

LOS RECIENTES DECRETOS DE "NORMATIVIZACIÓN Y
SANEAMIENTO DEL SISTEMA BANCARIO ARGENTINO"
Y SUS ANTECEDENTES (*)

~~... de la Ley N° 13.000~~ 2ª Parte

JUAN JOSE GUARESTI (R.)

ch ? LAS REFORMAS DEL AÑO 1946

Por decreto N° 8503 del 25 de marzo de 1946 se declaró "nacionalizado el Banco Central de la República" (art. 1°) devolviéndose a sus accionistas el capital aportado (art. 2°) y organizando su directorio sobre la base de un presidente, un vicepresidente y trece directores, de los cuales tres serán los presidentes respectivos de los Bancos de la Nación Argentina, Crédito Industrial Argentino e Hipotecario Nacional; cinco, representaban a los siguientes Departamentos y Secretarías de Estado: Hacienda, Agricultura, Obras Públicas, Industria y Comercio y Trabajo y Previsión, y los cinco restantes deberían ser, respectivamente, representantes auténticos de la industria, de la agricultura, de la ganadería, del comercio y de las fuerzas del trabajo.

En los considerandos se fundamenta la trascendental medida en el "propósito del P. E. de propender a una intensificación racional de la capacidad productora de la Nación en todas las órdenes, que permita expandir la economía mediante el más activo aprovechamiento de los recursos naturales y humanos y asegurar el bienestar general, el desenvolvimiento de las industrias, la especialización y mejoramiento de la producción agrícola ganadera, el acrecentamiento demográfico y toda otra actividad que suponga, en sus resultados, la elevación de la riqueza nacional".

En otras palabras, que se reemplaza el sistema liberal, que descansa en la espontaneidad creadora de la iniciativa privada por el burocrático. Con respecto a aquélla el Banco tenía como función primordial mantener estabilizado el poder adquisitivo de la moneda. Desde este decreto, su función consistirá en la de un promotor y distribuidor de la capacidad de trabajo y multiplicación de los bienes del país. Como consecuencia del nuevo

* Segunda parte del artículo aparecido en el número anterior.

critorio el artículo 16 somete a la superintendencia del directorio del Banco a las siguientes entidades: Banco de la Nación Argentina, Banco Hipotecario Nacional, Caja Nacional de Ahorro Postal, Comisión Nacional de la Vivienda, Consejo Agrario Nacional, Corporación para la Promoción del Intercambio, S.A., Comisión Nacional de Granos y Elevadores, Comisión Reguladora de la Producción y Comercio de la Yerba Mate, Comisión Nacional de la Industria Lechera, Comisión Nacional de Fomento Industrial, Junta Reguladora de la Producción Agrícola, Junta Nacional de Carnes, Junta Reguladora de Vinos, Junta Nacional del Algodón y Junta Nacional del Azúcar". Esta disposición desaparece refundida en una norma más amplia, en el decreto 14957, artículo 56.

Por el decreto 11.554 del 24 de abril del mismo año se avanza un paso más hacia el estatismo transformando el régimen de los depósitos bancarios, los que se considerarían realizados en el Banco Central, pasando a ser los bancos privados simples intermediarios entre el público y aquél.

El informe del Ministerio de Hacienda elevando el proyecto de decreto-ley al Presidente de la Nación describe el nuevo sistema sintetizándolo en los siguientes cuatro puntos:

- 1º) Todos los depósitos quedan en los bancos bajo la garantía de la Nación y no pueden ser utilizados por los bancos receptores, salvo convenio con el Banco Central. Los gastos financieros y administrativos que originen estos depósitos serán atendidos por el Banco Central.
- 2º) Los fondos que los bancos requieran para desarrollar sus operaciones habituales de descuento e inversión, les serán proporcionados por el Banco Central, a tasas y plazos razonables, contra redescuento de dichas operaciones.
- 3º) El Banco Central les proporcionará tales fondos autorizándolos a utilizar determinada medida de los depósitos que tales bancos reciban o tengan recibidos por cuenta del Banco Central o entregándoles fondos propios.
- 4º) Fijará, además, los márgenes aludidos en el precedente punto 2º)¹.

Puede decirse que desde la sanción del decreto-ley 11.554/46 el Banco Central se constituyó en el rector máximo y minucioso de la economía del país, pues de él depende autorizar el otorgamiento de créditos por actividad y lo que es aún más grave por región, con lo que prácticamente acabó el sistema federal. Los bancos privados quedaron limitados a asegurarse la solvencia de los beneficiarios de los créditos; cobraban una comisión por re-

cibir los depósitos y abonaban un interés, al Banco Central, por sus autorizaciones para colocarlos. ...

Por fin mediante el decreto 14.957 del 24 de marzo de 1946 se organizó el funcionamiento del Banco Central, estructurando su nueva carta orgánica por adaptación de la ley 12.155 al nuevo sentido que le daban los dos decretos reseñados precedentemente. La ley define en su artículo 3º inciso a), la nueva orientación filosófica, política y técnica de la institución, consistente en "promover, orientar y realizar, en la medida de sus facultades legales, la política económica adecuada para mantener un alto grado de actividad que procure el máximo empleo de los recursos humanos y materiales disponibles y la expansión ordenada de la economía, con vistas a que el crecimiento de la riqueza nacional permita elevar el nivel de vida de los habitantes de la Nación".

Los incisos restantes se refieren a las funciones propias de un banco central difiriendo poco de las enumeradas en la ley Nº 12.155.

Los cambios introducidos en la ley 12.155 obligaron a adaptar a los mismos la ley de bancos y las cartas orgánicas en los otros bancos oficiales.

El 29 de marzo de 1946, por decreto nº 15.541 se incorporó al directorio del Banco Central, con carácter de director nelo al Presidente de la Caja Nacional de Ahorro Postal, o a quien legalmente lo reemplazase.

La reforma del año 1949 - Ley 13.571

La reforma del año 1949 avanza aún más en el proceso de centralización sustrayendo al Banco Central la concepción de la política económica, a cuyo efecto suprimió el inciso "a" del art. 3º de la ley; a la vez que designó presidente del Banco al Ministro de Finanzas y vice-presidente al sub-secretario. Según lo explica el mensaje del P. E. "los propósitos perseguidos con la creación del Ministerio de Finanzas exigen que tanto el Banco Central como los demás bancos oficiales, sin perjuicio de su autonomía, dependan directamente de dicho departamento de estado... instituido el nuevo ministerio para la mejor formulación de la política monetaria y crediticia entre otras de índole financiera, el Banco Central se convierte en ejecutor, aunque principal de la misma, y nada justifica la superintendencia de su tutela sobre los demás entidades bancarias del estado nacional".

Las funciones de control de cambios que desde hacía tres años realizaba el Banco Central, son incluidas en la carta orgánica; se pone a su cargo la regulación del crédito, no sólo en forma cuantitativa sino cualitativa cuidando su destino, el con-

trador de las cotizaciones en las bolsas,—autorizándolo a observar no sólo valores nacionales, sino provinciales y municipales, adopta garantías respecto al crédito a otorgarse a las entidades autárquicas; suspende la vigencia del art. 27 que estableció la garantía para asegurar el valor del peso, ya fuese en oro, diáscas o cambio extranjero, del 25 % como mínimo de los billetes en circulación, y obligaciones a la vista. (art. 58). El mensaje explica el sentido de esta disposición diciendo que "el oro ha sido y seguirá siendo un patrón de valores internacionales, mientras que el papel moneda asumirá cada vez más el carácter de medida de los valores económicos internos" y el Ministro de Finanzas, por su parte señaló que "las autoridades asumen la plena responsabilidad de la dirección monetaria... la determinación de fines u objetivos constituirá así el sustituto, no rígido sino flexible, del mecanismo automático del patrón de oro, que se abandona".

La ley incluye otras reformas; así por ejemplo reemplaza la expresión "contrato de depósito" introducido por el decreto 11.554/48, art. 1º) por la más amplia de "depósito bancario" a juicio del Banco Central.

El Banco Central "en función de los tipos de redescuento que se fijen podrá determinar las bases mínimas y máximas de interés que los bancos percibirán por sus distintas operaciones. Esa determinación se efectuará teniendo en cuenta el estado del mercado monetario y la política de promoción económica que se desenvuelva por medio del crédito y podrá consistir en tasas diferenciales según sea el destino de los préstamos que efectúen los bancos".

Por decreto 95.120 del 8 de octubre de 1949 se estableció el texto ordenado de las leyes que organizaban el régimen bancario del país.

La reforma de 1956

Con los gobiernos posteriores a la revolución del 16 de septiembre de 1955 se inicia un índice retorno hacia una economía más liberal. Por decreto-ley 14.570 del 10 de agosto de 1956 se modifica el régimen del Banco Central tratando de devolverle su autarquía técnica y administrativa, lo que según el Ministro don Eugenio Blanco no "significará volver a la libertad bancaria anterior al año 1935".

"Ni la intervención en la banca con fines políticos... ni el libre accionar de los bancos con prescindencia de las exigencias del desarrollo económico" (discurso del 14 de agosto de 1956).

El decreto define al Banco Central diciendo que es una entidad de la Nación que "tendrá autarquía técnica y administra-

liva como Organismo del Estado adecuando su funcionamiento a las directivas fundamentales del Poder Ejecutivo Nacional en materia de política económica. El Presidente, Vice-presidente y Directores del Banco Central de la República Argentina actuarán como funcionarios independientes encargados de cumplir y hacer cumplir las disposiciones de la ley del Banco Central de la República Argentina y de la Ley de Bancos".

Se consigna que su directorio estará constituido por un presidente y un vicepresidente designados por el P. E. con acuerdo del Senado (art. 5 y 6). Además: "son Directores natos del Banco Central de la República Argentina los Presidentes del Banco de la Nación Argentina, del Banco Industrial de la República Argentina, del Banco Hipotecario Nacional y de la Caja Nacional de Ahorro Postal. Los doce Directores restantes serán designados como sigue:

a) Cuatro representantes directos del Poder Ejecutivo Nacional.

b) Un representante de los Bancos del Interior de la República.

c) Un representante de los Bancos Privados de la Capital Federal.

d) Un representante de cada uno de los siguientes sectores: agricultura, ganadería, industria, comercio, cooperativas y fuerzas del trabajo.

El representante de los Bancos del Interior de la República será designado por una Asamblea de las instituciones que integran dicho sector.

El representante de los bancos privados de la Capital Federal será elegido por el Poder Ejecutivo Nacional, de una lista de seis candidatos que le será presentada en orden alfabético por la Asociación de Bancos de la República Argentina.

Los representantes de la agricultura, ganadería, industria, comercio, cooperativas y fuerzas del trabajo serán designados por el Poder Ejecutivo Nacional de acuerdo con ternas propuestas por las Entidades representativas correspondientes, integradas por personas de reconocida experiencia, capacidad y prestigio. Ninguna de estas seis personas podrá ser Director o empleado de banco".

*Normalización y saneamiento del sistema bancario.
Decreto ley 13.125*

Los decretos leyes 13.125/56 constituyen un paso más hacia la liberalización de algunos aspectos de la economía nacional. Para darlo ha sido necesario comenzar por sanear las carteras

de los bancos congeladas por deudas de entidades oficiales que ascendían a la suma extraordinaria de \$ 27.598,8, —compuesta así:

(en millones de m\$n.)

Banco de la Nación Argentina	\$ 19.481,1
Banco Industrial de la Rep. Argentina ..	7.471,2
Banco de la Pcia. de Buenos Aires....	638,5
Total	\$ 27.598,8 (*)

Por el art. 6º del decreto se dispone que el Gobierno Nacional mediante la entrega de un Bono al Banco Central de la República Argentina se hará cargo de la deuda del Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (en liquidación) y otros organismos del Estado con el Banco de la Nación, Banco Industrial de la Rep. Arg., el Banco de la Prov. de Ba. As. y otros bancos o entidades bancarias.

El Banco Central de la República Argentina recibirá el Bono a que se refiere el párrafo anterior en cancelación del redescuento respectivo y lo hará figurar en su balance.

Para tener una idea acerca de la formación de la deuda que se salda mediante el bono citado basta recordar que sólo en el I.A.P.I. se ha originado la siguiente:

Deudas Bancarias del I.A.P.I.

(En Liquidación)

(en millones de m\$n.)

Por adquisición de cosechas (quebranto)	10.115,—
Por financiaciones a empresas del Estado:	
—Ferrocarriles (compra, materiales, etcétera)	2.154,—
—Adquisición de la Unión Telefónica	548,—
—Adquisiciones para Y.P.F.	412,—
—Gas del Estado, etc.	447,—
	3.561,—
Por financiaciones y adquisiciones por cuenta de diversas reparticiones públicas	1.156,—
Subsidios a la carne	1.876,—
Déficit de la producción azucarera	720,—
Convenios internacionales	989,—
Por adquisición de mercaderías generales y comercialización de minerales	1.283,—
	<hr/>
	19.700.— (*)

* "Economic Survey". Diciembre 10 de 1957. N° 613.

† Normalización y saneamiento del sistema bancario argentino. Experiencia de México. Bs. As., octubre 22 de 1957, pág. 20.

El restablecimiento de la liquidez de la cartera de los bancos hace posible la modificación del régimen de los depósitos creado en 1945, por lo que a partir del 1° de diciembre de 1957 los bancos los reciben por cuenta propia. No obstante se toman precauciones para evitar la brusquedad del cambio disponiéndose que: "Si los depósitos fueran inferiores a los límites de redescuento autorizados y otras obligaciones con el Banco Central de la República Argentina la diferencia que resulte se transformará en redescuento ordinario, en la forma autorizada por la Carta Orgánica de dicho Banco y conforme al plan que éste establezca.

Si los depósitos fueran superiores a los límites de redescuento y otras obligaciones con el Banco Central de la República Argentina, la diferencia resultante no podrá ser destinada a la concesión de nuevos créditos sin autorización previa del Banco Central de la República Argentina. Esta disposición tendrá carácter transitorio y su vigencia no podrá exceder de 24 meses. Durante este lapso el Banco podrá autorizar la liberación parcial de dicha diferencia".

El artículo 7° dispone el revalúo del oro y las divisas al tipo de paridad oficial de \$ 18 por dólar, y destina la utilidad de contabilidad así obtenida a amortizar en lo posible el bono recibido del Gobierno nacional en pago de las deudas bancarias del Estado.

También se prevén medidas para continuar con la amortización del citado bono "de saneamiento".

El decreto ley 15.126 establece la nueva carta orgánica del Banco Central ratificando el carácter de promotor de la economía nacional que le habían asignado los decretos del año 1945. El artículo 1° dice así: El Banco Central de la República Argentina es una institución autárquica de la Nación cuyas facultades principales, de acuerdo con las directivas fundamentales del Gobierno Nacional en materia de política económica, serán:

a) Regular el volumen del crédito bancario y de los medios de pagos a fin de mantener el poder adquisitivo de la moneda y promover al desarrollo ordenado y persistente del ingreso nacional con el máximo posible de ocupación de las factorías productivas.

b) Concentrar y movilizar las reservas de oro y divisas del país a fin de moderar los efectos que sobre el valor de la moneda y la actividad económica pueden tener las fluctuaciones del balance de pagos.

c) Promover la liquidez y el buen funcionamiento del crédito bancario.

Además actuará como Agente Financiero del Estado, Asesor Económico y Financiero del Poder Ejecutivo Nacional y como depositario y agente fiscal del país ante las instituciones monetarias, bancarias y financieras internacionales a las cuales haya adherido el Gobierno Nacional.

La Nación garantiza las operaciones del Banco Central de la República Argentina.

Se fija al Banco Central un capital de \$ 1.000.000.000 y se lo dota de un directorio compuesto por un presidente, un vicepresidente, el presidente y el vicepresidente del Banco de la Nación y cuatro ~~veceles designados por el P. E.~~ designados por el P. E. a propuesta del Ministerio de Hacienda y además se crea un consejo consultivo integrado por las siguientes personas:

- a) El Presidente del Banco Hipotecario Nacional;
- b) El Presidente del Banco Industrial de la Rep. Arg.;
- c) El presidente de la Caja Nacional de Ahorro Postal;
- d) Un representante de los bancos oficiales y mixtos del interior de la República;
- e) Un representante de los bancos privados de la Cap. Fed.;
- f) Un representante de los bancos privados del interior de la República;
- g) Un representante de cada uno de los siguientes sectores: Agricultura, Ganadería, Industria y Comercio, Cooperativas y Trabajo.

Los representantes de los bancos a que se refieren los incisos d), e) y f) serán elegidos por asambleas de las instituciones que integran cada uno de dichos sectores.

Los representantes de la Agricultura, Ganadería, Industria, Comercio, Cooperativas y del Trabajo serán designados por el Poder Ejecutivo Nacional de acuerdo con ternas propuestas por las entidades representativas correspondientes. Ninguna de estas seis personas podrá ser director o empleado del Banco.

El Consejo Consultivo tendrá como función asesorar al Presidente y al Directorio en las questiones que le sean sometidas en consulta o en las que el Consejo creyese conveniente. Será convocado a reunión una vez cada tres meses, como mínimo, y en toda otra oportunidad que el Presidente lo estime útil.

El decreto ley reproduce —seguramente debido a las circunstancias— las disposiciones del año 1949 suspendiendo la aplicación del artículo que hacía obligatorio cierto respaldo mínimo en oro y divisas para la circulación monetaria.

El decreto ley 13.127, titulado ley de bancos establece la tutela y la dirección por el Banco Central de la política de los bancos llegando a fijar límites a la expansión del crédito, tanto en forma global como para las distintas categorías de préstamos y de otras operaciones de inversión (art. 17 inciso d). En otras palabras que no actuarán libremente los bancos privados según su sensibilidad ni las necesidades —consumo de Crédito— de los sectores hacia los que vocacionalmente se inclinan, sino que, deberán seguir las iniciativas burocráticas, exactamente igual que antes de las reformas, pero con una base menos lógica, desde que no juega la vía contractual en que descansaba el régimen del redescuento.

El artículo 8 define los depósitos diciendo que: "Se considerarán depósitos bancarios las obligaciones de los bancos que de acuerdo con la legislación general revistan ese carácter. Serán a la vista los depósitos pagaderos a la presentación de un cheque, y a plazos, aquéllos cuyo pago esté sujeto a un preaviso, incluyendo los depósitos de ahorro. El Banco Central determinará las otras obligaciones, no definidas precedentemente, que a los efectos de esta ley se considerarán como depósitos bancarios".

"Los Bancos no admitirán depósitos de ahorro con la obligación de restituirlos sin previo aviso mínimo de 30 días, pero podrán devolverlos en cualquier momento y cantidad, sin requerir preaviso".

"El Banco Central dictará las normas que deberán ajustarse a los bancos para dar recepción, mantenimiento y movimiento de los distintos tipos de depósitos".

La disposición modifica la definición de depósitos que trae la ley 12.156, art. 5° y debe considerarse, por lo tanto, como vinculada a los arts. 799, 791, 797 y 798 del Código de Comercio.

El decreto-Ley 13.128 reforma la carta orgánica del Banco Hipotecario Nacional transformándolo de organismo de crédito en una compleja entidad con funciones urbanísticas, de política social, industrial, etc. La novedad de verdadero interés resulta de la reimplantación de la cédula hipotecaria, que permitirá recoger ahorros del público para destinarlos a las operaciones de adquisición y construcción de inmuebles, lo que es interesante como antiinflacionario y modo de importar capitales.

El decreto Ley 13.129 modifica la carta orgánica del Banco de la Nación Argentina.

El decreto ley 13.130 establece la carta orgánica del Banco Industrial de la República Argentina, el que podrá emitir obligaciones industriales en moneda nacional o extranjera y certificados de participación, o de otro carácter, sobre valores en cartera.

Una novedad interesante es que se dispone que el Banco Industrial otorgue, salvo en lo referente a la minería, créditos de largo y medio plazo, dejando los de corto plazo de origen industrial para el Banco de la Nación.

S I N T E S I S

En síntesis puede decirse que el Ministro Dr. don Federico Pinedo recogiendo iniciativas provenientes de distintos sectores y especialmente los antecedentes formulados por sus predecesores en el cargo Dres. don Enrique Uriburu y don Alberto Hueyo, y del perito británico Sir Otto Niemeyer, organizó en un solo cuerpo las diversas instituciones que tenían a su cargo funciones monetarias y de respaldo al mecanismo del crédito, al que se agregaron disposiciones tendientes a aumentar la elasticidad y flexibilidad de la circulación monetaria. El nuevo cuerpo denominado Banco Central de la República Argentina, fué constituido como entidad de gran autonomía siendo su responsabilidad mayor el control funcional de la moneda para que conservase su estabilidad.

La reforma de 1946 sustituye al presidente con desempeño exclusivo en el Banco Central, por un empresario de actividad reconocida en el Comercio y la Industria, y le da como función principal promover una política económica a cuyo efecto dispondrá de los depósitos del público en todos los bancos oficiales o no, los cuales serán prestados mediante el sistema de redescuento, siguiendo las indicaciones, orientaciones y proporciones dispuestas por su directorio.

En 1948 se modifica nuevamente el régimen: se designó presidente del Banco Central al Ministro de Finanzas con lo cual se hace más fuerte el móvil y función política que se le atribuyó en 1946, aunque la mención de esto se suprimió de la carta orgánica desde que pasaba a ser resorte del Ministerio.

También se suprimió la obligación de un respaldo mínimo en oro y divisas para la circulación monetaria.

En 1956, el Ministro doctor don Eugenio Blanco devolvió la autarquía al banco, retirándose del directorio, pero éste quedó como ejecutor de la política económica, en lo monetario y crediticio, del Ministerio de Hacienda. Se suprimió entonces la función promotora del Banco Central.

La reforma del Ministro doctor don Adalberto Krieger Vasena vuelve al Banco Central la función de política económica que le confiaran en 1946 pero quita al Banco Central la de depositario, de manera que el público ahora puede tener sus depósitos

dejándolos a cargo de las instituciones de su preferencia. El crédito en cuanto a su distribución cuantitativa y cualitativa continuará regulado por el Banco Central, según se estableció en 1948 y el Directorio por la nueva índole de su nombramiento y el número reducido de sus miembros permitirá establecer y centrar aún más la política económica y bancaria, a cargo del mismo.