

CORPORACION NACIONAL PARA EL DESARROLLO

I) Introducción

El Estado Moderno, aún el menos intervencionista, interviene en los más variados aspectos sociales.

En materia de sociedades mercantiles, es muy notoria la intervención estatal en su control. También, y desde hace mucho, el Estado realiza tareas de gestión usando la estructura societaria.

Un ejemplo de ello, es la reciente ley uruguaya que creó la Corporación Nacional para el Desarrollo N°15.785 del 4 de diciembre de 1985.

El presente es un análisis primario y provisional de esa ley, habida cuenta que la reglamentación -indispensable para su aplicación práctica- aún no está dictada.

II) CIRCUNSTANCIAS ECONOMICAS

La creación de la Corporación Nacional para el Desarrollo está estrechamente ligada a las circunstancias económicas que dominaron al Uruguay en los últimos años.

Este Instituto, juntamente con la ley N°15.786 sobre Refinanciación del Endeudamiento Interno, fueron la respuesta del Poder político a una situación de sobre-endeudamiento interno del sector productivo - real con el sistema financiero nacional.

Uruguay vivió durante los años 1978 a 1981 -mediados de 1982, un período de euforia que se manifestó por un gran crecimiento de su economía.

La abundancia de dinero en el sistema financiero llevó a que el crédito interno al sector privado ( o sea la que el sistema financiero público y privado prestaba al sector real de la economía) aumentara en dólares, de 1.239 millones en 1978 a 4.102 millones en 1981.

Se otorgaba créditos en función de la situación patrimonial de sus clientes y no se estudiaba a fondo la capacidad de re-pago de esos deudores.

Ya en 1981 se notaban síntomas de estancamiento. Muchos deudores comenzaban a sentir problemas. Se estaba generando lo que hoy denominamos como sobre endeudamiento, esto es, aquel nivel de deuda con el sector financiero imposible de pagar con la actividad normal de los deudores en las condiciones originalmente pactadas.

El sector financiero frente a un grave riesgo de incobrabilidad de sus carteras activas, se preocupó de reponer su liquidez tratando de mejorar el perfil de sus activos, para poder a su vez

cumplir con los compromisos asumidos con sus acreedores, los depositantes.

Por el lado de los deudores, la primera reacción al problema fue conseguir alargar los plazos, refinanciar, otros optaron por liquidar activos superfluos, reorganizaciones empresariales.

Cuando no prosperaron los acuerdos privados al enfrentamiento se produjo en la vía judicial llegando a desbordar la tarea de este Poder del Estado. Se debe decir también, que nuestro ordenamiento legal poco contribuyó a aliviar el problema.

Los institutos como las Moratorias, Concursos, Concordatos y aún las Quiebras que fueron creados para entrar a funcionar en períodos de crisis, no cumplieron con eficacia el fin para el que fueron concebidos. El fenómeno dejó al descubierto la necesidad de modernizar nuestra legislación concursal, así como la societaria a fin de poder simplificar las soluciones, permitir la posibilidad de capitalización de adeudos, realizar fusiones con agilidad.

¿Y qué papel juega el Estado en toda esta problemática? Podemos marcar a este respecto como tres etapas. En la primera a través de la autoridad monetaria, o sea, el Banco Central, se propiciaron fórmulas de refinanciación (Circulares 1110 y 1125).-

Estas no dieron respuesta definitiva al problema, ya que ofrecían soluciones normales (plazos, tasas altas y manteniendo las monedas originales) a un fenómeno anormal.

En una segunda etapa el Estado se transforma en parte, esto es, el Banco Central compra gran parte de las carteras activas del sistema financiero privado.

Desde ese momento pasa a jugar un rol protagónico indiscutible, ya que pasa a ser dueño de caso el 50% de todos los créditos que se incluyen en el sobre-endeudamiento.

El hecho de la compra de las carteras del sector financiero privado es trascendente, en tanto marcó un punto de no retorno en la actividad del Estado. A nadie se le escapa que las carteras vendidas fueron las de mayor riesgo de incobrabilidad y cualquier solución que se planteara para estos créditos, serviría como elemento de presión para que a los demás deudores se los tratara de la misma forma.

La tercera etapa es la que vivimos en la que el Estado, comprometido políticamente a buscarle una solución, busca un acuerdo de los Partidos mayoritarios, y a través del Poder Legislativo se sancionan la Ley de Refinanciación referida y la que crea la figu

ra de la Corporación Nacional para

### III) ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DE I

Nuestros legisladores tuvieron  
nes legislativas latino-americanas  
borar el proyecto de la Corporación

#### Sistemas europeos

Dentro de éstos se tuvo presen  
cen los distintos países, pero fund  
soluciones dadas por la legislación

En España, desde 1941 se creó  
tria (I.N.I.) con forma de holding  
mayor grupo industrial de España (de  
de empresas y actividades), figuraba  
industriales de Europa con U\$S 10.80  
tos millones de dólares), de ingresos  
padas.

Las cifras indicaban ( 1985 ) que el  
tal de las inversiones industriales  
total de la mano de obra industrial  
exportaciones industriales y genera  
gado industrial español.

Su régimen jurídico es el de O  
tatal), que invierte directamente en  
las S.A.) y sujeto a toda la legisla

En Italia , desde 1948 funciona  
trucción Industrial (I.R.I.), como es  
blico y con la facultad de participa  
sociedades anónimas.

#### Sistemas latinoamericanos

Fundamentalmente se tomaron en  
Méjico, Ecuador y Perú.

En Méjico, existe la Nacional F  
(Ley de enero de 1975 , que reformó l  
nacional de crédito, sujeto de derech  
promover, encauzar y coordinar la inv  
ganización, transformación y fusión d  
industriales. A lo largo de las cuatro  
transformado en el banco de inversión  
co.

En Perú, se creó la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE) por el decreto Ley N°18.807 de marzo de 1971. La COFIDE actúa como "holding" de empresas, se organiza como Empresa Pública con autonomía económica y administrativa, con las facultades de constituir empresas, adquirir acciones de empresas y administrar acciones de empresas. El capital está formado por acciones nominativas (algunas intransferibles) y con participación estatal (mayoritaria) y privada.

En Ecuador, encontramos la Corporación Financiera Nacional (C.F.N.) de 1977, creado como "persona jurídica de Derecho privado con finalidad social y pública". Su objeto es estimular y acelerar el desarrollo económico del País en las actividades de la industria manufacturera, la agro-industria, pesca y turismo, pudiendo formar parte del capital de empresas.

Inexplicablemente, no parece haberse tenido presente la ley argentina N°20.558 de 7 de noviembre de 1973 que tiene, en muchos aspectos, objetivos similares a la Corporación Uruguaya. Esta ley argentina tiene límites más amplios en cuanto comprende en entidades estatales como por ejemplo Y.P.F. y las empresas marítimas, aéreas y ferrocarrileras del Estado argentino.

#### IV) NATURALEZA JURIDICA. PERSONA PUBLICA NO ESTATAL. SOCIEDAD DE ECONOMIA MIXTA.

La ley N°15.785 (art.1o), dice que es una "persona jurídica de Derecho Público no estatal".

Existen diversas personas públicas no estatales en el derecho uruguayo. Un ejemplo clásico lo constituye la Caja de Jubilaciones Bancarias.

Enrique Sayagués Laso, en su "Tratado de Derecho Administrativo" T.II, pág.233 hace referencia a ellas. Señala que, si bien no integran la estructura estatal, sus cometidos suelen ser semejantes a los de la Administración Pública.

Sus caracteres fundamentales son los siguientes: a) son creadas por ley; b) suponen cierta coacción ya que las personas alcanzadas tienen que afiliarse a la misma; c) las autoridades estatales intervienen en la dirección y administración; d) están sometidas a intenso contralor; y e) tienen a su cargo cometidos públicos o de interés público.

Todos estos caracteres se reconocen en la Corporación, aunque no muy claro el elemento coactivo.

El mismo tiempo, se trata de una sociedad de economía mixta, o con participación estatal, previstas en el art.188 de la Consti

tución de la República. El capital de las mismas tiene origen estatal y privado.

Hay muchos ejemplos en el derecho comparado de este tipo de sociedades. Asimismo hay abundantes referencias doctrinarias. A vía de ejemplo mencionamos a Ripert, en su "Tratado Elemental de Derecho Comercial", T.E.A. Buenos Aires, 1954, T. II, pág. 592 y ss.

En el Uruguay hay referencias en el "Manual de Sociedades Anónimas" del Prof. Sagunto Pérez Fontana, pág. 28 n.17.

En la Argentina existe, además de la Corporación de Empresas Nacionales (Ley N°20.558) ya referida, las sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria (ley 17.318, ahora el art.308 y ss. de la ley N°19.550 y propiamente la ya vieja reglamentación sobre la sociedad de economía mixta (Decreto 15.349/46).

Referencias doctrinarias hay en todos los autores argentinos, pero Héctor Cámara en su libro llamado precisamente "Sociedades de Economía Mixta", Ed. Arayú, Buenos Aires 1954, prácticamente agota el tema.

#### V) ORGANIZACION

De acuerdo al art.2° sus órganos son:

- 1 - El Directorio (art.3°), compuesto de 7 miembros, cinco que representarán al Estado y serán designados por el Presidente de la República con venia del Senado y dos miembros que representarán a los "accionistas privados".
- 2 - Secretaría y Gerencia General (art.7°), cuyos titulares serán designados por el voto conforme de 2/3 del Directorio. El Secretario General será el "jefe de los funcionarios" con competencia en todo lo relativo a la administración del personal y organización interna de la Corporación (art.8°). El Gerente General tendrá competencia en la instrumentación y ejecución de la política y las resoluciones del Directorio que no sean de organización interna.
- 3 - Asamblea General de Accionistas (art.10°), que sesionará con todos los accionistas por lo menos una vez al año para considerar el balance y fijar la remuneración del Directorio. Integrada sólo por los accionistas privados, nombrará a sus Directores y aprobará o no su gestión.

#### VI) COMPETENCIAS Y OBJETO

Art.11°.- Entre otras, podrá "incentivar el desarrollo empresarial, con participación del sector privado"; "favorecer la creación de empresas, fortalecer las existentes y participar, total o parcialmente en su capital", "analizar y señalar campos para nuevas inver-

siones", fomentar la investigación, contribuir a la expansión del mercado de valores, etc.

Para cumplir con ese variado objeto, se faculta al Directorio (art.12°) entre otras cosas a "constituir empresas por acciones, organizar sociedades cooperativas y otras empresas, emitir y colocar acciones, obligaciones, bonos, otros títulos en el país o en el extranjero, mantener valores en custodia o administrarlos por cuenta de terceros, adquirir, administrar y mantener en cartera acciones, obligaciones, títulos, valores, créditos y bienes en general de empresas privadas; -otorgar fianzas y avales; -gestionar créditos y aportes de capital para empresas vinculadas a la Corporación; -realizar toda clase de negocios fiduciarios y en general, celebrar todos los actos civiles y comerciales con arreglo a los cometidos y dentro del giro que preceptivamente le asigna la ley.

#### VII) REGIMEN FINANCIERO O CAPITAL

El capital autorizado es de N\$ 10.000.000.000 (diez mil millones de nuevos pesos) ajustados anualmente conforme a la variación del Índice General de los Precios del Consumo (art.13°). Si requiere un aumento mayor se necesitará una ley especial.

Corresponderá un 60% a l Estado u otras personas estatales y 40% a accionistas privados. El capital del Estado se representará por acciones intransferibles, aunque esa intransferibilidad no regirá entre personas estatales y entre éstas y el Estado.

El 40% del capital aportado por accionistas privados se representará por acciones nominativas sujetas al régimen jurídico común de estos títulos valores con las modificaciones que le introduzca esta ley (art.16°). La reglamentación podrá determinar que existan acciones de capital privado sin derecho a voto.

El Capital privado (art.19°) se integrará con:

a) El aporte que realicen las instituciones de intermediación financiera, en particular, las que transfieran su cartera al Banco Central del Uruguay, con el producido de la emisión y colocación de acciones al público y con la capitalización de utilidades en la forma y condiciones que determine la reglamentación. Asimismo se establece (Art.22°) que ninguna persona física o jurídica, podrá ser propietaria de más del 10% (diez por ciento) de las acciones nominativas transferibles, esto es, del capital privado.

También por el Art.24° se establece que la Corporación, por iniciativa propia acordará con el Banco Central del Uruguay y el Banco de la República, los créditos que se transferirán a su favor y por

el Art.25° se faculta a la Corporación en adquirir total o parcialmente a las instituciones financieras privadas, créditos de empresas deudoras de aquellas.

#### VIII) CONTROL ADMINISTRATIVO, FINANCIERO Y JURISDICCIONAL

El administrativo (art.26°) será ejercido por el Poder Ejecutivo y la Cámara de Senadores.

Las operaciones de la Corporación que impliquen intermediación financiera serán controladas por el Banco Central; - se establece además que tendrá las auditorías internas y externas que correspondan para el control de la eficiencia, efectividad y economía de su gestión y la obligación de publicar anualmente su balance con la visación del Tribunal de Cuentas (art.29°).

La ley también establece toda una serie de recursos administrativos contra las resoluciones del Directorio (Art.30°) y reafirma que las responsabilidades que emerjan de la ejecución de contratos, se regirán por el derecho común (Art.31°).

#### IX) ALGUNOS DE LOS PROBLEMAS BASICOS QUE SE PLANTEAN

##### A) Legislación a aplicar

Hemos sostenido que la Corporación es una sociedad de economía mixta, una asociación de capitales públicos y privados.

Asimismo, se ha visto que entre sus competencias encontramos objetos de interés general y por otro lado actividades típicamente comerciales (favorecer el desarrollo de empresas, participar en su capital, contribuir a la expansión del mercado de valores, etc.).

En definitiva, por su actividad, cualquier controversia que se suscite y no tenga solución en la propia ley que la instituye, nos hará recurrir al campo del Derecho Comercial para su respuesta o solución.

##### B) Relaciones internas

Solucionada su naturaleza jurídica, nos encontramos que la categoría sociedades de economía mixta no existe reglamentada en nuestro país. No hay ningún tipo societario previsto (civil, comercial o público), que presente estas características.

La doctrina mayoritaria entiende que este tipo de sociedades sólo pueden valerse de la estructura de la sociedad por acciones y dentro de ellas, de la sociedad anónima (Ver Cámara, Héctor, op.cit).

Luego de encontrarle el tipo más adecuado, conviene analizar algunos problemas que, se pueden plantear:

- a) ¿Qué se puede aportar? La Ley de creación no parece prever otro aporte que el dinerario, aunque cabría pensar que los socios, públicos o privados, aportaron créditos (Arts. 17 y 19). El decreto reglamentario podrá darnos mayor luz en este sentido.
- b) ¿Se puede ejecutar el aporte? El del Estado parecería que no. En el caso del aporte privado, la ley parece obligar a las instituciones que "vendieron cartera" al Banco Central, a que aporten, incluso deja librado a la reglamentación las condiciones y modalidad de ese aporte, problema éste, bastante complejo.
- c) Obligaciones de las S.A. Además de las que exige la propia ley de creación, la Corporación deberá cumplir con todas las obligaciones de las S.A. esto es, llevar una contabilidad ordenada, libros certificados, publicar balances, cumplir las formalidades para la realización de Asambleas (comunicación a la Inspección General de Hacienda, etc.)
- d) Derechos y obligaciones de los socios. La ley establece límites al derecho del accionista privado a su participación, más allá del 10% del capital privado y también a percibir utilidades, ya que faculta al Poder Ejecutivo a reglamentar la capitalización de las mismas, es decir, que un elemento extraño a la sociedad puede reglamentar el destino de las utilidades que le pertenecen a los accionistas privados.

Fuera de estos límites, entendemos que se aplican a los accionistas todos los derechos y obligaciones que derivan del "Status del socio", en especial del accionista de una S.A.

No parece claro que se pueda ejercer el derecho de receso, ya que las causas que lo originan (aumento de capital, fusión, cambio de objeto y cambio de domicilio al extranjero), no parece que puedan suceder en algunos casos (cambio de objeto o domicilio), o porque la ley ya autoriza su realización en las otras (aumento de capital y fusiones).

En definitiva, como dice Broseta Pont (Manual de Der. Mercantil), E. Tecnos, Madrid 1974) al comentar las sociedades anónimas de economía mixta españolas, "son sociedades anónimas sui generis, en las que se establecen frecuentes derogaciones al régimen capitalista de mayorías que en aquellas suele predominar, sin duda por el temor de que éste pueda poner en peligro los fines que el Estado debe perseguir en tales sociedades" (pág. 325).

Fontanarrosa (Der.Comercial Argentino, Parte Gral. I Zavalía, Bs.As. 1965, pág. 165), dice que se las debe someter a la disciplina de las sociedades anónimas con las modificaciones resultantes de la ley de su creación, que no pueden ser declaradas en quiebra y que en todo lo demás quedan sujetas al derecho mercantil.

#### X) CONCLUSIONES

1 - La Corporación Nacional para el Desarrollo en el Uruguay es una respuesta del poder político a un fenómeno económico y una muestra más del rol que el Estado asume en las economías de estos países.

2 - En material societaria tiene interés en dos aspectos:

primero porque tiene como fin ASOCIARSE con otras sociedades, incluso CONTROLARLAS, esto es, ser SOCIA de otras sociedades;

segundo, por que se organiza de tal manera que aparece siendo una ASOCIACION DE CAPITALS públicos (Estado o empresas estatales) y privadas.

3 - Como Asociación de Capitales, se trata de una sociedad de economía mixta a las que se refiere el art.188 de la Constitución Uruguaya.

4 - Al categorizarla como sociedad de economía mixta nos encontramos que no existe como tipo social reglamentado en nuestro derecho y que en consecuencia, todo lo que no esté específicamente tratado en la Ley, nos hará recurrir al régimen de las sociedades anónimas, teniendo siempre presente, las especiales características de la Corporación.

#### XI - EVALUACION PROVISIONAL

Parece hasta un imperativo patriótico el ser optimistas en las difíciles situaciones que vive el País como consecuencia de problemas económicos y políticos innegables.

Sin embargo, debe señalarse que hoy, hay opinión adversa a este tipo de solución, por que la opta la ley.

Werner Sombart (citado por Cámara), en "El apogeo del capitalismo", predijo, hace ya muchos años, que la economía mixta sería el tipo de organización imperante en el futuro.

Cámara en su libro, dice que esta fórmula híbrida que trata de conciliar fines incompatibles, no conduce a buenos resultados. Rafael Bielsa (Derecho Administrativo, Sexta Edición, T.I, La Ley, 1964). Sostiene que "la forma mixta es jurídicamente impro-

pia del Estado, e inconveniente desde el punto de vista administrativo" (pag.502).

También Ripert, hace ya treinta años, refiriéndose a la abundante experiencia francesa que tomó este tipo social de la "Germischte Wirtschaft" alemana dice que puede predecirse que aquí se trata de "conciliar lo inconciliable".

El aporte privado a la Corporación Nacional para el Desarrollo si se consiguiera, será a desgano de los socios.

De cualquier forma el intento parece como una de las pocas vías para enfrentar, a mediano y largo plazo, la difícil situación de los grandes sectores productivos del País.

---o0o---