones Argentinas" a nuestra organización nacional a semanas de que Alberdi diera a conocer sus "Bases". Pero, como se verá, tampoco adhería a las concepciones de Rivadavia en la materia, aún cuando sería el inspirador de la cláusula constitucional sobre el Banco Nacional en 1853.



RESEÑA SOBRE EL BANCO NACIONAL EN LA CONSTITUCION ARGENTINA.

FRAGUEIRO Y EL BANCO NACIONAL EN LA CONSTITUCION DE 1853.

Cuando los convencionales de trece provincias se encontraban reunidos en Santa Fe en 1853, la Confederación Argentina no contaba con una sola institución bancaria.

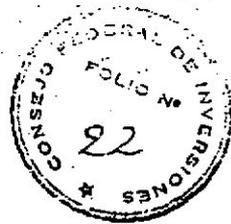
La escindida provincia de Buenos Aires tampoco contaba nominalmente con un banco, sino que subsistía la Casa de Moneda instituída por Rosas desde 1836, donde se ejercían funciones bancarias y de emisión. Recién el 19 de octubre de 1854 se dictó la ley bonaerense por la que se la denominó "Banco y Casa de Moneda", a inspiración de Dalmacio Vélez Sarsfield (uno de los constituyentes de 1826).

La Argentina era, al decir de Ferns, "el paraíso de los prestamistas"...

Cómo surge la idea de un Banco Nacional?

Mariano Fraguero, quien habría de ser el primer Ministro de Hacienda constitucional de la Confederación Argentina (por decreto del Presidente Urquiza del 6 de marzo de 1854) había escrito una obra sobre "Organización del Crédito" en 1850, donde sostenía que las operaciones de dar y tomar dinero a interés debían corresponder al crédito público, no debiendo la ley autorizarlas entre particulares. Por otra parte promovía el recambio de la moneda metálica por la moneda de banco o billetes pagaderos a la vista y al portador emitidos por las administraciones del crédito público que la ley establezca.

He dicho en otra oportunidad que la búsqueda de Fraguero de



"una organización de los bienes materiales que de por resultado la armonía de los individuos con la sociedad o con su representante, el gobierno" signó el olvido de sus teorías por parte de historiadores y economistas liberales que lo pasaron por alto en los programas de enseñanza. "Antes de que Alberdi declarara en el Sistema Económico y Rentístico su adhesión a Adam Smith, ya había comenzado la producción literaria de Fraguero que desde Chile o la Argentina advertía problemas sociales que en un par de años después habrían de ser puntualizados por Marx y Engels en su famoso manifiesto; obsérvese la dimensión del Fraguero pensador" ("Mariano Fraguero y la Constitución de 1853", en Boletín Informativo de Derecho Constitucional", Buenos Aires, 1973, n.1, pg.123).

Propugnó el Ministro Fraguero la sanción del Estatuto para la Organización de la Hacienda y Crédito Público (también llamado "estatuto orgánico del crédito") que el Congreso de la Confederación sancionó cinco meses después de la promulgación de la Constitución Nacional. Incluso un decreto del Presidente Urquiza y el Ministro Fraguero del 3 de enero de 1854, considerando que estaba preparada "una cantidad de moneda del Crédito Público bastante para iniciar las operaciones de Banco en esta Capital (Paraná) y en las ciudades de Santa Fe y Rosario" dispuso "que el Banco Nacional de Paraná principie sus operaciones el día 3 de febrero de 1854, abriendo sus cuentas en la misma fecha de la conmemoración del aniversario de la victoria de Caseros". El 14 de marzo quedó establecido en Santa Fe; el 18 de marzo en Rosario; el 23 de marzo en Córdoba; el 27 de abril en La Rioja; el 13 de mayo en Catamarca.

En su obra sobre "Mariano Fraguero y la Constitución de 1853" Benito Díaz comenta: "Para instalar todas aquellas administraciones existió un gran inconveniente: No había en el banco central suficiente can-



1.

tividad de moneda papel para dotar y alimentar, aún con muy corto capital, a los bancos subalternos que iban a establecerse. Fragueiro consulta, en consecuencia, a las respectivas provincias sobre la posibilidad de conseguir un préstamo del comercio de cada zona. No sabemos si llegó a concretarse" (Buenos Aires, 1973, pg. 52).

Un decreto del 22 de julio de 1854 declaró que los billetes del Banco Nacional de la Confederación era la única moneda nacional y que su uso era obligatorio e indispensable en los cambios de cualquier naturaleza en los mercados de la Confederación. En poco más de seis meses el Banco Nacional de la Confederación emitió 1.678.119 pesos.

La creación del Banco Nacional auspiciada por Fragueiro había sido apoyada por el redactor del proyecto constitucional en el seno del Congreso de 1853, José Benjamín Gorostiaga (constituyente en el 53 y el 60). De esa manera la cláusula constitucional del inciso 5º del artículo 64 facultó al Congreso para "establecer y reglamentar un Banco Nacional y sus sucursales en las provincias, con facultad de emitir billetes".

Tiempo después, en oportunidad de un debate en la Cámara de Diputados de la Nación (1863) Gorostiaga aclaró las diferencias entre el régimen argentino y el norteamericano, diciendo: "Los bancos de Estado están prohibidos en la Constitución de Estados Unidos; pero la nuestra dice: que no pueden establecerse, sino con autorización del Congreso, y la razón es obvia. Los bancos oficiales de Estado, la historia nos dice que pronto degeneran en bancos de papel moneda. Si se busca el origen del papel moneda en diversas épocas y países, siempre se encontrará la causa en los bancos de Estado y de allí que la Constitución de los Estados Unidos prohibió su establecimiento. La Constitución argentina hizo menos que la norteamericana y dijo: los ban-

cos de provincia, sólo se podrán establecer con tal condición" (Diario de Sesiones: 15 de octubre de 1863).

La Constitución norteamericana de 1787 (modelo de la argentina de 1853) facultó al Congreso "para acuñar monedas, regular el valor de ésta y el de la moneda extranjera" así como "para señalar penas por la falsificación de los valores y de la moneda extranjera" (artículo I, secc. 8, cláusulas 5 y 6); a su vez el artículo I, secc.10 prohibió a los estados "emitir billetes de crédito" y "autorizar el pago de deudas en otras monedas que no sean las de oro y plata".

Jefferson entendía que el silencio constitucional respecto de la institución de un banco significaba que el Congreso carecía de facultades para crearlo. Sin embargo en 1791 fué dictada una ley que instituyó por primera vez el Banco de los Estados Unidos y en 1816 fué sancionada una segunda ley con el mismo objeto, creando el segundo banco nacional por el término de 20 años, al cabo de los cuales el Presidente Johnson en 1832 vetó la prórroga de aquel y por ese motivo el banco cerró sus puertas en 1836.

Hasta 1863 no volvería a sancionarse otra ley sobre esa materia en los Estados Unidos, de manera tal que los antecedentes tenidos en cuenta por los constituyentes argentinos (tanto en 1853 como en 1860) fueron los relatados. Debo aclarar que, a su tiempo, la creación de un banco oficial fué impugnada en los Estados Unidos con motivo de un impuesto establecido en el Estado de Maryland sobre operaciones bancarias, sosteniéndose su inconstitucionalidad, pero la Corte de aquel país admitió su constitucionalidad basándose en la teoría de los poderes "implícitos" expuesta por el juez Marshall en el caso "Mc Culloch c/ Maryland"

El conocimiento de la cuestión por parte de los constituyentes

del 53 está acreditado, además, por frases del propio Corostiaga cuando fué ministro de la Corte Suprema de Justicia: "los autores de la Constitución se inspiraron en esta materia en los antecedentes de los Estados Unidos"; "Nuestros constituyentes, penetrados de la importancia de una institución de esa naturaleza...quisieron ponerla a disposición del Gobierno, salvando al mismo tiempo el grande obstáculo que había encontrado en el silencio de la Constitución norteamericana" ("Banco Nacional c/ Francisco Villanueva", Fallos: 18 pg. 162, con citas a votos de Marshall; véase: Vanossi, Jorge R.: "La influencia de José Benjamín Corostiaga en la Constitución Argentina y en su jurisprudencia", Buenos Aires, 1970).

Lo dicho demuestra la novedad de la cláusula constitucional que en 1853 auspició el Ministro Fragueiro, cuya concepción era diametralmente opuesta a la de Alberdi, quien en carta a Gutierrez decía: "Yo no estoy por banco alguno. Ataqué en Chile el de Arcos, ataqué el de Fragueiro. Los ataqué en general en mi libro sobre hacienda y no tango fe en los bancos que se están desbarrando antes de fundarse" (cit. Mayer, Jorge M.: "Alberdi y su tiempo", Buenos Aires, 1963, pg. 529).

La experiencia de Fragueiro y su Banco de la Confederación no pudieron sobreponerse a las condiciones económicas y financieras deplorables en que se debatía el gobierno de la Confederación y a los compromisos con intereses externos adquiridos por el gobierno de Urquiza. El 5 de setiembre de 1854 el Ministro Fragueiro renunció a su cargo y el 26 de setiembre de ese mismo año el gobierno dispuso la liquidación del Banco Nacional.

Poco después habría de ocupar el Ministerio de Hacienda Norberto de la Riestra, socio de la firma "Nicolson, Green & Co." (de Liverpool) que oficiaba como casa prestamista en Buenos Aires...

El pensamiento de Fraguero que inspiró la Constitución se distorsionó inmediatamente. El 3 de abril de 1855 se concedió autorización para establecer un banco con facultad de emitir al promotor español José Buschental, a quien también se hizo acreedor de una concesión para construir el ferrocarril Rosario-Córdoba; la autorización bancaria caducó el 6 de julio de 1856 sin que llegase a concretar el encargo.

Y en 1857 se otorgó la ya mencionada concesión para explotar el Banco Nacional y emitir billetes al "Maná Bank", de origen brasileño.

Norberto Piñero en su obra sobre "La moneda, el crédito y los bancos en la Argentina" (Buenos Aires, 1921) pareciera vincular esta última decisión con la conformación del Ejército Grande por parte de Urquiza para derrocar a Rosas, al decir: "fueron frutos de la política, medios de que el Imperio (brasileño) se sirvió para mantener y acrecentar su influencia en el Rio de la Plata para asegurar el éxito en las diversas gestiones y en el deslinde de fronteras, que entonces tramitaba".

LA CONSTITUCION DE 1860.

La Comisión Examinadora de la Constitución Federal que el 3 de abril de 1860 hizo objeciones a la Constitución de 1853 ante la Convención del Estado de Buenos Aires (integrada por Bartolomé Mitre, Dalmacio Vélez Sarsfield, José Mármol, Antonio Cruz Obligado y Domingo F. Sarmiento) no tuvo críticas en materia de bancos y moneda; sus temas económicos fueron otros: aduanas, puertos, derechos de importación y exportación.

De tal manera, la Constitución de 1860 que permitió la incorporación de la Provincia de Buenos Aires a la Nación Argentina no realizó modificaciones en las cláusulas sobre moneda y bancos, aunque después se hayan originado interpretaciones diferentes.

Mariano Fraguero y José B. Gorostiaga (de quienes he reseñado sus pensamientos) fueron constituyentes en esa oportunidad; todo lo dicho sobre ellos siguió teniendo plena validez en el tema.

Sin embargo, es menester dar aquí importancia a la interpretación dada por Dalmacio Vélez Sarsfield a las cláusulas constitucionales. Era una personalidad eminente. Había sido constituyente en 1826, año en que también se inició como profesor de economía política en la Universidad de Buenos Aires. Había sido Ministro de Hacienda de Buenos Aires y en tales funciones había modificado la estructura del "Banco y Casa de Moneda". También había sido corredactor del Código de Comercio sancionado en 1859.

Por de pronto, una de las innovaciones importantes de la Constitución del 60 cuya paternidad puede atribuirse a Vélez Sarsfield es el agregado al artículo 31, directamente relacionado con el entonces



Banco y Casa de Moneda de Buenos Aires, del que me ocupó en el acápite de los bancos provinciales.

La Constitución de 1853, en su artículo 64 inciso 5, no había concedido sólo una facultad que el Congreso podía utilizar o desechar, sino que expresaba: "Corresponde al Congreso:...Establecer y reglamentar un Banco Nacional en la Capital y sus sucursales en las Provincias, con facultad de emitir billetes". El tono imperativo indicaba un camino operativo para que el Congreso dictara una ley en ese sentido.

Luego vino la sutileza de Vélez de considerar que era facultativo del Congreso proceder de esa manera; y con ella unos volvieron a argumentar la inconveniencia de los "bancos de Estado" y otros (entre ellos el propio Vélez) a sugerir soluciones distintas a las del texto constitucional.

En realidad había sido Alberdi quien distinguió la "facultad" de la "obligación" en el "Sistema Económico y Rentístico de la Confederación" escrito tras la Constitución del 53. Y aunque Alberdi y Vélez polemizaron siempre sobre casi todo, en esto el eminente jurista cordobés siguió el razonamiento del genial pensador tucumano, aunque años después, cuando Alberdi volvió sobre él para sostener que era inconveniente dictar los códigos, Vélez Sarsfield lo rebatió en polémicas misivas.

Las hostilidades entre Buenos Aires y la Confederación continuaron pese a la reforma constitucional, hasta que el 17 de setiembre de 1861 el ejército confederal al mando de Urquiza y el ejército porteño al mando de Mitre volvieron a dirimir el pleito en el Campo de Marte, siendo derrotadas las fuerzas confederales en Pavón.

El afianzamiento del poder del General Mitre hizo posible que



su amigo, Norberto de la Riestra, tomara mayor ingerencia en el manejo de los asuntos financieros del país, lo que hizo desde la organización del "London, Buenos Aires & River Plate Bank" (Banco de Londres y Rio de la Plata) constituido en Londres en 1862, que abrió las puertas en Buenos Aires el 1 de enero de 1863 y una sucursal en Rosario en 1867 y fué autorizado a emitir billetes.

David Joslin en "A century of banking in Latin America-To commemorate the centenary in 1962 of the Bank of London & South America Limited" (Londres, 1963) historió la incorporación de Riestra al Banco de Londres: "Antes de abrirse el Banco se consiguió una importante ayuda...: los servicios de Riestra como director residente en Buenos Aires. Sus deberes eran ayudar a Green (gerente) en materias bancarias locales y ser el principal intermediario entre el Banco y los altos círculos políticos, donde están garantizados con él los favores. Y así fué como Riestra condujo las negociaciones con el gobierno provincial de Santa Fe para una concesión en Rosario. Bruce (presidente del banco) pensó que la ayuda de Riestra proscibiría las posibilidades de que un banco rival se formara, por lo menos por un tiempo. Un entendimiento entre los dos hombres empezó a surgir sobre la política bancaria".

Hombre influyente de las finanzas y de la política, Norberto de la Riestra fué un detractor de los "bancos de Estado". Tal vez por eso recién en 1872 volvió a hablarse del Banco Nacional que prevé la Constitución...

Pero el redactor de la Constitución de 1860, Dalmacio Vélez Sarsfield, siendo Ministro de Hacienda de Mitre en 1863, remitió al Congre-



so un proyecto de creación de "bancos libres" (inspirado en el sistema norteamericano, con pluralidad de bancos emisores), permitiendo la instalación de bancos privados autorizados para emitir billetes. En 1887 el proyecto de Vélez habría de ser antecedente para la sanción de la ley de "bancos garantidos". Pero en 1863 Norberto de la Riestra y sus amigos lo consideraron "inconstitucional" por violar (supuestamente) la Constitución que el propio Vélez había redactado en 1860 de su puño y letra.

El proyecto fracasó. Riestra tenía más influencia con Mitre que el Ministro Vélez. Los hombres del Banco de Londres no sólo eran adversos de los "bancos de Estado", sino también de cualquier "banco rival". Al poco tiempo Vélez Sarsfield renunció y el Presidente Mitre le escribía a Sarmiento: "El Dr. Vélez se ha retirado del Ministerio de Hacienda, no se si cansado o disgustado y aunque lo he tratado como amigo y como Ministro con una distinción y una confianza que creía él hubiera sabido estimar, no tengo motivo de felicitarme del modo como se ha separado ultimamente de mí".

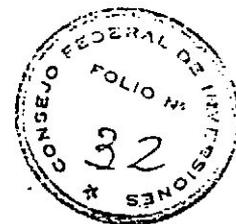
A fin de esquematizar las interpretaciones que se hicieron del texto constitucional a la luz de los actos y el pensamiento de los personajes actuantes, puede decirse que es diametral la distancia entre el criterio liberal de Juan B. Alberdi -contrario a la existencia de "bancos de Estado"- y el del Ministro Fraguero, para quien en 1853 el Banco Nacional debía ser estatal y ejercer con exclusividad la facultad de emitir billetes. En el seno de la Convención Constituyente del 53 prevaleció la opinión de Fraguero, con un agregado propuesto por el convencional santiagueño Gorostiaga, quien reconocía que el Banco Nacional sería estatal, pero entendía que debía compartir la facultad de emitir billetes con los



bancos provinciales, cuando el Congreso los autorizara (en esos momentos sólo Buenos Aires tenía una Casa de Moneda y no participó de la convención). Tras la renuncia del Ministro Fraguero (1854) el Ministro Bedoya interpretó que el Banco Nacional podía ser privado, si mediaba la correspondiente concesión.

Después de la Convención del 60 tuvo auge otra interpretación respecto al carácter facultativo de la norma constitucional, bien utilizada por Norberto de la Riestra, para quien el Banco Nacional y los bancos provinciales no eran recomendables, pues observaba la política monetaria y bancaria desde la lente del Banco de Londres. Entonces se dijo que el Congreso no estaba obligado a instituir un Banco Nacional, pues era una mera facultad, que podía utilizarse o no.

El redactor de la Constitución de 1860, Vélez Sarsfield, consideró que el Banco Nacional debía compartir la facultad de emitir billetes no sólo con los bancos provinciales, cuando el Congreso los autorizara, sino también con los bancos privados, como puede deducirse de su proyecto sobre "bancos libres" (que fué boicoteado por Riestra).



ACUÑACION DE MONEDAS Y EMISION DE BILLETES.

En su obra sobre "Moneda y bancos en la República Argentina" (Buenos Aires, 1967) Difrieri cita la memoria publicada en la "Gaceta" del 28 de febrero de 1821 donde se explicaba que existían dos clases de papeles del gobierno: el "papel billete" que perdía en la circulación un 70% de su valor y el "papel moneda" que perdía entre un 30% y un 40%.

Pero la Constitución Argentina de 1853 sólo diferenció la "moneda" de los "billetes", destinándoles cláusulas diferentes.

He dicho que con respecto a los billetes el artículo 64 inciso 5 (actual 67 inciso 5) dispuso que correspondía al Congreso Nacional establecer y reglamentar el Banco Nacional "con facultad de emitir billetes"; y el artículo 105 dispuso que las provincias no pueden "establecer bancos con facultad de emitir billetes, sin autorización del Congreso Federal".

Con relación a la moneda el artículo 64 inciso 11 atribuyó al Congreso Nacional legislar sobre "falsificación de moneda corriente", prohibiendo hacerlo a las provincias en el artículo 105 (actual artículo 108).

También el Congreso Nacional está facultado para "hacer sellar moneda, fijar su valor y el de las extranjeras" (artículo 64 inciso 10), prohibiéndose a las provincias "acuñar moneda" (artículo 105).

La expresión "moneda corriente" utilizada por los constituyentes no es sino la definición de "dinero" dada por el Diccionario. Dalmacio Vélez Sarsfield usó esta última expresión al redactar años después el Código Civil (1859) y debe recordarse que -si bien él no fué constituyente en el 53- fué el redactor de las reformas del 60.

Vélez en la nota al artículo 616 del Código Civil diría:

"El dinero pertenece a las cantidades. Hay entre cada pieza de una determinada especie de moneda una diferencia tan poco sensible como en cada gramo de un montón de trigo, y las piezas de moneda tomada aisladamente no son susceptibles de ser distinguidas. Desde el punto de vista jurídico, las monedas son cosas de consumo, en el sentido que su uso verdadero consiste en el gasto que se hace, gasto que hace tan imposible, como si la materia se hubiere consumido, toda reclamación ulterior de la propiedad". Evidentemente se refería allí a la moneda metálica, sin alusión alguna a los billetes.

Sostiene el Dr. Félix Trigo Represas sobre el particular: "Nuestro código civil no define lo que se entienda por dinero y tampoco puede deducirse con precisión el pensamiento de Vélez Sársfield en este respecto de las diversas disposiciones vinculadas al tema... No es posible pues sostener como principio, que el codificador use la palabra dinero como sinónimo de moneda, y ello no permite dar un concepto único de aquella expresión a través del código" ("Obligaciones de dinero y depreciación monetaria", La Plata, 1978, pg.46/7).

La Constitución de 1853 utilizó como disímiles los términos "moneda" y "billetes", refiriéndose a la primera como medio de cambio acuñado en metal (oro, plata, cobre, níquel) y a la segunda como su representación en papel. Esto surge también claro de las obras de Fraguero, cuya condición de Ministro hizo imponer su pensamiento en el texto constitucional.

Esa diferenciación no era doctrinaria sino real hacia 1860 cuando se reformó la Constitución: un peso fuerte (metálico) equivalía a 25 pesos papel moneda (billetes).

a) ACUÑACION DE MONEDAS NACIONALES. Las cláusulas constitucionales sobre mo-



neda tienen inspiración en los artículos 69 inciso 6 y 106 del proyecto de Alberdi, quien excluyó del mismo las atribuciones para emisión de billetes.

Para Alberdi el metal sellado era "la verdadera moneda", "incompatible con el papel que lleva ese nombre". "No hay moneda -decía- donde pretende hacer sus veces la deuda pública, es decir, el empréstito continuo, indirecto, forzoso, emitido en bonos disfrazados con la forma y el nombre de papel de banco". "El papel de crédito es a la vez papel de deuda -crédito es correlativo de deuda y viceversa-. Todo el que posee un billete de crédito, es acreedor de quien lo ha emitido. Todo el que emite papel de deuda, tomado prestado, levanta un préstamo de lo que recibe en cambio de su papel". "Emitir billetes es tomar prestado. El que recibe esos billetes es prestamista del que los emite. Emitir billetes de circulación pública es levantar empréstitos públicos, que hacen los que reciben esos billetes al que los emite" ("Obras Escogidas- Estudios económicos", cit. pgs. 253/4 y 267).

b) EMISION DE BILLETES NACIONALES. He señalado que las cláusulas constitucionales sobre billetes tienen otra inspiración, basada en las ideas sobre el crédito público del Ministro Fraguero.

Conciliar las ideas de Alberdi y Fraguero es difícil, por la filiación disímil de sus pensamientos. Es ni más ni menos que conciliar el criterio de un liberal smithiano con el de un socialista premarxista.

Sin embargo las cláusulas constitucionales deben armonizarse necesariamente. Y así debe haberlo hecho el propio Fraguero tras su renuncia como Ministro de Hacienda de la Confederación, al presidir en 1860 y 1866 sendas convenciones reformadoras de la Constitución del 53.

En esas convenciones los artículos en estudio no fueron modi-



ficados, salvo la nueva numeración.

c) MONEDAS PROVINCIALES. La Constitución de la Confederación Argentina en 1853 prohibió a las provincias "acuñar moneda" en el artículo 105 (actual artículo 108), aludiendo a la moneda metálica.

Desde que la Asamblea del año XIII resolviera la acuñación de monedas de oro y plata con la denominación "Provincias Unidas del Río de la Plata" y el lema "en unión y libertad" en la Casa de Moneda de Potosí, se habían sucedido diversas iniciativas locales, como consecuencia de la independencia con que las provincias manejaron sus cuestiones financieras. A ese período se lo denominó de "anarquía monetaria".

Por otra parte la acuñación de monedas encargada en 1813 a la ceca de Potosí se interrumpió pocos meses después, a raíz de la derrota de Ayohuma; en 1815 se reanudó la acuñación, pero tras la batalla de Sipe-Sipe volvió a interrumpirse. Entonces Córdoba, hacia 1815 acuñó monedas de ocho soles en peltre; luego otra pieza denominada cuartillo de Rondeau y otras monedas metálicas menores (moneda de vellón). Entre 1824 y 1855 también se acuñaron monedas fraccionarias del peso de plata. Tucumán instaló una ceca desde 1820. Buenos Aires desde 1822 hasta 1861 en que se incorporó definitivamente al sistema de la Constitución, acuñó moneda en cantidades importantes. Y lo hicieron Santiago del Estero desde 1823 y La Rioja en 1824. Mendoza y Santa Fe también dispusieron la acuñación de monedas. (véase: Ferrari, Jorge N.: "El primer sistema monetario argentino"; Academia Nacional de Historia, t. IV, pg. 213/29; Cunietti-Ferrando, Arnaldo: "La amonedación nacional", Buenos Aires, 1964).

La anarquía monetaria comprendió también el uso de monedas



extranjeras. Un decreto del Presidente Avellaneda y su Ministro Norberto de la Riestra (junio 1876) declaró de curso legal monedas de oro como los soles peruanos, onzas españolas, reis brasileños, águilas norteamericanas, cóndores chilenos, soberanos ingleses, francos franceses; y de plata como los pesos chilenos y bolivianos y los soles peruanos. El Ministro Riestra era un liberal práctico y poco le importaba la moneda como signo de soberanía; disenta también en esto con Vélez Sarsfield, quien al redactar el artículo 617 del Código Civil había considerado "como de dar cantidades de cosas" a las obligaciones estipuladas en monedas extranjeras.

Hacia 1880 (año de la federalización de Buenos Aires) las monedas metálicas circulantes en las diversas provincias eran múltiples. En Buenos Aires las onzas de oro y monedas extranjeras (soberanos, napoleones, águilas, etcétera). En Santa Fe los pesos fuertes y la moneda de plata boliviana, que junto con las onzas de oro también circulaban en Entre Ríos, Corrientes, Tucumán y Córdoba. En Mendoza los pesos fuertes y la moneda de plata chilena.

d) BILLETES PROVINCIALES. Con relación a los "billetes" la Constitución de la Confederación de 1853 negó a las provincias la facultad de "establecer bancos con facultad de emitir billetes, sin autorización del Congreso Federal" en el artículo 105 (actual artículo 108).

La primera emisión de papel moneda en la Provincia de Buenos Aires había sido autorizada por la Junta de Representantes el 27 de mayo de 1820. Y en 1822, al estatuirse el Banco de Buenos Ayres, dispuso que podría hacer "emisiones de billetes pagaderos a la vista y al portador".

El 8 de enero de 1826 el Congreso dispuso la inconversión de los billetes emitidos por el Banco de Buenos Ayres; a partir de ese mo-

mento no se cotizaron a la par con el peso de plata y mucho menos con la onza de oro.

Cuando el Banco de Buenos Ayres pasó a denominarse Banco Nacional (1826), el gobierno debió hacer frente a las urgencias derivadas de la guerra con Brasil, dando paso al emisionismo para afrontar los gastos militares, con lo que el valor de sus billetes se deterioró. Se abrieron sucursales en San Juan, Salta, Tucumán (cajas subalternas) de efímera existencia, pues tales billetes retornaban indefectiblemente a Buenos Aires, sin que en el interior pudiera imponerse su uso frente a las monedas metálicas.

La Casa de Moneda de Buenos Aires (1836) emitió preferentemente billetes, lo mismo que el Banco y Casa de Moneda que le sucedió (1854-63).

Las provincias interiores carecieron de una institución emisora (como tenía Buenos Aires) hasta que en 1854 el Ministro Fraguero creó el Banco Nacional de la Confederación Argentina, de efímera vida (3/2/1854 al 26/9/1854) que llegó a emitir 1.678.119 pesos y abrió sucursales en Santa Fe, Rosario, Córdoba, La Rioja y Catamarca. Pero no eran billetes provinciales sino de la Confederación.

Los primeros bancos provinciales creados a partir del de Córdoba (1874) fueron autorizados a emitir billetes. La ley nacional de "bancos garantidos" (1887) autorizaría a esos bancos provinciales a emitir, pero el sistema haría crisis en 1890 (véase: Banco de Italia y Río de la Plata: "100 años al servicio del país-1872-1972", Buenos Aires, 1972). Los bancos provinciales hicieron las emisiones que se consignan en el acápite respectivo.

Moyano Llerena ("Ley de conversión de 1899", Buenos Aires, 1935, pg.19) citó conclusiones de una comisión nacional que estudiaba la situa-

ción monetaria en la provincia de Mendoza, plenamente demostrativas de la situación: "Un comerciante que deseara traer mercaderías del Litoral con un capital en billetes del Banco de Mendoza se veía obligado a efectuar las siguientes operaciones: 1) cambiar en plaza los billetes por metálico chileno, moneda fraccionada, por no abundar otras; 2) cambiar el metálico por el valor en pesos fuertes; 3) cambiar en Rosario los fuertes por "cuatros" bolivianos; 4) Vender en Mendoza la mercadería a papel del Banco de Mendoza".

Durante la vigencia del Banco Nacional (1872/1890) el gobierno nacional luchó contra la anarquía monetaria. En 1875 se dictó la ley monetaria bimetalista 733 que definió el peso fuerte de plata (27,11 gramos de plata 900) y de oro (1,666 gramos de oro 900). En 1877 creó la Casa de Moneda de la Nación. En 1879 se dictó la ley 974, relativa a monedas de plata y vellón, que utilizó por primera vez la caracterización de "pesos papel" al referirse a los "billetes" de que habla la Constitución.

En 1881 se dictó la ley 1.130 que mantuvo el sistema bimetalista: el peso oro de 1,6129 gramos de oro 900 y el peso plata de 25 gramos de plata 900. En 1883 se pasó al sistema monometalista, dictándose la ley 1.354 para excluir el "patrón plata".





EVOLUCION POSTERIOR DEL BANCO NACIONAL Y DE LA REGULACION LEGISLATIVA EN
MATERIA DE BANCOS Y MONEDA

EL BANCO NACIONAL DE 1872.

He dicho que para Joaquín V. González "el Banco Nacional de que habla la Constitución se establece por ley de 5 de noviembre de 1872" (ley 581). Coincide con esa opinión Norberto Piñero en su ya citada obra.

Si bien durante la década de los años 1860 tuvieron auge las ideas librecambistas que sustentaron el General Mitre y su asesor y amigo, Norberto de la Riestra, "hacia los años 70 -como dice Chiaramonte- las cosas habían cambiado; no mucho, pero lo suficiente como para que veamos aparecer el primer movimiento político argentino que sustenta un programa de nacionalismo económico" ("Nacionalismo y liberalismo económicos en Argentina. 1860-1880", Buenos Aires, 1971, pg. 24).

Mucho se debió ello a la labor docente del Dr. Vicente Fidel López (quien en la década de los años 50 había defendido el acuerdo de San Nicolás contra el separatismo porteño, expresado a través de Vélez Sarsfield) en la cátedra de economía de la Facultad de Derecho de Buenos Aires.

López difundió ideas "proteccionistas" que -desde una banca de diputado nacional- expresaba así: "Es imposible tener independencia cuando un pueblo no se basta a sí mismo, cuando ^{no} tiene para consumir todo aquello que necesita"; "yo se bien cuáles son los remedios; son precisamente el tener capital para pagarnos nosotros mismos nuestros productos elaborándolos y adaptándolos al consumo"; "sólo así tendrá el país independencia y crédito y se salvará por su propio esfuerzo" (Diario de sesiones,

1875, pg.1124).

Durante la Presidencia de Domingo F. Sarmiento creció el número de legisladores proteccionistas, entre los que supo contarse el propio Vicente Fidel López. Por otra parte, Sarmiento opinaba que el liberal Norberto de la Riestra "era un empleado de comercio de casa inglesa en toda la extensión de la palabra".

El grupo de diputados proteccionistas llegó a ser numeroso y lúcido. En 1875-6 (presidencia de Avellaneda) libraron debates sobre la Ley de Aduanas en los que impusieron su número sobre los adherentes a los criterios liberales, motivando la renuncia del Ministro Riestra.

Una obra que Vicente F. López divulgó entre los jóvenes proteccionistas era la "Organización del Crédito" de Fraguero, único libro de un autor nacional al alcance de quienes no se sentían interpretados por el liberalismo de Alberdi y su "Sistema Económico y Rentístico".

En ese marco de ideas tomó cuerpo la iniciativa de crear nuevamente el Banco Nacional, pero esta vez de "capitales mixtos", que cumpliera el cometido encomendado por la Constitución. Diversos proyectos fueron canalizados al respecto por la Cámara de Diputados de la Nación.

Al flamante Banco Nacional le tocó abrir sus puertas en noviembre de 1873, siendo Presidente Sarmiento y en plena crisis económica mundial. No pudo completar el capital de tres millones de pesos fuertes exigidos por la ley, debiendo acudir al auxilio gubernamental.

El Banco Nacional vivió encerrado entre las dos grandes crisis económicas del siglo XIX: la de 1873 y la de 1890. Esta última concluyó con la institución, cuya liquidación se ordenó al crearse el Banco de la Nación Argentina.

Pero la idea de Fraguero fué nuevamente desvirtuada cuando



-en plena existencia del Banco Nacional- durante la presidencia de Juárez Ce-
man fué dictada la ley de "bancos garantidos" (inspirada en la iniciativa
de Vélez Sarsfield sobre "bancos libres" y en la experiencia norteamericana
de aquel entonces) que permitió a bancos provinciales y privados coexistir
con el Banco Nacional en las funciones de depósitos, descuentos y emisión de
billetes.

Ya para ese entonces (1887) los legisladores proteccionistas ha-
bían perdido peso en el Congreso, a juzgar por la soledad en que los senado-
res Aristóbulo del Valle y Manuel Pizarro atacaron la iniciativa (Diario de
sesiones: noviembre de 1887). La crisis del 90 también llevaría a la liqui-
dación de los "bancos garantidos" y Aristóbulo del Valle (convertido en ba-
luarte de la oposición parlamentaria) tuvo oportunidad de denunciar el fraca-
so de la ley contra la que votara años atrás (Diario de sesiones: 3 de ju-
nio de 1890), al tiempo que se sumaba a la conspiración revolucionaria del
Noventa.

El sistema de la Constitución Nacional basado en un "Banco Na-
cional" tuvo otra distorsión en vida de éste: hacia 1885 la ley 1.804 creó
paralelamente el Banco Hipotecario Nacional, especializado en préstamos con
garantía hipotecaria (véase: Banco Hipotecario Nacional: "75 años constru-
yendo la República", Buenos Aires, 1961).



EL BANCO DE LA NACION ARGENTINA DE 1891.

En junio de 1890 el Banco Nacional había comunicado a la banca londinense Baring que no podía hacer frente al pago de los servicios de un antiguo empréstito. La conmoción bancaria mundial y la conmoción política interna fueron consecuencias inmediatas.

La Revolución del Noventa fué liderada por "cívicos" protectionistas: Leandro N. Alem, Aristóbulo del Valle, Hipólito Yrigoyen, entre otros. Alem era su conductor.

Fueron derrotados por las armas; pero Juárez Celman cayó también. A su renuncia lo sucedió el Vice, Dr. Carlos Pellegrini.

Tras el colapso y las alternativas derivadas de la revolución, los dos exponentes más lúcidos del "proteccionismo" económico suscribieron el proyecto de creación del Banco de la Nación Argentina: el Presidente Pellegrini y su Ministro de Hacienda, Vicente Fidel López. Ellos quisieron inicialmente salvar al Banco Nacional (con un sentido de continuidad constitucional evidente), pero luego primó el criterio del recientemente designado Presidente del Banco Nacional, Vicente L. Casares, quien prefirió liquidar la institución y crear un nuevo banco que también fué puesto bajo su conducción (ley 2.841). Su capital inicial se hizo con una emisión monetaria de 50 millones de pesos.

Las medidas financieras elaboradas por el Presidente Pellegrini incluyeron la creación de la Caja de Conversión (ley 2.741), a cuyo cargo estaban todas las operaciones de emisión, conversión o amortización de moneda de curso legal, que serviría para que en 1899 se dictara la Ley



de Conversión 3.871. Esta institución estaba en colisión con la cláusula constitucional que encargaba la emisión de billetes al "Banco Nacional".

La ley 4.507 (1904) afirmó al Banco de la Nación Argentina como banco estatal y la ley 9.527 (1914) agregó al sistema bancario oficial la Caja Nacional de Ahorro Postal (hoy Caja Nacional de Ahorro y Seguro).

En 1916 accedió al gobierno el radicalismo, con la Presidencia de Hipólito Yrigoyen, quien había participado de las ideas proteccionistas de Vicente F. López cuando era estudiante de derecho y fué asiduo lector de la obra sobre "Crédito Público" de Mariano Fraguero. Yrigoyen solicitaría sin éxito al Congreso la constitución de un Banco Agrícola Nacional.



CREACION DEL BANCO CENTRAL EN 1935.

Lo que en 1853 los constituyentes llamaron "Banco Nacional", investido para emitir billetes, como instrumento para la política de crédito público sugerida por el Ministro Fraguero, comprendía lo que habría de denominarse luego "banca o banco central".

Dice al respecto Kock: "Esos bancos de emisión fueron adquiriendo con el tiempo otras funciones y facultades hasta que llegó a ser general el uso del término banco central con un significado más o menos uniforme" ("Banca Central", México, 1946).

Pero en nuestro país, pese a tener origen constitucional, la institución se había desnaturalizado en lugar de seguir la evolución de tales instituciones en el mundo.

El gobierno radical fué depuesto por un golpe militar el 6 de setiembre de 1930, en medio de la crisis económica mundial, tras la cual hubo varias iniciativas destinadas a la creación de un banco central en la Argentina. En tiempos del Presidente Gral. Agustín P. Justo, que gobernaba con apoyo de una "concordancia" de conservadores, socialistas y radicales, se pidió colaboración al Banco de Inglaterra para asesorarse sobre el tema; así se formó una comisión presidida por Sir Otto Niemeyer (con la que colaboró el economista local Raúl Prebisch) que preparó un proyecto similar al que se había propiciado por similares medios en otros países ligados a la Gran Bretaña. Finalmente se dictó la ley 12.155 (1935) de creación del Banco Central, institución de carácter mixto, con participación de bancos nacionales, provinciales, mixtos, privados y extranjeros. Los bancos provinciales aportaron capital, no así el de la Municipalidad de Buenos Aires.



El gobierno nacional ejercía la supervisión de esta entidad rectora del sistema bancario argentino mediante la elección de un síndico, pero el directorio quedaba al arbitrio de una mayoría que no controlaba. Las acciones del Banco de la Nación representaban 1.000 votos y las de todos los bancos provinciales 1.777 votos. Los bancos privados de origen nacional tenían 2.424 votos y los bancos extranjeros 1.821 votos.

La Corte Suprema sostuvo que "no es posible decir que el Banco Central es una institución del gobierno ni una institución oficial. Es una empresa mixta y sui generis" (Fallos: t.176 pg.5), sin vincularla a la cláusula constitucional del artículo 67 inciso 5. Sin embargo regulaba la política monetaria, cambiaria, de crédito e incidía fuertemente en la política económica. (véase: Banco Central de la República Argentina: "La creación del Banco Central y la experiencia monetaria argentina entre los años 1935-1943", Buenos Aires, 1972, 2 volúmenes).



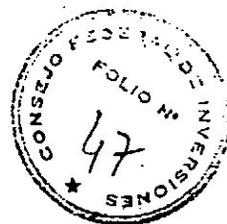
LA CONSTITUCION DE 1949.

La reforma constitucional de 1949 otorgó al Congreso la atribución de "crear y suprimir bancos oficiales y legislar sobre el régimen bancario, crédito y emisión de billetes en todo el territorio de la Nación. En ningún caso los organismos correspondientes podrán ser entidades mixtas o particulares" (artículo 68 inciso 5). Esa norma abandonaba definitivamente la vapuleada cláusula constitucional del "Banco Nacional", sentando bases más acordes con la realidad del momento y con lo que de allí en más ocurriría.

El artículo 83 inciso 13 atribuyó al Poder Ejecutivo la facultad de hacer sellar moneda, fijar su valor y el de las extranjeras (que en el régimen constitucional de 1853-60 era atribución del Congreso). Y el artículo 101 reiteró la prohibición a las provincias de "acuñar monedas ni establecer bancos con facultad de emitir billetes sin autorización del gobierno nacional".

Esas cláusulas eran coherentes con una política adoptada por el gobierno del Presidente Juan D. Perón desde 1946 sobre nacionalización del Banco Central, que García Vizcaíno calificó como el "acontecimiento más trascendental que registra la historia monetaria, bancaria y financiera de la República Argentina" ("Tratado de Política Económica Argentina", Buenos Aires, 1975, t. II, p. 140).

En otra oportunidad he desarrollado la concepción del Estado y los roles económicos asignados a este por la Constitución de 1949 (ver: "La concepción justicialista del Estado y sus roles económicos", en Pensa-



miento y Nación, n.l., Buenos Aires, 1981), partiendo de la norma constitucional que sostiene que "el capital debe estar al servicio de la economía nacional y tener como principal objeto el bienestar social". Esa concepción llevó también a la creación del Banco Industrial, sobre la base del Banco de Crédito Industrial (decreto 8.537/44; actual Banco Nacional de Desarrollo).

Durante los debates de la convención del 49 el miembro informante Dr. Arturo Sampay, manifestó: "Se nacionaliza en modo absoluto las instituciones bancarias oficiales incluyendo, claro está, el Banco Central, porque es imprescindible la estatización de este organismo para orientar la economía argentina hacia la ocupación plena, vale decir, hacia una economía sin paro forzoso; si el Banco Central no está en manos del Estado es imposible promover, guiar y cumplir la acción política que procure el máximo empleo de los recursos humanos y materiales disponibles, como tampoco podrá lograrse la expansión ordenada de la economía nacional con miras a/la explotación de la riqueza posibilite a cada trabajador el ejercicio del derecho al bienestar que le garantiza la reforma. Constitucionalizamos el Banco Central de Sir Otto Niemeyer, calcado sobre el molde de los que funcionaban en dominios británicos, ya que es sabido, señor Presidente, que un Banco Central en manos foráneas es el ápice del edificio imperialista en todo país sometido al coloniaje económico. Queremos también, con las categóricas expresiones que agrega la reforma constitucional, que ningún tribunal argentino pueda, en lo futuro, dictar una sentencia como aquella célebre de nuestra Corte Suprema, registrada en la página 5 del tomo 176 de sus Fallos, cuando frente al cristalino significado del art. 67 en su inc 5.º -"establecer y reglamentar un Banco Nacional"- dijo, para dar visos de constitucionalidad al Banco de Niemeyer, que ese precepto no obligaba que

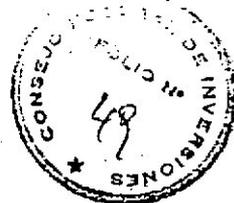


fuera nacional, es decir, del Estado, el Banco Central que tenía en sus manos la suerte de nuestra moneda y el timón de nuestra economía, pues "no es una dependencia del gobierno ni una institución oficial", sino que "revista el carácter de una empresa mixta y sui generis". El agregado del inc.5.º del art.67 tiende a impedir que se repita este penoso acontecimiento" (Sampay, Arturo: "La reforma constitucional", La Plata, 1949, pg.49-50).

También el convencional Martínez Casas se extendió en consideraciones sobre el tema (Diario de sesiones: t.I, pgs.508 y sgs.).

Uno de los convencionales constituyentes del 49, Dr. Pablo Rammella, en su "Derecho Constitucional" (Buenos Aires, 1982, pg.625) ha hecho la siguiente reflexión: "Conviene estatizar el régimen bancario, suprimiendo en esta materia la actividad privada? En principio parecería que esto fuera lo sensato. Los bancos al fin y al cabo no manejan los capitales que teóricamente puedan invertir los accionistas, sino los capitales ajenos constituidos por los depósitos de los clientes. Los dueños de los bancos privados no arriesgan en el hecho ningún capital. Además no producen bienes en el estricto sentido de la palabra. Son intermediarios entre quienes depositan el dinero y aquellos a quienes le prestan ese dinero. No son los depositantes los que perciben las ganancias, sino los miembros del directorio que no hacen sino manejar dinero ajeno. En estricta justicia y éticamente la estatización es lo más conveniente y lo que se acomodaría a lo que en realidad es un banco".

El gobierno peronista estableció un régimen original de depósitos, que ha sido denominado "nacionalización de los depósitos bancarios", por el que la Nación garantizó los mismos, tomándolos a su cargo y confiriendo a los demás bancos mandato legal para actuar como agentes (decreto ley



11.554/46). El economista liberal Olarra Jiménez llama a esto "incautación de los depósitos" equivocadamente, por cuanto los depósitos son del depositante y nunca de quien los recibe en depósito.

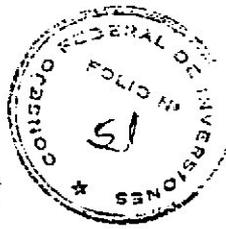
"La nacionalización de los depósitos -dice Cafiero- se realizó mediante el simple expediente de considerar a los bancos como depositarios por cuenta del Banco Central nacionalizado, es decir, en verdaderos mandatarios legales con la facultad de actuar como agentes directos de la institución y con todas las responsabilidades y deberes inherentes. No alteró, tal circunstancia, las relaciones entre cada Banco y sus clientes. Estos siguieron manteniendo sus cuentas en los establecimientos de su preferencia y operando en la forma de práctica, sin ningún requisito adicional. Los bancos, por su parte, para cubrirse de los gastos que les ocasionaba el manejo de los depósitos que recibían por cuenta del Banco Central, percibían una pequeña comisión y a la vez era la misma institución central la que corría con el pago de los intereses debidos a los depositantes" (Cafiero, Antonio: "De la economía social-justicialista al régimen liberal-capitalista", Buenos Aires, 1974, pg.203).

La vuelta al poder del peronismo en 1973, provocó la reiteración de la experiencia de nacionalización de los depósitos bancarios, sancionado por la ley 20.520.

A esa institución también debe reconocerse un fundamento constitucional en el régimen de 1949, que estableció: "El capital debe estar al servicio de la economía nacional y tener como principal objeto el bienestar social. Sus diversas formas de explotación no pueden contrariar los fines de beneficio común del pueblo argentino" (artículo 39). "La organización de



la riqueza y su explotación tienen por fin el bienestar del pueblo, dentro de un orden económico conforme a los principios de la justicia social. El Estado mediante una ley, podrá intervenir en la economía y monopolizar determinada actividad, en salvaguardia de los intereses generales y dentro de los límites fijados por los derechos fundamentales asegurados en esta Constitución"(artículo 40).



LA CONSTITUCION DE 1956-7.

Derrocado en 1955 el gobierno del Presidente Perón por un golpe militar, el gobierno que lo reemplazó encargó al economista Dr. Raúl Prebisch (de actuación en la creación del Banco Central de 1935) la preparación de un plan económico que finalmente se aprobó por decreto-ley 7.756 del 26 de abril de 1956, para que sirva "como orientación general del gobierno en materia económica".

No es difícil deducir que para Prebisch, diversas cláusulas de la Constitución de 1949 suponían obstáculos en aquella "orientación"; entre ellas las referidas a materias bancarias, monetarias y financieras, las relacionadas con la distribución del ingreso (cuestión que se verá en el acápite sobre emisión) y muy especialmente los principios generales de los artículos 39 y 40.

Al día siguiente, el 27 de abril de 1956, el general Aramburu firmó una proclama militar derogando las reformas constitucionales de 1949 y declarando "vigente la Constitución Nacional sancionada en 1853, con las reformas de 1860, 1866 y 1898".

Tal decisión fué ratificada por una Convención Constituyente reunida en 1957, conformada por representantes de distintos partidos políticos que apoyaban al gobierno militar, con poscripción del peronismo, que reformaron la antigua Constitución incorporando el artículo 14 bis (véase: Gonzalez Arzac, Alberto: "La Convención Constituyente de 1957", en: Primera Historia Integral).



Todo ello tuvo efecto en el sistema financiero, cuya modificación sintetiza así el citado Olarra Jiménez: "El 22 de octubre de 1957 se dictan una serie de leyes que implican el abandono del sistema basado en la nacionalización de los depósitos. Son ellas la 13.125 de normalización del régimen de depósitos; la 13.126, nueva Carta Orgánica del Banco Central; la 13.127 o ley de bancos; la 13.128, nueva Carta Orgánica del Banco Hipotecario Nacional; la 13.129, Carta Orgánica del Banco de la Nación y la 13.130 Carta Orgánica del Banco Industrial. El sistema bancario vuelve a operar sobre las bases más tradicionales". "La base del régimen reimplantado consiste en que los depósitos se restituyen a los respectivos bancos. Estos, para realizar operaciones de crédito activo, dependen en lo sucesivo de sus propias disponibilidades, y éstas, principalmente, de los depósitos que el público efectúa. Las prácticas elaboradas a través de la experiencia varias veces secular de los bancos, relativas a liquidez bancarias, elegibilidad, garantías, etc., vuelven a adquirir vigencia". "El F.M.I. fué creado en julio de 1944, a raíz de la Conferencia de Bretton Woods, al mismo tiempo que el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. La Argentina se mantuvo inicialmente al margen de ambos organismos, consecuente con su línea política de nacionalismo y autarquía económica. La revolución de 1955 viene a imponer una nueva orientación más acorde con los grandes cambios que habían tenido lugar en el mundo" (Ollarra Jiménez, Rafael: "Evolución monetaria Argentina", Buenos Aires, 1976, pg. 111/3).

Esos son los lineamientos generales de la política bancaria impuesta desde entonces, salvo la vuelta al régimen de nacionalización de depósitos bancarios entre 1973 y 1976 impuesta a raíz del retorno al poder del peronismo.

Si volviéramos a recapacitar hoy en la cláusula constitucio-

nal que se volvió a poner en vigencia en 1956 ("establecer y reglamentar un Banco Nacional y sus sucursales en las provincias, con facultad de emitir billetes") comprenderemos que esa cláusula ha sido transgredida a sabiendas desde el día mismo de su reanimación. No existió ni existe un "Banco Nacional", que murió en 1890. Existen un Banco Central; un Banco Hipotecario Nacional, un Banco de la Nación Argentina, una Caja Nacional de Ahorro y Seguro y un Banco Nacional de Desarrollo. La facultad de "emitir billetes" está en manos del Banco Central y no del Banco Nacional.

Si la cuestión se analiza desde un punto de vista meramente orgánico, podría decirse que el sistema bancario y monetario está organizado conforme a la Constitución de 1949 (artículos 68 inciso 5 y 83 inciso 13 de la misma); pero una afirmación semejante no tendría en cuenta los principios de aquella que se han dejado de lado (artículos 39 y 40).

Pero dudas no caben que la Constitución de 1853-1860, restituida por el bando militar de 1956 NO ES LEY FUNDAMENTAL EN MATERIA BANCARIA Y MONETARIA NACIONAL. Su reforma es imprescindible a riesgo de seguir librados al avatar de los acontecimientos, sin una norma orientadora.

Se trata de una materia en que las diversas corrientes políticas actuantes en el país no han tenido las más mínimas coincidencias. Lo que no se decide en el marco del derecho constitucional quedará al mero arbitrio de los golpes de mano. Es -por otra parte- una materia fundamental que no puede estar en el aire.

2. LOS BANCOS PROVINCIALES

La Constitución de la Confederación Argentina dictada en 1853 autorizó en su artículo 105 (actual artículo 108) el establecimiento de bancos provinciales, negándoles la atribución de "emitir billetes" sin autorización del Congreso de la Confederación.

Por su parte la Constitución de la Nación Argentina de 1860 en su artículo 31 realizó un agregado al orden de prelación de leyes establecido, imponiendo una salvedad en favor de la Provincia de Buenos Aires: "Esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras son ley suprema de la Nación, y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ella, no obstante cualquier disposición en contrario que contengan las leyes o constituciones provinciales, salvo para la provincia de Buenos Aires, los tratados ratificados después del Pacto de 11 de noviembre de 1859".

La cláusula constitucional hace alusión directa al Convenio de Paz y Fraternidad celebrado entre la Confederación Argentina y el Gobierno de Buenos Aires (Pacto de San José de Flores), donde en la cláusula VII se contemplaba la situación patrimonial bonaerense, entre lo que se comprendía al Banco y Casa de Moneda, diciendo: "Todas las propiedades de la Provincia que le dan sus leyes particulares como sus establecimientos públicos, de cualquier clase y género que sean, seguirán correspondiendo a la Provincia de Buenos Aires y serán gobernadas y legisladas por la autoridad de la Provincia".

Con relación a esto José Manuel Estrada decía que "la provincia de Buenos Aires, salvó su derecho para legislar el Banco de Estado que tenía desde muchos años atrás... No significa sino la garantía ofrecida por



la Nación a la provincia de Buenos Aires, de que en ningún tiempo le será cercenado el derecho de gobernar su Banco, con arreglo a su voluntad y de acuerdo a sus intereses".

Carlos Sanchez Viamonte relacionó la cláusula del artículo 31 con la relativa a los poderes reservados por las provincias "por pactos especiales al tiempo de su incorporación" (artículo 104 in fine), interpretando que "el Banco de la provincia de Buenos Aires escapa a la jurisdicción nacional en todo el territorio de la República; a las disposiciones de la ley de impuesto a los réditos y a la ley de Bancos, que coloca los demás Bancos del país bajo la dependencia del Banco Central de la República Argentina" (en "La Reforma Constitucional de 1860 y el Banco de la Provincia de Buenos Aires", Buenos Aires, 1962).

Los bancos provinciales son instituciones que tienen fundamento constitucional, desde que han sido previstas por el artículo 108 de la Constitución Nacional. Joaquín V. González decía que "la Constitución supone tres especies de Bancos: 1) Banco Nacional, con facultad de emitir billetes, establecido en la Capital, con sucursales en las Provincias; 2) Bancos que las Provincias pueden fundar en ejercicio de sus poderes no delegados, pero sin la facultad de emitir billetes, conferida al Congreso, con cuyo permiso únicamente pueden ejercerla; 3) Bancos de los particulares, sujetos a las leyes comunes del comercio" ("Manual de la Constitución", cit. pg. 415 y sgs.).

Las constituciones de algunas de las catorce antiguas provincias instituyeron cláusulas expresas, a su vez, sobre crédito y bancos provinciales, incluso antes de haberlos creado en ciertos casos; así por ejemplo: Buenos Aires (1934) art. 132 inc. 4; Catamarca (1895) art. 105 inc. 5; Córdoba (1883) art. 53 inc. 27; Entre Ríos (1933) art. 81 inc. 25 y 26; La Rioja (1933) art.

14; Mendoza (1916) arts. 41, 99 inc. 13 y 218; Salta (1929) art.41; San Luis (1927) art.55 inc.13; Santa Fe (1907) art.61 inc.12; Santiago del Estero (1939) art. 68 inc.8 y 9; Tucumán (1907) art.67 inc.10.

El mismo Joaquín V. González sostiene que, siendo las provincias "independientes y soberanas en su régimen interno, cada una tiene poder exclusivo de legislación sobre los bienes" situados en su territorio; entre esos bienes hace expresa mención de los "Bancos públicos y los de emisión que establecieron con autorización del Congreso" y cita en su apoyo a Estrada en su "Curso de Derecho Constitucional" (pgs.70-92; véase "Manual", cit.pg.657).

Las provincias han elegido la naturaleza jurídica de sus bancos en el acto de su creación o al modificar sus estructuras, pudiendo clasificarse los existentes entre bancos "estatales" y bancos "mixtos".

Se ha dicho que "la creación de bancos oficiales ha sido una política constante, tanto del gobierno nacional como de los provinciales. El primer objetivo fué contar con un agente financiero y el segundo fomentar la actividad económica nacional y regional" (CEPAL: "Las empresas públicas en la Argentina", 1976). Pero debe reconocerse objetivamente que hay etapas diferenciadas en el curso de la historia de la banca provincial, que han respondido generalmente a las diferentes políticas oficiales.

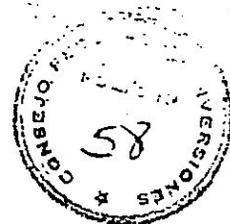
La creación del Banco de la Provincia de Buenos Aires es un caso aislado con relación a los bancos de las demás provincias. Si bien funciona con ese nombre desde el 9 de noviembre de 1863, cuando era gobernador Mariano Saavedra (según consigna Nicolás Casarino en su obra "El Banco de la Provincia de Buenos Aires en su Primer Centenario", Buenos Aires, 1922) su existencia es anterior y sólo se justificó el cambio de denominación en la adhesión de Buenos Aires al sistema constitucional de 1860. Reconoció como antecedentes al "Banco de Buenos Ayres" (1822), al "Banco Nacional" (1826), a la "Caja



de Moneda" (1836) y al "Banco y Casa de Moneda" de 1854 (véase asimismo: Alberdi, Juan B.: "Estudios económicos", cap. VI-Bancos, en "Obras escogidas", Buenos Aires, 1956; Cuccorese, Horacio J.: "Historia del Banco de la Provincia de Buenos Aires", Buenos Aires, 1972; Carrigós, O.: "El Banco de la Provincia", Buenos Aires, 1873; Lamas, Andrés: "Estudio histórico y científico del Banco de la provincia de Buenos Aires", Buenos Aires, 1886; Quesada, Sixto: "Historia de los bancos modernos", Buenos Aires, 1901; Martínez del Castillo, Roberto: "El banco de la Provincia de Buenos Aires y su vocación histórica", Buenos Aires, 1967; Seeber, Francisco: "Estudio sobre la nacionalización del Banco de la Provincia de Buenos Aires", Buenos Aires, 1882; Vedia, Agustín de: "El Banco Nacional", Buenos Aires, 1890).

Desde 1836 (durante el gobierno de Juan Manuel de Rosas, siendo Ministro de Hacienda José María Roxas y Patrón) la "Casa de Moneda" funcionó como entidad estatal, característica que continuó teniendo en 1854 el "Banco y Casa de Moneda" durante la gobernación de Pastor Obligado, siendo Ministro de Hacienda Dalmacio Vélez Sarsfield. De allí que Adolfo Saldías sostuviera que fué en realidad Rosas el verdadero fundador del banco: "Los que hemos venido después de 1852, hemos estado en la creencia de que la fundación del Banco de la Provincia se debía al doctor Dalmacio Vélez Sarsfield. La verdad es que el doctor Vélez no hizo más que complementar la carta orgánica del Banco y Casa de Moneda de la Provincia que existía desde el 30 de mayo de 1836" ("Historia de la Confederación Argentina-Rosas y su época", Buenos Aires, 1951, t. II, p. 21). Y confirman lo dicho por Saldías expresiones de Alberdi en su obra ya citada.

Con relación a otros bancos provinciales pueden establecerse algunas etapas para comprender a qué objetivos de política económica respondieron.



I.- Durante la Presidencia de Domingo F. Sarmiento (1868-1874) fueron fundados tres bancos: el Banco Hipotecario de la Provincia de Buenos Aires creado en 1871, tiempos de la gobernación de Emilio Castro; el Banco de la Provincia de Córdoba, instituido en 1873 siendo gobernador Juan Antonio Alvarez; y el Banco Provincial de Santa Fe constituido en 1874 durante el gobierno iriondista de Servando Bayo.

El liberalismo a todo trance de la presidencia de Mitre (1862-1868) y las ideas de su mentor en temas económicos, Norberto de la Riestra, habían cedido parte de su reinado a otras corrientes del pensamiento y otros círculos de interés. El "proteccionismo" era apuntalado por autores norteamericanos que el propio Sarmiento había leído durante su misión diplomática. Y en nuestro país ese "proteccionismo" tomaba cuerpo en la defensa de los intereses nacionales y locales.

El fundador del Banco Provincial de Córdoba Doctor Tomás Garzón había sido diputado por su provincia en el Congreso de la Confederación desde 1854 y estaba imbuído del espíritu que animó a los constituyentes del '53 en esta materia, al que influyó su comprovinciano Fraguero. También lo estaba el gobernador santafecino Servando Bayo y su ministro Pizarro, creadores del Banco Provincial de Santa Fe. Pero en ambos casos había asimismo una influencia de las tesis proteccionistas entonces en boga (Véase: Damianovich, Alejandro: "El monopolio del banco inglés", Buenos Aires, 1979, p.41). Tampoco fué ajeno a ellas Francisco L. Balbín, autor de un excelente trabajo sobre "La crisis 1873-1875" (Buenos Aires, 1877), quien en 1871 había inspirado la fundación del Banco Hipotecario de la Provincia de Buenos Aires, primer entidad de ese tipo en el país, que funcionó separadamente del banco comercial.



Fué en ese marco que se instituyeron los primeros bancos provinciales tras la creación del Banco Nacional en 1872 , con inspiración semejante.

Sostiene Efrain Bischoff en su "Historia de Córdoba" que "en diversas ocasiones el gobierno del doctor Alvarez insistió en la necesidad de su creación y el 23 de marzo de 1873 fué sancionada la ley por la cual se autorizó a una comisión, que surgió de una reunión efectuada por comerciantes de la plaza, a formar una sociedad anónima con el fin aludido. Ella debía encargarse de la administración de la Caja de Depósitos y Comisiones, creada el 1 de octubre de 1858 -siendo gobernador Mariano Fraguero-, para convertirla en un banco de descuentos, emisiones y comisiones, denominado Banco Provincial de Córdoba ... Principal propulsor de la iniciativa fué el doctor Tomás Garzón , entonces Ministro de Hacienda de la Provincia, a quien se considera fundador de dicha institución de crédito...La organización del Banco continuó y el 22 de setiembre de 1873 se realizó la inauguración" (pg. 268; véase asimismo: Garzón, Félix: "Historia del Banco Provincial y Banco de Córdoba", Buenos Aires, 1923).

Al año siguiente se fundó el Banco Provincial de Santa Fe. "El 1 de junio de 1874 fué autorizada la fundación del Banco de la Provincia, institución de caracter mixto con un capital suscripto por partes iguales entre la provincia y los particulares: 10.000 acciones adquiriría la provincia y las 10.000 restantes eran ofrecidas a la suscripción pública. El gobernador Bayo sostuvo con energía un conflicto con el Banco de Londres y Rio de la Plata (sucursal Rosario) que tuvo extraordinaria resonancia" (Gianello, Leoncio: "Historia de Santa Fe", Buenos Aires, 1973, pg. 328). Sobre el mencionado incidente con el Banco de Londres existe abundante bibliografía demostrativa de los objetivos políticos del banco y los intereses que dificultarían su accio-



nar (véase: Damianovich, Alejandro: op.cit.; Gallo, Ezequiel: "El gobierno de Santa Fe vs. el Banco de Londres y Río de la Plata", Buenos Aires, 1972; Gonzalez Arzac, Alberto: "El Banco inglés y la cañonera", en Todo Es Historia, n.22, 1969 y "El papelón de Manuel Quintana", Buenos Aires, 1974).

Estos bancos debieron sufrir las peripecias de la crisis económica de 1873-5. Luego se establecerían otros bancos provinciales mixtos en San Juan, Entre Ríos y Salta; en Tucumán se otorgó una concesión a la firma "Méndez Hermanos y Cia" para tal fin.

Consigna Horacio Videla en su "Historia de San Juan" que durante la gobernación de José María del Carril en 1869 se creó el Banco de Cuyo, primer banco de San Juan (Buenos Aires, 1984, pg.204).

En la "Historia de Entre Ríos" de Beatriz Bosch puede leerse: "Desde 1885 abre sus puertas el Banco de la Provincia de Entre Ríos, establecimiento mixto de depósitos, descuentos, emisiones y comisiones. Su capital es de tres millones de pesos oro. Una tercera parte de las acciones pertenece al gobierno de la provincia. Emitirá billetes admisibles en todas las oficinas públicas" (pg.253).

II.- Hacia 1886 se produjo la sucesión del General Julio A. Roca a su pariente Dr. Miguel Juárez Celman en la presidencia de la Nación. Época de fraudes electorales escandalosos, Juárez logró mantener en el círculo de sus "incondicionales" a numerosos gobernadores provinciales, durante la etapa conocida por el nombre de "unicato", que fue ra interrumpida por la Revolución del Noventa, tras la que volverían a detentar el poder los "proteccionistas" con el acceso a la presidencia del Dr. Carlos Pellegrini y el Ministro de Hacienda Dr. Vicente F. López (los más prestigiosos exponentes del proteccionismo).

Juárez Celman tomó la conducción del país en un período de proce-



peridad y pronto lo condujo hacia la crisis económica de 1890, en un clima de corrupción administrativa que motivó la denuncia de numerosos negociados, particularmente relacionados con la toma de empréstitos británicos.

En esos momentos el Dr. Wenceslao Pacheco, Ministro de Hacienda, tuvo la iniciativa de implantar un sistema originario de los Estados Unidos, consistente en reemplazar los billetes emitidos por bancos particulares por billetes oficiales, garantizados por el depósito de fondos públicos de la deuda federal; años antes el Ministro Vélez Sarsfield había propuesto sin éxito algo similar en su proyecto de "bancos libres".

El proyecto de Juárez y Pacheco hacía mención a la "escasez de moneda de curso legal, principalmente en las provincias, donde las operaciones son de lento desenvolvimiento, y se nota una tendencia a establecer una disparidad permanente de valor entre los billetes de los bancos provinciales, que desalojan de la circulación al del Banco Nacional, perturbando así los cambios y las transacciones" (año 1887).

Los bancos provinciales de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos, Salta y Tucumán se incorporaron al sistema de "bancos garantizados" (ley 2.216). Y se crearon en 1888 ocho nuevos bancos mixtos provinciales: Santiago del Estero (3 de julio), Mendoza (23 julio), La Rioja (16 agosto), San Juan (1 setiembre), Corrientes (4 setiembre), Catamarca (29 setiembre), Nuevo Banco de Salta (27 octubre), San Luis (14 noviembre).

"En las emisiones de los nuevos bancos establecidos en las provincias de Catamarca y Corrientes el respaldo proveniría de libras esterlinas giradas desde Londres; el de la provincia de San Juan, por una letra de cambio girada sobre Londres; el de la provincia de San Luis, proveniente de un empréstito en pesos oro a colocarse en suscripción pública y el Nuevo Provincial de Salta, a obtenerse producto de un empréstito" (García Vizcaíno,



José: "Tratado de Política Económica Argentina", Buenos Aires, 1975, t. II, p. 128).

Sixto Quesada (op.cit.pg.459) ha hecho un estudio de la ley de bancos garantidos en base al cual García Vizcaíno (op.cit.pg.128) acompaña el siguiente cuadro:

INCORPORACIONES A LA LEY DE BANCOS NACIONALES GARANTIDOS	
	<i>Emisión autorizada en \$n</i>
Bancos preestablecidos:	
Provincia de Córdoba	4.000.000
Provincia de Córdoba (ampliación)	4.000.000
Provincia de Córdoba (ampliación)	9.000.000
Provincia de Buenos Aires	34.436.280
Provincia de Buenos Aires (ampliación)	15.562.720
Nacional	41.333.333
Provincial de Santa Fe	5.000.000
Provincial de Santa Fe (ampliación)	15.000.000
Provincial de Salta	125.000
Provincial de Entre Ríos	3.009.000
Provincial de Entre Ríos (ampliación)	5.000.000
Provincial de Tucumán (Méndez Hnos. y Cía.)	400.000
Provincial de Tucumán (Méndez Hnos. y Cía.) (ampliación)	3.600.000
Nuevos bancos establecidos:	
Provincia de Santiago del Estero	2.070.000
Alemán Transatlántico	1.000.000
de Buenos Aires	500.000
de Buenos Aires (ampliación)	1.000.000
Provincial de La Rioja	1.045.000
Provincial de Mendoza	3.000.000
Provincial de San Juan	318.300
Provincial de Catamarca	236.754
Provincial de San Luis	600.000
Provincial de Corrientes	479.000
Nuevo Provincial de Salta	4.091.650
Total de emisiones autorizadas	154.799.037



Afirma García Vizcaino que "la crisis del 90 significó la liquidación del sistema de bancos garantidos y fueron intervenidos diversos bancos: los de Córdoba, Santa Fe y Salta . El gobierno nacional se hizo cargo de las deudas de las provincias" (pg.129).

En La Rioja el gobernador Joaquín V. González hacía alusión a las dramáticas circunstancias financieras diciendo: "El empréstito ha tragado al empréstito; el Banco Nacional ha devorado a la provincia, no dejándole ni banco, ni tierras, ni renta"; "la provincia tuvo que enajenar casi todo su patrimonio para garantizar el pago de la deuda" (véase: Bazán, Armando: "Historia de La Rioja", Buenos Aires, 1979, pg. 514 y 520).

De la experiencia de los "bancos garantidos" unicamente estuvo exenta la provincia de Jujuy, cuyo gobierno no instituyó un banco provincial. Sólo los bancos de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Salta lograrían una rehabilitación; los demás fueron liquidados. El Banco de la Provincia de Buenos Aires estuvo bajo el régimen de moratoria entre 1901 y 1906.

La rehabilitación asumió características distintas, según las provincias; así el Banco de la Provincia de Buenos Aires en 1904 incorporó capitales del Banco de Comercio Hispano-Argentino. En cambio los bancos de Córdoba (1892) y Santa Fe (1895) dejaron su condición de instituciones mixtas para ser enteramente estatales.

III.- Tras la catástrofe de 1890 la creación de bancos provinciales fué muy tímida.

Recién el 30 de diciembre de 1911 Santiago del Estero volvió a instituir su banco, totalmente estatal.

Y muchos años después, en medio de la crisis económica de 1922-30, La Rioja fundó nuevamente un banco mixto el 24 de octubre de 1929, duran-

te la gobernación del radical yrigoyonista Juan Sacarías Agüero Vera (verr Bazán, Armando: op.cit.pg.576) .Este fué el único banco oficial creado durante los gobiernos radicales que se sucedieron entre 1916 y 1930.

IV.-Durante la Presidencia del General Agustín P. Justo (1932-1938) tuvo auge una modalidad intervencionista intentada por los gobiernos de la "concordancia" (conservadores-socialistas-radicales). Así volvieron a crear bancos provinciales algunas provincias gobernadas por el conservadurismo, todos ellos bajo la forma de capitales mixtos: el Banco de Jujuy durante el gobierno de Fenelón Quintana el 1 de marzo de 1933; el Banco de Catamarca el 1 de febrero de 1934 y el Banco de Mendoza el 1 de julio de 1934 siendo gobernador Ricardo Videla.

También el gobierno radical antipersonalista de Luis Etchevehere fundó el Banco de Entre Ríos el 26 de junio de 1934, recogiendo -dice Beatriz Bosch- "la cartera de los bancos agrícolas que se entinguen" (op. cit.pg.287).

Los bancos de Jujuy y Mendoza aportarían a la formación del Banco Central en 1935, juntamente con los ya existentes bancos de las provincias de Buenos Aires, Tucumán, Córdoba, Santa Fe, Salta y Santiago del Estero, según el siguiente detalle de la "Memoria del Banco Central" (1936):



**ACCIONES Y VOTOS CORRESPONDIENTES A LOS BANCOS ACCIONISTAS
DEL BANCO CENTRAL**

<i>Banco</i>	<i>Número de acciones</i>	<i>Número de votos</i>
De la Nación Argentina	2.000	1.000
Bancos provinciales o mixtos	1.918	1.777
De la Provincia de Buenos Aires	1.141	1.000
Provincial de Tucumán	216	216
De Córdoba	214	214
Provincial de Santa Fe (Rosario)	139	139
Provincial de Santa Fe (Santa Fe)	76	76
Provincial de Salta	70	70
De Mendoza	36	36
Provincial de Santiago del Estero	16	16
Provincial de Jujuy	10	10
Bancos nacionales privados	2.424	2.424
Español del Río de la Plata Limitado	456	456
De Italia y Río de la Plata	518	518
De Galicia y Buenos Aires	235	235
Popular Argentino	228	228
Francés del Río de la Plata	213	213
Nuevo Italiano	137	137
Montserrat Ltda.	114	114
Comercial de Tucumán	67	67
De Avellaneda	58	58
Comercial Argentino	46	46
Popular Israelita	42	42
Comercial de Tandil	34	34
Dose y Cia. Ltda.	30	30
Sirio Libanés del Río de la Plata	29	29
Popular de Corrientes	29	29
Agrícola Comercial e Inmobiliario del Uruguay	28	28
De Olavarría	27	27
Crédito Provincial de La Plata	25	25
Popular de Quilmes	23	23
Comercial de Rosario	23	23
Comercial de Tres Arroyos	23	23
Popular de Concordia	23	23
Nuevo de Azul	16	16
Bancos extranjeros	1.821	1.821
De Londres y América del Sud	430	430
Anglo Sud Americano	413	413
Alemán Transatlántico	189	189
Germánico de la América de Sud	156	156
Francés e Italiano para la América del Sud	130	130
Holandés Unido	114	114
The First National Bank of Boston	108	103
Italo Belga	104	104
The National City Bank of New York	67	67
Supervielle y Cia.	55	55
The Royal Bank of Canada	54	54
Di Napoli	1	1
	8.613	7.022



Ya durante la Presidencia del Dr. Ramón Castillo se instituyeron el Banco de San Luis el 1 de agosto de 1942, siendo gobernador el conservador Toribio Mendoza y el Banco de San Juan (mixto) en 1943, durante el gobierno de Pedro Valenzuela, "dando formas al pensamiento de don Mario Atienza, utopista con mucho de realista, y a la conducción del Ministro de hacienda, don Zacarías A. Yanzi" (Videla, Horacio: op. cit. pg. 291).

V.- Con el advenimiento del peronismo al poder y tras la nacionalización del Banco Central (1946) y la reforma constitucional de 1949, sólo fué creado el Banco de la Provincia de Corrientes el 14 de agosto de 1950.

En las primeras presidencias del General Juan D. Perón fueron instituidas las nuevas provincias (leyes 14.037, Chaco y La Pampa; ley 14.294, Misiones; ley 14.315, Formosa, Neuquén, Río Negro, Chubut y Santa Cruz), sin que se llegara durante este período a la creación de instituciones bancarias.

Siendo gobernador de Buenos Aires Domingo Mercante, el Banco de la Provincia estuvo presidido por Arturo Jauretche, desvinculándose de la participación de capitales del Banco de Comercio Hispano Argentino (que se había incorporado en 1904, durante la gobernación conservadora de Marcelino Ugarte). Por otra parte, las leyes provinciales 5052 y 5054 allanaron cuestiones constitucionales, autorizando al Banco de la Provincia de Buenos Aires a incorporarse al régimen de nacionalización, sin mengua de los poderes reservados por esa provincia (arts. 31 y 104 Constitución Nacional). Otro tanto ocurrió en 1973, cuando el peronismo accedió nuevamente al gobierno y la ley provincial 8093 facultó a "adoptar todas las medidas que permitan encuadrar la acción del Banco de la Provincia de Buenos Aires dentro de la política bancaria del Gobierno Nacional".



VI.- En 1958 se hicieron elecciones generales (con proscripción del peronismo) que fueron ganadas en todas las provincias por los candidatos del radicalismo intransigente, que a su vez consagró Presidente al Dr. Arturo Frondizi.

Los gobiernos "desarrollistas" crearon bancos provinciales estatales y mixtos, según los casos, en las nuevas provincias: Banco de la Provincia de Misiones (mixto) el 7 de enero de 1958 (este banco si bien fué definitivamente organizado por el gobierno constitucional, en realidad fué creado durante la intervención federal de Adolfo Justo Pomar; véase: Barreyro, Julio G.: "Breve historia de Misiones", Buenos Aires, 1979, pg. 130); Banco del Chaco (mixto) el 21 de abril de 1958 (hago idéntica salvedad que en el caso anterior); Banco de la Provincia de Santa Cruz (estatal) el 1 de agosto de 1958; Banco de La Pampa (mixto) el 18 de mayo de 1959; Banco de la Provincia del Chubut (estatal) el 16 de noviembre de 1959; Banco de la Provincia del Neuquén (estatal) el 2 de octubre de 1960; Banco de la Provincia de Río Negro (estatal) el 1 de febrero de 1961 y el Banco de la Provincia de Formosa (mixto) el 1 de agosto de 1961.

VII.- Durante el gobierno militar del General Agustín Lanusse fueron creados en Santa Fe un Banco Santafecino de Inversión y Desarrollo (1971), el Banco Previsión Social de Mendoza (1971) y el Banco Social de Córdoba (1972), instituciones especializadas todas ellas.



A esto contribuyó el decreto-ley sobre entidades financieras 18.061/69, en cuyo artículo 8 se legisla sobre bancos de inversión.

El Banco Santafecino de Inversión y Desarrollo es una institución mixta, donde el Estado provincial conserva el 51% de las acciones y está especializado en el sector agrícola y agroindustrial, orientando sus créditos a la pequeña y mediana empresa.

También durante este período fué instituída COFIRENE (Corporación Financiera Regional del Nor este), creada el 11 de noviembre de 1969, con sede en Corrientes, y autorizada como banco de inversión el 30 de julio de 1975. Se trata de una institución interprovincial destinada al desarrollo de la región noreste, surgida de un acuerdo entre los gobiernos del Chaco, Corrientes, Formosa, Misiones y Santa Fe.

Su constitución como corporación regional fué propiciada por el Consejo Federal de Inversiones, que en 1964 había publicado una obra sobre "Entes Regionales de fomento" elaborada por el Dr. Felipe Gonzalez Arzac, quien señalaba que en la Argentina existían dos niveles de decisión política-económica: nacional y local (gobierno federal y gobiernos provinciales), pero que la realidad denunciaba la existencia de una entidad intermedia (región) dentro de la cual operaban distintos poderes, haciendo que las actividades productivas de una región fueran regidas por políticas económicas diversas conforme a la jurisdicción en que se efectuaran: "según las circunstancias -decía-, puede ser necesaria la institución de un órgano común de las distintas jurisdicciones, para dotar de unidad a la etapa ejecutiva del plan regional", y advertía que el artículo 107 de la Constitución Nacional autorizaba la creación de órganos comunes: "se trata de las llamadas uniones administrativas, que son sociedades de estados, dotadas de personalidad por el Derecho interno de cada contratante" (ver asimismo: Gonzalez Arzac, Feli-



pe y Crespo, Ricardo: "Los entes regionales y el mercado de capitales", C.F.I. s/f).

Sobre el molde de COFIRENE el Consejo Federal de Inversiones instó en 1977 la formación de COPIRO (Corporación Financiera Regional del Oeste) entre las provincias de La Rioja, San Juan, Mendoza y San Luis, con sede en San Juan, a la que también aportarían capital del propio CFI y el Banco Nacional de Desarrollo; pero esta institución no se ha convertido en banco de inversión.

Por otra parte, la Constitución Nacional ubica dentro de la jurisdicción provincial a las municipalidades, dado que en el artículo 5 impone como condición para la autonomía provincial que aseguren "su régimen municipal", salvo el caso de la Capital de la Nación cuyo "jefe inmediato y local" es el Presidente de la Nación (artículo 86 inciso 3), correspondiendo al Congreso ejercer la "legislación exclusiva en todo el territorio de la Capital" (artículo 67 inciso 27).

La Corte Suprema consideró la naturaleza jurídica de las municipalidades, sosteniendo que "no son más que delegaciones de los poderes provinciales, circunscriptas a fines y límites administrativos, que la Constitución ha previsto como entidades del régimen provincial y sujetas a su propia legislación" (Fallos: 94 pg.421; 114 pg. 282; 23 pg.313).

El primer banco municipal fué el de la Ciudad de Buenos Aires, instituido en 1858. Antes de finalizar el siglo XIX ya se habían establecido otros bancos municipales en ciudades del interior.

Poseen sus propios bancos las municipalidades de La Plata (Pcia. de Buenos Aires), Paraná (Entre Ríos-1938), Rosario (Santa Fé- 1896) y Tucumán (Tucumán- 1898).



Algunos establecimientos municipales se originaron en la formación de los "montes de piedad" o "montepíos", entidades públicas para hacer préstamos a interés módico por empeño de ropas, alhajas y otros bienes muebles. Su institución no está relacionada con una atribución presidencial referida a la concesión del "goce de montepíos" (artículo 86 inciso 7 Constitución Nacional) donde el vocablo es utilizado en otra acepción del idioma castellano, relacionada con el socorro o auxilio a las necesidades de personas urgidas económicamente, sus viudas o huérfanos.

Con posterioridad los "montes de piedad" se organizaron como "bancos" conforme a la legislación, sin dejar por ello las operaciones pignoraticias.

Respecto a los bancos de Estado provinciales hubo un interesante debate sobre la naturaleza constitucional de tales instituciones al discutirse en el Senado de la Nación la primera ley de bancos (sesión del 31 de enero de 1935); del mismo participaron el Ministro de Hacienda de la Nación Dr. Federico Pinedo y los senadores Alberto Arancibia Rodríguez, Mario Arenas y Matías Sánchez Sorondo.

Arancibia Rodríguez invocó la autoridad del Dr. Manuel A. Montes de Oca, en cuyo "Tratado de Derecho Constitucional" sostenía que la fundación de bancos de carácter oficial era una "facultad concurrente del Poder Central y de los Estados locales". Coincidieron los legisladores en que en el caso de los "bancos oficiales de las provincias" no era necesaria la autorización del Poder Ejecutivo Nacional para su creación.

Las provincias argentinas, en su totalidad, han creado instituciones de ese tipo (véase: Fernández Raúf: "Las empresas públicas en Argentina", CEPAL, 1976; Ugalde, Alberto: "Las empresas públicas en la Argentina-Su mag-



nidad y origen", CEPAL, 1983). Últimamente, se ha instituido también el "Banco del Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur S.A."

Una conclusión que puede extraerse sobre los bancos provinciales es que (inversamente a lo que ocurriría con el "Banco Nacional") la cláusula constitucional que los autoriza cuenta con pleno consenso de las distintas fuerzas políticas que se han alternado en el gobierno, aún durante los períodos de facto. "Rivadavianos" liberales y "rosistas" nacionalistas discutieron la paternidad del Banco de la Provincia de Buenos Aires para el prócer de su predilección. "Proteccionistas" que inspiraron la creación de los bancos de Córdoba y Santa Fe y "liberales" que auspiciaron los bancos garantidos coincidieron en el pasado en la concreción de estas instituciones. "Conservadores", "radicales" y "peronistas" de las más diversas tendencias también coincidieron en el siglo que corre en la utilización de los bancos provinciales como herramienta financiera de los gobiernos locales.

La distinción entre bancos "estatales" y "mixtos" ha estado más ligada a las condiciones locales que a principios rígidos en lo que hace al marco provincial, aún para los peronistas que en materia de bancos nacionales sostienen que en ningún caso "podrán ser entidades mixtas o particulares" (artículo 68 inciso 5 Constitución Nacional de 1949).

La explotación de bancos provinciales por capitales privados ha sido dejada de lado hace casi un siglo. También en 1890 concluyó la experiencia emisora de "billetes" de los bancos provinciales, que tuvo catastróficas consecuencias y no se volvió a intentar.



3. LA LEY DE ENTIDADES FINANCIERAS Y EL TRATAMIENTO DE LOS BANCOS PROVINCIALES.

Cuando se proyectó la primera ley de bancos nuestro país carecía de un régimen especializado para este tipo de instituciones. "Hasta el año 1935, el funcionamiento de los bancos públicos y privados en la Argentina fué de plena libertad", dice García Vizcaíno. "Sin embargo, cabe distinguir algunos matices ya que los bancos públicos o mixtos nacionales, provinciales y municipales estaban sometidos a disposiciones normativas sancionadas por las autoridades, situación igualmente advertida en determinada concepción bancaria. La banca privada sólo estaba regida por las disposiciones del Código de Comercio, según fuera el tipo de sociedad de su constitución" (García Vizcaíno, José: "Tratado de Política Económica Argentina", cit., t. II, pág. 147).

He manifestado que en aquella oportunidad la originaria ley de bancos 12.156 fué discutida en el Senado de la Nación con especial atención al tema de los bancos provinciales en el Derecho constitucional argentino (sesión del 31 de enero de 1935), participando del debate el Ministro de Hacienda, Federico Pinedo. En esa eventualidad los legisladores y el Ministro expresaron sus puntos de vista:

"La Nación tiene el derecho de fundar bancos de Estado en virtud de la cláusula del artículo 67 inciso 5 de la Constitución, e idéntica facultad tienen las provincias en virtud de los artículos 107 y 108; sólo les está vedado a las provincias fundar bancos que emitan moneda, y eso mismo pueden hacerlo, con autorización del Congreso"; "La facultad de las provin-



cias para crear bancos, no solamente surge a contrario sensu del artículo 108 sino también porque las provincias tienen todos los poderes que expresamente no han delegado a la Nación. La Nación no tiene más que las que se le han conferido" (senador puntano Arancibia Rodríguez).

"Las provincias tienen derecho, por la Constitución, a fundar, sin autorización del Congreso, bancos que no emitan moneda, y de fundar bancos que emitan, con la autorización del mismo. De manera que una ley que viniera a privar a las provincias de esta facultad sería inconstitucional". "Qué diría (el señor Ministro de Hacienda) si las provincias, en uso de la facultad que les acuerda el artículo 107 de la Constitución, de celebrar tratados parciales con fines de administración de justicia, de intereses económicos, de trabajos de beneficio común, convinieran en realizar una legislación de carácter bancario?" (senador bonaerense Sanchez Sorondo).

"El derecho acordado a las provincias de fundar bancos, deriva de la interpretación a contrario de una disposición que les prohíbe fundar bancos de emisión, a no ser que lo consienta el Congreso nacional".

"Las provincias pueden, por actos de gobierno, crear su Banco y si lo crean, si se empeñan en crearlo, sin someterlo a los requisitos de la ley nacional, es evidente que no puede el Banco Central ir a cerrar en el territorio de la provincia un organismo que la provincia haya creado" (Ministro Pinedo).

De allí en más, las distintas leyes sancionadas se correspondieron con las políticas ins tauradas por los respectivos gobiernos nacionales: en 1935 se edificaba un sistema bancario apropiado a la creación del Banco Central ideado por Otto Niemeyer (Ley 12.156); en 1946 con la nacionalización de los depósitos bancarios (decreto-ley 11.554/46; y se retornaría en 1973 con la Ley 20.520); en 1957 con la vuelta al sistema originario (leyes



13.125 y 13.127).

Pero resulta indudable que los bancos provinciales tienen el fundamento constitucional que les reconociera Joaquín V. González en su "Manual de la Constitución" (pg.415) y no siempre han tenido en cuenta las leyes orgánicas, a pesar de reconocimientos declamatorios como los que he transcripto.

La primera ley de entidades financieras (18.061) fué dictada por el gobierno militar del Presidente Onganía y actualmente se encuentra en vigencia la ley 21.526 en esa materia, sancionada por el reciente régimen militar e inspirada en la política económica del Ministro Martínez de Hoz.

Afirma un estudio dirigido por Felipe Tami y Antonio Moreno que la actual ley de entidades financieras "no consagra una sola excepción que pueda considerarse favorable a la banca provincial; por el contrario desconoce las disposiciones que su antecesora, la ley 18.061, consagraba tendiendo a favorecer a las Provincias" ("Estudio del sistema financiero federal y los bancos provinciales", Buenos Aires, 1984, t.III,pg.314). Así por ejemplo, el artículo 27 de la ley 18.061 establecía que "las entidades mantendrán los capitales mínimos que se establezcan para cada clase de ellas, de acuerdo con las condiciones socio-económicas y financieras de las zonas en que actúan". En cambio la ley 21.526 tiende a las reservas de efectivo únicas y generales, en atención a la liquidez de la plaza.



4.- ALCANCES ACTUALES DE LA EMISION MONETARIA.

No se ha hecho un enfoque constitucional acabado sobre el tema de las emisiones monetarias. Sin embargo los hombres que más han gravitado en la elaboración constitucional argentina tuvieron un profundo conocimiento de la materia. Ya he hecho alusión a las obras de Alberdi, Fraguero y Vélez Sarsfield; debo agregar a ellos Arturo E. Sampay, redactor de las reformas de 1949 y autor de un eximio libro sobre "Las inflaciones en nuestra época" (Buenos Aires, 1958).

Haciendo un recordatorio de la cuestión, debe afirmarse que la Constitución Nacional de 1853-60 reconoció que la emisión de billetes y la acuñación de moneda son poderes inherentes a la soberanía de la Nación.

La influencia de Fraguero en las cláusulas financieras de la Constitución del 53 no sólo condujo a incorporar normas que, sobre el particular, no están volcadas en el molde de la Constitución norteamericana, sino que además priman sobre la inviolabilidad de la propiedad (elevado a la jerarquía suprema por el individualismo de aquellos tiempos) al establecer en el artículo 17 que "sólo el Congreso impone las contribuciones que se expresan en el artículo 4.º", aludiendo a "las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso General, y de los empréstitos y operaciones de crédito que decreta el mismo Congreso para urgencia de la Nación, o para empresas de utilidad nacional".

Es que desde entonces, la emisión monetaria ("operación de crédito" en el concepto de Fraguero; "papel de deuda pública" en el lenguaje de Alberdi) sirve para producir transferencias de ingresos que la Cons-



titución dejó a la prudencia del Congreso Nacional. Así también lo da a entender Vélez Sarsfield en la nota al artículo 619 del Código Civil, referida a las alteraciones monetarias, cuando dice "...esa alteración se ordenaría por el Cuerpo Legislativo nacional...".

Fragueiro no se dejaba encandilar por varios de los supuestos clásicos de la economía, entre los cuales está la llamada "neutralidad" del dinero en virtud de la cual fué admitido antiguamente que la banca privada emitiera dinero en la medida de su respaldo metálico; según esa hipotética "neutralidad", el aumento en la cantidad de billetes circulantes incrementa todos los precios en igual proporción, sean relativos a los productos primarios, industriales, el interés o el trabajo.

No creía Fragueiro que el dinero fuera "neutral", advirtiendo que existían efectos de redistribución en todos los cambios; por eso quería que "el Estado presida al movimiento y dirección industrial del capital monetario" ("Organización del Crédito", ed. 1954, pg. 164)

La Constitución Nacional, al permitir que el Banco Nacional emitiera billetes, le confirió un margen de intencionalidad desde donde habría de regirse la política económica. Así lo concebía Fragueiro al decir: "El crédito público es un ramo de la soberanía tan estable y duradero como la sociedad. Es el centro adonde debe concurrir y de donde debe salir la propiedad pública, en sus diferentes movimientos sociales. Es el capital nacional atrayendo a los capitales sociales a un sólo punto, y de allí emitiéndolos, en diferentes direcciones en la mejor armonía, entre los individuos y el público y con provecho para la riqueza nacional" (pg. 158). "Nada de comunismo: nada de socialismo en el sentido de invadir la propiedad que es el de-



recho de libertad. Abogamos por el socialismo en el sentido de una organización de los bienes materiales, que de por resultado la armonía de los individuos con la sociedad o con su representante, el gobierno" (pg.155).

En opinión de Fraguero, la Confederación Argentina de mediados del siglo XIX estaba "preparada para ser la primera en la reforma social" (pg. 121). Para ello consideraba que el "crédito público" era sinónimo de "socialismo" frente al "individualismo" que representaba el "crédito privado" (pg. 215). "La libertad absoluta, en todo orden, es libertad para los poderosos, que son pocos individuos; y es opresión para los débiles que forman las masas; es protección al capital, favor al rango aristocrático y restricción para las capacidades democráticas. Sólo la organización del trabajo, que consulta los intereses sociales que asegura el uso de la propiedad, sin más límite que el debido a las relaciones de la sociedad, asegura también la libertad" (pg. 232).

Y en ese contexto, Fraguero sostenía: "La moneda del crédito público no será de metal ni metalizable por el cambio directo y previo". "La moneda será social: crecerá o disminuirá en razón del trabajo, y la base de su valor será el trabajo mismo; porque será emitido en razón de la renta pública; y como ésta sale de los productos, y estos del trabajo, la moneda vendrá a estar en relación con la industria general del país" (pg.218).

Diferenciaba Fraguero que para el "crédito privado", "la moneda es considerada como una mercancía de la industria privada y no se reconoce en ella más servicios que los inherentes a la materia metálica, cuyo nombre lleva"; en cambio para el "crédito público", "la moneda no será mercancía, porque no se consume: será un producto del Estado que implica crédito y fe".

Fraguero pensó las cláusulas constitucionales del 53 para



que el sistema financiero sea puesto al servicio de la industria y el trabajo. Medio siglo después, un discurso de Estanislao Zeballos en la Cámara de Diputados de la Nación testimoniaba que la emisión monetaria había sido utilizada en favor del sector terrateniente: "Este país, señor presidente, se ha formado a papel. Contra la ciencia europea, lo admito. Pero se ha formado a papel, por una tradición nacional que es también fundamento de ciencia. La historia académica de los bancos argentinos, desde el año 26, es historia incompleta, a la que tengo que agregar una simple nota: la prosperidad de la provincia de Buenos Aires, el estado más rico de América del Sud, se debe al papel inconvertible de su viejo Banco de la Provincia. Con ese papel se ha habilitado a los estancieros y a los agricultores de Buenos Aires durante sesenta años".

Esa fué la tendencia de la emisión monetaria en la Argentina durante muchos años más, aún después de la ley de creación del Banco Central (1935) que le confirió a esa institución "el privilegio exclusivo de la emisión de billetes en la República Argentina", disponiendo que "ni el gobierno nacional, ni los gobiernos de las provincias ni las municipalidades, bancos u otras instituciones cualesquiera, podrán emitir billetes u otros documentos que fuesen susceptibles de circular como papel moneda".

El cambio vino con la Constitución de 1949, que precisó conceptos sobre la distribución de ingresos, al establecer el derecho a una retribución justa entre los Derechos del Trabajador (artículo 37, I, 2) diciendo: "Siendo la riqueza, la renta y el interés del capital frutos exclusivos del trabajo humano, la comunidad debe organizar y reactivar las fuentes de producción en forma de permitir y garantizar al trabajador una retribución moral y material que satisfaga sus necesidades y sea compensatoria del ren-

dizamiento obtenido y del esfuerzo realizado".

En 1935 la ley 12.155 de creación del Banco Central había establecido que el monopolio legal de emitir billetes estaba supeditado a la obligación de mantener en todo momento una reserva suficiente en oro o divisas del 25% como mínimo de sus billetes en circulación y obligaciones a la vista. El sector terrateniente era el único que producía bienes que posibilitaban mantener esas reservas; las emisiones sólo se justificaban entonces cuando estaban destinadas a pagar mejor sus cosechas y sus carnes de exportación.

En 1949 la ley 20.589 suspendió la aplicación de esa cláusula porque tuvo otros conceptos. El Ministro Gómez Morales decía: "Este era un resabio del antiguo sistema, que no estaba sincronizado con la nueva realidad". "Si el país necesita para su evolución más dinero, hay que dotarlo de más dinero. El mal estaba en ese automatismo del oro impuesto al país por un concepto de economía complementaria del exterior". "La cantidad de circulante debe basarse en las necesidades de la producción y de la distribución del proceso económico"; "En un estado de plena ocupación y plena utilización de los recursos económicos, interesa que las materias primas y la mano de obra se utilicen en cosas necesarias y útiles, pues de lo contrario se restaría mano de obra y materias primas a las industrias esenciales" (Gómez Morales, Alfredo: "Política económica peronista", Buenos Aires, 1951, pgs. 165/6).

Los resultados de esa política se hicieron sentir en la distribución del ingreso de los asalariados, que desde un 40,6 en 1945 se elevó al 50,2 en 1949.

Los autores liberales certifican los hechos consignados, aunque con juicios críticos. Así Carlos García Martínez enjuició en su libro sobre



"La inflación argentina" (Buenos Aires, 1965) "la aplicación en 1945 de una gravosa y antieconómica política laboral y salarial" como generadora de la inflación, atribuyéndole los siguientes objetivos: 1) "política franca de concesión de aumentos de remuneraciones sin vinculación alguna con la productividad o con normas que resguarden el equilibrio monetario global"; b) financiación inflacionaria de las operaciones del I.A.P.I. y otras empresas estatales; c) política inflacionaria de previsión social; d) financiación inflacionaria de viviendas por el Banco Hipotecario Nacional; e) política expansiva del crédito tendiente a la plena ocupación de los factores productivos.

Contrariamente Sampay, en la obra citada (si bien es reticente respecto de las políticas emisionistas) reconoció como logros de la experiencia peronista "la recuperación de nuestra soberanía, ocupación plena para la clase obrera y elevación del consumo popular".

A la caída del gobierno de Perón en 1955 se volvió a la antigua concepción en cuanto a la distribución de ingresos, devolviéndole al sector terrateniente parte de los que había transferido a los asalariados. Sin embargo, la reforma constitucional de 1957, al incluir el artículo 14 bis consagrando también el derecho a una "retribución justa", mantuvo el enunciado que estaba más explícitamente desarrollado en el artículo 37, I, 2 de la Constitución del 49.

A continuación se expresan las estadísticas oficiales sobre participación de los asalariados en el ingreso nacional que fueron suministradas hasta 1973, porque el último gobierno militar canceló la serie. Se indican al margen los presidentes de la Nación y ministros para facilitar la comprensión de las distintas políticas:



PARTICIPACION DE ASALARIADOS EN EL INGRESO NACIONAL
(ponderaje)

AÑO	Presidente	Ministro	Ministerio Asuntos Economic.	Banco Central
1935	Justo	Pinedo	42,0	
1936		Ortiz	42,2	
1937		Acevedo	40,2	
1938	Ortiz	Grosso	40,0	
1939			41,5	
1940	Castillo	Pinedo	41,1	
1941		Oría	40,5	
1942		Acevedo	38,6	
1943	Ramirez	Mason	39,4	
1944	Farrell	Ameghino	40,1	
1945		Avalos	40,6	
1946	Perón	Cereijo	40,8	
1947			41,8	
1948			45,0	
1949			50,2	
1950			50,3	
1951			47,4	49,7
1952		Bonani	50,4	47,5
1953			48,9	49,8
1954				49,7
1955	Leonardi-Aramburu	Alizón Garcia-Blanco		50,9
1956				47,7
1957		Krieger Vasena		45,3
1958	Frondizi	Del Carril		43,8
1959		Alsogaray		44,5
1960				37,8
1961		R. Alemann		38,0
1962	Guido	Coll Benegas		40,9
1963		Webe-Pinedo-Alsogaray-M. Delfino-M. de Hoz		39,8
1964	Illia	Blanco		38,9
1965		Fugliese		38,7
				40,6



AÑO	Presidente	Ministro	Banco Central
1966	Onganía	Salimei	43,8
1967		Krieger Vasena	45,5
1968			44,9
1969		Dagnino Pastore	44,6
1970	Levingston	Moyano Llerena-Ferrer	45,8
1971	Lanusse	Licciardo	46,6
1972		Quilici-Webe	42,7
1973	Cámpora-Lastiri-Perón	Gelbard	46,9

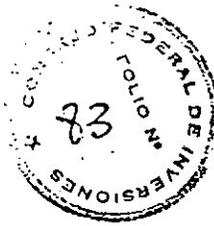
Fuentes: Ministerio de Asuntos Económicos: "Producto e Ingreso en la República Argentina", Buenos Aires, 1955 y Banco Central: "Sistema de Cuentas del Producto e Ingreso en la Argentina", Buenos Aires, 1975.

La serie permite sacar conclusiones sobre un proceso vigente en la Argentina que los economistas han denominado "puja distributiva" o "pugna por la distribución del ingreso", que constituye un choque constante entre los sectores sociales, con sus consecuencias políticas y económicas.

La política de emisión monetaria de los distintos gobiernos ha gravitado en esa puja, incidiendo de una manera u otra, como lo demuestra la estadística y los nombres de los gobernantes colocados al margen.

No es del caso hacer la valoración política. Simplemente quiero señalar que este es un tema que no puede quedar librado al choque salvaje de los sectores de la producción y del trabajo, ni que cada uno de ellos quiera esperar su turno para adueñarse de los resortes del poder.

Por su naturaleza misma éste es un tema que debe ser dirimido en oportunidad de una Convención Constituyente, porque es materia del Derecho Cons-



titucional.

Cuando en el siglo pasado Ferdinando Lasalle inquiría en qué momento podía decirse que una Constitución escrita era buena y duradera, él mismo se contestaba: " cuando esa Constitución escrita corresponda a la Constitución real, a la que tiene sus raíces en los factores de poder que rigen en el país. Allí donde la Constitución escrita no corresponde a la real, estalla inevitablemente un conflicto que no hay manera de eludir y en el que a la larga, tarde o temprano, la Constitución escrita, la hoja de papel, tiene necesariamente que sucumbir ante el empuje de la Constitución real, de las verdaderas fuerzas vigentes en el país" ("Qué es una constitución?", ed.1980, Buenos Aires, pg.62).

Se trata de discutir un tema que hace a lo constitucional del país. Pero ese tema no se discute con tapujos; hay que descubrir el juego y discernir la verdad, para no quedar prisioneros de lo que Sampay llamaba "los poderosos instrumentos de la política oculta , a través de los cuales los monopolios instauran un Estado belicista contra los sectores populares , para impedir que sobrevenga un Estado de justicia a favor de ellos, como debe ser y hacia donde marcha la civilización" ("Constitución y Pueblo", Buenos Aires, 1973, pg.126).

5.- PROPOSICIONES PARA LA DEFENSA DEL FEDERALISMO Y DEL INTERES PROVINCIAL.



Los bancos provinciales tienen una acción relevante en las economías locales, como surge del cuadro que se acompaña:

Relación de los activos de los bancos provinciales con los Productos Brutos y los Presupuestos Provinciales.
(Pesos de 1980)

Provincia	Relación Activos bco.pcial PBI Provincia	Relación Activos bco.pcial Dep.en la pcia. presupuesto Go- bierno
Buenos Aires	12,0	12,4
Catamarca	9,8	23,5
Córdoba	13,7	10,5
Corrientes	17,5	16,4
Chaco	41,8	20,4
Chubut	5,5	8,8
Entre Ríos	10,9	14,2
Formosa	14,1	35,5
Jujuy	7,2	10,7
La Pampa	20,8	14,7
La Rioja	22,5	32,4
Mendoza	10,3	12,0
Misiones	12,2	15,2
Misiones	7,0	12,2
Río Negro	13,4	17,0
Salta	8,0	14,4
San Juan	10,7	18,0
San Luis	8,1	16,7
Santa Cruz	21,0	17,4
Santa Fe	7,4	10,0
Santiago del Estero	7,2	21,0
Tucumán	6,7	11,0

Fuente: Elaborado a base de datos públicos del BCRA, de la Secretaría de Hacienda de la Nación y del C.F.I.

(Tami, Felipe y otros: "Estudio del sistema financiero federal y los bancos provinciales", cit. pg. 54).



He remarcado que los bancos provinciales tienen un fundamento constitucional (artículo 108) que no está reconocido por la vigente ley de entidades financieras, donde se omiten disposiciones que favorezcan su desarrollo.

La defensa del interés provincial debe establecerse principalmente determinando el efectivo mínimo de manera diferenciada, según las regiones del país y la naturaleza de las instituciones, con un tratamiento favorable a la banca provincial. La ley 21.526 no contempla esa posibilidad.

Tampoco hacen distinciones la ley 21.526 y su modificatoria 22.529, respecto a la liquidación de entidades financieras, ni la ley de concursos 19.551.

En oportunidad del debate en el Senado nacional de la ley de bancos 12.156, el Ministro Pinedo había dejado en claro que "no puede el Banco Central ir a cerrar en el territorio de la provincia un organismo que la provincia haya creado" (sesión del 31 de enero de 1935).

Pero aquellas palabras llegaron a desvirtuarse en la legislación. Un caso especial es el de intervención de bancos provinciales, hipótesis que al igual que el resto de las entidades financieras está normado por los arts. 42 y 46 de la ley 21.526, los arts. 4/10 de la ley 22.267 y el art. 24 de la ley 22.529.

En lo que hace a los bancos provinciales: en qué medida esas normas se concilian con el artículo 6.º de la Constitución Nacional?

Finalmente deseo hacer una reflexión sobre las atribuciones de emisión de billetes ejercidas desde 1935 por el Banco Central. Así como la emisión y la política monetaria gravitan en la pugna sectorial por los ingresos, también inciden en la distribución territorial de ellos, afectando



de una manera u otra los intereses provinciales.

Prebisch define la "pugna distributiva" como una "pugna por el compartimiento del consumo. La fuerza de trabajo desfavorecida por las leyes del mercado trata de ampliar su consumo privado y social valiéndose de su poder sindical y político, tanto en la órbita de las empresas como en la del Estado" (Prebisch, Raúl: "Capitalismo periférico", México, 1981, pg. 133).

La puja distributiva suele resolverse coyunturalmente mediante la emisión, encubriéndose su verdadera entidad con el manto del "problema inflacionario". En rigor de verdad, lo que se denomina "inflación de demanda" es una puja causada por el desequilibrio entre la oferta y la demanda; y la llamada "inflación de costos" no es sino otra puja entre precios y salarios.

Se trata en esencia de dos enfoques de la misma puja distributiva. Quién está detrás de la oferta y los precios? Los intereses del Capital. Quién está detrás de la demanda y los salarios? Los intereses de los trabajadores.

Es una puja "constitucional" ("estructural" dirían los economistas) entre el Capital y el Trabajo, donde el Estado incide mediante políticas "estabilizadoras" cuando desea favorecer a la oferta y los precios, es decir al Capital; y mediante políticas "emisionistas" cuando cree llegado el momento de alentar la demanda e incrementar los salarios, actuando el factor monetario como válvula de escape o modificando los términos de la distribución de ingresos.

Tanto el Capital cuanto el Trabajo son componentes necesarios de la Nación y por ello opino que el Derecho Constitucional debe encausar esa



puja natural de la Constitución real, arbitrando las soluciones más atinadas para el bienestar general en la Constitución escrita.

En el marco territorial esa puja tiene también sus consecuencias, porque incide en la distribución regional del ingreso. En 1973 hubo una interesante experiencia en el sistema bancario argentino, que luego no tuvo el debido desarrollo. Las leyes 20.539, Carta orgánica del Banco Central y 20.521, de regionalización de los directorios del Banco de la Nación y del Banco Nacional de Desarrollo, tendían a descentralizar y asignar carteras financieras regionales a éstas últimas entidades bancarias del Estado nacional. Esa iniciativa estuvo inserta en un proceso de regionalización del país que tuvo concreción en otras medidas de gobierno (véase: González Arzac, Alberto: "Lineamientos regionales", C.F.I., 1974).

Los sectores de la producción están perfectamente localizados y todos sabemos dónde residen las grandes industrias, la mayor parte de la actividad bancaria, la principal producción cerealera, cárnica, lanera, vinícola, frutícola, etcétera, así como los más importantes centros de consumo. Las transferencias sectoriales de ingresos tienen su traducción regional.

Sostiene Zorraquín Becú que el "equilibrio federal" sólo puede ser mantenido "reconociendo a cada provincia una autonomía funcional lo suficientemente amplia como para ejercitar su imperio sobre las personas y las cosas de su territorio sin interferencias perturbadoras" ("El federalismo argentino", Buenos Aires, ed. 1981, pg. 250). Estimo que ello se aseguraría perfeccionando una forma de participación provincial en la dirección de la entidad emisora.



6.- LINEAS METODOLOGICAS PARA UNA PROFUNDIZACION DEL TEMA.

Obvio es decir que este informe -preparado en menos de sesenta días- no abarca el tema ni mucho menos. Simplemente se realiza aquí, a través de una reseña histórica, un enfoque del sistema bancario y monetario argentino visto desde la lente del Derecho Constitucional contemporáneo.

Ni siquiera he profundizado en aspectos jurídicos correspondientes a otras disciplinas jurídicas, puesto que ello hubiera excedido la materia del informe y el tiempo para su presentación.

Limitandome a los aspectos constitucionales, sólo he incursionado en otras materias incidentalmente, para mejorar la comprensión del tema.

- a) El temario para una profundización debería contemplar el análisis de los sistemas bancarios y regimenes monetarios de otras naciones, especialmente las de organización federativa;
- b) La crítica al funcionamiento del sistema bancario y régimen monetario vigente en la Argentina;
- c) La incidencia de los compromisos internacionales contraídos por la Nación;
- d) El análisis comparativo de los bancos provinciales existentes en el país

Una profundización supondría seguramente el concurso de especialistas en otras facetas de la organización bancaria y el régimen monetario, previendo la realización de viajes a las provincias y al exterior.



Anexo: BIBLIOGRAFIA CITADA.

- Alberdi, Juan B.: "Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina", Santa Fe, ed.1957.
- "Sistema económico y rentístico de la Confederación Argentina", Buenos Aires, ed.1951.
- "Elementos de Derecho público provincial argentino", Buenos Aires, ed.1921.
- "Obras escogidas-Escritos económicos", Buenos Aires, ed.1950.
- Balbín, Francisco: "La crisis 1873-1875", Buenos Aires, 1877.
- Banco Central de la República Argentina: Memorias.
- "La creación del Banco Central y la experiencia monetaria argentina entre los años 1935-1943", Buenos Aires, 1972.
- "Sistema de Cuentas del Producto e Ingreso en la Argentina", Buenos Aires, 1975.
- Banco de Italia y Rio de la Plata: "100 años al servicio del país", Buenos Aires, 1972.
- Banco Hipotecario Nacional: "75 años construyendo la República", Buenos Aires, 1961.
- Barreyro, Julio: "Breve historia de Misiones", Buenos Aires, 1979.
- Bazán, Armando: "Historia de La Rioja", Buenos Aires, 1979.
- Bischoff, Erain: "Historia de Córdoba", Buenos Aires, 1979.
- Bosch, Beatriz: "Historia de Entre Ríos", Buenos Aires, 1978.
- Casarino, Nicolás: "El Banco de la Provincia de Buenos Aires en su primer centenario", Buenos Aires, 1922.
- Cafiero, Antonio: "De la economía-social justicialista al régimen liberal-capitalista", Buenos Aires, 1974.
- Cámara de Diputados de la Nación: Diarios de sesiones.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL): "Las empresas públicas en la Argentina", Buenos Aires, 1976.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación: Fallos.
- Cuscerose, Horacio: "Historia del Banco de la Provincia de Buenos Aires", Buenos Aires, 1972.
- Cunetti-Ferrando, Arnaldo: "La amonedación nacional", Buenos Aires, 1964.
- Chiaromonte, : "Nacionalismo y liberalismo económicos en la Argentina", Buenos Aires, 1971.



- Damiansovich, Alejandro: "El monopolio del banco inglés", Buenos Aires, 1979.
- Díaz, Benito: "Mariano Fraguero y la Constitución de 1853", Buenos Aires, 1973.
- Estrada, José Manuel: "Curso de Derecho Constitucional", c/f.
- Fernandez, Raúl: "Las empresas públicas en la Argentina", CEPAL, 1975.
- Ferns, H.: "Gran Bretaña y la Argentina en el siglo XIX", Buenos Aires, 1966.
- Ferrari, Jorge: "El primer sistema monetario argentino", en Academia Nacional de Historia, t. IV.
- Fraguero, Mariano: "Cuestiones Argentinas", s/f.
"Organización del Crédito", Buenos Aires, ed. 1953.
- García Martínez, Carlos: "La inflación argentina", Buenos Aires, 1965.
- García Vizcaíno, José: "Tratado de política económica argentina", Buenos Aires, 1975.
- Garrigós, C.: "El Banco de la Provincia", Buenos Aires, 1873.
- Garzón, Félix: "Historia del Banco provincial y Banco de Córdoba", Buenos Aires, 1923.
- Gianello, Leoncio: "Historia de Santa Fe", Buenos Aires, 1978.
- Gómez Morales, Alfredo: "Política económica peronista", Buenos Aires, 1951.
- González, Joaquín V.: "Manual de la Constitución", Buenos Aires, ed. 1971.
- González Arzac, Alberto: "Mariano Fraguero y la Constitución", en Boletín Informativo de Derecho Constitucional, Buenos Aires, 1973.
"La concepción justicialista del Estado y sus roles económicos", en Pensamiento y Nación, 1981.
"La Convención Constituyente de 1957", en Primera Historia Integral.
"El banco inglés y la cañonera", en Todo es Historia, n.º 22, 1969.
"El papelón de Manuel Quintana", Buenos Aires, 1974.
"Lineamientos regionales", CFI, 1974.
- González Arzac, Felipe: "Entes regionales de fomento", Buenos Aires, CFI, 1964.
- González Arzac, Felipe y Crespo, Ricardo: "Los entes regionales y el mercado de capitales", CFI, s/f.
- Ircusta, Julio y Rodolfo: "La Argentina y el imperialismo británico", Buenos Aires, 1934.
- Joslin, David: "A century of banking in Latin America", Londres, 1963.
- Rock: "Banca Central". México, 1946.



- Lamas, Andrés: "Rivadavia", Buenos Aires, ed. 1915.
"Estudio histórico y científico del Banco de la Provincia de Buenos Aires", Buenos Aires, 1886.
- Lazalle, Ferdinand: "Qué es una Constitución?", Buenos Aires, ed. 1980.
- Martínez del Castillo, Roberto: "El Banco de la Provincia de Buenos Aires y su vocación histórica", Buenos Aires, 1967.
- Ministerio de Asuntos Económicos de la Nación: "Producto e Ingreso en la República Argentina", Buenos Aires, 1955.
- Montes de Oca, Manuel: "Tratado de Derecho Constitucional", s/f.
- Moyano Llorens, Carlos: "Ley de Conversión de 1899", Buenos Aires, 1935.
- Mulhall: "The english in South America", 1878.
- Clarra Jimenez, Rafael: "Evolución monetaria argentina", Buenos Aires, 1976.
- Piñero, Roberto: "La moneda, el crédito y los bancos en la Argentina", Buenos Aires, 1921.
- Prebisch, Raúl: "Capitalismo periférico", México, 1981.
- Quesada, Sixto: "Historia de los bancos modernos", Buenos Aires, 1901.
- Ramella, Pablo: "Derecho constitucional", Buenos Aires, 1982.
- Rosa, José María: "Rivadavia y el imperialismo financiero", Buenos Aires, 1964.
- Saldías, Adolfo: "Historia de la Confederación Argentina", Buenos Aires, ed. 1951.
- Sanchez Viamonte, Carlos: "La reforma constitucional de 1860 y el Banco de la Provincia de Buenos Aires", 1962.
- Sampay, Arturo E.: "La reforma constitucional", La Plata, 1949.
"Las inflaciones en nuestra época", Buenos Aires, 1958.
"Constitución y pueblo", Buenos Aires, 1973.
- Scalabrini Ortiz, Raúl: "Política británica en el Río de la Plata", Buenos Aires, 1935.
- Saeber, Francisco: "Estudio sobre la nacionalización del Banco de la Provincia de Buenos Aires", Buenos Aires, 1882.
- Senado de la Nación.: Diarios de sesiones.
- Tamí, Felipe y otros: "Estudio del sistema financiero federal y los bancos provinciales", Buenos Aires, 1984.
- Trigo Repetto, Félix: "Obligaciones de dinero y depreciación monetaria", La Plata, 1978.
- Ugaldé, Alberto: "Las empresas públicas en la Argentina", CEPAL, 1983.



Vatossi, Jorge R.: "La influencia de José Benjamín Gorostiaga en la Constitución Argentina y en su jurisprudencia", Buenos Aires, 1970.

Vedia, Agustín de: "El Banco Nacional", Buenos Aires, 1890

Videla, Horacio: "Historia de San Juan", Buenos Aires, 1984.

Zorraquín Becú, Ricardo: "El federalismo argentino", Buenos Aires, ed. 1981.

CATALOGADO