



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Biblioteca "Alfredo L. Palacios"



La banca extranjera en la Argentina

Micele, Roberto Antonio

1970

Cita APA:

Micele, R. (1970). La banca extranjera en la Argentina.

Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas

Este documento forma parte de la colección de tesis doctorales de la Biblioteca Central "Alfredo L. Palacios".
Su utilización debe ser acompañada por la cita bibliográfica con reconocimiento de la fuente.

Fuente: Biblioteca Digital de la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires

Col. 1001
1010

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

L A B A N C A E X T R A N J E R A
E N L A A R G E N T I N A

Tesis presentada para optar al título de
Doctor en Ciencias Económicas

Autor: ROBERTO ANTONIO MICELE

Nº de Registro: 5450

Plan D

Noviembre de 1970

[CATALOGADO]

P R E F A C I O

1.- El primer banco extranjero fue fundado en el año 1858 por capitales brasileños, aunque cabe señalar que con anterioridad la tradicional influencia británica contribuyó a la creación de los primeros bancos nacionales y, luego, instaló entidades propias cuyas modalidades operativas fueron adoptadas en el país.

En la actualidad existen 12 sucursales de bancos extranjeros (sobre un total de 114 bancos comerciales), pero la legislación vigente desde enero de 1969 permite calificar como tales a entidades financieras con personería jurídica nacional y domicilio local, atendiendo a la composición del directorio y grupos principales de accionistas, la estructura de sus carteras y el grado de vinculación con entidades afines. Merecieron tal calificación 7 bancos, que hasta abril de 1970 se consideraban argentinos.

2.- Apartándose de la legislación de fondo, en materia de nuevos bancos extranjeros se requiere la autorización para funcionar del Poder Ejecutivo Nacional, que se otorgará si puede favorecer las relaciones financieras y comerciales con el exterior, debiendo radicar efectiva y permanentemente en el país el capital asignado.

La caracterización de banca extranjera significa limitar sus posibilidades de expansión interna y eliminar de la garantía del Banco Central a sus depósitos. Esta medida no afectó -en la práctica- la captación de recursos financieros

por parte del conjunto de 19 bancos "extranjeros" según la Ley.

3.- La posición nacionalista con respecto a las entidades bancarias extranjeras las acusa de mantener sus Carteras de crédito concentradas en empresas vinculadas con el exterior, utilizar recursos creados por el ahorro nacional y remesar sus beneficios a las Casas Matrices respectivas.

Del análisis que se efectúa surge que:

- a) La influencia de la banca extranjera no es decisiva en el manejo del sistema bancario argentino.
- b) La política de crédito impuesta por el Banco Central y su eficiente contralor, constituyen resortes adecuados para orientar los recursos captados por los bancos cualquiera sea su nacionalidad.
- c) Las disposiciones sobre constitución de reservas obligatorias, y proporcionalidad entre responsabilidad propia y depósitos, obligan a radicar en el país gran parte del remanente de los beneficios luego de cumplir con las leyes impositivas.

4.- Asimismo, de las conclusiones del trabajo se desprende:

- a) La conveniencia de exigir la radicación de activos en la Argentina (no sólo del capital asignado) por un monto no inferior a las obligaciones hacia terceros.
- b) La necesidad de reglamentar los cambios de nacionalidad de las entidades financieras, mientras se mantenga la legislación actual, pues los depositantes de bancos argentinos pueden quedar incopinadamente

sin la garantía del Banco Central.

- c) La justicia de poner en un pie de igualdad a todos los depositantes de cualquier entidad financiera, propiciando la creación del "seguro de depósitos".
- d) Que las medidas de política monetaria recientemente adoptadas, el mantenimiento de un sistema homogéneo de decisiones económicas a alto nivel y la eficaz vigilancia de su cumplimiento, permitirán conseguir que la actividad bancaria resulte positiva para la Nación cualquiera sea el origen de las entidades que la lleven a cabo.

Noviembre de 1970.

A handwritten signature in dark ink, appearing to be 'Roberto A. ...', written over a horizontal line.

I N D I C E

Pág.

INTRODUCCION	1
--------------------	---

PRIMERA PARTE

I - EL COMERCIO Y LA BANCA DESDE EL VIRREI NATO HASTA LA CONFEDERACION ARGENTINA

1.- La apertura del comercio ultrama- rino.....	3
2.- Declinación de la primacía de los comerciantes peninsulares.....	4
3.- Los residentes británicos en el Rio de la Plata.....	6
4.- Influencia financiera y bancaria inglesa.....	7
5.- Fracaso del Banco Nacional de la Confederación.....	8
6.- Las gestiones para reemplazar al Banco Nacional.....	9
7.- Creación del primer banco extran- jero en la Argentina.....	10
8.- Alternativas del Banco "Mauá y Cia!"	10

II - LA BANCA EXTRANJERA DESDE LA ORGANIZA- CION NACIONAL HASTA LA CREACION DEL BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA

1.- Instalación del primer banco britá- nico.....	12
2.- Nueva iniciativa malograda.....	12
3.- Intereses italianos participan en negocios bancarios.....	13
4.- Grave conflicto internacional con el Banco de Londres.....	13
5.- Desarrollo de los bancos británicos en la década del 80.....	15
6.- Las inversiones alemanas.....	15
7.- Multiplicación de bancos de nuevos países y concentración bancaria in- glesa.....	16
8.- Incorporación de bancos de distin- tos orígenes.....	17
9.- Importancia relativa de los bancos extranjeros.....	17
10.- Acontecimientos previos a la crea- ción del Banco Central.....	18

III - LA AUTORIZACION PARA LA APERTURA DE NUEVOS BANCOS EXTRANJEROS (1935- 1970)

1.- Los bancos extranjeros al sancio narse la primera "Ley de Bancos"	20
2.- Autorización para funcionar den- tro de la Ley N° 12156.....	20
3.- Los pedidos de autorización en el lapso 1946-1957.....	21
4.- Mayor liberalidad al iniciarse el régimen del Decreto Ley N° 13127/57.....	22
5.- Restricciones y reglamentación...	23
6.- Las entidades extranjeras frente a la Ley N° 18061.....	25
7.- Modificaciones a las normas regla mentarias.....	25
8.- Significación actual de las sucur sales de bancos extranjeros.....	26

SEGUNDA PARTE

I - LA NACIONALIDAD EN EL DERECHO COMPA- RADO

1.- La nacionalidad de las personas físicas y de los entes jurídicos	28
2.- Las sociedades comerciales frente a la doctrina.....	29
3.- Diversas teorías sostenidas en la materia.....	29
4.- Peligros de la superposición de reglamentaciones.....	32

II - EL REGIMEN DE LA NACIONALIDAD DE LAS SOCIEDADES EN LA LEGISLACION ARGEN- TINA

1.- Las personas jurídicas extranje- ras en el Código Civil.....	34
2.- Las disposiciones vigentes en el Código de Comercio.....	34
3.- Las sociedades legisladas en el art.285 del Código de Comercio..	35
4.- Los casos previstos en el art.286 originario del C.de Comercio....	35
5.- Modificación del art. 286 del C. de Comercio.....	36
6.- Las sociedades extranjeras con su cursales en la Argentina.....	37
7.- Carácter de la Ley N° 8867.....	38
8.- El Código Civil modificado.....	39
9.- Los Tratados de Derecho Interna- cional.....	40
10.- El Código Bustamante de Derecho Internacional.....	41

III - LAS ENTIDADES EXTRANJERAS EN LAS LEYES BANCARIAS ARGENTINAS

1.- Fiscalización de los bancos hasta 1935.....	43
2.- Doble contralor impuesto por la Ley de Bancos.....	43
3.- La radicación del capital de los bancos extranjeros.....	44
4.- Ratificación de la exigencia de la radicación del capital.....	46
5.- El Decreto Ley N° 13127/57 y la Ley de Entidades Financieras.....	46

TERCERA PARTE

I - LA EXIGENCIA DE LA RADICACION DE LOS CAPITALES ASIGNADOS A LAS SUCURSALES DE BANCOS EXTRANJEROS

1.- La función de garantía del capital y las reservas bancarias.....	48
2.- El problema de la radicación de los activos.....	48
3.- La garantía integral de los depósitos.....	49
4.- Imprevisión del Código de Comercio	50
5.- El requerimiento de capitales mínimos.....	51
6.- El refuerzo de la responsabilidad con la constitución de reservas..	52
7.- Insuficiencias de la legislación..	54
8.- Legislación extranjera sobre la materia.....	56

II - LA INCORPORACION DEL CRITERIO DEL "CONTROL" PARA ESTABLECER LA NACIONALIDAD DE LAS ENTIDADES FINANCIERAS

1.- Inversión de capitales foráneos...	57
2.- La tesis del "control" para determinar la nacionalidad de los bancos.....	58
3.- Duplicidad de criterios ante situaciones análogas.....	59
4.- Bancos argentinos de origen, clasificados como extranjeros.....	60
5.- Dos casos peculiares.....	62
6.- La actitud nacionalista frente a la banca extranjera.....	62
7.- Preferencias para la expansión de la banca nacional.....	63

III - DUALIDAD DE TRATAMIENTO EN MATERIA DE GARANTIA DE LOS DEPOSITOS BANCARIOS

1.- La Ley de Quiebras frente a los depositantes.....	65
2.- De la garantía restringida a la garantía integral.....	65
3.- Adelanto de fondos en caso de liquidación.....	66
4.- Exclusión de la garantía de los depositantes de entidades extranjeras.....	67
5.- Repercusión neutra de la nueva disposición.....	68
6.- Probables causas de la ineficacia práctica de la medida.....	70
7.- Inseguridad jurídica de los depositantes.....	70

IV - REPRESENTANTES DE ENTIDADES BANCARIAS EXTRANJERAS

1.- Dos tipos de representantes.....	72
2.- Representación de las entidades autorizadas a funcionar.....	72
3.- Inscripción de los mandatos.....	73
4.- Domicilio real exigido.....	74
5.- Representación de bancos extranjeros no autorizados a operar.....	74

CUARTA PARTE

PANORAMA ACTUAL DE LA BANCA EXTRANJERA EN EL CONTEXTO DEL SISTEMA ARGENTINO (Conclusiones)

1.- Gravitación de la banca oficial....	77
2.- Los riesgos que corren los depositantes.....	78
3.- El seguro de depósitos.....	80
4.- Evolución de la política monetaria.....	82
5.- Consecuencias de la liberalización del control del crédito.....	84
6.- Regulación cuantitativa de préstamos.....	87
7.- Destino de las utilidades bancarias.....	89
8.- La banca extranjera frente a la política económica nacional.....	90

BIBLIOGRAFIA	93
--------------------	----

- INTRODUCCIÓN -

Las modificaciones introducidas en la legislación bancaria argentina con la sanción de la Ley N° 18061, denominada de "Entidades Financieras", tienden -según sus auspiciadores- a modernizar las estructuras socio-económicas adecuando a nuevas normas el desenvolvimiento del sistema bancario y financiero.

Al reconocimiento de que, desde la puesta en marcha de la precedente "Ley de Bancos" de 1957, han surgido una variedad de nuevas entidades de crédito y modalidades operativas que obligaron a reglamentarlas, se agregó el propósito de fortalecer la banca del país. Con este fin, por un lado, se le da preferencia para su expansión interna; por el otro, el Banco Central otorga su garantía total solamente a los depósitos constituidos en los bancos comerciales nacionales, particulares o mixtos.

La evidente discriminación que ello significa en desmedro de la anterior posición de la banca extranjera y la novedosa disposición por la cual se califica de foránea a entidades constituidas formalmente con sujeción al régimen de las personas jurídicas nacionales, nos estimula a estudiar la razón y los efectos de la nueva legislación, y si ella otorga suficiente amparo a los depositantes de estas entidades que, no por ello, dejan de ser titulares de una parte significativa de la riqueza nacional.

El plan de esta tarea se ciñe a tres aspectos primordiales. En primer lugar, considera la actividad de los bancos

extranjeros en nuestro país, con el objeto de establecer su influencia e importancia dentro del desarrollo histórico de las instituciones bancarias.

Luego, ocupa nuestra atención los criterios existentes en materia de "nacionalidad", tanto en la jurisprudencia internacional como en las leyes argentinas de fondo.

Finalmente, se centra el análisis en las disposiciones específicas de la Ley N° 18061 y a las medidas de política monetaria vigentes que hacen al asunto en estudio, para extraer las conclusiones que constituyen la finalidad del presente trabajo.

Noviembre de 1970

PRIMERA PARTE

I → EL COMERCIO Y LA BANCA DESDE EL VIRREINATO HASTA LA CONFEDERACION ARGENTINA

1. → La apertura del comercio ultramarino.

En la última mitad del Siglo XVIII varios factores se combinaron para producir amplios cambios económicos y sociales en la Argentina, en gran parte para beneficio de Buenos Aires: la declinación de la minería del Alto Perú; la evolución comercial de Europa; la amenaza que representaban los fuertes lazos existentes entre Portugal y Gran Bretaña para el imperio español en América y las reformas que, aunque concebidas primeramente en interés de la Corona, estimularon el desarrollo económico de varias partes de Hispanoamérica.

Por Real Cédula del 1º de agosto de 1776, el Virreinato del Rio de la Plata (que abarcaba no sólo la Argentina moderna sino también lo que es hoy Uruguay, Paraguay y Bolivia meridional) fue desmembrado del Virreinato del Perú, Buenos Aires se convirtió en su capital y se abrió el comercio con España, y por esta vía con el resto de Europa.

La nueva autoridad virreinal fomentó con vigor el crecimiento de la región rioplatense, trató de proteger el tráfico entre Buenos Aires y el interior de los ataques de los indios, y fomentó la cría de ganado y la agricultura, tratando de solucionar el problema de la mano de obra mediante la importación de esclavos negros. Los principales productos de exportación consistían en cueros, sebo y carnes saladas.

Sin embargo, en junio de 1779, con motivo de la guerra declarada entre la Corona española y Gran Bretaña, se estableció la estricta y absoluta prohibición de todo tráfico

comercial entre ambas naciones, lo que motivó la ruina del intercambio del Virreinato con Europa. Ello puso de manifiesto que la posición de la Corona española ante sus súbditos de la región había llegado a depender del grado en que pudiera proteger y extender las oportunidades de realizar el tráfico transoceánico, motivado por las relaciones comerciales y económicas intercontinentales que los elementos locales dominantes habían establecido.

Más tarde, cuando el bloqueo británico redujo las exportaciones de Buenos Aires de un valor de 5.470.000 pesos en 1796 a 355.000 pesos en 1797, el gobierno español permitió practicar el comercio con países y en barcos neutrales, signo de que reconocía que ese puerto no tenía otra alternativa que el tráfico marítimo, pero que existían otras posibilidades más que las de comerciar en forma exclusiva con España y sus dominios.

2.- Declinación de la primacía de los comerciantes peninsulares.

Desde el fin de la Revolución norteamericana hasta el estallido del movimiento de emancipación en la América española, en 1810, aunque se produjeron cambios dentro del orden establecido en las relaciones angloespañolas, quedó de relieve que eran inadecuados para la transformación política y económica que se desarrollaba a lo largo de la costa atlántica.

Por el lado británico, la política de penetración económica a través de un comercio clandestino estaba tocando los límites de sus posibilidades. Por la otra parte, los apuros de la Corona española en Europa hasta el momento en que Napoleón depuso a Fernando VII en 1808, intensificaron

la perturbación del equilibrio de fuerzas dentro del Virreinato. No debemos olvidar que éste dependía, desde el punto de vista jurídico y constitucional, de manera directa de la Corona. La Junta de Sevilla y las Cortes, que pretendieron ejercer los poderes del Gobierno en 1810, proclamaron que España y todos sus dominios de ultramar eran una y la misma cosa indivisible.

Durante el dominio de los elementos liberales, después de 1808, los intereses de la clase comercial peninsular radicada en las colonias cobraron una influencia de que nunca habían gozado durante el gobierno absolutista de los Borbones y, en el caso del Virreinato del Rio de la Plata, esa influencia tendió a limitar las oportunidades comerciales que beneficiaban con preferencia a los residentes en España.

Es así que Mariano Moreno, en su "Representación de los Hacendados" llegó a decir al último Virrey español que "no confirió el Soberano a Vuestra Excelencia la alta dignidad de Virrey de estas provincias para velar sobre la suerte de los comerciantes de Cádiz, sino sobre la nuestra".

Cuando el 25 de Mayo de 1810 el Cabildo Abierto de Buenos Aires depuso al Virrey y designó una Junta para que gobernara "en nombre de Fernando VII", se afirmó al mismo tiempo una doctrina política conservadora y una política económica dirigida a eliminar uno de los elementos que limitaba las relaciones del Rio de la Plata con el mercado mundial.

Para satisfacer los intereses comerciales y ganaderos locales, a los pocos días se levantó la prohibición que pesaba sobre el comercio con extranjeros, se redujeron los derechos a la exportación que gravaban los cueros y el sebo, se declaró libre la de harina y permitiése exportar metálico.

Desde el régimen colonial las transacciones se realizaban en moneda metálica, que era la única que circulaba; no existían bancos ni se utilizaba el papel moneda. El medio circulante en el Río de la Plata estaba constituido por monedas de oro y de plata, pero éstas últimas fueron las de mayor circulación debido al volumen de su producción minera, principalmente en Potosí que era la que llegaba a Buenos Aires.

3.- Los residentes británicos en el Río de la Plata.

Las invasiones inglesas de 1806 y 1807, que pusieron en movimiento el espíritu revolucionario local, si bien terminaron en la derrota y expulsión de las fuerzas británicas, no lograron disolver en su totalidad a la comunidad británica instalada en el Virreinato. A los comerciantes españoles les hubiera beneficiado que fueran expulsados por completo los británicos, pero la necesidad que tenía el gobierno de recaudar rentas y los intereses pastoriles de mercados extranjeros, obligaron a asumir una política liberal.

Aunque en un principio se trató de restringir sus actividades en el país, luego de la Revolución se fueron eliminando en forma gradual las limitaciones existentes que impedían la penetración de la empresa británica.

Ningún gobierno emprendió una acción persistente contra los residentes británicos, porque éstos representaban uno de los canales principales a través de los que fluían al mercado mundial los productos del país, y en virtud de los efectos sobre las recaudaciones aduaneras producto del tráfico que llevaban a cabo. De manera indirecta, merced a la influencia que tenían en Londres, en la prensa británica, en el Parlamento y en el Gabinete, los intereses británicos locales se convirtieron en el mayor factor positivo para obtener, por

una parte el reconocimiento de las Provincias Unidas del Rio de la Plata como estado independiente y, por la otra, en constituirse una de las fuentes principales de empréstitos públicos.

4.- Influencia financiera y bancaria inglesa.

La primera iniciativa para la fundación de un banco luego de la Revolución de Mayo nace en 1811, pero no fructificó porque era difícil encontrar capitales. Las dificultades fiscales se llenaban con contribuciones extraordinarias y empréstitos forzosos.

Bajo el gobierno de Rivadavia, por ley del 28 de noviembre de 1822, se autorizó a negociar un empréstito con los banqueros ingleses "Baring Brothers" que llegó a ser de un millón de libras esterlinas, destinado a financiar trabajos portuarios, instalación de puestos fronterizos y provisión de agua (1).

Poco tiempo antes (22 de junio de 1822) se había facultado al Banco de Buenos Ayres que, como institución de propiedad privada, ejerciera el monopolio de la actividad bancaria. De los nueve directores fundadores, tres eran británicos; pronto se incorporó también uno de los hombres más destacados de la comunidad inglesa local, y se suponía que los comerciantes británicos eran dueños del 58% de las acciones (2).

Así comienza la influencia de los ciudadanos británicos en el manejo de la banca en nuestro país que llegaría -con el tiempo- a tener tanta significación, por cuanto se adoptaron sus modalidades propias no sólo en las entidades que les pertenecían sino también en los demás bancos nacionales que se crearon a su semejanza.

(1) Ortega Peña, Rodolfo y Duhalde, Eduardo L. - "Baring Brothers y la historia política argentina". (Bs. As. 1968), pág. 24.

(2) Scalabrini Ortiz, Raúl - "Política británica en el Rio de la Plata". (Bs. As. 1935), pág. 65.

Por ley del 28 de enero de 1826 que creó el Banco Nacional quedó definitivamente resuelta la desaparición del de Buenos Ayres, que fue absorbido en el nuevo establecimiento; en su primer directorio figuraron ciudadanos ingleses (3). El 30 de mayo de 1836 el gobierno de Juan Manuel de Rosas declaró disuelto el Banco Nacional, pero los servicios bancarios continuaron siendo atendidos privadamente por casas mercantiles (4).

5.- Fracaso del Banco Nacional de la Confederación.

Poco después de la batalla de Caseros la Provincia de Buenos Aires estableció un banco del Estado con el derecho de emitir billetes en su jurisdicción. El gobierno de la Confederación, por su parte, consideró indispensable obtener la creación de un establecimiento de la misma índole, puesto que la segregación de aquella Provincia puso fuera de sus límites al Banco, quedando las restantes desprovistas en absoluto de dicho servicio específico.

El Congreso General Constituyente dictó la ley del 9 de diciembre de 1853 que se denominó "Estatuto para la organización de la Hacienda y Crédito Público" y establecía entre numerosas disposiciones de carácter económico y financiero, la creación de un Banco Nacional. Su instalación se dispuso por decreto expedido en Paraná el 30 de enero de 1854 y fijó la iniciación de sus operaciones en la oficina central, en dicha ciudad, para el 3 de febrero del mismo año (aniversario de la batalla de Caseros).

Dicha institución fracasó porque la población, habituada a manejar metálico exclusivamente, recibió del Banco

(3) Pillado, Jorge.-"El papel moneda argentino".(Bs.As. 1911),pág.15.

(4) Ferns,H.S.-"Gran Bretaña y Argentina en el Siglo XIX". (Bs.As.1966),pág.319.

billetes inconvertibles, que se depreciaron o se rechazaban de plano. El 26 de septiembre de 1854 se procedió a su clausura, autorizándose simultáneamente al Ministro de Hacienda "para negociar el establecimiento con capitales del país o "del exterior de un Banco de Descuentos con privilegio exclusivo de emitir billetes al portador y reembolsables a "la vista en metálico".

6.- Las gestiones para reemplazar al Banco Nacional.

Por decreto del 3 de abril de 1855 se encomienda la tarea al señor José Buschenthal, residente en Montevideo, proveedor de armas y otros pertrechos de guerra, gestor de empréstitos internacionales y amigo personal de Urquiza.

Cinco meses después (27/9/855) se dicta una ley que autoriza al Poder Ejecutivo a conceder el privilegio solicitado por los señores Ariste Trouvé, Chauvell y Antonio Dubois (residentes en Francia) de establecer el Banco Nacional de la Confederación Argentina, "para sólo el caso de que vencido el término de la concesión hecha a Don José Buschenthal, "no hubiese éste realizado el establecimiento del Banco a "que fue autorizado por ley del 6/7/855".

Luego de diversas alternativas, Buschenthal cede al Barón de Mauá su concesión de instalar el Banco Nacional, pero éste, dado el plazo perentorio que se le imponía para abrir el establecimiento (6/7/856) renunció a hacerlo.

Mientras tanto, Trouvé, Chauvell y Dubois fracasaron en sus gestiones para suscribir en Europa el capital necesario, y su representante Felix De Brath y un capitalista chileno, Don Bernardo José De Toro, efectuaron una propuesta.

7.- Creación del primer banco extranjero en la Argentina.

El anuncio de la llegada del Barón de Mauá a Paraná puso término a las gestiones de De Brath, y se concreta el contrato del 28 de noviembre de 1857 por el que se crea un banco en la ciudad de Rosario, bajo la firma "Mauá y Cia.", con un capital provisional de 800.000 patacones, representado por acciones de diez onzas de oro sellado cada una, que debía ser aumentado hasta 2.400.000 ó más si así lo exigiera el desarrollo del Banco y las necesidades del país.

Se obligaba a admitir suscriptores en el territorio nacional por un mínimo de 200.000 patacones, dentro de los tres meses del llamamiento a suscripción. La responsabilidad del Barón de Mauá por las transacciones del Banco sería ilimitada y la de los suscriptores por el valor de sus acciones.

La suscripción de acciones no tuvo éxito, por lo que el Banco debió manejarse sólo con el capital efectivo con que se inició, por lo cual debe considerarse que éste fue el primer banco de origen extranjero que se instaló en la Argentina (5).

8.- Alternativas del Banco "Mauá y Cia."

Ireneo Evangelista de Souza, Barón de Mauá, era un capitalista de prestigio en Brasil; presidía diversas empresas y en Montevideo tenía un Banco acreditado. En Rosario inició sus operaciones el 2 de enero de 1858 en momentos difíciles. Era banco de emisión y de descuento; podía emitir billetes hasta el triple de su capital metálico en caja, y los billetes serían recibidos por su valor escrito en las oficinas del Gobierno.

(5) Piñero, Norberto.-"La Moneda, el Crédito y los Bancos en la Argentina" (Bs.As.1921), págs. 224/33.

Las causas que conspiraron contra el desarrollo del establecimiento fueron: la escasa afluencia de depósitos; el poco hábito del público a manejar billetes (prefería la moneda boliviana de baja ley, que imperaba en las transacciones comerciales); la especulación con el oro; el desorden monetario y los temores que inspiraba la estabilidad política de la Confederación, es decir, los mismos factores que pocos años antes habían determinado el fracaso del Banco Nacional.

Por decreto del 16 de octubre de 1860 el Gobierno declaró rescindido el contrato, cesando las concesiones y privilegios acordados, salvo el dispuesto para los créditos existentes a favor del Banco, para los cuales se dejó subsistir el privilegio para su cobro.

Como consecuencia de tales medidas el Barón de Mauá dio a su establecimiento en Rosario el carácter de simple Agencia del que tenía en Montevideo. Prosiguió sus operaciones habituales, excepto la emisión de billetes, los que fue retirando de circulación devolviendo su equivalente en metálico.

Por dificultades que sufrieron sus Casas en Brasil, Uruguay y en nuestro país, el Banco de Rosario como dependencia de la Casa de Montevideo a juicio del Barón de Mauá no tenía razón de subsistir, y el 31 de diciembre de 1872 dispuso su clausura (6).

(6) Martínez, Julio.- "Origen de los Bancos en Rosario. El Banco Mauá y Cia.". (Rosario, 1942), págs. 1/40.

II - LA BANCA EXTRANJERA DESDE LA ORGANIZACION
NACIONAL HASTA LA CREACION DEL BANCO CENTRAL
DE LA REPUBLICA ARGENTINA

1.- Instalación del primer banco británico.

La apertura del banco en Rosario alentó a otras personas en Buenos Aires a dedicarse a los negocios de banca, habiendo memoria del banco privado inglés que comenzó a funcionar bajo la firma "Wanklyn & C°.", y de "Mr. Henry" que era considerado "uno de los mejores jueces de los valores de la City" quien dirigió otro banco en la calle San Martín (1).

En 1862 se anunció en Inglaterra la formación del "London, Buenos Ayres and River Plate Bank (Ltd.)", cuyos promotores constituían un grupo de comerciantes londinenses, algunos de los cuales estaban relacionados con la fundación del Ferrocarril Sud de Buenos Aires. Sus estatutos fueron legalizados por la Confederación Argentina y por la Provincia de Buenos Aires, y abrió sus puertas en la ciudad de Buenos Aires en enero de 1863.

Esta entidad tuvo notable éxito desde sus comienzos, en parte por las circunstancias y principalmente por la labor de sus directores locales que tenían larga experiencia en el Rio de la Plata y buenas relaciones comerciales y políticas (2).

2.- Nueva iniciativa malograda.

Lo mismo que en el caso de los ferrocarriles, las empresas bancarias británicas brindaron ejemplos de buena y

(1) Ferns, H.S.- Op.cit., pág. 359

(2) Bilbao, Manuel.- "Tradiciones y recuerdos de Buenos Aires"; Cap. LIX: "De la vida bancaria". (Bs.As. 1934), págs. 258/62.

mala dirección. Así el Banco Comercial del Río de la Plata Limitado, que se inició en 1872 y pronto cambió su denominación por el de Banco Mercantil del Río de la Plata, fue fundado por financistas profesionales de origen británico y rentistas convertidos en banqueros, con apoyo de importantes firmas del continente europeo.

Había sido constituido para tomar las operaciones bancarias y monetarias que la firma "Wanklyn & C^o" había desarrollado en Buenos Aires y Montevideo; por sus malos negocios tuvo que liquidarse en 1881.

3.- Intereses italianos participan en negocios bancarios.

Por la misma época, capitales italianos se interesaron por instalar un banco en la Argentina y fundaron el Banco de Italia y Río de la Plata con personería jurídica nacional.

Las acciones fueron suscriptas por tres empresas bancarias que funcionaban en Italia (48,66%) y por residentes en el país (51,34%); inició sus operaciones el 19 de agosto de 1872 (3). Paulatinamente el capital extranjero fue perdiendo posiciones dentro de la entidad.

4.- Grave conflicto internacional con el Banco de Londres.

La depresión registrada entre los años 1874 y 1879, y el endeudamiento del Estado producto de las inversiones públicas y la garantía de beneficios a los ferrocarriles, agregado a la pronunciada declinación del comercio exterior que se registró en 1876, precipitó una crisis. Las zozobras económicas engendraron tensiones políticas entre los elementos del país y los extranjeros; las empresas ferroviarias y los bancos británicos sufrieron ataques de la prensa y en el Congreso; se sentía resentimiento por la competencia

(3) Dumais, Remigio.-"Teoría y práctica de las operaciones bancarias". (Bs.As. 1927), pág. 99

extranjera con las empresas del país, por los altos precios de los ferrocarriles y porque el Gobierno les pagaba garantías a pesar del servicio deficiente que prestaban.

La competencia entre el Banco Provincial de Santa Fe, fundado en 1874, y la Sucursal Rosario del Banco de Londres y Río de la Plata, provocó un entredicho que llevó al Gobierno de dicha Provincia a emprender una acción contra el Banco extranjero al suspender primero algunos de los derechos de la Casa en Rosario, y por último cerrarla y encarcelar al gerente (1876).

Ello dio origen a una reclamación diplomática del Gobierno inglés a la que respondió el Ministro de Relaciones Exteriores, Dr. Bernardo de Irigoyen, diciendo que "las personas jurídicas deben exclusivamente su existencia a la ley del país que las autoriza y por consiguiente ellas no son nacionales ni extranjeras. La sociedad anónima es una persona distinta de los individuos que la forman, y aunque ella sea formada exclusivamente por ciudadanos extranjeros no tiene derecho a la protección diplomática" (4).

Si bien la Suprema Corte de Justicia declaró que el Gobierno de Santa Fe había obrado dentro de sus derechos constitucionales al negar al Banco de Londres y Río de la Plata el privilegio de emitir billetes, y que dicha entidad no tenía motivos para entablar acción judicial, algún tiempo después se revocó el decreto de liquidación y el Banco inglés resolvió aceptar los billetes emitidos por el Banco Provincial local.

(4) Balestra Ricardo R. - "Nacionalidad, Control y Régimen Internacional de las Sociedades". (Bs.As. 1969), págs. 12/13.

5.- Desarrollo de los bancos británicos en la década del 80.

La década de los años 80 está signada por el incremento de los negocios bancarios de origen británico. Durante ese período se crearon los Bancos Anglo Argentino, Inglés del Río de la Plata, Inglés de Río de Janeiro y Banco de Tarapacá y Londres, como filiales de sus respectivas Casas Matrices.

La crisis de 1890 no afectó visiblemente a las empresas bancarias inglesas en la Argentina; tal es así que se señala el ejemplo del Banco de Londres y Río de la Plata, que consiguió hacer rendir a su capital un beneficio del 56% y abonar a sus accionistas un dividendo del 15% (5).

6.- Las inversiones alemanas.

La expansión de los negocios británicos en la Argentina, en esa época, fue el resultado de una combinación de varios factores: la industrialización inglesa, que le permitió exportar artículos que se adaptaban técnicamente a las necesidades existentes en nuestro país; posibilidad de otorgar créditos a corto plazo y de efectuar inversiones a largo plazo; capacidad para organizar nuevas empresas y dirigir eficazmente las existentes, y aplicación del principio de negociar evitando exteriorizar conflictos con la Argentina y su política interna.

No cabe duda que existían oportunidades de inversión para otras naciones, pero solamente los alemanes estuvieron muy activos y fomentaron la inmigración de sus nacionales a la Argentina. Pero la excesiva prudencia de los inversores germanos y la hostilidad de su gobierno hacia las inversiones en el extranjero demoraron sus colocaciones; recién en 1887 el "Deutsche Übersee Bank" abrió una oficina en Buenos

(5) Sommi, Luis V.- "La Revolución del 90" (Bs.As. 1957), pág. 82.

Aires con el carácter de filial de su Casa en Alemania.

Luego, en 1906, se incorpora al país la sucursal del Banco Germánico de la América del Sud.

Además, en el período 1891/1910 sólo cabe mencionar la bancarrota del Banco Inglés del Rio de la Plata (1896) y ajustes por cambios de denominación y fusiones. El Banco Inglés de Rio de Janeiro cambia su nombre por el de Banco Británico de la América del Sud (1891); el Banco de Tarapacá y Londres absorbe al Banco Anglo Argentino y pasa a llamarse Banco de Tarapacá y Argentina (1900), para tomar su denominación definitiva de Banco Anglo Sudamericano en 1907.

7.- Multiplicación de bancos de nuevos países y concentración bancaria inglesa.

Desde el año del Centenario hasta la Guerra Europea de 1914 se observa la incorporación de tres bancos del continente europeo: Banco Francés e Italiano para la América del Sud (1912); Banco Holandés Unido y Banco Italo Belga (1914), y otro de origen estadounidense, el First National City Bank of New York (1914).

Poco después, de América del Norte se incorporan dos nuevas entidades: The First National Bank of Boston (1917) y The Royal Bank of Canada (1919).

En 1923 y 1924 se registró una concentración de bancos británicos: el Banco de Londres y Brasil se fusiona con el Banco de Londres y Rio de la Plata, y cambia su denominación por la de Banco de Londres y América del Sud; a su vez el Británico de la América del Sud es absorbido por el Banco Anglo Sudamericano.

8.- Incorporación de bancos de distintos orígenes.

Dentro del período considerado en el presente Capítulo debemos recordar el funcionamiento de algunas filiales de vida efímera (Banco de Chile y Argentina, The Yokohama Specie Bank, de Japón y Banco Nacional Agrícola, del Uruguay); la instalación de una sucursal de un banco uruguayo que se introdujo en el país como "Banque Française de Montevideo" y pasó a ser luego la firma Supervielle y Cia. (sociedad colectiva); la constitución del Banco Polaco con personería jurídica nacional, cuyas acciones pertenecían en su casi totalidad a la Caja de Ahorros de Polonia (Polska Kasa Oszczędności) y, finalmente la fundación del Banco di Napoli (1930), que es filial de un establecimiento de crédito de derecho público de origen italiano (6).

9.- Importancia relativa de los bancos extranjeros.

Los estados bancarios publicados por el entonces Ministerio de Hacienda de la Nación comprendían solamente las operaciones realizadas por las entidades con casas centrales en la Capital Federal e incluyen el movimiento de sus filiales en el interior del país. De acuerdo con el Censo Bancario de 1925, tales estados representaban -en promedio- el 90% de las cifras de toda la República (7).

En el cuarto de siglo transcurrido desde 1910 hasta 1935, se observa que las sucursales de bancos extranjeros captaban alrededor de la quinta parte del volumen de depósitos, con un máximo de 25% en 1920, según se desprende del siguiente Cuadro:

(6) Tribunal Fiscal de la Nación.- Fallo 4905/968.

(7) Dirección General de Estadística de la Nación.- "Censo Bancario de la República Argentina, 1925". (Bs.As. 1926).

	Préstamos		Depósitos		Capitales	
	Bancos del país	Suc. extran	Bancos del país	Suc. extran	Bancos del país	Suc. extran
	(en porcentajes)					
30.6.1910	78,0	22,0	76,3	23,7	88,5	11,5
30.6.1915	81,6	18,4	77,3	22,7	85,3	14,7
30.6.1920	77,4	22,6	75,0	25,0	84,2	15,8
30.6.1925	80,0	20,0	78,9	21,1	81,2	18,8
30.6.1930	79,1	20,9	78,1	21,9	84,5	15,5
30.6.1935	83,4	16,6	79,2	20,8	83,4	16,6

Fuente: "La Economía Bancaria Argentina a través de sus índices más significativos en el período 1901 a 1935". - Instituto de Economía Bancaria, de la Facultad de Ciencias Económicas (U.B.A.)

La relación de capitales que surge de las cifras precedentes no da idea exacta de la responsabilidad de cada grupo de bancos, puesto que no incluye las reservas constituídas.

Por otra parte, en general, los bancos en su conjunto -siguiendo el esquema clásico operativo- invertían los depósitos en préstamos, previa deducción de las sumas que mantenían como disponibilidades. Pero ello no resulta suficientemente ilustrativo para saber a quienes beneficiaban con sus créditos, por cuanto dentro del rubro "Préstamos" podrían estar incluidos los otorgados a firmas del exterior, lo que no resulta aventurado presumir que hicieran en cierta medida algunas de las entidades extranjeras.

En determinados períodos se observa, asimismo, que además de invertir los depósitos captados en el país, se agregaban fondos del exterior que, al primer amago de crisis -por su carácter de "hot money"- volvían a sus fuentes de origen. Así se desprende del movimiento registrado desde fines del año 1911 hasta la iniciación de la Primera Guerra Mundial (1914).

10.- Acontecimientos previos a la creación del Banco Central.

La crisis que se desencadenó en 1929 como consecuencia del estado en que había caído una economía internacional

resentida, luego de una década de posguerra vivida con cierta facilidad, repercute en forma sensible en la situación de nuestro país. A los balances de pago desfavorables se unen una grave depresión económica y la ruptura de la estabilidad política interna con la caída del gobierno constitucional (1930).

El 21 de septiembre de 1931 Inglaterra -el principal cliente de nuestro comercio exterior- abandona el patrón oro y declara la inconvertibilidad de la libra esterlina, lo que premia a iniciar el "control de cambios" a semejanza de las medidas adoptadas en numerosas naciones.

En febrero de 1932 se instala un nuevo gobierno electo de acuerdo con las formalidades de la Constitución Nacional, el cual -al año siguiente- solicita al Banco de Inglaterra el envío de un técnico para asesorar en materia monetaria y bancaria. El arribo de Sir Otto Niemeyer abre un ciclo en que se debaten diversos proyectos, el que se cierra en 1935 con la creación del Banco Central de la República Argentina (Ley N° 12155) y la sanción de la primera "Ley de Bancos".

La influencia británica se ha hecho sentir una vez más; de acuerdo con lo aconsejado por el técnico nombrado se crea un Banco Central mixto, a fin de mantenerlo independiente del Gobierno Nacional, y se dicta la Ley que reglamenta las actividades bancarias cuidando principalmente la liquidez del sistema.

III - LA AUTORIZACION PARA LA APERTURA DE NUEVOS BANCOS EXTRANJEROS (1935-1970)

1.- Los bancos extranjeros al sancionarse la primera "Ley de Bancos".

Al amparo de las liberales disposiciones de la Constitución Nacional y del Código de Comercio vigente, hasta el año 1935 cualquiera persona -sea de existencia visible o ideal- podía instalarse libremente en el país como institución bancaria.

Hemos señalado precedentemente el desenvolvimiento histórico de los bancos foráneos en la Argentina durante el Siglo XIX y las primeras décadas del XX. Cuando se creó el Banco Central de la República Argentina ya funcionaban doce sucursales de bancos extranjeros, que quedaron automáticamente reconocidos y comprendidos en las disposiciones de la "Ley de Bancos" N° 12156.

2.- Autorización para funcionar dentro de la Ley N° 12156.

Durante la vigencia de la nueva Ley el Banco Central tuvo una sola oportunidad de informar al Poder Ejecutivo Nacional, como estaba dispuesto en la misma, con respecto a la solicitud de un banco extranjero -de origen francés- para establecer una sucursal en Buenos Aires.

Esa gestión fue apoyada por el Banco de Francia y por el Gobierno de dicha Nación en el año 1939 y, no obstante que las autoridades de nuestro Instituto Emisor mantenían su opinión de que la capacidad bancaria del país en aquel entonces se hallaba colmada, resolvió informar favorablemente sobre el otorgamiento de la autorización para funcionar, por haber

llegado a la conclusión de que podía ser beneficioso para la Argentina establecer un vínculo estrecho con un centro económico y financiero como París, tanto desde el punto de vista del intercambio con Francia como del acercamiento a un mercado de capitales de considerable volumen. Se tuvo también en cuenta el papel desempeñado por las filiales de grandes bancos extranjeros en el desenvolvimiento de las relaciones económicas con las naciones con las cuales tenemos un intercambio más activo (1). A principios de 1940 el Poder Ejecutivo acordó la autorización aconsejada al Banco "Société Générale".

En el período que estamos considerando se registró la fusión del Banco Anglo Sudamericano con el Banco de Londres y América del Sud (1936) quedando unificada en este último, desde esa fecha, la representación de la banca británica en nuestra plaza. Además, en 1945 se dispuso la liquidación de los dos bancos germanos con motivo de la situación de guerra entre la Argentina y Alemania.

3.- Los pedidos de autorización en el lapso 1946-1957.

La nacionalización del Banco Central en el año 1946 lo puso en la órbita del Gobierno Nacional, al transformarse de banco mixto en entidad oficial; ello trajo como consecuencia que el Instituto Emisor fuera designado órgano de aplicación de la Ley de Bancos y, en tal carácter, resolviera sobre los pedidos de autorización para funcionar como banco en el país (art.1º del Decreto Ley N°14962/46).

El régimen bancario vigente en esa época, en que los depósitos eran recibidos por los bancos como mandatarios

(1) Banco Central de la República Argentina.-Memoria Anual, año 1939. (pág. 37/38)

del Banco Central, y el otorgamiento de créditos dependía del monto del redescuento que dicha Institución asignaba, impuso un paréntesis al interés de abrir nuevas entidades bancarias.

El cambio gubernamental de septiembre de 1955 abrió nuevas perspectivas y, al año siguiente, se autorizó la apertura en Buenos Aires de una sucursal de banco extranjero de origen japonés; poco después, en 1957, otra uruguaya. (2)

4.- Mayor liberalidad al iniciarse el régimen del Decreto Ley N° 13127/57.

El reordenamiento bancario introducido por el Decreto ley N° 13127/57, que liberó la utilización de los depósitos por los bancos receptores, produjo una afluencia de numerosas solicitudes y consultas referentes a la creación de nuevos bancos en el país. Entre ellas, los pedidos de instalación de sucursales -que fueron autorizados en 1958- de una casa bancaria de origen alemán y otra brasileña, esta última condicionada a la reciprocidad de tratamiento para la apertura de una filial del Banco de la Nación Argentina en la ciudad de Río de Janeiro (3).

Al año siguiente se permitió la instalación de sendas sucursales de dos entidades uruguayas, y entró en liquidación la casa bancaria del mismo origen que había sido incorporada en 1957 (4).

En 1960 fueron habilitadas las cuatro sucursales de bancos extranjeros mencionados precedentemente y se

(2) Banco Central de la República Argentina.- Memoria Anual, año 1957. (págs. 88/89)

(3) id.- año 1958. (págs. 86/87)

(4) id.- año 1959. (págs. 59/61)

autorizó la instalación en la Capital Federal de la filial de un banco norteamericano (5).

5.- Restricciones y reglamentación.

A pesar que desde 1958 el Banco Central resolvió no considerar nuevos proyectos relativos a la apertura de bancos en la ciudad de Buenos Aires, se excluyeron aquellos casos especiales que interesasen evidentemente a la política económico-financiera del Gobierno de la Nación, motivo invocado al cursarse los cinco pedidos mencionados en el párrafo anterior.

En el mes de julio de 1962 se operó el vencimiento de tal resolución y, a fin de obviar el obstáculo que para algunos proyectos significaba el carácter general de aquella medida suspensiva, se decidió no prorrogarla y, en cambio, reemplazar las anteriores normas en materia de autorizaciones por una reglamentación más rigurosa. Ésta fue aprobada el 30 de agosto de 1962, y se refería tanto al establecimiento de nuevos bancos privados -del país y del extranjero- como a la habilitación de filiales de entidades en funcionamiento, elevando los capitales mínimos requeridos para instalarse en la Capital Federal de m\$ⁿ 100 a m\$ⁿ 600 millones.

Como condición general para autorizar nuevos bancos de cualquier origen, la acción a desarrollar por la entidad a crearse no podría circunscribirse a beneficiar solamente a un grupo de sectores económicos o de actividades que se desarrollasen en torno a un cierto número de renglones de la producción y el comercio. Tampoco se admitía que se limitara a apoyar a grupos sociales, raciales o gremiales,

(5) Banco Central de la República Argentina -Memoria Anual, año 1960. (pág. 56)

tanto nacionales como de determinadas colectividades extranjeras.

En especial, para la consideración de solicitudes de radicación de bancos extranjeros, se dispuso además que:

a) Será indispensable que la casa a instalarse en territorio nacional cuente con reales posibilidades de constituirse en un vehículo de sustanciales aportes financieros del exterior o de desarrollar una eficiente acción promotora de nuevas exportaciones hacia el país o los países a que se halle vinculada.

b) En los casos de bancos oficiales extranjeros, podrá también quedar supeditada a la conveniencia de instalar una filial de un banco oficial argentino en el país de origen del solicitante, en cuyo caso deberá formalizarse con las respectivas autoridades extranjeras el pertinente convenio por el que se asegure la instalación y el funcionamiento del banco argentino en las mismas condiciones a estipularse para el establecimiento del banco del exterior en la Argentina.

c) Por principio, no se autorizará la instalación de más de un banco de un determinado país extranjero, salvo casos muy especiales que interesen evidentemente a la política económica financiera del Gobierno Nacional.

d) Los bancos procedentes del exterior deberán radicar en el país capital auténticamente extranjero, en las divisas que determine el Banco Central, por un importe equivalente al capital mínimo en pesos moneda nacional establecido por las disposiciones en vigencia.

Mientras rigió tal reglamentación no se autorizó la instalación de nuevas sucursales de bancos extranjeros,

aunque -en cierta medida- se permitió la expansión de las existentes dentro del territorio nacional. Asimismo, se observó la absorción de filiales de bancos del exterior por entidades constituidas en el país; de esta manera, se fusionaron con bancos nacionales las sucursales (en la Argentina de un banco de origen francés y dos uruguayos.

6.- Las entidades extranjeras frente a la Ley N° 18061.

La Ley N° 18061 (llamada de Entidades Financieras), dictada en enero de 1969, estableció que las entidades comprendidas en ella no podrán iniciar sus actividades sin previa autorización del Banco Central, salvo en el caso de entidades extranjeras que deberá ser concedida por decreto del Poder Ejecutivo Nacional a propuesta del Instituto Emisor (art. 9°).

Tal autorización -dice la misma Ley- quedará condicionada a que puedan favorecer las relaciones financieras y comerciales con el exterior, y si se tratare de entidades oficiales, podrá supeditarse a la concertación de convenios con el país de origen.

La intervención del Poder Ejecutivo, de acuerdo con normas vigentes en el país con anterioridad (Ley N° 12156) y en la mayoría de las leyes extranjeras similares, se justifica por la trascendencia de la medida, en cuya ponderación actúan otros elementos distintos a los que son habituales en la autorización de las restantes entidades (6).

7.- Modificaciones a las normas reglamentarias.

La sanción de dicha Ley obligó al Banco Central a

(6) Exposición de motivos de la Ley N° 18061.

introducir modificaciones, ajustadas a ella, a las normas reglamentarias vigentes con anterioridad; con fecha 11 de marzo de 1970 se sustituyeron algunas de las disposiciones en vigor desde el 30 de agosto de 1962 (actualizadas al 28 de diciembre de 1965).

Estas reformas fueron objeto de críticas, por juzgarse que constituyen un ablandamiento de las condiciones anteriores, en contradicción con la política y la actitud general de la Ley N° 18061 en materia de banca nacional y extranjera.

En efecto, se dice que si bien la autorización de nuevas casas de bancos foráneos sólo podrá ser concedida por decreto del Poder Ejecutivo y no por decisión del Banco Central, ya no se exige que el banco "cuente con reales posibilidades de constituirse en un vehículo de sustanciales aportes financieros del exterior o de desarrollar una eficiente acción promotora de nuevas exportaciones"; sólo se requiere que "puedan favorecer las relaciones financieras y comerciales con el exterior" (7).

Sin embargo, la "Exposición de motivos de la Ley" (art. 9°) expresa textualmente que la acción de las entidades extranjeras "debe traducirse en el aporte de corrientes financieras del exterior o en el crecimiento de nuestras exportaciones hacia otros países".

8.- Significación actual de las sucursales de bancos extranjeros.

Los doce bancos constituidos legalmente en países extranjeros con sucursales en la Argentina, que actualmente (7) "La Nación", editorial del 13/4/970. En igual sentido se expresa el Colegio de Graduados en Ciencias Económicas en su nota al Presidente del B.C.R.A. de la misma fecha. Boletín Informativo del Colegio (Bs.As. mayo de 1970), págs. 21/22.

operan, son los siguientes:

B a n c o :	Año de habilitación en el país
de Londres y América del Sud.....	1863
Francés e Italiano para la A.del Sud.	1912
Holandés Unido.....	1914
Italo Belga.....	1914
First National City Bank.....	1914
The First National Bank of Boston....	1917
The Royal Bank of Canada.....	1919
di Napoli.....	1930
The Bank of Tokyo Ltd.....	1956
do Brasil.....	1960
Alemán Transatlántico.....	1960
Bank of America N.T. & S.A.....	1960

Su importancia relativa se halla reflejada en el siguiente Cuadro, comparativo con las demás entidades bancarias (al 30.6.970):

	Préstamos	Depósitos	Capit. y Reserv.	Operac. en moned. extranjer.	
				Debe	Haber
(en p o r c i e n t o s)					
Sucursales de bancos extranjeros.....	9,9	12,7	10,1	34,2	34,7
Demás bancos del país...	90,1	87,3	89,9	65,8	65,3
Total:	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: B.C.R.A.-Boletín Estadístico, julio de 1970.

Las entidades netamente extranjeras representan la décima parte de la responsabilidad del conjunto del sistema bancario argentino y del volumen de préstamos; captan el 12,7 % de los depósitos, y en el movimiento de operaciones con el exterior los saldos indicativos demuestran que alrededor de un tercio se financian con su intervención.

SEGUNDA PARTE

I - LA NACIONALIDAD EN EL DERECHO COMPARADO

1.- La nacionalidad de las personas físicas y de los entes jurídicos.

La distinción existente en la legislación bancaria argentina entre entidades nacionales y extranjeras, y los diversos orígenes de estas últimas, exige considerar los criterios vigentes sobre "nacionalidad".

Con respecto a las personas físicas los países europeos en general determinan que es la filiación ("jus sanguinis") la que origina la nacionalidad. Por su parte, los países de inmigración han adoptado el principio que la nacionalidad se adquiere por el lugar de nacimiento ("jus soli"). Dejamos de lado la posibilidad legal de otorgar a un extranjero los derechos y privilegios de los naturales de un país, total o parcialmente, puesto que la "naturalización" no puede considerarse como el medio normal de adquirir una determinada nacionalidad.

Pero cuando se trata de personas jurídicas, la doctrina entra en una serie de disquisiciones que lleva a los autores a diferentes conclusiones para establecer su nacionalidad. Dentro de las personas jurídicas, nos interesa analizar en particular a las sociedades comerciales, -que es la forma más común de reunir capitales de la magnitud necesaria para instalar un banco (1)-, y el derecho positivo que les es aplicable.

(1) La tradicional figura del banquero individual de la Edad Media, que supervivió en ciertos países de Europa y América del Norte hasta principios del siglo XX, prácticamente ha desaparecido. Por esta razón centramos nuestro análisis en los bancos constituidos como sociedades comerciales.

2.- Las sociedades comerciales frente a la doctrina.

Distinguidos jurisconsultos le niegan nacionalidad a las sociedades comerciales, pues sostienen que "la verdadera nacionalidad crea una relación de orden político entre un individuo y un Estado" y que "solamente el individuo, la persona física, es susceptible de poseer una nacionalidad" (2).

En sentido contrario, la mayoría de la doctrina y jurisprudencia de los países del grupo continental europeo admite la nacionalidad de las sociedades.

En los países anglosajones, como también en Brasil, Cuba, Guatemala y U.R.S.S. no se plantea el problema de la nacionalidad de las personas jurídicas, puesto que las regula por el derecho del país donde han sido incorporadas (tesis de la "incorporation").

3.- Diversas teorías sostenidas en la materia.

Quienes sostienen que debe atribuirse nacionalidad a las sociedades, establecen que su constitución y funcionamiento ha de sujetarse a su ley nacional. Mas los criterios para determinarla no son coincidentes, pues podemos distinguir principalmente los siguientes:

a) Algunos autores consideran que la sociedad, siendo una ficción legal, no puede tener otra nacionalidad que la que le confiere las leyes del país donde ha sido constituida. Ello permite a los fundadores adoptar la nacionalidad que les resulte más ventajosa y evitar así las obligaciones de las leyes de la nación donde desean operar.

(2) Balestra, Ricardo R.- op. cit., pág. 10

b) Otro sistema les confiere la nacionalidad del país donde se encuentra su centro de explotación, el que no deja de tener sus inconvenientes. Las sociedades pueden tener establecimientos en muchos países; cómo determinar cuál es el principal? Si puede fijarse en un momento dado, según sea la evolución de los negocios, posteriormente el centro de explotación puede desplazarse a otra jurisdicción.

Esta teoría fue la adoptada por el antiguo Código de Comercio italiano (art. 230) y por la ley belga de 1873 (art. 129).

c) La teoría de la autorización, que supedita el estatuto regulador de la sociedad al derecho vigente en el país al que se incorpora.

Es el criterio anglosajón antes señalado, consecuencia de que, siendo la persona jurídica una ficción de la ley, debe el comienzo de su existencia a la autorización del Estado (3).

d) La nacionalidad de los socios determina a su vez la de la sociedad.

Este principio tiene el inconveniente común de las sociedades de capital cuyos miembros tienen nacionalidades diferentes, en especial las sociedades anónimas que fundamentalmente son asociaciones de capitales independientes de las personas que los aportan (4).

e) Como variante al criterio anterior, podemos señalar el que Thaller ha sostenido como atributivo de la

(3) Balestra, Ricardo R.- op.cit., pág. 16

(4) Vico, Carlos M.- "Curso de Derecho Internacional Privado, Tº III, págs. 194 y 197.

nacionalidad; la propiedad del capital y la nacionalidad de los socios (5).

Este sistema ha sido adoptado por la legislación sueca sobre sociedades anónimas al disponer que "todos sus fundadores deben ser ciudadanos suecos que residan en Suecia, o sociedades suecas".

f) El lugar de suscripción de las acciones como determinante de la nacionalidad de la sociedad, fue la teoría formulada por Pineau en 1839.

En la práctica se suscitan diversas situaciones que hacen insuficiente tal concepción, en especial cuando el carácter multinacional de los capitales que se aportan, requeridos en distintas plazas, dificultan la aplicación de dicha teoría.

g) En los países que siguen el sistema del domicilio se considera a la sede social como determinante del mismo para regular el estatuto en los aspectos de organización, calidad comercial y reconocimiento extraterritorial de la sociedad. Al hacer prevalecer la sede social se plantea el interrogante de cuál es ella. Para determinarla puede considerarse: el lugar dado por el acta constitutiva; el establecido en el estatuto; donde se encuentra la dirección general; la localidad en que se reúnen los accionistas; donde se lleva la contabilidad; el centro real de explotación (6).

El criterio de la sede estatutaria es seguido por la doctrina de la incorporación del derecho anglosajón, por los Países Bajos y el Código Comercial italiano de 1942.

(5) Thaller, Edmond.- "Traité élémentaire de Droit Commercial" (París, 1916)

(6) Phelps, Clyde W.- "Le mouvement de l'extension des banques américaines à l'étranger et principalement en France" (Toulouse, 1924) pag. 24.

Las leyes alemana, belga, francesa y luxemburguesa siguen el principio de la sede real, es decir, donde se hallan los órganos de administración.

h) El sistema del "control" que determina la nacionalidad de una sociedad por el predominio de los intereses que ella representa, apareció a partir de la primera guerra mundial (1914) y fue adoptado por los tribunales de Francia, Alemania e Inglaterra cuando se trató de confiscar los bienes sociales si la dirección o la mayor parte de los capitales estaban en manos enemigas.

Este principio encontró su consagración internacional al ser incorporado al Tratado de Paz de Versailles (art. 297, inciso b) y a los Tratados análogos (de Saint-Germain, de Neuilly y de Trianon), al establecer que:

"Las Potencias Aliadas o Asociadas se reservan el derecho de retener y de liquidar todos los bienes, derechos e intereses pertenecientes, a la fecha de la puesta en vigor del Tratado, a alemanes (a dependientes del antiguo Imperio de Austria y búlgaros) o de sociedades controladas por ellos en sus territorios, en sus colonias,....."

Durante la segunda guerra mundial (1939) la teoría del control fue aplicada en forma casi universal, aún en aquellos países que en la primera contienda se habían mostrado reacios a seguirla (Estados Unidos, España, etc.)

4.- Peligros de la superposición de reglamentaciones.

Si bien el Derecho Comparado posterior a ambas guerras mundiales ha tendido a abandonar -en cierta medida- la teoría del control, la diversidad de legislaciones en materia

de nacionalidad hace que a una misma sociedad se le pueda encasillar en varios regímenes, que pueden afectar tanto a su funcionamiento cuanto a los alcances de las reglamentaciones que cada Estado dicte para ordenar o controlar la actuación de sociedades extranjeras en su territorio o de entidades locales con casas en el exterior.

La superposición de disposiciones de distintos orígenes y con diferentes objetivos, ya sean de carácter funcional, técnico o de política monetaria, representa un peligro potencial capaz de crear situaciones contradictorias que podrían afectar legítimos intereses.

II - EL REGIMEN DE LA NACIONALIDAD DE LAS SOCIEDADES EN LA LEGISLACION ARGENTINA

1.- Las personas jurídicas extranjeras en el Código Civil.

El artículo 33 del Código Civil de Velez Sarsfield definía como personas jurídicas las que, de una existencia necesaria, o de una existencia posible, son creadas con un objeto conveniente al pueblo. Dentro de ellas comprendía "las sociedades anónimas, bancos, compañías de seguros y cualesquiera otras asociaciones que tengan por principal objeto el bien común, con tal que posean patrimonio propio y sean capaces, por sus estatutos, de adquirir bienes, y no subsistan de asignaciones del Estado" (inciso 5º, in fine).

A continuación el artículo 34 reconoce el carácter de personas jurídicas a "los Estados extranjeros, cada una de sus provincias, municipios, los establecimientos, corporaciones o asociaciones existentes en países extranjeros, y que existieren en ellos con iguales condiciones que las del artículo anterior".

Por lo tanto, las personas jurídicas extranjeras que según las leyes de sus respectivos países no requieren autorización estatal para funcionar, tampoco la habrían de necesitar cuando se instalen en nuestro país (1), aunque la jurisprudencia ha sido contradictoria en esta materia.

2.- Las disposiciones vigentes en el Código de Comercio.

En el Código de Comercio que rige desde 1890, se refieren a entidades extranjeras sus artículos 285, 286 y

(1) Vico, Carlos M.- op.cit., Tº III, págs. 77 y sig.

287, al legislar respectivamente sobre:

- a) Realización de actos aislados de comercio en el país;
- b) Cuando fueren constituidas para ejercer su comercio principal en la Argentina; y,
- c) Si establecieren en la República sucursal o cualquier especie de representación social.

Analicemos cada una de dichas disposiciones.

3.- Las sociedades legisladas en el art. 285 del C. de Comercio.

El artículo 285 del Código de Comercio establece que "las sociedades legalmente constituidas en país extranjero, que no tuviesen asiento, sucursal o cualquier especie de representación social en la República podrán, sin embargo, practicar en ésta los respectivos actos de comercio que no sean contrarios a la ley nacional".

La mera realización de actos de comercio en la Argentina desde su propio país sin habitualidad ni constitución de representación, pueden efectuarse sin llenar requisito alguno. Salvo casos aislados, la jurisprudencia ha aplicado en forma literal dicho texto.

4.- Los casos previstos en el art. 286 originario del C. de Comercio.

En su redacción originaria el artículo 286 del Código de Comercio disponía que "las sociedades que se constituyan en país extranjero para ejercer su principal comercio en la República serán consideradas para todos sus efectos como sociedades nacionales, sujetas a las disposiciones de este Código".

Es decir, que asimilaba a las sociedades constituidas

en el exterior para ejercer su principal comercio en el país a las argentinas, lo que dió lugar a interpretaciones diversas. Por un lado, que podían actuar sin necesidad de inscripción, registro y publicidad; por el otro, que debían someterse "in totum" al derecho argentino por lo cual debían llenar tales requisitos, lo que significaba constituirse prácticamente de nuevo en el país.

En una nación necesitada de capitales, receptora de aportes extranjeros para el proceso de su desarrollo (ferrocarriles, transportes, comunicaciones, explotación petrolera, etc.), toda traba podía significar el desaliento de los inversores. Varias sociedades extranjeras organizadas para explotar negocios en la Argentina presentaron sus estatutos al Gobierno, solicitando personería jurídica; otras gestionaron ante los tribunales la inscripción de sus documentos constitutivos en el Registro Público de Comercio. Las decisiones administrativas y judiciales fueron contradictorias (2).

Asimismo, al referirse la disposición legal a "ejercer su principal comercio en la República" existe la dificultad ya mencionada anteriormente para establecer -en algunos casos- dónde se halla el centro de explotación.

5.- Modificación del art. 286 del C. de Comercio.

El afán de salvar aquellas situaciones determinó la sanción de la Ley N° 3528 del 30 de septiembre de 1897, que modificó el artículo 286 del C. de C. dándole la siguiente redacción:

(2) Zeballos, Estanislao.- "Manual de Derecho Internacional Privado". (París, 1911) T° I pág. 415.

"Las sociedades que se constituyan en país extranjero para ejercer su comercio principal en la República, con la mayor parte de sus capitales levantados en ésta o que tengan en la misma su dirección central y la asamblea de socios, serán consideradas, para todos sus efectos, como sociedades nacionales, sujetas a las disposiciones de este Código".

De esta manera se produjo una tricotomía en el tratamiento de las sociedades extranjeras constituidas para ejercer su comercio principal en nuestro país, por aplicación del texto transcripto:

- a) si la mayor parte de sus capitales fueren levantados en la República; o
- b) si tienen en la Argentina su dirección central y la asamblea de socios; o
- c) si no llenaren algunos de dichos requisitos.

La primera de las alternativas introducidas constituye un hecho de carácter contingente, como es el lugar del levantamiento de los capitales. La segunda, corresponde al criterio argentino en materia de domicilio social, expresado en el artículo 44 del Código Civil.

Si no se dan ninguna de las alternativas agregadas al artículo 286 primitivo, las cuestiones planteadas con anterioridad pueden proseguir subsistiendo.

6.- Las sociedades extranjeras con sucursales en la Argentina.

Las sociedades constituidas en el exterior con sucursal o representación en la Argentina son objeto de consideración en el artículo 287 del C. de C., que dice:

"Las sociedades legalmente constituídas en país extranjero
 "que establecieren en la República sucursal o cualquier es-
 "pecie de representación social, quedan sujetas, como las
 "nacionales, a las disposiciones de este Código, en cuanto
 "al registro y publicación de los actos sociales y de los
 "mandatos de los respectivos representantes y en caso de
 "quiebra a lo estatuido en el artículo 1385.

"Los representantes de dichas sociedades tienen para con
 "los terceros la misma responsabilidad que los administra-
 "dores de sociedades nacionales".

Tal redacción suscitó la cuestión de establecer si per-
 mitía el funcionamiento con prescindencia del requisito de
 la autorización para funcionar que, para las personas jurí-
 dicas en general, exige el artículo 45 del Código Civil.

7.- Carácter de la Ley N° 8867.

Ante el conflicto que se registró en Francia, con moti-
 vo de la instalación en París de una sucursal de un banco
 constituido en la Argentina, se planteó la cuestión de la
 reciprocidad de tratamiento (3).

Ello dió lugar a la sanción de la Ley N° 8867 del 6 de
 febrero de 1912, que trató de salvar los inconvenientes
 que había suscitado la aplicación del artículo 287 del C.
 de C. con respecto a las sociedades anónimas extranjeras.

Dice la mencionada Ley:

"Art. 1°.- Las sociedades anónimas, a que se refiere el
 "artículo 287 del Código de Comercio, funcionarán en la
 "Nación sin necesidad de autorización previa del Poder
 "Ejecutivo a condición de que comprueben, ante los jueces

(3) Zeballos, Estanislao.- op.cit. T° I pág. 428.

"competentes, que se han constituido de acuerdo a las leyes de sus países respectivos, e inscriban sus estatutos y documentos habilitantes en el Registro Público de Comercio.

"Art. 2º.- La disposición del artículo que antecede regirá desde la promulgación de esta ley, para las sociedades cuyo país de origen admita la reciprocidad".

La Ley N° 8867 revistió pues un doble carácter, aclarativo y complementario respecto del régimen establecido por el artículo 287 del C. de C. Especifica que se refiere solamente a las sociedades anónimas constituídas en el extranjero y, además, exigía el requisito de la reciprocidad en la materia(4).

En cuanto al tipo de reciprocidad la jurisprudencia señaló que "no requiere ser pactada por tratados, sino simplemente ser admitida por las naciones extranjeras por un acto espontáneo de ellas, que mediante el ejercicio de su propia soberanía quieran consentir en su territorio el funcionamiento de sociedades argentinas sin autorización de sus gobiernos" (5).

8.- El Código Civil modificado.

En virtud de la reforma del artículo 33 del Código Civil, vigente desde el 1º de julio de 1968 (6), las sociedades civiles y comerciales constituídas en el extranjero son personas jurídicas aunque no requieran, según sus leyes, autorización expresa para funcionar.

(4) Balestra, Ricardo R.- Op.cit., pág. 67

(5) Cámara Comercial de la Capital. Sentencia del 13/6/924. en Gaceta del Foro 1924, Tº I, pág. 267.

(6) Ley N° 17711.

En consecuencia, el régimen jurídico específico de las sociedades anónimas extranjeras, es el de los países a cuya legislación estén sometidas (según nacionalidad, incorporación o el criterio que se sigue en el país de origen), y no necesitan en la Argentina la autorización para funcionar, si aquel régimen no lo exige, sin limitación alguna de reciprocidad o cualquier otra.

Por lo tanto, cabe interpretar que -eliminado el requisito de la reciprocidad- la Ley N° 8867 reglamenta el art. 287 del C. de C., en cuanto establece que las sociedades anónimas extranjeras sólo deben acreditar su constitución legal e inscribirse en el Registro Público de Comercio, pues de lo contrario se verían impedidas de funcionar.

9.- Los Tratados de Derecho Internacional.

La circunstancia de que en nuestro país hayan funcionado o funcionen bancos de origen uruguayo y brasileño, hace conveniente referirnos a las disposiciones del Tratado de Derecho Comercial Internacional, suscripto en Montevideo el 12 de febrero de 1889 y reformado por el Tratado de Derecho Comercial Terrestre Internacional del 19 de marzo de 1940. Son países ratificantes la Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Paraguay, Perú y Uruguay.

El texto vigente determina que otorga la calidad de comerciante la ley del Estado en el cual tiene su domicilio comercial (art. 2°), el que se define como el lugar en que tiene el asiento principal de sus negocios. Agrega que, si constituyen -sin embargo- en otro u otros Estados, establecimientos, sucursales o agencias, se consideran domiciliados en el lugar donde funcionen, y sujetos a la

jurisdicción de las autoridades locales en lo concerniente a las operaciones que allí practiquen (art. 3º).

Es decir que tal domicilio local del establecimiento o sucursal no regula la constitución de la sociedad, ni el contenido del contrato social, las relaciones entre socios, ni afecta a la entidad a un nuevo reconocimiento por el Estado local (arts. 6º, 7º y 8º, primer párrafo). Mas, para el ejercicio de los actos comprendidos en el objeto de su institución, se sujetarán a las prescripciones establecidas por las leyes del Estado en el cual intentan realizarlos (art. 8º, segundo párrafo).

Por su parte, los representantes de la sociedad contraen para con terceros las mismas responsabilidades que los administradores de las sociedades locales (art. 8º, tercer párrafo).

En materia de jurisdicción, la competencia corresponde a los jueces del domicilio (art. 11º, primer párrafo); sin embargo, si se realizan en otro Estado operaciones que den mérito a controversias judiciales podrá ser demandada ante los jueces o tribunales del segundo (art. 11º, segundo párrafo).

10.- El Código Bustamante de Derecho Internacional.

Las principales disposiciones del Tratado de Montevideo resultan coincidentes -en general- con el Código Bustamante de Derecho Internacional Privado, que rige en quince naciones latinoamericanas que lo ratificaron entre 1928 y 1933. Entre ellas, sólo Bolivia y Brasil son partícipes de ambas Convenciones.

Los pocos artículos que no tienen coincidencia en su

redacción -en la materia que nos interesa- no presentan incompatibilidad en su eventual aplicación (7).

Sin embargo cabe destacar las disposiciones del Código Bustamante que sujetan al derecho territorial a las sociedades subordinadas a un régimen especial por razón de sus operaciones (art. 251) y, especialmente, la creación, funcionamiento y privilegios de los bancos de emisión y descuento (art. 253).

(7) Balestra, Ricardo R.- Op.cit., pág. 188

III - LAS ENTIDADES EXTRANJERAS EN LAS LEYES BANCARIAS ARGENTINAS

1.- Fiscalización de los bancos hasta 1935.

La primera Ley de Bancos argentina (N° 12156) fue promulgada el 28 de marzo de 1935. A esa fecha las funciones de contralor de las asociaciones civiles con personería jurídica y sociedades anónimas constituidas en la Capital Federal (o en los Territorios Nacionales), así como en las constituidas en países extranjeros que ejercieren su principal comercio en la República o establecieren en ella sucursales o cualquier otra especie de representación, estaban a cargo de la Inspección General de Justicia de la Nación (1).

Esta Repartición ejerció la fiscalización de los bancos en medida análoga que la de las demás personas jurídicas, es decir, en forma limitada por la escasez de medios y de personal especializado. Sin embargo, se preocupó por establecer un formulario de balances bancarios mensuales a fin de que las entidades dieran cumplimiento a las disposiciones de la Ley N° 5125 (2).

2.- Doble contralor impuesto por la Ley de Bancos.

La Ley N° 12156 no efectuó distinción alguna entre bancos nacionales y sucursales de bancos extranjeros establecidos en la Argentina.

Si bien dispuso que para desenvolver dichas actividades en el territorio de la República se requería la autorización previa del Poder Ejecutivo Nacional, luego de oír la opinión

(1) Decreto del Poder Ejecutivo Nacional del 27/4/923 (art. 2°)

(2) La Ley N° 5125, sancionada en 1907, dispuso que las sociedades anónimas, nacionales y extranjeras, remitieran trimestralmente sus balances, y mensualmente todos los bancos. La fórmula para éstos fue adoptada el 13/10/923 por Resolución del Ministerio de Justicia e I. Pública.

del Banco Central, su Decreto Reglamentario (N° 65227 del 8/8/935) declaró debidamente autorizados para funcionar a todos los establecimientos que habían participado en la formación del capital del Banco Emisor, dándose por cumplidas, en cuanto a los mismos, las condiciones exigidas por la Ley de Bancos (art.35).

Cabe agregar que, desde entonces, los bancos quedaron sujetos a un doble contralor; en materia de otorgamiento de personería jurídica, funcionamiento de las asambleas, observancia y modificación de normas estatutarias y disposiciones reglamentarias, a cargo de la Inspección General de Justicia de la Nación o Reparticiones similares de las provincias (arts. 3° y 26° del Decreto Reglamentario de la Ley de Bancos); en cuanto a las funciones de inspección, requerimiento de balances, informes y examen de registros, documentos y correspondencia, pasaron a la Inspección de Bancos del Banco Central (arts.12° y 13° de la Ley N° 12156 y disposiciones concordantes del Decreto Reglamentario).

3.- La radicación del capital de los bancos extranjeros.

La nacionalización del Banco Central realizada en 1946 trajo aparejada una profunda modificación del régimen bancario argentino, al otorgar la Nación su garantía por todos los depósitos de terceros hechos en los bancos, y disponerse que dichos depósitos fueran recogidos por cuenta y orden del Instituto Emisor como meros mandatarios (Decreto Ley N° 11554/46).

La nueva política adoptada se reflejó en el Decreto Ley N° 14962/46 del 24/5/946 sobre "régimen de depósitos y bancos", en el cual se innovó en materia de bancos extranjeros. Su art. 3° rezaba así:

"El Banco Central de la República Argentina podrá exigir
 "en cualquier momento a los bancos extranjeros que tengan
 "instaladas o deseen abrir casas en el país, como condi -
 "ción del mantenimiento o concesión de la autorización pa
 "ra funcionar como tales, la efectiva y permanente radica
 "ción de los capitales asignados a las casas locales, cuyo
 "monto mínimo podrá fijar en cada caso el Banco Central
 "de la República Argentina.

"En el caso de bancos oficiales extranjeros existentes, o
 "que desearan instalarse en el futuro, el Banco Central de
 "la República Argentina podrá supeditar el mantenimiento o
 "concesión de la autorización para operar a la concertación
 "de convenios con el país de origen".

Por lo tanto, el Banco Central quedó facultado para:

a) Otorgar la autorización para funcionar como banco,
 abrir nuevas filiales o cerrar las existentes, tanto en los
 casos de entidades privadas nacionales como extranjeras
 (art. 1º).

b) Exigir la asignación de capitales mínimos a cada
 casa instalada o a abrir en el país por bancos extranjeros.

c) Condicionar el mantenimiento para funcionar, a la
 efectiva y permanente radicación de los capitales asigna-
 dos a las casas locales.

d) En el caso de bancos oficiales extranjeros, supedi-
 tar tal autorización a la concertación de convenios con el
 país de origen.

En los demás aspectos, a las entidades extranjeras les
 eran aplicables las disposiciones que regían para todos
 los bancos en general.

4.- Ratificación de la exigencia de la radicación del capital.

El ordenamiento de la legislación bancaria dispuesto en 1949 (Ley N° 13571), dió lugar a la sanción del Decreto N° 25120 del 8 de octubre de 1949 por el cual las disposiciones sobre régimen de garantía de los depósitos y de las actividades bancarias quedaron refundidas en una nueva "Ley de Bancos".

El artículo 3° del Decreto Ley N° 14962/46 pasó a ser 4° en el texto ordenado, con la siguiente redacción:

" Los bancos extranjeros que tengan instaladas o de-
 "seen abrir casas en el territorio de la República, debe-
 "rán radicar efectiva y permanentemente en el país los ca-
 "pitales asignados a las casas locales, cuyo monto mínimo
 "podrá fijar en cada caso el Banco Central. La falta de
 "cumplimiento de este requisito podrá dar lugar al retiro
 "de la autorización concedida.
 "En el caso de bancos oficiales extranjeros existentes, o
 "que desearan instalarse en el futuro, el mantenimiento o
 "concesión de la autorización para operar podrá supeditarse
 "a la concertación de convenios con el país de origen".

La facultad otorgada al Banco Central que era potesta-
 tiva en materia de exigencia de la radicación de los capi-
 tales asignados, pasó a ser imperativa.

5.- El Decreto Ley N° 13127/57 y la Ley de Entidades Finan-
 cieras.

A fines del año 1957 se dictaron las normas tendientes a normalizar el régimen de los depósitos bancarios, elimi-
 nando las disposiciones relativas a la incautación de los depósitos privados operada desde 1946.

En consecuencia, se procedió al reordenamiento de las actividades de los bancos, dictándose el Decreto Ley N° 13157/57 del 22 de octubre de ese año, cuyo artículo 3° reprodujo casi literalmente la disposición antes transcrita del Decreto N° 25120/49 (Ley N° 13571).

La circunstancia de que la Ley N° 18061, actualmente en vigor desde enero de 1969, denominada "de Entidades Financieras", reproduce la exigencia de la radicación en el país de los capitales asignados a las entidades extranjeras (art. 9°), nos induce a considerar seguidamente este aspecto del régimen vigente.

TERCERA PARTE

I - LA EXIGENCIA DE LA RADICACION DE LOS CAPITALES ASIGNADOS A LAS SUCURSALES DE BANCOS EXTRANJEROS

1.- La función de garantía del capital y las reservas bancarias.

Las legislaciones bancarias tienden, en general, a otorgar seguridades a los depositantes mediante la exigencia de un capital mínimo, la obligación de constituir reservas, estableciendo la proporción que debe guardar la responsabilidad propia en relación con las obligaciones, o prescripciones con respecto al empleo del capital y de las reservas.

La primitiva Ley de Bancos argentina, del año 1935, no contenía disposición alguna referente al capital mínimo necesario para operar, pero el acelerado ritmo de crecimiento de las obligaciones bancarias puso de relieve la urgencia de adoptar medidas "para que el capital y las reservas de los bancos cumplan adecuadamente su función de garantía, y representen una proporción razonable del volumen de los depósitos" (1).

2.- El problema de la radicación de los activos.

Otras circunstancias pusieron de manifiesto la necesidad de vigilar también la radicación de los activos bancarios.

Las medidas sobre bloqueo de fondos adoptadas por diversas naciones, a raíz de la Segunda Guerra Mundial iniciada en 1939, hicieron que sucursales argentinas de bancos extranjeros con Casa Matriz en países involucrados en el conflicto -directamente o por invasión-, sufrieran la

(1) Banco Central de la República Argentina.- Memoria Anual, año 1941. (págs. 62/63).

confiscación de los activos que poseían en jurisdicción controlada por países enemigos. "En 1940 el Banco Central debió intervenir activamente en las gestiones que varias entidades se vieron precisadas a realizar para obtener la liberación de fondos radicados fuera del país" (2).

En aquel entonces se dispuso por un lado radicar en las cuentas en el exterior del Instituto Emisor las divisas que debieran acreditarse en el extranjero a las entidades afectadas y , por otro, la restricción de créditos otorgados en el país con el respaldo de garantías existentes fuera de él cuando el monto de los préstamos no guardaba relación adecuada con la responsabilidad local. Todo ello con el propósito de reducir los riesgos que significaba el mantenimiento de activos o garantías radicados en zonas afectadas por confiscaciones o bloqueos.

Asimismo, en 1940 fueron embargadas las divisas que poseía en Estados Unidos la sucursal argentina de un banco de nacionalidad uruguaya, por acción de un acreedor de la Casa Matriz (3).

La magnitud de un embargo de esa naturaleza, si no se repusieran los fondos mediante remesas de la sede central, no cabe duda que significaría una disminución de la responsabilidad local frente al volumen de las obligaciones en la Argentina.

3.- La garantía integral de los depósitos.

La reestructuración bancaria de 1946 dio la oportunidad de incorporar a la legislación la ya comentada disposición

(2) Banco Central de la República Argentina.- Memoria Anual, año 1941. (págs. 63/64)

(3) Micele, Antonio.- "La radicación efectiva en el país de los activos bancarios". (Bs.As., 1943), pág.7.

sobre "la efectiva y permanente radicación de los capitales asignados a las casa locales" de bancos extranjeros (art. 3º del Decreto Ley N° 14962/46).

Al establecerse simultáneamente la garantía integral de los depósitos por el Estado, pareciera que la preocupación de su seguridad pudiera quedar relegada, aunque sí debía interesarle al mismo Banco Central vigilar los riesgos en su carácter de principal acreedor que asumió desde dicho momento (4).

Así lo recuerda dicha Institución en su Memoria correspondiente al año 1949 cuando señala que "se han reiniciado con éxito las gestiones para que los bancos extranjeros procedan en medida razonable al aumento de su responsabilidad local, la cual, al desempeñar una función de garantía para este Banco, es por otra parte uno de los elementos que gradúa el volumen de recursos que se les facilita para la continuidad de su giro". Este último párrafo se refiere, sin duda, a los límites de redescuento que asignaba a cada entidad.

4.- Imprevisión del Código de Comercio.

En el Capítulo anterior ha quedado establecido que la Ley de Bancos N° 13571, el Decreto Ley N° 13127/57 y la Ley de Entidades Financieras N° 18061, mantuvieron en líneas similares la disposición referente a la radicación en el país de los capitales asignados a las casas locales de las entidades extranjeras. A este respecto nos queda por analizar si es suficiente garantía para los acreedores locales dicha norma, tomada en su forma literal.

(4) Micele, Antonio.- "La seguridad de los depósitos bancarios", en Revista de Ciencias Económicas (julio-septiembre de 1959), pág. 271.

El capital asignado a las sucursales de entidades extranjeras que se establecieron en la República, representa generalmente una proporción del capital accionario de la Casa Matriz. Nuestro Código de Comercio no exige tal asignación, pero es suficiente un simple asiento de contabilidad (debitando la cuenta "Casa Matriz" y acreditando la de "Capital asignado") para que en el balance de cualquier sucursal figure una cifra de mayor o menor magnitud como capital asignado, sin que ello signifique la radicación efectiva de un solo centavo en el país.

En materia de bancos, ello fue señalado con acierto por Muratti al expresar que "cuando no existe una ley que regule el funcionamiento de los bancos extranjeros éstos no ofrecen garantías suficientes a los depositantes..... v.gr.: tal ocurría con muchos bancos establecidos en la Argentina cuya responsabilidad era más nominal que real" (5).

5.- El requerimiento de capitales mínimos.

Cuando en 1946 la segunda Ley de Bancos facultó al Banco Central a fijar, en cada caso, el monto mínimo a exigir para los capitales asignados a los bancos extranjeros existentes y los que desearan establecerse en lo futuro, se planteó por primera vez el interrogante de cuál debería ser la magnitud de tal capital.

Sin definirse con exactitud, las Memorias del Banco Central correspondientes a los años 1949 y 1951 al señalar su preocupación por lograr el refuerzo de los capitales y reservas de los bancos en general, menciona como

(5) Muratti, Natalio.- "Elementos de Ciencia y Técnica Bancarias".- Primera Parte (Bs.As. 1942), pág. 93.

procedimiento eficaz obtener la radicación local de buena parte de las utilidades realizadas. "Asimismo, se estimó oportuno indicar a los bancos la necesidad de destinar a reserva legal un porcentaje de sus utilidades superior al mínimo del 10 % establecido por la Ley de Bancos, el que no deberá ser inferior al 20 %" (6).

Recién en 1958, aunque algo tímidamente, el Banco Central fijó -por vía reglamentaria- los capitales mínimos exigibles para autorizar la constitución de nuevos bancos privados en general.

6.- El refuerzo de la responsabilidad con la constitución de reservas.

Sería difícil exigir el aumento del capital asignado a las sucursales locales de bancos extranjeros, si las casas matrices en el exterior no estuvieren en condiciones de incrementar el capital accionario.

En muchos países de banca tradicional es común sostener que el problema del capital bancario no es meramente una cuestión de "cuanto más capital tanto mejor"; más bien es de cuánto, y por qué razones o propósitos. Mientras que desde el punto de vista del depositante se puede preferir el monto máximo de capital como protección contra los riesgos inherentes a los negocios, el accionista querrá operar con un capital tan pequeño como sea posible para obtener la máxima ventaja de los ingresos por inversión de los fondos propios y de terceros depositantes (7).

Por esta razón resulta más factible, como lo ha hecho

(6) Banco Central de la República Argentina. Memoria Anual, año 1951 (pág. 69).

(7) Crosse, Howard D.- "Management Policies for Commercial Banks", Cap. IX: "Capital Adequacy". (U.S.A., 1962) págs. 157/190.

y lo hace el Banco Central argentino, influir para que las ganancias locales refuercen las reservas bancarias.

Tal procedimiento es apropiado a las circunstancias, pues también los bancos nacionales de Estados Unidos -en el período 1945/1961- obtuvieron cerca del 89% de su nuevo capital por retención de ganancias y alrededor de su quinta parte fue bajo la forma de dividendos capitalizados (8).

El resultado obtenido con tal política, tendiente a que la responsabilidad guarde una relación adecuada con el volumen creciente de los depósitos, puede verse en las cifras siguientes que corresponden al conjunto de las sucursales en el país de los bancos extranjeros:

	Nº de bocs.	Capital asignad. (1)	Reservas acumul. (2)	Respons. total (1)+(2)=(3)	Depósitos (4)	% de $\frac{3}{4}$
		(en millones m\$ _n)				
30.6.1940...	12	79,4	8,1	87,5	814,7	10,7
30.6.1945...	11	85,4	22,0	107,4	1388,1	7,7
30.6.1950...	9	95,7	53,4	149,1	3470,7	4,3
30.6.1955...	9	142,7	180,5	323,2	5788,6	5,6
30.6.1960...	14	429,2	884,8	1314,0	22941,8	5,7
30.6.1965...	14	801,0	4897,4	5698,4	78674,8	7,2
30.6.1970 °	12	1951,0	18940,8	20891,8	229477,6	9,1

Fuentes: B.C.R.A.- Boletines Estadísticos

En la década de los años 40 la proporción entre responsabilidad y depósitos bajó de 10,7 a 4,3%. Cabe recordar que desde 1946, los bancos recibían los depósitos como meros mandatarios del Banco Central, -situación que se prolongó hasta 1957-, lo que les restaba interés en ampliar su clientela de depositantes y su responsabilidad local.

Con la sanción del Decreto Ley N° 13127/57, que devolvió a las entidades bancarias el manejo de sus depósitos,

(8) Lindow, Wesley.-"Bank Capital and Risk Assets", en The National Banking Review, september 1963 (pág.37)

° En este Cuadro, dado que predominan los datos en m\$_n, los pesos Ley N° 18188 han sido convertidos a aquella unidad por razones de uniformidad.

y la intensificación del control del Banco Central para que se aumentara la responsabilidad, aquella relación fue mejorando hasta llegar al 9,1 %. Pero lo que deseamos destacar, en apoyo a lo señalado precedentemente, es la enorme diferencia entre el crecimiento de las reservas con respecto a los capitales asignados; éstos aumentaron 3,5 veces entre 1960 y 1970, mientras que las reservas se incrementaron en más de 20 veces en el mismo lapso.

Por otra parte, señalemos que la cifra de los capitales asignados responden a los tipos de cambio vigentes al momento de su radicación en el país, mientras que las reservas acumuladas y el volumen de depósitos se hallan influenciadas por los efectos de la inflación.

7.- Insuficiencias de la legislación.

Por lo pronto, frente al procedimiento seguido generalmente para aumentar la responsabilidad, cabría observar que la legislación -en materia de su radicación- resulta insuficiente al hablar sólo de los "capitales asignados" sin hacer referencia a las "reservas".

Pero qué necesitan los acreedores locales de una entidad extranjera para hacer efectivos sus créditos, que se encuentren radicados en el país el capital y las reservas o un activo suficiente para respaldar el pasivo a su favor?

El artículo 7° de nuestra Ley de Quiebras (9) establece al respecto:

"La declaración de quiebra pronunciada en país extranjero, no puede invocarse contra los acreedores que el fallido tenga en la República, ni para disputarles derechos que

(9) Ley N° 11719 del 27/9/933. El art. 7° corresponde al art. 1385 del Código de Comercio, mencionado en el art. 287 del mismo Código.

"pretendan tener sobre los bienes existentes dentro del territorio, ni para anular los actos que hayan celebrado con el fallido.

"Declarada también la quiebra por los tribunales de la República, no se tendrá en consideración a los acreedores que pertenezcan al concurso formado en el extranjero, sino para el caso de que pagados íntegramente los acreedores de la República, resultare sobrante".

A su vez la Ley N° 18061 (de Entidades Financieras), en su art. 9°, expresa que "los acreedores en el país gozarán de privilegio sobre los bienes que esas entidades (se refiere a las extranjeras) posean dentro del territorio nacional".

Es sabido que las funciones principales de los bancos de depósitos y descuentos consisten en recoger fondos en forma de depósitos y otorgar préstamos, siendo de su esencia que aquellos representen un monto importante frente a la responsabilidad de cada entidad.

La magnitud que pueden alcanzar las obligaciones bancarias ha hecho que el Banco Central, en uso de sus facultades reglamentarias, estableciera que el capital y las reservas representen en conjunto como mínimo el 10 % del total de los depósitos recogidos (10).

Por lo tanto, si se cuidara únicamente la radicación del capital y de las reservas, se haría ilusoria la garantía de los acreedores locales en caso de liquidación si por el otro lado los depósitos se invirtieran en el exterior.

(10) Resoluciones del B.C.R.A. del 10/6/965 y 28/10/965.

8.- Legislación extranjera sobre la materia.

En algunos otros países las reglamentaciones se han preocupado de buscar soluciones a este problema, ya sea autorizando solamente a sociedades anónimas constituidas legalmente en el país (Suecia); obligando a los establecimientos bancarios a invertir localmente la totalidad de su capital, fondos de reservas y depósitos (Colombia) (11); o mediante la exigencia de poseer activos en el país de un monto no inferior al importe total de sus depósitos (Australia) (12).

Esta última disposición aparece como más adecuada, por su amplitud, que la contenida en las más recientes leyes de bancos argentinas y que se reproduce en la N° 18061 de "Entidades Financieras", aunque sería preferible suplantarse la referencia al total de depósitos por la de "obligaciones hacia terceros", puesto que los bancos tienen pasivos exigibles -además de los depósitos- que en ciertas entidades ascienden a cifras significativas.

(11) Decreto Ley N° 1732 del 30/9/931, modificatorio de la Ley N° 45 de 1923 sobre "Establecimientos Bancarios".

(12) Banking Act of 1945, Sección 15.

II - LA INCORPORACION DEL CRITERIO DEL "CONTROL" PARA ESTABLECER LA NACIONALIDAD DE LAS ENTIDADES FINANCIERAS

1.- Inversión de capitales foráneos.

La desnacionalización de empresas argentinas -incluso bancos- mediante el procedimiento de la adquisición de la mayoría o la totalidad del capital accionario por inversores extranjeros, fue un hecho que tomó estado público principalmente después de la devaluación del peso argentino de marzo de 1967 (un dólar = m\$ⁿ 350).

Dicho proceso coincidió con las dificultades existentes en nuestro país a fin de obtener la autorización para instalar sucursales bancarias de entidades extranjeras, los requisitos de aumento de responsabilidad que se exigía aún a los bancos argentinos para expandirse en el mercado interno, el deseo de éstos de intervenir con una acción más decisiva en el comercio internacional, y la situación de ciertos bancos locales cuya dimensión y estado económico no eran nada envidiables.

Aprovechando la existencia de un mercado financiero totalmente libre y el abaratamiento de los valores por su equivalencia en divisas -en virtud de la devaluación-, los más importantes bancos del extranjero se lanzaron a la compra de paquetes de acciones de bancos argentinos o a participar en su manejo con aportes de capitales, ya sea en forma pública o un tanto encubierta, pero que en último término llegó a alarmar a las autoridades que resolvieron tomar cartas en el asunto.

2.- La tesis del "control" para determinar la nacionalidad de los bancos.

En momentos que se estaba en el estudio de la nueva Ley de "Entidades Financieras", el Gobierno consideró in dispensable legislar en forma más rigurosa sobre la inter vención extranjera en la banca privada del país.

Por esta circunstancia, la Ley N° 18061 introdujo novedosas disposiciones que señalan la orientación de la política nacional en la materia. En su art. 10° se establece que para determinar, a los fines de esta Ley, si una entidad debe considerarse nacional o extranjera, "se atenderá no sólo al lugar del otorgamiento de la per sonería jurídica y a su domicilio, sino también a la "composición del directorio y de los grupos principales "de accionistas, a la estructura y composición de sus "carteras y a la naturaleza y grado de sus vinculaciones "con entidades afines".

Con el propósito de asegurar el contralor de tal dis posición, concomitantemente se determinó que:

a) Las acciones con derecho a voto de los bancos cons tituídos en forma de sociedad anónima serán nominativas (art.11°).

b) Los directorios de las entidades, sus miembros y los síndicos, deberán informar al Banco Central sobre cualquier negociación de acciones capaz de alterar la estructura de los respectivos grupos de accionistas (art. 10°, tercer párrafo).

c) El Banco Central considerará la oportunidad y con veniencia de las transferencias de acciones (art.10°, cuarto párrafo).

d) La autorización para funcionar podrá ser revocada cuando en las entidades se hayan producido cambios fundamentales en la nacionalidad u otras condiciones básicas que se tuvieron en cuenta al acordarlas (art.10º, quinto párrafo).

De lo expuesto se desprende que las entidades financieras constituidas en el país se hallan sujetas a un doble régimen: en materia de personería y domicilio, de acuerdo con las disposiciones del art. 318 del Código de Comercio y art. 44 del Código Civil; a los fines de la Ley N° 18061, se aplicará el criterio del "control" teniendo en cuenta el análisis de los elementos que permitan configurar la realidad subyacente de la entidad frente a dicha Ley (1).

No pocas dificultades pueden presentarse en la práctica. El carácter "nominativo" de las acciones no impide la existencia de los llamados "hombres de paja" para disimular la nacionalidad de sus verdaderos propietarios (2), ni la obligación de denunciar la negociación de acciones capaz de alterar la composición de los grupos de accionistas es siempre posible cumplirla cuando ella se realiza en forma encubierta (3).

3.- Duplicidad de criterios ante situaciones análogas.

La experiencia vivida en la Argentina en materia de "empresas de seguros" es suficientemente ilustrativa. Las disposiciones que rigieron hasta el año 1963, clasificaba

(1) Exposición de motivos de la Ley N° 18061 (art.10º).

(2) "The Economist", del 29/10/969 (pág. 33)

(3) En las cooperativas argentinas existe experiencia reiterada de que, a pesar de las acciones "nominativas", por intermedio de poderes se transfiere el ejercicio del voto en las Asambleas y, así, el manejo de los negocios.

como compañías argentinas a las que tuvieran capital y dirección radicada en el país; el capital debía estar representado por acciones nominativas y las tres quintas partes de las mismas debían pertenecer a ciudadanos argentinos.

Considerando "que no era aconsejable seguir manteniendo una serie de controles burocráticos respecto a "la nacionalidad de los accionistas de empresas aseguradoras, que no conducen más que a una ficción puramente "formal", por Decreto Ley N° 6697/63 se modificó el régimen de diferenciación entre compañías nacionales y extranjeras de seguros.

A partir de agosto de 1963 se consideran compañías nacionales aquellas constituidas y domiciliadas en el territorio de la República, con personería jurídica otorgada por las autoridades del país (4). Consecuentemente, la reglamentación dictada por la Superintendencia de Seguros de la Nación admitió a partir de entonces que, indistintamente, las acciones con derecho a voto podían emitirse al portador o nominativas.

Es decir, que la política adoptada en punto a nacionalidad de las entidades financieras a principios del año 1969, fue precisamente el polo opuesto de las medidas dictadas en 1963 en cuanto modificaron el criterio mantenido desde muchos años atrás para clasificar a las compañías de seguros a fin de distinguir las nacionales de las foráneas.

4.- Bancos argentinos de origen clasificados como extranjeros.

En virtud de lo determinado en la Ley N° 18061, el

(4) Boletín Oficial de la Nación, del 22/8/1963.

Banco Central, reglamentó la constitución y funcionamiento del "Registro de Entidades Financieras" previsto en el segundo párrafo del artículo 10° de dicha disposición legal (5).

Luego de la clasificación de las entidades por clases, según su especialización, el Registro atiende al carácter de oficiales (de la Nación, de provincias y de municipalidades), privadas nacionales (de la Capital y del interior) y extranjeras.

Entre estas últimas, además de las sucursales en la Argentina de bancos constituidos legalmente en el exterior (6), se han incluido sociedades anónimas argentinas por su constitución (7) que fueron caracterizadas como extranjeras por la naturaleza y grado de sus vinculaciones con las entidades que se mencionan seguidamente:

Sociedades anónimas del país	Entidades extranjeras vinculadas (8)
Banco Argentino de Comercio	Chase Manhattan Bank (U.S.A.)
Banco Argentino del Atlánt.	First Nat. City Bank (U.S.A.)
Banco Continental	Banco Urquijo (España)
Banco de Santander	Banco de Santander (España)
Banco Francés del R. de la P.	J.P. Morgan (U.S.A.)
Banco Popular Argentino	Banco de España (España)
Banco Supervielle de Bs.	Société Générale (Francia)
Aires-Société Générale	

Cabe señalar, asimismo, que poco tiempo antes tres bancos argentinos habían pasado a ser sucursales de entidades ahora caracterizadas como extranjeras (10).

- (5) Circular del B.C.R.A. B 722, del 3/4/970.
 (6) Detalladas en el punto 8 del Cap. III (Primera Parte)
 (7) Circular del B.C.R.A. B 723, del 3/4/970.
 (8) Informes de diarios especializados y Memorias.
 (9) Con otras casas en la Argentina.
 (10) Banco Comercial e Industrial de Córdoba y Banco Mercantil de Rosario absorbidos por el Banco de Santander, y el Banco de Bahía Blanca por el First National City Bank.

5.- Dos casos peculiares.

La modificación de la política seguida hasta la sanción de la Ley N° 18061 en materia de nacionalidad de los bancos, resalta en el caso del Banco de Santander que, en 1962, había sido autorizado a funcionar en el país como filial de la entidad con sede central en España; poco después, se le canceló el permiso por cuanto no lo utilizó, puesto que adquirió el fondo de comercio del Banco Hogar Argentino, modificando su denominación por el que lleva en la actualidad pero manteniendo la personería jurídica argentina (11).

Otro caso particular es el del Banco "Supervielle de Buenos Aires-Société Générale S.A." entidad argentina, producto de la unificación de los patrimonios del Banco Supervielle de Buenos Aires (argentino) y de la sucursal local de Société Générale (de Francia) (12).

Ahora, dentro de la nueva modalidad, ambos fueron caracterizados como extranjeros.

6.- La actitud nacionalista frente a la banca extranjera.

No cabe duda que la preocupación de nuestras autoridades monetarias que consideraban adecuados los servicios bancarios existentes en el mercado interno, y por la carrera abierta para captar depósitos que llevaba a una competencia peligrosa, hacía difícil a las entidades extranjeras obtener autorización a fin de establecer sucursales en el país.

Una forma de penetración fue la adquisición de una parte -en algunos casos mayoritaria- del capital

(11) Banco Central de la República Argentina, - Memoria Anual, año 1962 (pág. 67) y año 1963 (pág. 64).
 (12) id., año 1964 (pág. 86).

accionario de un banco nacional existente. Al aportar la pericia, las conexiones internacionales y el capital nuevo que generalmente agregan, un banco extranjero puede ayudar mucho a mejorar la suerte de un socio local, pero no sin crear recelos en los demás bancos los que, a su vez, pueden transmitir al Gobierno sus inquietudes.

Hay una preocupación perfectamente racional -dice "The Economist" (13) - de la actitud nacionalista para con la banca extranjera. Equipara la utilización de los recursos financieros -o sea los ahorros nacionales- a la explotación de las fuentes de riqueza naturales de una nación, por lo que considera que no deben hallarse en manos de extranjeros.

Por una parte no estima justo que una empresa bancaria foránea saque utilidades del manipuleo de un recurso tan básico como lo es el ahorro nacional, y que encima de eso remita al exterior las ganancias obtenidas; por la otra, se cree que el banco extranjero tendrá siempre predisposición a prestar sus recursos a empresas o subsidiarias de la misma nacionalidad, en desmedro de los clientes puramente nacionales.

Ya volveremos sobre estos argumentos.

7.- Preferencias para la expansión de la banca nacional.

En forma sincrónica, las nuevas orientaciones tratan de favorecer la expansión de las entidades nacionales dándoles preferencia para extenderse dentro de sus zonas de influencia y colindantes mediante la creación de filiales (14), atento al principio de que en la expansión

(13) "Nacionalismo Monetario". Suplemento XXXIII, del 10/12/969.

(14) Ley N° 18061, art. 8°.

III - DUALIDAD DE TRATAMIENTO EN MATERIA DE GARANTIA DE LOS DEPOSITOS BANCARIOS

1.- La Ley de Quiebras frente a los depositantes.

Una de las medidas arbitradas por el Estado en defensa de los depositantes bancarios, con el propósito de evitar las repercusiones económicas, políticas y psicológicas que pudieran engendrarse como consecuencia de la quiebra de entidades bancarias, es la de establecer privilegios o garantías que resguarden la integridad de los fondos a ellas confiados.

Hasta la sanción de la primera Ley de Bancos (año 1935) en nuestro país todos los depositantes de una institución bancaria que fuera declarada en quiebra integraban el grupo de acreedores quirografarios, en virtud de las prescripciones generales de la Ley de Quiebras (art. 132).

2.- De la garantía restringida a la garantía integral.

La Ley N° 12156, que estuvo en vigor desde 1935 hasta 1946, preveía sólo para los depositantes de ahorros privilegio sobre la generalidad de los bienes muebles del banco depositario hasta la suma de m\$ 5.000 (excepto cooperativas y mutualidades que llegaban a m\$ 10.000), después de las otras categorías de créditos privilegiados que enumeraban los Códigos de Comercio y Civil y la Ley de Quiebras.

Luego, al constituirse el Banco Central de la República Argentina en único ente en el país receptor de depósitos bancarios (Decreto Ley N° 11554/46), se les

otorgó la garantía de la Nación a todas las categorías y por cualquier monto (art.1º).

3.- Adelanto de fondos en caso de liquidación.

Las disposiciones sobre reordenamiento y normalización del sistema bancario adoptadas por Decreto Ley N° 13127/57, cuidaron de no deteriorar la imagen de seguridad que aquella garantía integral de los depósitos había instituído y que provocaba la indiferencia de los depositantes en la elección del banco depositario puesto que no le preocupaba su solvencia.

Es así que en los Considerandos del mencionado Decreto Ley se expresó que "es conveniente asegurar a los depositantes la plena y efectiva devolución de sus fondos en el caso de liquidación de un banco, en lugar de la fórmula declarativa respecto a la garantía de la Nación sobre los depósitos bancarios usada en la aludida legislación (de 1946), estableciendo claramente que el Banco Central adelantará los recursos necesarios para dicho fin, despreocupando así de todo riesgo a los titulares de los depósitos".

Dicho propósito se volcó en el texto legal, en su art. 11º, que decía:

"En caso de liquidación de un banco particular o mixto, el Banco Central adelantará los fondos necesarios para la devolución de los depósitos a sus titulares o su transferencia a otro banco. Tales adelantos serán respaldados por afectación de activos del banco en liquidación y otras garantías a satisfacción del Banco Central".

La redacción de esta cláusula, tomándola en sus

términos literales, no logra el alcance que se desprende del Considerando antes transcripto, pues pudo haberse planteado la duda sobre el procedimiento a aplicar cuando los activos del banco en liquidación fueren insuficientes para "respaldar los adelantos" que otorgara el Banco Central (1). Éste, en la práctica, en todos los casos adelantó los fondos necesarios para devolver el monto íntegro de los depósitos.

Por Resolución del 12 de julio de 1963 del Instituto Emisor se excluyó "de la garantía" a los nuevos depósitos en moneda extranjera que recibieran los bancos, a pesar de que la disposición legal no efectúa distinciones de naturaleza alguna sobre la índole de los depósitos que protege (2).

4.- Exclusión de la garantía de los depositantes de entidades extranjeras.

Mas en el aspecto que nos interesa destacar, vemos que el Decreto Ley N° 13127/57 trataba de garantizar a los depositantes de los bancos particulares y mixtos sin distinción de nacionalidad, pues los entes oficiales tienen la garantía de la Nación, de las provincias o municipios, según su dependencia, de acuerdo con las Cartas Orgánicas respectivas.

La extensión de dicha garantía ha sido modificada substancialmente en la "Ley de Entidades Financieras" N° 18061, pues su artículo 49° expresa textualmente:

"Cuando un banco comercial nacional -particular o mixto- entrare en liquidación, el Banco Central adelantará los fondos necesarios para la devolución a

(1) Micele, Antonio.-"La seguridad de los depósitos bancarios", en Revista de C.Económicas (julio-septiembre de 1959), pág. 279.

(2) id.-"Reglamentación Bancaria Argentina", 2a.edición.(Bs.A.s.,1966),pág. 42.

"sus titulares o la transferencia a otro banco de los depósitos en moneda nacional".

Es decir, que se excluye a los depositantes de los bancos caracterizados como "extranjeros" de la garantía que representa dicha disposición, la que ha sido definida como "medida significativa en apoyo de las entidades nacionales" (3).

5.- Repercusión neutra de la nueva disposición.

Al analizar la nueva norma se plantea un serio interrogante: ¿se logrará el fin buscado?

Además de las medidas aplicadas para limitar la expansión en el país de la banca extranjera (4), pareciera que la eliminación de la garantía para sus depósitos debió influir en el volumen de fondos que constituye la principal masa de maniobra para efectuar sus operaciones activas.

Sin embargo no ha sido así. La estadística del monto de depósitos en poder de las sucursales en el país de los bancos extranjeros a fin de enero de 1969 (cuando se publicó la Ley N° 18061), comparado con las cifras al 30 de junio de 1970, demuestran que mientras dichas Casas incrementaron sus depósitos en un 22%, en el mismo lapso el resto de los bancos lo hicieron en el 28,8%.

(3) Mensaje al Poder Ejecutivo del Ministro de Economía y Trabajo de la Nación con que elevó el proyecto de ley, luego sancionada con el N° 18061.

(4) Ver supra punto 7 del Capítulo II (3a. parte).

	Monto de depósitos totales (en millones m\$n)		% de variación
	31.1.69	30.6.70	
Sucursales de bancos extranjeros.....	188.058	229.477	22,0
Demás bancos.....	1223.814	1576.863	28,8
Totales.....	1411.872	1806.340	27,2

Fuentes: Boletín Estadístico del B.C.R.A.
(febrero 1969 y julio 1970)

Si en la comparación incluimos a los bancos del país caracterizados como "extranjeros" a partir del mes de abril de 1970, obtenemos el siguiente Cuadro:

	Monto de depósitos totales (en millones pesos Ley N° 18188)		% de variación
	31.3.70	30.6.70	
Sucursales de bancos extranjeros.....	2.252	2.295	1,9
Bancos del país caracterizados como extran.	1.103	1.183	7,3
Demás bancos.....	13.816	14.585	5,6
Totales.....	17.171	18.063	5,2

Fuentes: Boletín Estadístico del B.C.R.A.
(abril 1970 y julio 1970)

Surge que en el primer trimestre de aplicación de las nuevas normas sobre clasificación de los bancos por nacionalidad, los que fueron caracterizados como extranjeros incrementaron sus depósitos proporcionalmente más que los bancos "argentinos".

Es decir que, desde el punto de vista psicológico, la medida no causó impacto en el público; no hubo corridas ni extracciones exageradas y, aun considerando la evolución individual de los bancos comprendidos en la nueva caracterización, dos de los siete del

grupo disminuyeron el monto de los depósitos en proporciones relativas aparentemente momentáneas -por motivos estacionales-, que no pueden considerarse de significación.

6.- Probables causas de la ineficacia práctica de la medida.

La disposición del Banco Central por la cual se les dió carácter de entidades extranjeras a bancos que hasta el 3 de abril de 1970 habían funcionado como "nacionales", no tuvo la publicidad necesaria para advertir a los depositantes de esas instituciones que desde ese mismo momento perdían la garantía del Banco Central para sus fondos.

La modificación del "status" tuvo suma importancia y, sin embargo, al grueso del público en general se le pasó desapercibido, dado que no se halla suficientemente informado de los pormenores de la legislación especializada como lo es la "Ley de Entidades Financieras".

Por otra parte, el depositante se atiene a las formas extrínsecas para calificar la nacionalidad de un ente, y no puede presumir que un banco cuya denominación se integra con el calificativo de "argentino", como es el caso de varias entidades, sea tratado de "extranjero" (5).

7.- Inseguridad jurídica de los depositantes.

Asimismo, la nueva norma en materia de "nacionalidad" creará inseguridad jurídica puesto que en un banco en funcionamiento pueden modificarse de un día a otro la composición del directorio, los grupos principales de accionistas, la estructura y composición de las carteras, o la naturaleza y grado de vinculación con otras entidades afines,

(5) Brignone, Carlos S. "Bancos Nacionales y Bancos Extranjeros", en Revista "Confirmado" del 15/4/70, pág. 22

por lo cual el Banco Central puede cambiarlo de encasillamiento y pasarlo de "nacional" a "extranjero", con lo cual le quitará la garantía a sus depósitos.

La confusión puede llegar a ser babélica si un mismo banco modifica su nacionalidad asidua y alternativamente, como sucedería si no se registra una neta y estable distribución de capital entre grupos importantes de accionistas.

Hechos ajenos a la voluntad del depositante crearán situaciones que pueden llegar a afectar su patrimonio sin posibilidad de prevenirse.

IV - REPRESENTANTES DE ENTIDADES BANCARIAS EXTRANJERAS

1.- Dos tipos de representantes.

Es conveniente precisar que al tratar sobre los representantes de entidades extranjeras en el país nos debemos referir a dos tipos de ellos, netamente diferenciados:

a) a quienes son titulares de la representación de las sucursales de entidades extranjeras, comprendidos en el inciso a) del artículo 11° de la Ley N° 18061;

b) a las personas que actúan en representación de bancos extranjeros no autorizados a desarrollar actividades bancarias en la Argentina, cuya inscripción dispone el Decreto N° 75642 del 28 de octubre de 1940.

2.- Representación de las entidades autorizadas a funcionar.

El artículo 11° de la Ley N° 18061 establece que las sucursales de entidades extranjeras deberán tener una representación con poderes suficientes de acuerdo con la ley argentina.

No se ha definido qué se entiende por "poderes suficientes"; pero va de suyo que los representantes deberán contar con facultades para comprometer a la entidad en todo tipo de operaciones lícitas y para actuar ante la justicia, el Banco Central y otros organismos pertinentes, a fin de evitar que se supedite la actuación de la casa local a la intervención de autoridades radicadas fuera del país con carácter habitual.

Esto no significa, por otro lado, coartar las consultas de los representantes a sus superiores y recibir directivas de su Casa Matriz, cuya aplicación no podrá hallarse en pugna con las leyes y reglamentos en vigor en nuestro país. Tampoco impide las funciones de auditoría y contralor interno que las sedes centrales efectúan en sus dependencias cualquiera fuere el lugar donde se encuentren instaladas.

Finalmente señalemos que el segundo párrafo del artículo 287 del Código de Comercio, al referirse a las sociedades constituídas en el exterior con sucursales en la Argentina, expresa que sus representantes tienen para con los terceros la misma responsabilidad que los administradores de sociedades nacionales.

3.- Inscripción de los mandatos.

En materia de poderes cabe recordar que por Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 71912 del 14 de septiembre de 1940 se dispuso que el registro de mandatos no inscribirá ningún poder otorgado por una entidad bancaria ni tampoco la revocatoria de los mandatos, sin la previa intervención del Banco Central, a cuyo efecto los documentos cuya inscripción se solicitara debían llevar el sello de dicho Banco y el visto bueno de un funcionario del mismo.

En sus fundamentos se expresaba que era útil que el Banco Central conociera por anticipado las variaciones que pudieran producirse respecto de las personas que desempeñan funciones de administración en los bancos, ya que dicha Institución debía informar al Poder Ejecutivo Nacional de toda circunstancia que, a su juicio, pudiera determinar

el retiro de la autorización para funcionar conferida a una entidad y, en particular, sobre las condiciones de responsabilidad y seriedad de sus directores y demás autoridades(1)

Por nuestra parte no podemos dejar de correlacionar esta medida con el recrudecimiento de las hostilidades en Europa, y con el peligro latente de la posible intervención del enemigo en la administración de los bancos con sede en naciones invadidas que, a su vez, tenían filiales en la Argentina.

El mencionado Decreto, en razón de la materia, tenía efectos limitados al Registro de Mandatos de jurisdicción local y prontamente entró en desuso; por otra parte, la Ley N° 3594 del 18 de octubre de 1897, que había creado el Registro de la Capital Federal, fue derogada por el Decreto Ley N° 7795/55 del 30/12/55 (2), causa por la cual la disposición comentada perdió vigencia.

4.- Domicilio real exigido.

La nueva Ley de Entidades Financieras requiere que de los miembros de las representaciones, la mitad por lo menos tenga su domicilio real dentro del radio de influencia del establecimiento principal o de sus filiales en el país (art. 13°).

5.- Representación de bancos extranjeros no autorizados a operar.

En cuanto a las personas que habitualmente actúan en nombre y representación de bancos extranjeros no autorizados a desarrollar actividades bancarias en la Argentina,

(1) Banco Central de la República Argentina.- Memoria Anual, año 1940 (pág. 42)

(2) Boletín Oficial del 11 de enero de 1956; desde esta fecha entró a regir el Decreto Ley N° 6795/55.

el Decreto N° 75642 del 28 de octubre de 1940 dispuso que deberán inscribirse en un Registro que llevará el Banco Central, quien requerirá las informaciones que estime necesarias para el cumplimiento de ese requisito.

Dicho Decreto peca por falta de precisión, puesto que solamente prohíbe a los representantes inscriptos recibir depósitos bancarios, sea por cuenta propia o de la entidad que representen (art. 3°); ello puede deberse a que, en aquel entonces, se hallaban sometidas al régimen de la ley bancaria todas las actividades desarrolladas en la República que dependían "principalmente" de la aceptación de depósitos (3).

Su dictado se produjo a sugerencia del Banco Central con el propósito de fijar un mínimo de requisitos tendientes a impedir que pudieran desvirtuarse los fines de la Ley de Bancos (4), por la acción de personas que obren como "representantes", "agentes" o "corresponsales" de entidades bancarias extranjeras, no autorizadas a desarrollar sus actividades en el país (5).

El Registro de "Representantes de Bancos Extranjeros" incluye 65 entidades que, clasificadas por países, se distribuyen así:

(3) Decreto N° 65227/35, modificado por el Decreto N° 102583/37.

(4) Banco Central de la República Argentina.- Memoria Anual, año 1940 (págs. 41/42).

(5) Considerandos del Decreto N° 75642/40.

Países:	Cantidad de entidades
Bahamas.....	2
Bélgica.....	1
Bolivia.....	1
Canada.....	2
Chile.....	1
España.....	8
Estados Unidos de América...	11
Francia.....	6
Israel.....	4
Italia.....	4
Japón.....	1
Paraguay.....	1
Reino Unido.....	3
República Federal Alemana...	10
Suiza.....	7
Uruguay.....	3
Total.....	<u>65</u>

Su número, en los últimos años, tiende a crecer puesto que en 1966 sólo ascendían a 46 los bancos representados en la Argentina (6).

(6) "Guía Bancaria de la República Argentina", editada por el B.C.R.A. (págs.167/70 y Apéndice de noviembre de 1966).

CUARTA PARTE

PANORAMA ACTUAL DE LA BANCA EXTRANJERA
EN EL CONTEXTO DEL SISTEMA ARGENTINO
(Conclusiones)

1.- Gravitación de la banca oficial.

La evolución del sistema bancario argentino evidencia que, dentro del presente Siglo, en momento alguno las entidades extranjeras han tenido primacía en el manejo del crédito.

En el conjunto de los bancos comerciales (114 en total) en la actualidad los saldos de préstamos otorgados por los 27 entes oficiales representan el 53% del total, mientras que el resto se distribuye entre los 68 bancos privados nacionales (29%) y las 19 entidades extranjeras (18%) así clasificadas de acuerdo con la nomenclatura de la Ley N° 18061; en materia de depósitos las proporciones son similares (1).

Asimismo, cabe advertir una equilibrada dispersión geográfica de las 1.550 casa bancarias en toda la extensión del territorio, atendiendo a los requerimientos de servicios de cada zona. Pertenecen a los bancos oficiales las dos terceras partes de las casas abiertas en el país; el tercio restante corresponde a la actividad privada (nacional y extranjera).

Estas constataciones ponen de relieve que las operaciones bancarias básicas son atendidas preferentemente por los entes de propiedad de los Estados (nacional, provinciales y municipales). En cuanto a la intermediación en el comercio internacional, si bien la banca calificada de extranjera absorbe un movimiento equivalente al

(1) Cifras al 30.6.970: 50, 30 y 20%, respectivamente.

44% del total, no dejan de ser importantes las operaciones con el exterior que todavía se canalizan con intervención de entidades nacionales (56%).

En este último aspecto cabe recordar que la Exposición de Motivos de la Ley N° 18061 señala que "es en las vinculaciones con el exterior donde naturalmente pueden y deben desplegar un campo de acción más vasto las entidades extranjeras radicadas en el país" (art.9°).

2.- Los riesgos que corren los depositantes.

Ahora la garantía de los depósitos se halla circunscrita a los bancos comerciales nacionales (oficiales y privados), de manera que los depositantes de la banca extranjera corren el riesgo que puede originarse en caso de quebrantos en la liquidación de una entidad de esa naturaleza.

Hemos significado -en el Capítulo pertinente- que dicho riesgo podría trasladarse a los depositantes de un banco privado nacional que, por modificaciones en las características de su estructura, fuera calificado sorpresivamente de "extranjero".

Das cuestiones corresponde considerar a fin de otorgar mayores garantías, mientras se mantenga la política sentada por la Ley N° 18061.

En primer lugar, para lograr que las sumas pertenecientes a acreedores locales, en caso de liquidación sean cubiertas con la realización de los bienes del banco en el país, conviene substituir el requerimiento de la radicación de los capitales asignados a las entidades extranjeras (art.9°), por la exigencia de poseer en todo

momento activos en la Argentina por un monto no inferior a sus obligaciones hacia terceros.

Mientras no se llegue a una convención de carácter internacional, que independice los bienes en el exterior de las sucursales locales del patrimonio de su sede central y de las casas existentes en otros países, el Banco Central deberá vigilar el estricto cumplimiento de la radicación antes señalada. En la práctica, ello podría interpretarse como una posible limitación de las operaciones de cambio que realizan las sucursales de bancos extranjeros, puesto que para sostener una posición más o menos equilibrada necesitan mantener disponibilidades en divisas en sus corresponsales fuera del país. En tales casos, podría salvarse la dificultad si la Casa Matriz de la entidad extranjera depositara en cuenta del Banco Central argentino, o constituyera una garantía a satisfacción, por un importe que cubriera cualquier eventual exceso en las tenencias de activos en el exterior de la sucursal local.

En segundo término, se estima oportuno dictar una prolija reglamentación para corregir los principales peligros que acechan a los depositantes, en razón de los cambios de nacionalidad en la caracterización de las entidades financieras que puedan sobrevenir. Sin pretender agotar los puntos que merecen ser objeto de reglamentación señalamos los siguientes:

a) Plazo en que comenzará a regir el cambio de nacionalidad.

b) Publicidad que deberá darse a una resolución de esa índole para conocimiento de los depositantes.

c) Forma en que los bancos tendrán que hacer pública su situación con respecto a la garantía de los depósitos.

d) Detalle de las operaciones pasivas que se caracterizan como depósitos en moneda nacional.

e) Tratamiento de los intereses devengados antes del vencimiento de los períodos de pago o de acreditación.

f) Tasas máximas de interés sobre los depósitos que serán reconocidos a los efectos de la garantía.

g) Prohibición de transferir depósitos de un banco nacional en liquidación a otro calificado de extranjero, etc.

3.- El seguro de depósitos.

A partir de la legislación de 1946 los depósitos bancarios pasaron de la garantía restringida a la garantía integral, que en la práctica se mantuvo en la Ley de Bancos dictada con motivo del reordenamiento y normalización del sistema dispuesto por Decreto Ley N° 13127/57.

En el anteproyecto de "Ley de Instituciones de Crédito", preparado por la Comisión creada por el Banco Central para estudiar y proponer las reformas a la estructura del sistema bancario argentino y a la legislación vigente en la materia, se aconsejó (art. 24°) que en caso de liquidación de un banco comercial ~~-particular o mixto-~~ el Banco Central adelantara los fondos necesarios para la devolución "de los depósitos a plazo indeterminado constituidos en caja de ahorros en moneda nacional, hasta el monto que determine la reglamentación que aquél dicte". Más adelante agregaba: "Sin perjuicio de lo dispuesto en este artículo, las entidades comprendidas en la presente ley podrán establecer sistemas de garantías sobre los depósitos que

"reciban, con aprobación previa del Banco Central" (2).

Atento a que ese anteproyecto sirvió de antecedente a la Ley N° 18061, conviene insistir sobre los siguientes aspectos:

a) La preferencia en caso de liquidación de bancos comerciales residía únicamente para la devolución de los depósitos de ahorro en moneda nacional.

b) El monto comprendido en la garantía sería limitado hasta el importe que determinara el Banco Central por vía reglamentaria, el que se entiende podría ser móvil.

c) No se excluían los depósitos de ahorro efectuados en bancos comerciales extranjeros.

d) Podrían establecerse sistemas de garantía sobre cualquier clase de depósitos que se constituyeran en todo tipo de entidades comprendidas en la ley (bancos comerciales, de inversión, compañías financieras, cajas de crédito, sociedades de crédito para consumo, etc.).

Ya hemos visto que la Ley N° 18061 vigente dispone que el Banco Central adelantará los fondos en caso de liquidación de un banco comercial "nacional" para la devolución a sus titulares de cualquier clase de depósitos en moneda nacional sin límite de cantidad (art. 4^o).

El mensaje de elevación del proyecto de ley al Poder Ejecutivo Nacional al referirse a dichas medidas, calificándola de significativa en apoyo de las entidades nacionales, agrega: "Sin embargo, y a fin de estimular el sentido de responsabilidad de los dirigentes bancarios y la eficiencia de las entidades a su cargo, se realizará un estudio

(2) Anteproyecto de "Ley de Instituciones de Crédito". Folleto publicado por el B.C.R.A., en noviembre de 1967.

"especial sobre ese t^oico para redactar, llegado el caso, "un proyecto de ley que organice un nuevo sistema de garan"tía".

Es deseable que se ponga en pie de igualdad a todos los depositantes bancarios; de mantenerse el propósito de otorgar garantías, la oportunidad sería propicia para crear un instituto similar al "Federal Deposit Insurance Corporation" (F.D.I.C.) que funciona en Estados Unidos de América desde 1933, en el que la tasa de contribución de los bancos adheridos para la formación del fondo se estableció en una proporción pequeña (1/12 % anual del total de sus depósitos) y el seguro cubre hasta 10.000 dólares por depositante (3).

En nuestro caso podría servir de base para la creación del sistema del seguro de depósitos, la parte desafectable de la "Provisión para quebrantos por liquidación de bancos y otras entidades" que tiene constituida el Banco Central en su balance por 15.173.000 pesos Ley N° 18188 (4).

4.- Evolución de la política monetaria.

Entre las principales afirmaciones que se efectúan para justificar la adopción de medidas especiales con respecto a las instituciones bancarias de capitales foráneos, se destacan las siguientes:

a) Mantenimiento de carteras de créditos concentradas en grandes empresas, muchas de ellas extranjeras, de un mismo origen.

b) Utilización de recursos financieros creados por el ahorro nacional, y,

(3) "Federal Deposit Insurance Act".- Publicación del F.D.I.C. (Washington D.C., 1951)

(4) Cifra al 31.12.969

c) Obtención de beneficios, provenientes precisamente en una gran proporción del manejo de dicho ahorro, que son girados al exterior.

Procederemos a analizar estas premisas.

En los tiempos modernos es evidente que la economía monetaria debe ser, en mayor o menor grado, objeto de una regulación especial, si se quiere evitar el caos que de otra forma podría producirse. De allí la necesidad de poner el control supremo de esta parte de la economía en manos del Estado (5), comprendiendo dentro del concepto monetario no solamente los billetes sino también el dinero bancario, puesto que los bancos de simple colectores de ahorro han pasado a ser creadores de una moneda moderna y abstracta, la "moneda bancaria" (6); por ello, es necesario tener la posibilidad de regular las operaciones de crédito que los bancos realizan.

Por estas circunstancias el ordenamiento de la política bancaria responde a tres escalas fundamentales: la primera, a cargo de los gobiernos que trazan la política general; la segunda, de los Bancos centrales encargados de su aplicación, y la tercera, de los bancos comerciales que proceden a realizarla en los hechos. La integración de las entidades bancarias alrededor de su respectivo Banco Central las constituye en un "sistema" que permite llevar a la práctica ordenadamente la política más adecuada para cada momento de la economía (7).

(5) Vilaseca Marcet, José M.- "La Banca Central y el Estado", (Barcelona, 1947), págs. 81/82

(6) Cañellas, Marcelo G.- "Economía y Política Bancaria", (Buenos Aires, 1967), pág. 45

(7) Micele, Antonio.- "Hacia una intensificación de la cooperación Interbancaria".- En Revista de Ciencias Económicas (julio-diciembre 1962), pág. 218

En concordancia con dichos principios, la Carta Orgánica de nuestro Banco Central contiene un conjunto de disposiciones armónicas que, supedita sus facultades a las directivas fundamentales del Gobierno Nacional en materia de política económica; le otorga funciones de regulación del volumen del crédito bancario y de promoción de su liquidez y buen funcionamiento y, al constituirlo en órgano de aplicación de la Ley de Bancos, le permite velar por el cumplimiento por parte de las entidades bancarias de los objetivos fijados.

Los instrumentos de regulación utilizados por el Instituto Emisor han evolucionado de acuerdo con las necesidades del mercado. De las disposiciones adoptadas para mantener el volumen del crédito dentro de márgenes cuantitativos, a partir de 1961 los requisitos de reservas bancarias se pasaron a utilizar también como herramienta de control selectivo.

La vigilancia del cumplimiento por los bancos de las reglamentaciones en vigor en materia de crédito y una atenta observación de la marcha del mercado de cambios, permitía al Banco Central seguir de cerca las operaciones, hacer sentir el peso de su autoridad sobre las entidades crediticias que se desviaban de las directivas impartidas y corregir las normas de acuerdo con la evolución económico-financiera del país.

5.- Consecuencias de la liberalización del control del crédito.

Algunos sectores de la actividad bancaria sostienen que la nueva política del Banco Central plasmada en su resolución

del 15 de mayo de 1968, permitió que algunas entidades modificaran su forma de actuar puesto que "se dejaron sin efecto las prohibiciones que regían para el otorgamiento de préstamos a la producción y comercialización de bienes y servicios conceptuados hasta ahora como suntuarios, prescindibles o superfluos", y se les facultó expresamente a resolver con su propio criterio si las solicitudes de crédito merecían ser atendidas, con la única prevención de que no debían contribuir a la formación de existencias especulativas que pudieran distorsionar la oferta de bienes destinados al mercado interno o a la exportación (8).

El principio de que todo lo que no está prohibido se halla permitido, posibilitó el otorgamiento de créditos para operaciones intempestivas de remesas al exterior que influyeron desfavorablemente sobre el balance de pagos, en especial después de los acontecimientos socio-políticos de fines de mayo de 1969. La repercusión para la economía y el desarrollo del país de tal actitud es tan nociva si la lleva a cabo un banco argentino, transgrediendo las sanas normas de su participación en la política monetaria general, como si esas mismas operaciones las efectuara uno extranjero (9).

Frente a ello, cabe colegir que la actividad de los bancos resulta positiva o negativa para la economía de la Nación, según como se aplique y no según a quienes pertenezcan las entidades.

La reacción del Banco Central ante tal estado de cosas se puso de manifiesto en reuniones de su Presidente con

(8) Banco Central de la República Argentina.- Circular B 629, del 16/5/968.

(9) El Cronista Comercial.- "¿Hay que preocuparse por la desnacionalización de los bancos?". Edic. 8/9/969.

autoridades de los bancos, cuyas conclusiones se resumieron en las directivas impartidas el 30 de octubre de 1969, al señalar que no resulta compatible con la política de estabilización de precios y el equilibrio del sector externo concurrir, a través de un apoyo tolerante de crédito, a las siguientes finalidades:

- a) Anticipar compras de bienes importados o de origen local, en medida desproporcionada a las necesidades normales del giro de cada negocio.
- b) Retener productos destinados al mercado interno o a la exportación.
- c) Prescindir de facilidades comerciales de proveedores del exterior.
- d) Sustituir financiaciones regulares del exterior.
- e) Suplir desajustes de fondos resultantes de transferencias de utilidades al exterior o de una insuficiente radicación de capitales frente al volumen de los negocios que se llevan a cabo en el país.
- f) Facilitar financiaciones equiparables a operaciones de pase a empresas que directamente no pueden tener acceso a ellas.

Asimismo, en esa oportunidad se recomendó graduar los créditos en función de los capitales y reservas incorporados definitivamente a las explotaciones en el país, y prestar especial atención a las necesidades de las pequeñas y medianas empresas (10).

Estas recomendaciones tendieron entre otros propósitos, como es evidente, a desalentar las operaciones de crédito

(10) Banco Central de la República Argentina.- Circular B 698 del 30/10/1969.

que repercuten en la creación de demanda de divisas o evitan o demoran su incorporación al mercado de cambios, a diversificar las carteras de préstamos y a correlacionar la magnitud de los créditos a casas locales de firmas del exterior guardando la proporción que los principios generales admiten en función de la responsabilidad efectiva y permanentemente incorporada a su explotación en el país.

6.- Regulación cuantitativa de préstamos.

Casi un año después, en agosto de 1970, el Banco Central estableció que cada banco podrá atender a las firmas que registraban con anterioridad acuerdos de crédito significativos (500 mil pesos Ley N° 18188 o más) por cualquier concepto, en forma tal que los saldos deudores correspondientes al conjunto de esos clientes, no deberán exceder la participación mensual relativa que en promedio guardaban con la cartera total de préstamos constituida al 30 de septiembre de 1969 y al 30 de junio de 1970.

No obstante, se reservó el derecho de modificar tales proporciones en aquellos casos en que el reordenamiento efectuado por los bancos no alcanzara niveles adecuados para dar cabida apropiada a la financiación de las necesidades de las familias y de las pequeñas y medianas empresas(11)

Simultáneamente, el Instituto Emisor, dispuso que los créditos familiares y personales deberán significar en conjunto no menos del 12 % de la cartera total de préstamos de cada banco comercial; las entidades que se encontraran por debajo de esa relación se encuadrarán en ella en forma paulatina, desde el 6 % al 30 de septiembre de 1970 al límite

(11) Banco Central de la República Argentina.- Circular B 744 del 18/8/970.

mínimo establecido a fines de julio de 1971 (12).

Tales disposiciones se propusieron congelar -en una primera etapa- el monto de los préstamos a firmas que operan por montos de significación, con tendencia a reducirlos a fin de que los bancos puedan cumplir con los propósitos de brindar igualdad de oportunidades en el acceso al crédito para conseguir un crecimiento más equilibrado de las distintas actividades económicas.

Por declaraciones recientes se conocen los nuevos propósitos del Poder Ejecutivo Nacional en la materia; como política básica de liquidez, promoverá la expansión de los medios de pago para permitir el pleno empleo de los factores productivos, quedando a cargo del Banco Central instrumentar las normas a fin de que el crédito adicional que puedan otorgar los bancos beneficie a las empresas de capital nacional. "Simultáneamente, las firmas extranjeras deberán apoyar su financiamiento en una mayor eficiencia y capacidad de acumulación y en la movilización de recursos desde el exterior" (13).

Las consiguientes disposiciones dictadas por el Banco Central, rebajando desde el 1º de noviembre de 1970 en forma temporaria las exigencias de efectivo sobre obligaciones a la vista que deben mantener todos los bancos del país, han establecido que la capacidad adicional de préstamos derivada de tal medida se aplicará exclusivamente a atender los pedidos provenientes de "empresas creadas con arreglo a las leyes argentinas y con domicilio legal en el país; y que se domicilien en forma permanente en la Argentina

(12) Banco Central de la República Argentina.- Circular B 745 del 18.8.970.

(13) Conferencia de prensa del Sr. Ministro de Economía y Trabajo de la Nación del 9.11.970.

"por lo menos el 80% del conjunto de sus directores, personal directivo y técnico, y los propietarios de la firma solicitante que representen como mínimo el 51% de su capital y votos" (14).

Un eficiente control de la política de crédito adoptada, obligará a adecuar a sus propósitos la distribución de préstamos de las entidades bancarias en general, de manera que perderán vigencia las imputaciones de concentración de la cartera en pocas firmas y utilización inadecuada del ahorro público que se efectúan a los bancos extranjeros.

Aún hoy, atento a la distribución de las carteras de préstamos ya señalada -que establece en el 18 % del volumen total la proporción que manejan los bancos clasificados como extranjeros- si alguna entidad se aleja en ciertos casos de las prescripciones del Gobierno sobre la materia, no desviaría de los destinos propuestos más del 1 % o 1,5 % del total de créditos (15), lo que por su escasa significación pasaría desapercibido en el conjunto de la economía.

7.- Destino de las utilidades bancarias.

Nos queda por analizar la afirmación referente a los beneficios que obtienen las sucursales de bancos extranjeros que -se dice- son remesados al exterior.

Al respecto debemos recordar que, de acuerdo con las

(14) Banco Central de la República Argentina.- Circular B 765 del 12.11.970. Esta Circular establece, asimismo, que quedan excluidas de las regulaciones cuantitativas fijadas en las normas de la Circ. B 744 glosada más arriba, las empresas que reúnan los atributos especificados para ser consideradas "argentinas".

(15) "La Nación".- Comentario "Al margen de la semana", del 6.9.970.

disposiciones en vigor, corresponde:

- a) Destinar el 20 % de las utilidades a "Reserva Legal".
- b) Incrementar la responsabilidad local de manera que el capital y las reservas representen en conjunto, como mínimo, el 10 % del total de los depósitos.
- c) Abonar el impuesto a los beneficios, que alcanza al 41 % de los réditos gravables (16).

Un análisis de los balances publicados por tales entidades permite establecer que en el período 30.6.969 al 30.6.970 incrementaron sus reservas en el país en pesos (Ley N° 18188) 35.101.000 y el impuesto a los réditos a su cargo puede estimarse en \$ 15.000.000 (Ley N° 18188); la suma de ambos guarismos no difiere mayormente del total de utilidades del conjunto.

De esta manera se concluye que, por la exigencia de mantener la relación fijada entre responsabilidad y depósitos, ante el incremento persistente de estos últimos, tales bancos se ven obligados a radicar en el país una elevada proporción de los beneficios que obtienen. Es decir, incrementan sus patrimonios pero, a su vez, si el control del crédito es eficiente los recursos así creados deben volcarse en apoyo de la economía nacional.

8.- La banca extranjera frente a la política económica nacional.

En síntesis, la influencia de la banca extranjera no es decisiva en el manejo del sistema bancario argentino, y la política de crédito y su control por el Banco Central

(16) Ley N° 18032, modificatoria de la Ley de Impuesto a los Réditos (art. 55°).

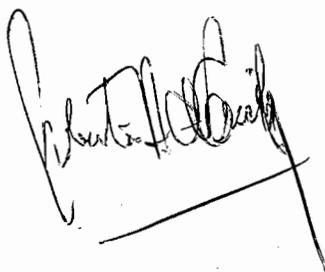
constituyen los resortes adecuados que permiten orientar los recursos financieros -creados por el ahorro público- de acuerdo con los objetivos, planes y prioridades nacionales que se establezcan, cualquiera sea la nacionalidad del ente que los maneje.

Para ello no parece indispensable introducir en la legislación bancaria -como se hizo en la Ley N° 18061- criterios de "nacionalidad" nacidos de necesidades de guerra, y que luego fueron abandonados en aras de una mayor cooperación internacional. Sería suficiente fijar las condiciones en que el Banco Central otorgará permisos para proseguir sus actividades a los bancos existentes, cuando una influencia dominante extranjera adquiriera una participación en su propiedad o dirección, en forma análoga a la que rige en Suiza. La condición principal requerida es "que se reciban suficientes garantías para la protección de la política suiza de "crédito y cambios" (17).

Las autoridades que se hallaren bajo presiones políticas nacionalistas deben considerar que al tratar de buscar la protección de los intereses de la Nación, no pueden perder de vista la posibilidad de que se deterioren las valiosas conexiones con los centros financieros del mundo, que les aportan los bancos extranjeros y las entidades financieras multinacionales en que ellos tienen preponderante influencia de decisión. Por otra parte, resulta paradójico crear dificultades al capital foráneo incorporado al país, mientras se requiere y necesita el apoyo del crédito exterior para la realización de grandes obras de infraestructura y de modernización de interés nacional.

(17) "Resolución Federal para el otorgamiento de permisos para bancos de dominio extranjero", dictada el 21/3/1969 y promulgada por el Consejo Federal Suizo a partir del 1°/7/1969.

No se trata, por lo tanto, de discurrir como los nacionalistas a ultranza que sostienen que la inversión foránea y las empresas extranjeras comprometen la soberanía del país, sino de mantener un sistema homogéneo y estable de decisiones económicas coherentes, a alto nivel, que aproveche todas las posibilidades -internas y externas- a fin de plasmar la política más adecuada para el porvenir de la Nación.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Roberto H. B. ...', written over a horizontal line.

B I B L I O G R A F I A

- BAIOCCO, Pedro J.- "Regímenes Bancarios" (Edit. Losada, Bs.Aires, 1948)
- BALESTRA, Ricardo R.- "Nacionalidad, Control y Régimen Internacional de las Sociedades" (Edit. Abeledo-Perrot, Bs.Aires, 1969)
- BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA.- Memorias Anuales (Colección 1935/68)
- BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA.- Circulares B (Colección 1935/70)
- BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA.- "Guía Bancaria de la República Argentina" (Bs.Aires, 1966)
- BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA.- "Suplemento Estadístico" (Colección)
- BECKHART, Benjamín H.- "Sistemas Bancarios" (Edit. Aguilar, Madrid, 1958)
- BILBAO, Manuel.- "Tradiciones y Recuerdos de Buenos Aires" (Edit. del autor, Bs.Aires, 1934)
- BRIGNONE, Carlos S.- "Bancos Nacionales y Bancos Extranjeros", en Revista "Confirmado" del 15/4/970.
- CAÑELLAS, Marcelo G.- "Economía y Política Bancaria" (Edit. Selección Contable, Bs.Aires, 1967)
- CENTRO DE ESTUDIOS MONETARIOS LATINOAMERICANOS (CEMLA).- "Requisitos para establecer bancos y sucursales en Latinoamérica", en "Técnicas Financieras", año I, Nº 5, (Mayo-Junio 1962)
- CROSSE, Howard D.- "Management Policies for Commercial Banks" (Edit. Prentice Hall, U.S.A., 1962)
- DIRECCION GENERAL DE ESTADISTICA DE LA NACION.- "Censo Bancario de la República Argentina, 1925" (Edic. Oficial, Bs.Aires, 1926)
- DUMAIS, Remigio.- "Teoría y Práctica de las Operaciones Bancarias" (Edit. El Ateneo, Bs.Aires, 1927)

- FEDERAL DEPOSIT INSURANCE CORPORATION.- "Federal Deposit Insurance Act" (Washington D.C., 1951)
- FERNS, H. S.- "Gran Bretaña y Argentina en el Siglo XIX" (Edit. Solar/Hachette, Bs.Aires, 1966)
- GOLDSCHMIDT, Werner.- "La extraterritorialidad de las personas jurídicas extranjeras públicas y privadas", en "El Derecho", Tomo 26, N° 2131, del 25/3/1969.
- INSTITUTO DE ECONOMIA BANCARIA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS.- "La Economía Bancaria Argentina a través de sus índices más significativos en el período 1901 a 1935" (Edic. U.B.A., Bs.Aires, 1937)
- INSTITUTO DE ECONOMIA BANCARIA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS.- "Régimen Bancario Argentino" (Bs.Aires, 1951)
- LINDOW, Wesley.- "Bank Capital and Risk Assets", en "The National Banking Review", september 1963, Vol. I, N° 1, (Washington D.C.)
- MARTINEZ, Julio.- "Origen de los Bancos en Rosario.- El Banco Mauá y Cía." (Edit. Pomponio, Rosario, 1942)
- MICELE, Antonio.- "Hacia una intensificación de la cooperación interbancaria".- En Revista de Ciencias Económicas (julio-diciembre 1962). Año L, Serie IV, N° 18.
- MICELE, Antonio.- "La radicación efectiva en el país de los activos bancarios" (Folleto edic.del autor, Bs.Aires, 1943)
- MICELE, Antonio.- "La seguridad de los depósitos bancarios" en Revista de Ciencias Económicas (julio-septiembre de 1959). Año XLVII, Serie IV, N° 7.
- MICELE, Antonio.- "Reglamentación Bancaria Argentina" (Edit.Plus Ultra, 2a. edición, Bs.Aires, 1966)
- MURATTI, Natalio.- "Elementos de Ciencia y Técnica Bancarias" (Edit.El Ateneo, Bs.Aires, 1942)
- ORTEGA PEÑA, Rodolfo y DUHALDE, Eduardo L.- "Baring Brothers y la Historia Política Argentina" (Edit. Sudestada, Bs.Aires, 1968)
- PHELPS, Clyde W.- "Le mouvement de l'extension des banques américaines à l'étranger et principalement en France" (Edit.Toulouse, 1924)
- PILLADO, Jorge.- "El papel moneda argentino" (Edit. Cia. Sudamericana de Billetes de Banco, Bs.Aires, 1911)
- PINEDO, Federico.- "Siglo y medio de Economía Argentina" (Col."Estudios" del C.E.M.L.A., México, 1961)
- PIÑERO, Norberto.- "La Moneda, el Crédito y los Bancos en la Argentina" (Edit. Jesús Menendez, Bs.Aires, 1921)

- REAL, Pedro E.- "La evolución de la Banca en el país durante los últimos 30 años".- Conferencia pronunciada en Mendoza el 24/10/968. (Folleto Edic. B.C.R.A.)
- REAL, Pedro E., BEATRIZ, Alfonso M. y GOMEZ, Rodrigo.- "Tres ponencias sobre el tema de la banca extranjera en América Latina", en "Técnicas Financieras", año VII, N° 5 (mayo-junio 1968)
- RUIZ MORENO, Isidoro.- "El Derecho Internacional Público ante la Corte Suprema" (Edit. EUDEBA, Bs.Aires, 1970)
- SCALABRINI ORTIZ, Raúl.- "Política Británica en el Rio de la Plata" (Edit.Hechos e Ideas, Bs.Aires, 1935)
- SOMMI, Luis V.- "La Revolución del 90" (Edit. Pueblos de América, 2a. edición, Bs.Aires, 1957)
- THALLER, Edmond.- "Traité élémentaire de Droit Commercial" (Edit. Rousseau et C°, París, 1916)
- VICO, Carlos M.- "Curso de Derecho Internacional Privado" (Edit. Biblioteca Jurídica Argentina, Bs.Aires, 1934)
- VILASECA MARCET, José M.- "La Banca Central y el Estado" (Edit. Bosch, Barcelona, 1947)
- ZEBALLOS, Estanislao S.- "Manual de Derecho Internacional Privado" (Edit. Recueil Sirey, París, 1911)

- - o - -

Publicaciones periódicas:

- "Boletín informativo del Colegio de Graduados en Ciencias Económicas"
- "Clarín" (Diario)
- "El Cronista Comercial" (Diario)
- "La Nación" (Diario)
- "La Prensa" (Diario)
- "The Economist" (Semanario)