



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



Nacionalización bancaria en Australia : experiencias monetarias

Somoza, Joaquín

1967

Cita APA:

Somoza, J. (1967). Nacionalización bancaria en Australia, experiencias monetarias. 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

ORIGINAL

Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Cátedra de Política Bancaria

Trabajo de Tesis Doctoral sobre el tema:

Nacionalización Bancaria en Australia
Experiencias Monetarias

Presentado por el alumno:

Joaquin del Sagrado Corazón de Jesús Somoza
Plan "D"

para optar al grado de
Doctor en Ciencias Económicas

Fecha de presentación: 19 de junio
Profesor: Dr. Marcelo G. Cañellas

Número de Registro 15.766 L. U. No. 1543
Domicilio: 9 de Julio 722-Bernal- Teléfono 35-2176

Año 1967


CATALOGADO

30/6/67
Lohes alen
Marcelo Cañellas
Somoza
J. Somoza

Col
1501
875

A mi esposa y a mis hijos

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

PREFACIO

En todos los órdenes de la actividad económica, nacional e internacional se observa la contraposición de dos ideologías o fuerzas que, con una variedad de facetas, se repiten a lo largo de la historia económica de las naciones.

Estatismo, intervencionismo, y planificaciones, por un lado, y liberalismo e iniciativa privada por el otro, han coexistido, y coexisten en el mundo actual; una tendencia tiene supremacía absoluta en un territorio, la otra en otros, ambas a su vez rigen simultáneamente en la mayoría de los países con algunas alternativas.

Una determinada tendencia, generalmente prevalece temporariamente dadas las defecciones y problemas sin resolver que sobrevivieron a la imperante en el pasado inmediato.

En materia de política monetaria y bancaria se manifiesta el mismo fenómeno, pudiéndose observar la puja entre ambas tendencias.

Estudiando las experiencias bancarias y monetarias de Australia, tendremos oportunidad de ver, en el desarrollo del presente trabajo, como se manifestaron asociándose a los eventos que mundialmente sufrió la humanidad en el siglo presente.

De acuerdo con el plan trazado para esta tesis, y por considerar que se encuentran extensamente estudiados en los textos de la materia, deliberadamente se ha omitido tratar en forma metódica y por separado, los principios teóricos que gobiernan la política monetaria, sus fines y medios; no obstante, y no podía ser de otro modo, los mismos se encuentran presentes en cada comentario a lo largo de los distintos capítulos.

SUMARIO

- I- Antecedentes
- II- Creación del Commonwealth Bank
- III- La Política Monetaria en su Primera Época
- IV- Desarrollo de la Banca Central- La Legislación de 1924
- V- La Gran Depresión Política Monetaria Posterior
- VI- La Legislación Bancaria de 1945
- VII- El Intento de Nacionalización de 1947.
- VIII-Objetivos de Política Monetaria
- IX- Medios de Política Monetaria.
- X- Sistema Bancario Actual
- XI- Conclusión

I. ANTECEDENTES

Australia es una nación que económicamente puede ser encuadrada entre los denominados países en proceso de desarrollo.

El desarrollo de la banca de un país corre paralelo con el desarrollo de su economía, hay una asociación, una interdependencia o influencia recíproca, entre la banca y la economía de un país, el desarrollo de una impulsa al desarrollo de la otra y viceversa.

Para comprender mejor el curso de los acontecimientos que produjeron el desarrollo y evolución de la banca, y especialmente la banca central australiana, haremos una breve reseña sobre el medio geográfico donde se desarrollaron las mismas.

Australia tiene un territorio de gran magnitud, con una superficie total de 7.703.273 kilómetros cuadrados y una población total de 10.916.000 habitantes (Año 1965) por lo que su densidad de población asciende a más de 1 habitante por kilómetro cuadrado.

Para dar una idea comparativa, la República Argentina tiene una superficie de 2.776.656 kilómetros cuadrados o sea una tercera parte aproximadamente, con respecto a Australia y una población de 20.500.000 habitantes (septiembre de 1960) lo que arroja una densidad de población de aproximadamente 8 habitantes por kilómetro cuadrado.

Hay que tener presente además que la población de Australia hasta hace 100 años era inferior a medio millón, hace cincuenta años cercano a los 4.000.000 y en 1945, al terminar la Segunda Guerra Mundial de aproximadamente siete millones y medio de habitantes.

Aún cuando tiene una zona muy extensa en la cual la producción es insignificante, tiene una gran diversidad de producción motivada en la variedad de suelo y condiciones climáticas.

La lana ha sido la principal producción del país desde los primeros momentos, aunque hubo épocas en que fué sustituida por el oro, pero con posterioridad a 1860, la producción lanera a superado a la del oro, manteniendo desde entonces el sitio de importancia aunque no siempre haya ocupado la lana el primer lugar en cuanto al valor se refiere.

Australia es miembro de la Commonwealth, y pertenece a la denominada zona de la esterlina, siendo actualmente enteramente autónoma. La palabra Commonwealth podría traducirse como "riqueza común", pero corresponde más exactamente al concepto de Comunidad Británica de Naciones. Constituye una de las muchas fórmulas políticas en las que tan fértil se ha mostrado la imaginación británica, encaminada a "perder el Imperio Británico, sin perder el Imperio Británico".

En la terminología británica se denomina "Dominio" a la antigua colonia que convertida en país independiente, continúa sin embargo, vinculada a la antigua metrópoli por determinados lazos. Los dominios tienen bandera propia, gobierno y parlamento del país, representantes en los países extranjeros, ejército y marina, legislación autónoma, no están subordinados unos a otros, ni cada uno de ellos a la metrópoli, pero se encuentran unidos al Reino Unido por lazos muy fuertes.

Felicitamente Australia se compone por seis estados originados en colonias establecidas por Inglaterra, que recibieron durante el Siglo XIX cierta autonomía reconocida por el Parlamento Británico, los que se unieron en forma federati-

va a partir del 1 de Enero de 1901.

Bajo esta federación los Estados renunciaron a ciertos poderes en favor del Gobierno Federal y, como contrapartida y lógica consecuencia, las facultades del Parlamento Federal están limitadas en cuanto a los poderes no delegados o reservados por los distintos Estados.

Se delegaron al Parlamento Federal poderes para legislar sobre problemas que afectasen al conjunto del país, entre los que se encuentra la banca, pero las disposiciones de la Constitución limitan las facultades del Parlamento Federal, en cuanto no tiene poderes para legislar sobre las operaciones de las instituciones bancarias creadas por los distintos estados, mientras su funcionamiento se desarrolle dentro del propio estado; o sea, que los bancos estatales se hallan fuera de la jurisdicción legislativa del Parlamento Federal. Por aquel entonces existían varios bancos estatales dedicados principalmente a operaciones de ahorro, y algo más de veinte bancos comerciales privados.

La crisis de 1893 evidenció la necesidad de contar con un banco oficial. En los años inmediatos anteriores hubo algunos sectores en que los valores subieron marcadamente. El boom financiero fué posible por el flujo de fondos provenientes de Londres. Se organizaron compañías financieras y para inversiones hipotecarias que se formaron para invertir fondos obtenidos pagando mayores intereses sobre los depósitos que los bancos. Pero también se organizaron nuevos bancos que dieron préstamos sobre la zafra de la lana cuyo precio subía firmemente. Al manifestarse la crisis los precios de la lana descendieron y con ellos los de la tierra. La crisis Argentina repercutió en Australia pues las dificultades que sufrió la casa

Baring Brothers de Londres interrumpieron el flujo a Australia de fondos provenientes de dicha plaza.

Cuarenta compañías hipotecarias y financieras quebraron entre julio 1891 y abril 1892. Esto incrementó la presión sobre los ya debilitados bancos y 15 del total de 26 cerraron en 1893. Doce de ellos estuvieron en condiciones de reabrir después de pocos meses obteniendo capital adicional a través de la emisión de acciones preferidas o certificados de depósitos.

Una gran parte de los 69 millones de depósitos de los bancos suspendidos, fué eventualmente devuelta, aunque elló tomó bastante tiempo en algunos casos.

La pérdida neta fué sin embargo pesada; fué estimada por la Royal Commission de 1936 como de cerca de £A 21 millones, una enorme suma en una época en que la población de Australia no alcanzaba a 2 millones de habitantes.

Los sucesos de esta crisis, dejaron una profunda impresión en la mente del público, y dieron lugar a las más tendenciosas suspicacias de los partidos Socialista y Laborista.

Los bancos fueron culpados de la bancarrota porque ellos se extralimitaron por sí mismos en la función de otorgar crédito.

En 1895 en el Estado de Victoria se formó una comisión para estudiar la creación de un Banco de Estado, pero la misma no produjo ningún resultado concreto.

Cuando el Gobierno del Commonwealth se estableció en 1901, los partidos de izquierda comenzaron a pensar en términos de un Banco Nacional. No obstante ningún gobierno de los estados federados, aún bajo administraciones Laboristas dictó legislación alguna afectando la operatividad de los bancos en su territorio.

II- CREACION DEL COMMONWEALTH BANK

No fué sino hasta 1908, que el Partido Laborista, ahora operando sobre bases nacionales, incluyó en su plataforma de lucha u objetivos inmediatos, el establecimiento de un Banco del Commonwealth, de emisión, depósitos, intercambio y reserva, con el propósito de realizar con facilidad y economía las transacciones financieras del Gobierno del Commonwealth y de los Gobiernos de los Estados componentes, pero al mismo tiempo dicho banco debería ser "absolutamente libre de todo control político". (1) No se hacía ninguna mención sobre los bancos comerciales.

El proyecto original tenía las siguientes características:

- a) El gobierno federal tendría el 50% del capital; correspondiendo el 50% restante a los gobiernos de los estados federados.
- b) El banco sería agente fiscal de todos ellos y estaría capacitado para concederles préstamos temporarios.
- c) Tendría monopolio de emisión y de acuñación.
- d) Realizaría negocios bancarios regulares con el público.
- e) Tendría en depósito reservas de los demás bancos comerciales.

En cuanto a la organización y dirección, se preveía que el Tesorero del Commonwealth asistiera a las reuniones del directorio con voz, pero sin voto, y que un representante de cada estado formaría parte del Directorio.

El autor del proyecto, King O'Malley, advirtió que debido a que en Australia no existía aún un mercado monetario desarrollado, un banco central en el sentido moderno, limitado a redescuento y operaciones de mercado abierto, habría

(1) Ver Myers Margaret M. Obra citada con el número de orden 19 en la bibliografía. En las próximas citas se mencionarán el nombre del Autor y el número de orden correspondiente.

tenido poco éxito , y por esa razón incluyó entre las operaciones del banco ~~estatal~~, las operaciones ordinarias de banca comercial.

Sin embargo se esperaba del banco, que proveyera la regulación general del movimiento y volumen del crédito y la moneda, y que mantuviese bajas las tasas de interés.

Este proyecto no prosperó, y ninguna legislación de este tipo fué posible hasta que el partido laborista ganó el control de ambas cámaras en 1910.

Por un tiempo, el nuevo Primer Ministro , Andrew Fisher, no pareció estar interesado en dictar una ley de Bancos, y se conformó con la aprobación de una ley para la emisión de la moneda Australiana, que puso toda la emisión monetaria en manos de la Tesorería. Hasta ese momento los bancos suministraban toda la moneda, salvo algunas excepciones de monedas emitidas por los tesoros coloniales; y además sus operaciones determinaban el volumen y distribución del crédito bancario.

No obstante O'Malley aprovechó su posición de Ministro para organizar un movimiento tendiente a activar una ley de bancos; después de 15 meses de proyecciones el consejo partidario llegó a un acuerdo, y el Primer Ministro elevó un proyecto de ley para la creación de un banco estatal que sería luego el Commonwealth Bank. Dicha ley fué discutida cerca de 8 semanas, y fué aprobada prácticamente sin enmiendas el 22 de diciembre de 1911.

En casi todos los proyectos se mencionaba la conveniencia de crear un banco de emisión y reserva, que son facultades distintivas de la banca central, aunque las ideas iniciales no eran muy definidas al respecto.

La ley sancionada no siguió enteramente el plan de O'Malley, pero se creó el Commonwealth Bank de Australia, con facultades para funcionar como banco comercial, con privilegios especiales y obligaciones hacia el gobierno; también fué autorizado como institución de ahorro.

Tampoco se especificó si se pretendía que el nuevo banco llegase con el tiempo a actuar como un banco central, o si sólo se pretendía que actuase como un competidor más de los bancos comerciales; lo único cierto es que la ley de creación no le otorgó ninguna facultad específica de banco central.

En cuanto al capital inicial, la ley preveía que se obtuvieran fondos mediante la venta de obligaciones al público. Pero esto nunca se realizó. El Banco recibió un préstamo de la Tesorería para atender los gastos de constitución, el cual fué devuelto en breve lapso.

La carencia de capital integrado fué en cierto modo obviada por un gran depósito de Tasmania cuyo tesorero fué persuadido de poner en ^{el} Commonwealth Bank los fondos del Banco de ahorro de su estado.

Aparte de ello, no recibió suscripción alguna del público ni del Gobierno por lo cual su capital al 30 de junio de 1965 de £A 24.714.000, - y reservas por £A 13.326.243; - se han constituido íntegramente con utilidades, debiendo señalarse además que anualmente una proporción de las mismas se ingresa a rentas generales.

El Departamento de Ahorro fué ^{el} primer que inició sus operaciones en el año 1912. Las sucursales de varios bancos de ahorro estatales, que habían sido primeramente atendidas por las oficinas de correos, pasaron luego a depender del Commonwealth Bank, y con esto, el volumen de sus operaciones muy pronto superó

al de los más viejos bancos de ahorro.

El Departamento Comercial, inició sus operaciones en enero de 1913, y su crecimiento fué más lento.

En general, los demás bancos comerciales tuvieron una actitud de cooperación hacia el nuevo banco; y el Bank of New South Wales permitió al Commonwealth Bank disponer de sus sucursales como agencias por un tiempo.

El Primer Gobernador del Banco fué el anterior Superintendente del Bank of New South Wales, el más antiguo de los bancos comerciales. Como era de esperar, él no condujo al Commonwealth Bank como un rival agresivo de sus primitivos asociados.

Durante su primera década, en cuyo período transcurrió la Primera Guerra Mundial, el Commonwealth Bank no desarrolló una actividad acorde con las esperanzas que habfan depositado en él sus defensores, ni funcionó como banco central efectivo, aunque como consecuencia de la guerra debió realizar una obra de cierta trascendencia, por otra parte, común a todos los países beligerantes o no, que hizo más estrechas las relaciones entre los bancos y el Estado.

III-LA POLITICA MONETARIA EN SU PRIMERA EPOCA

El Commonwealth Bank de Australia en su origen no era banco de emisión ni tenía facultades específicas de banco central, pero tuvo que realizar funciones que en los países más antiguos corresponden a los bancos centrales.

Antes de 1914, la política monetaria en Australia era responsabilidad de los bancos comerciales. Ellos fijaban las tasas de interés bancario, las que, en su turno, tuvieron mucha influencia sobre las tasas de interés extrabancario. También poseían las reservas internacionales del país, en forma de fondos depositados en Londres, y fijaban asimismo el tipo de cambio exterior.

No existía banco central que limitara la autonomía de los bancos comerciales, ni de los gobiernos de los distintos estados, éstos últimos aunque fueron activos en varias facetas de la política económica que pudieran afectar incidentalmente las condiciones monetarias, intervinieron en las materias monetarias y bancarias sólo accidentalmente y en oportunidades poco frecuentes.

El concepto de la política monetaria era menos claro que hoy. Hoy ha sido ampliamente reconocido que el estado debe controlar la emisión de la moneda, y que su valor debe ser protegido, es igualmente esencial asegurar el equilibrio en el balance internacional de pagos, y sujeto a este requerimiento principal, es deseable tener un sistema monetario y bancario que evite la excesiva inestabilidad de los precios y condiciones del mercado, facilitando así el progreso económico.

Pero todos esos objetivos de política monetaria, se regularon a través del mecanismo automático de las fuerzas del mercado, con un mínimo de intervención discrecional del Gobierno u otras autoridades monetarias. El principal mecanismo regulador fué la vigencia del Gold Standard (patrón oro) y su variante para

las colonias de Gran Bretaña, el Sterling Exchange Standard (patrón libra esterlina)

Si hubiera funcionado el patrón oro completamente automático, no habría habido necesidad alguna de política monetaria, el patrón oro la habría suplantado, pero en la práctica el sistema bancario cada vez más complejo de fines del Siglo XIX, y principios del presente siglo, hizo difícil la extensión del principio del "laisser faire, laisser passer", que restringe el cometido del Estado a una función puramente pasiva; asegurar el libre desarrollo de la acción de los individuos.

El banco de Inglaterra, aún en el apogeo del patrón oro, desempeñó funciones sustanciales de política monetaria, la que perfeccionó en el uso diario de sus principales instrumentos, tasa de interés y operaciones de mercado abierto, en su capacidad como banquero y consultor del Gobierno Británico, como prestamista en última instancia en el mercado monetario de Londres, y con la influencia que su prestigio le dió en los negocios de dicha plaza.

No cabe duda que un motivo por el cual las colonias británicas no tuvieron banco central propio, fué porque sus sistemas monetarios y bancarios eran considerados como simples extensiones del sistema británico, y no había necesidad de controles bajo la influencia del patrón oro (o libra esterlina) y la supervisión del Banco de Inglaterra. Pero esta noción no debe ser tomada muy seriamente en consideración.

Mientras la política del Banco de Inglaterra influyó de varios modos indirectos las condiciones monetarias australianas al igual que en otros países, cuya economía se vinculaba con Londres, las normas de dicho Banco no circularon en Australia y ciertamente no afectaron la autonomía de los bancos comerciales austra

lianos.

Otro factor importante lo constituye el hecho de que los bancos comerciales, siendo ante todo empresas comerciales, tenían lógicamente como principal objetivo el interés de sus accionistas y de sus depositantes, no obstante ejercieron poca influencia en la política monetaria siempre dentro de lo que se les permitieron las reglas y presiones del funcionamiento del gold standard.

También trataron de promover el interés nacional, tal como ellos lo sintieron, porque el interés de sus negocios coincidía con él, o porque se sintieron responsables de él en su propia esfera, pero no fue su tarea conducir la política monetaria, con la comprensión actual de este concepto.

Con estas aclaraciones, es posible reiterar que hasta 1914, y en menor grado hasta 1931, la política monetaria australiana si así conviniéramos en llamarla, estuvo en manos de los bancos comerciales, quienes la condujeron, accidentalmente para sus negocios y de acuerdo con los principios vigentes en la época, con confianza en sus propias determinaciones, y con gran experiencia y sentido de equidad. Con posterioridad los bancos comerciales fueron paulatinamente desligados de toda autoridad sobre la política monetaria. Todas sus funciones en dicha política tal como eran ejercidas con anterioridad a 1914, bajo el régimen del patrón oro, fueron siendo formalmente transferidas al Commonwealth Bank, como banco central, el que en última instancia estaba sujeto a la autoridad del Gobierno del Commonwealth e indirectamente al Parlamento y al electorado.

Los bancos comerciales fueron circunscriptos al rol de empresas comerciales que prestan servicios bancarios, bajo la supervisión y control del banco cen-

Este proceso no fué rápido y será desarrollado más adelante; son varios los factores que contribuyeron a ese dramático cambio, y pueden ser clasificados en factores generales a todos los países y factores particulares del caso australiano.

Entre los primeros el principal fué la quiebra del sistema internacional del patrón oro, por el desgaste producido bajo los esfuerzos que demandó la Primera Guerra Mundial; también debemos mencionar la gran depresión de 1930, que también puede considerarse consecuencia de lo anterior.

Después de la guerra, los esfuerzos realizados para restablecer el patrón oro fueron muy costosos en términos de inestabilidad interna. Todos los gobiernos insistieron en mayor autonomía en materia de política monetaria nacional, como un esfuerzo para aislar las economías nacionales de los disturbios económicos del resto del mundo.

La tendencia general hacia una conducción nacional de la moneda, a su vez, hizo imposible mantener la ficción de que el sistema monetario australiano era simplemente parte del sistema monetario de Gran Bretaña. Aunque hoy nos puede parecer extraño, es casi evidente que muy pocas personas se daban cuenta en aquellos tiempos del hecho de que la libra australiana era diferente de la libra inglesa.

Australia, como otros países, y sustancialmente por las mismas razones, encontró conveniente concentrar el control de la política monetaria nacional en un banco central.

La gran depresión también pareció confirmar el punto de vista de algunas mentalidades, en el sentido de que los intereses de los bancos comerciales no siempre armonizan con ^{el} interés nacional, y en consecuencia la necesidad de una conducción monetaria por una autoridad nacional.

Además los cambios políticos y sociales han compelido a los gobiernos a aceptar objetivos mucho más ambiciosos para la política económica, muchos de ellos consecuencia de los principios socio-económicos sustentados en la Paz de Versalles.

Al asumir los gobiernos la responsabilidad por el mantenimiento del pleno empleo han impuesto sobre las autoridades monetarias nacionales una difícil tarea, no porque sea difícil mantener el pleno empleo con medidas monetarias y presupuestarias, sino por las dificultades que surgen al querer conciliar este nuevo objetivo con los viejos de balanza exterior y moneda estables, sin un excesivo control estatal sobre la actividad económica.

Los cambios en la política social y económica, y el trazado de ambiciosos programas de desarrollo económico nacional determinaron que los gobiernos tomaran nuevas responsabilidades que dilataron enormemente la dimensión del sector público, con mayores presupuestos, lo que ha hecho mucho más compleja la política monetaria.

En todos los aspectos enumerados hay una evolución coincidente entre Australia y la mayoría de los países occidentales, que explica el cambio de posición de los bancos comerciales con respecto a la política monetaria, pero la forma particular que la banca central fué tomando en Australia estuvo influenciada por los

factores y condiciones propios, entre los que podemos citar;

- a) la estructura de su economía y su dependencia del comercio exterior, y especialmente de las exportaciones de unos pocos productos primarios.
- b) pronunciadas fluctuaciones estacionales y grandes cambios en el balance de pagos y en los precios mundiales de la lana y otras mercancías.
- c) la relativa inmadurez del mercado de capitales australianos, que ha entorpecido la aplicación de los instrumentos de control tradicionales de la banca central.
- d) la dificultad provocada por la atmósfera de aguda tensión política que ha rodeado al problema bancario desde sus comienzos. Los bancos comerciales han encontrado demasiadas dificultades en adecuarse a los cambios que le imponían el pasar de la casi completa autonomía a subordinación a una banca central de reciente creación, falta de experiencia.

IV- DESARROLLO DE LA BANCA CENTRAL - LA LEGISLACION DE 1924

Terminada la Primera Guerra Mundial, la banca central flotaba en el ambiente. El esfuerzo realizado ya comentado y la inconvertibilidad monetaria, resentieron el sistema bancario, viéndose afectada además, la libertad de los propios bancos. Para reafirmar el principio de esta libertad, que venía siendo menoscabada, se reunió la Conferencia de Bruselas en 1920, que recomendó la formación de bancos centrales en todos los países, estableciendo precisamente su opinión con el siguiente voto: " los bancos, y particularmente los bancos de emisión, deberían ser alejados de toda influencia política y deberían ser administrados inspirándose únicamente en una política financiera de prudencia". (2)

Posteriormente la Conferencia de 1922, confirmando la anterior aprobó lo siguiente: " Convendría librar a los bancos, especialmente a los bancos de emisión, de toda influencia de orden político, y asegurar su funcionamiento exclusivamente de acuerdo a métodos financieros prudentes. En los países donde no existe banco central de emisión será necesario crear uno". (3)

Ante todo lo enunciado, en 1924, el Gobierno conservador sancionó una legislación transfiriendo al Commonwealth Bank las facultades y el monopolio de emisión monetaria que ejercía el Tesoro desde 1920. Esta fue la primera función específica de banca central que se le encomendaba, hasta entonces había sido como hemos visto solamente banco comercial y de ahorro.

Asimismo, se le asignaron funciones de clearing bancario, y la dirección del Banco que hasta entonces había estado en manos de un Gobernador, pasó a ma-

(2) Cañellas, Marcelo G, No. 14

(3) Cañellas, Marcelo G, No. 14

nos de un Directorio que incluía , de oficio , al Gobernador del Banco y al Ministro de Hacienda, y estaba compuesto además por representantes de las finanzas, la industria y el comercio, pero no le fueron dados nuevos poderes, excepto el control de la emisión.

Se le autorizó a publicar una tasa de descuento en la esperanza de que adoptaría la técnica de la política de descuento del Banco de Inglaterra , pero dada la inexistencia de un mercado monetario no tuvo oportunidad de usar este instrumento. Era un banco central concebido según la imagen del Banco de Inglaterra anterior a 1914, como banco de bancos o banco de reserva, para asistir más bien que controlar, a los Bancos comerciales.

Para cumplir con el Clearing interbancario, los bancos comerciales debieron tener saldos en el Commonwealth Bank pero raramente y de mala gana lo usaron con fines de reserva, teniendo solamente una fracción de sus reservas de Caja en el, a causa de su disconformidad con las funciones comerciales que cumplía el Commonwealth Bank, el que para mostrar sus buenos deseos y de conformidad con los cánones prevalentes de banca central, decidió en 1928 abandonar toda competencia activa con los negocios bancarios comerciales.

La legislación de 1924 también instituyó el Commonwealth Savings Bank como una institución separada, aunque aún bajo el mismo Directorio.

Los años de la gran depresión posibilitaron el crecimiento forzoso de la envergadura y autoridad del Commonwealth Bank, como banco de reserva, pero también hicieron perceptible lo inadecuado de esta concepción de banca central.

El banco, por la iniciativa del presidente^{de} su Directorio, desempeñó su

principal función en la formulación de todos los aspectos de la política monetaria, que iba evolucionando. De acuerdo a las circunstancias, tuvo que soportar la carga financiera del déficit del presupuesto del Estado y actuó como prestamista en última instancia. Tomó la iniciativa de movilizar la disponibilidad de cambio extranjero para solucionar la insolvencia externa, y en 1931 tuvo que asumir el control de cambios.

Sin embargo, virtualmente no tuvo poderes para controlar el sistema bancario y monetario, su capacidad para poner en ejecución sus políticas dependió casi exclusivamente del buen deseo y apoyo de los bancos comerciales, impotencia que no se manifestó excesivamente durante los años de la depresión pues hubo lapsos en los cuales el Directorio del Commonwealth Bank no tuvo contactos con los bancos comerciales.

Los miembros del Directorio, eran los más representativos de las finanzas, en función de la dirección de la verdadera banca central, pues eran unánimes en que se abandonaría la competencia activa con los bancos comerciales, aunque esta finalidad no fué incluida en ninguna legislación.

El banco central y los bancos comerciales estaban firmemente aliados contra el Gobierno del Commonwealth y la mayoría de los gobiernos de los Estados, sobre los aspectos principales de la política monetaria interna, y particularmente sobre la necesidad de presupuestos balanceados, y en esto radica la mayor eficiencia del Commonwealth Bank como banco central, en este período.

V- LA GRAN DEPRESION -POLITICA MONETARIA POSTERIOR

Las consecuencias de la inflación de post-guerra habían producido dificultades a los gobiernos en los últimos años de la tercera década del presente siglo, provocándoles problemas financieros, y siendo incapaces de obtener prestado algo más. El gobierno del Commonwealth fué obligado a consolidar sus deudas, y bajo la Financial Agreemen Validation Act, de 1929, le fué dado al Australian Loan Council el poder de regular todos los futuros pedidos de préstamo.

Como la crisis empeoró y el desempleo creció, el Australian Loan Council insistió en que los gobiernos de estado deberían hacer un esfuerzo para balancear sus presupuestos, en lugar de incrementar sus gastos. Esta política engendró gran encono, mucho del cual se volvió contra los bancos, y a esta animosidad se debió el esfuerzo de la Scullin Labor Administration, en 1930 para proveer mayor control gubernamental sobre los bancos comerciales privados. Se proyectó una ley para convertir al Commonwealth Bank en un moderno banco central, con funciones de redescuento de documentos comerciales y conducción de los cambios exteriores, como sus principales actividades. La ley fué aprobada en la Cámara de Representantes, pero fué en el Senado donde el gobierno enfrentó una mayoría hostil, recibiendo un informe adverso de la Comisión Especial designada para considerarla, por lo que fracasó.

Los informantes de la Comisión Especial demostraron poco interés en las modificaciones de la ley. Los laboristas eran partidarios del control político, mientras los sectores que representaban los intereses de la banca privada objetaron sus previsiones, faltos de fé en el Gobierno del Commonwealth y los gobiernos Estatales.

Cuando la depresión se agudizó, los precios cayeron, los negocios requi

rieron enormes préstamos mientras los préstamos bancarios disminuyeron , por lo que se hicieron graves imputaciones a los bancos por su negativa a conceder préstamos, y al Gobierno Federal por su política deflacionaria.

El resentimiento se intensificó cuando en mayo de 1931, el State Savings Bank de New South Wales se vió obligado a cerrar sus puertas. Había sido uno de los mayores bancos de ahorro australianos y había realizado una proficua labor en la financiación de construcción de viviendas y a productores primarios. El banco era aún solvente pero no tenía liquidez, recurrió al Commonwealth Bank para obtener ayuda financiera, éste anunció que no podría otorgar ayuda alguna antes de haber examinado los libros del State Savings Bank, declaración que confirmó los peores temores de los ahorristas, t originó la corrida que obligó al banco a cerrar sus puertas.

La interpretación oficial del partido laborista ante este evento fué que la política realizada por el State Savings Bank, en franca lucha con la política deflacionaria del Commonwealth Bank, le causó la cesación de pagos.

El Commonwealth Bank se constituyó, a través de los años de la depresión, en una institución bancaria autónoma de depósitos , que trató de resguardar la estabilidad interna y externa de la moneda, con completa independencia de la política económica del Gobierno y su oposición a ella si hubiera sido necesario.

Esto constituía la doctrina de la banca central imperante en los años anteriores a 1916-1920, pero era incompatible con el punto de vista, que empezó a evolucionar durante los años de la depresión , de que el control de la política económica, incluyendo la política monetaria, era una responsabilidad del Gobierno Nacional , responsable ante el Parlamento. (Parlamento electo, -

También era incompatible con la integración de la banca central y las finanzas del gobierno, lo que más tarde tuvo que ser reconocido como una condición necesaria para la posibilidad de un control monetario efectivo.

Durante los años que siguieron a la depresión el Directorio del Commonwealth Bank fué consciente de lo inadecuado de sus poderes como banco central; su principal preocupación la constituía el temor a la inflación, debido a la excesiva expansión del crédito bancario, y a la incertidumbre por lo inadecuado de las reservas internacionales australianas.

En circunstancias en que la mayoría de la industria y el trabajo del país, permanecía sin empleo, la obsesión y el temor a la inflación nos parece un absurdo, fuera de lugar. Pero tiene el fundamento racional del temor de que un sistema bancario con excesiva liquidez fuese campo propicio para un boom incontrolable, el cual con tenencias limitadas en la plaza de Londres habría puesto en peligro seriamente la economía del balance exterior.

El Commonwealth Bank consideró que estaba poco capacitado para realizar una política monetaria de dinero barato que creía necesaria.

Las armas tradicionales que usó el Banco de Inglaterra para el control de la liquidez, de la banca comercial y del crédito bancario eran poco usadas en Australia. La política de descuento presupone la existencia de un mercado monetario. Aunque el Commonwealth Bank no desatendió el problema; su serio intento de crear un mercado abierto para letras de Tesorería, en 1936, fué malogrado en sus comienzos por el Bank of New South Wales, el que ansioso por procurarse depósitos, y con absoluta falta de colaboración para con el banco central, simplemente

elevó las tasas que pagaba sobre los depósitos a plazo fijo. Las operaciones de mercado abierto se vieron así reducidas a un estrecho mercado de títulos de deuda, el cual era pasible de ser agudamente perturbado por ventas suficientes para hacer impacto significativo en la liquidez de los bancos comerciales, con serias consecuencias para el crédito del gobierno, y su eficacia era en todo caso dudosa, ya que los bancos comerciales, a diferencia de los bancos comerciales ingleses no adherían a ratios de liquidez o encaje, estrictos o uniformes. Tampoco tenía el Commonwealth Bank el prestigio o conducción moral que tenía el Banco de Inglaterra, ya que en todo momento, los bancos comerciales dieron más valor a sus propios juicios o apreciaciones.

Además mientras los poderes de control monetario del Commonwealth Bank eran más limitados que los del Banco de Inglaterra, su necesidad de los mismos fué mayor. También se le hacía más difícil el control de la liquidez del sistema bancario y la del Estado, dadas las grandes variaciones de los precios de las exportaciones australianas, viéndose perturbado en su política de cambios exteriores, pues cuando se vió precisado de realizar el control de cambios, no tuvo conocimiento preciso del monto de los fondos ^{de} los bancos comerciales sobre la plaza de Londres, quienes poseían la mayor parte de los mismos pero lo guardaron en el mayor secreto, de modo que cuando tuvo que movilizar las reservas exteriores en situaciones de emergencia, se vió limitado a la cooperación voluntaria de los bancos.

Los catastróficos acontecimientos de los años de depresión llevaron nuevamente al foro el problema del control bancario. Aunque la nacionalización de la banca Australiana, hacía mucho que estaba incluida en la plataforma general del

Partido Laborista, la misma nunca constituyó uno de sus objetivos inmediatos.

Después de las dificultades de los años 1930 y 1931, el tema volvió a ser materia de amplia discusión en el Parlamento.

El Senador Kneebone, hablando en el senado a principios de 1931, sobre la Central Reserve Bank Bill (que no fué aprobada), dijo que creía que: " Este es un paso hacia la nacionalización de la banca. El crédito debería en términos generales, ser 100% nacionalmente controlado" ⁽⁴⁾ y James Scullin, líder de la oposición Laborista en el Parlamento, hizo varias declaraciones públicas durante 1932/33, en favor de la nacionalización de toda la banca. El tema continuó jugando un rol importante en las campañas políticas.

Esto finalmente condujo al nombramiento de una Royal Commission, para estudiar el sistema monetario y bancario australiano, que influyó enormemente en el avance hacia un sistema moderno de banco central.

La Comisión mantuvo audiencias durante la mayor parte de 1936 e invitó a dar su opinión a todos los sectores interesados. Muy pocos representantes del laborismo se presentaron ante la Comisión, como muestra de su disidencia con el sistema bancario existente. Varios adherentes del movimiento social crediticio presentaron argumentaciones a favor de la nacionalización de los negocios bancarios

La mayoría de los testimonios fueron representantes de los bancos, quienes estaban de acuerdo, en general, sobre la necesidad de alguna especie de banco central; pero también concordaban en que el mismo no debería estar combinado con un banco comercial como lo era el Commonwealth Bank, lo que se lo consideraba como competencia desleal para el resto de los bancos comerciales.

(4) Myers Margaret M. (19)

La investigación de la Royal Commission estimuló y clarificó el pensamiento acerca de la influencia de la Banca central y la política monetaria en Australia. En su informe resumió los testimonios recogidos y arribó a la no muy constructiva conclusión de que el Banco Central no puede confiar en la cooperación voluntaria de los bancos comerciales; esto estuvo puesto de manifiesto en varias oportunidades, en que el Banco Central había fracasado queriendo guiar las tasas de interés, o requiriendo la información necesaria para la formulación de su política de crédito, o requiriendo se le vendiese el cambio exterior que le resultaba esencial.

La Comisión recomendó por lo tanto que los poderes del Commonwealth Bank deberían ser reforzados en varios aspectos, para corregir los defectos señalados, sin embargo no mencionó la separación del banco comercial y el banco central,

Aunque sus recomendaciones no repercutieron en la legislación anterior a la segunda guerra mundial, ellos señalaron el camino hacia la legislación de postguerra.

Mr. Chifley, el único miembro laborista de la comisión, ya en esta época estaba firmemente a favor de la nacionalización de la banca comercial, tuvo importantes disidencias sobre el informe de la mayoría, diciendo que: "ningún progreso bien ordenado puede realizarse bajo el sistema en el cual hay bancos comerciales de propiedad privada".

Como resultado del informe de la comisión, durante los años 1939/41, bajo las National Security (Banking) Regulations, se adoptaron medidas de emergencia en las cuales tiene sus orígenes el sistema de control que adoptó el banco central durante los años de postguerra y siguientes.

Aún antes de la segunda guerra mundial se le dieron poderes comprensivos del control de cambios, incluyendo el formal monopolio de todas las transacciones de cambio exterior, movilización compulsiva de todas las reservas de cambio exterior, y poderes legales para fijar las tasas de intercambio.

Para el control de la liquidez bancaria, se implantó en 1941, el procedimiento de las cuentas especiales, según opinión del Dr. Cotelet, Australia fué el primer país que aplicó este procedimiento, de cuyo funcionamiento nos ocuparemos más adelante detalladamente. Esta política monetaria fué suplementada por poderes para autorizar bancos privados, para controlar las tasas de interés bancario, para exigir a los bancos las informaciones que se considerasen necesarias, para ejercer el control cualitativo del crédito y controlar las adquisiciones de los bancos comerciales de obligaciones del Gobierno.

El partido Laborista llegó al poder en 1941, y permaneció en él hasta 1949, pero las exigencias de la guerra demoraron la consideración de los problemas bancarios hasta 1945.

En el interín hubo una gran evidencia de que por lo menos cierta parte del Partido Laborista no habfa abandonado su programa para una nacionalización bancaria.

Durante el debate del presupuesto en octubre de 1943, por ejemplo, cuando estaba en discusión la política del Gobierno para esa sesión del Parlamento varios miembros laboristas expresaron su deseo de que el Commonwealth Bank fue se restituido a "las manos del pueblo" y convertido en " un verdadero banco del pueblo" y uno de ellos fué tan lejos como para decir explícitamente que: " la banca de-

berfa ser nacionalizada tan pronto como fuese posible". (5)

No obstante, no hubo posibilidad de cambiar el status de los bancos, al menos hasta que la guerra terminara, ya que el Primer Ministro Curtis habfa prometido que no habrfa ninguna nacionalización durante la guerra.

(5) Myers Margaret M (19)

VI- LA LEGISLACION BANCARIA DE 1945

Con la perspectiva de la terminación de la guerra en 1945, y con la expectativa de los problemas monetarios de postguerra, el Gobierno Laborista finalmente presentó un proyecto de ley de bancos.

El Commonwealth Bank sería puesto bajo el control de un Gobernador, designado por el Gobernador General de Australia, es decir, por el Partido político en el poder. La duración de su mandato sería de siete años, mientras durara su buen proceder o conducta.

El Gobernador tendría un Consejo Consultivo, que también sería designado por el partido gobernante, para aconsejarlo con respecto a la política monetaria y bancaria del Banco, y alguna otra materia referida a ellas.

El anterior Directorio del Banco sería abolido. El partido Laborista opinaba que el Directorio había estado compuesto por personas nombradas por los bancos comerciales, del país, y por los principales grupos de la industria y el comercio y el comercio exterior, y que con dicha composición el Directorio representaría inevitablemente el interés de los grandes negocios, y sería lógicamente opuesto a los intereses del trabajo.

Los partidos liberal y nacional eran decididamente opuestos a la abolición del Directorio, opinando que por su número y lo heterogéneo de los sectores representados, sus miembros estaban más libres de la influencia y el control político del Gobierno y que el Gobernador del Banco jamás tendría esa libertad.

Los miembros de los partidos liberal y nacional durante el debate no opusieron objeciones a las previsiones de subordinación del Banco a la Tesorería.

Todos los partidos estaban aparentemente de acuerdo en que: " en el evento

de alguna diferencia de opinión entre el banco y el gobierno, sobre la cual ellos sean incapaces de llegar a un acuerdo, el Tesorero era quien informaría al Banco de la política que debía seguir, y el Banco pondría en vigencia esa política " (4)

El banco central de cada uno de los países beligerantes, había estado, por supuesto, al servicio de las políticas de los gobiernos durante la guerra, pero la relación no había sido antes tan mala ni tan cruda ; los miembros de la oposición tampoco objetaron la sección 48 de la Ley, que posteriormente se transformó en tan famosa. Ella prevenía que ningún banco podría conducir las operaciones para un Gobierno u organismo gubernamental, sin el permiso previo del Tesorero. Esta sección fué prácticamente ignorada por ambas partes durante los debates.

Hubo una fuerte objeción al incluirse en la ley las provisiones para el funcionamiento de las cuentas especiales, recurso que había sido empleado durante la guerra bajo una reglamentación administrativa, como método para controlar la expansión bancaria. Otros instrumentos de control tales como los ratios de reserva requeridos, o límites cuantitativos, fueron duramente mencionados.

Sin embargo, la parte principal del debate fué una reiteración de todos los debates anteriores sobre banca. Uno de los miembros laboristas explicó su oposición a los bancos diciendo : "Mi padre fué sorprendido por la depresión de 1893 y yo con cientos de otros productores primarios por la depresión de 1933. (5).

La oposición declaró que la ley le agregaba socialización a la nacionalización, y vaticinó que si la ley se aprobaba, significaría el principio del desastre para el Partido Laborista.

(4) y (5) Myers Margaret M. No. 19

A pesar de las protestas y profesías, la ley de Bancos de 1945 fué aprobada sin serias enmiendas , y comenzó a regir en agosto de 1945.

El Directorio del Commonwealth fué reemplazado por el Gobernador, asistido por un Consejo Consultivo, integrado por miembros transferidos de la Secretaría del Tesoro, (no confundir con el Tesorero, que era miembro del gabinete) un representante de la Tesorería y dos oficiales del Banco.

La ley fué relativamente moderada, si se la compara con las demandas extremas del sector izquierdo del Partido Laborista, máxime si se tiene en cuenta que el laborismo controlaba ambas cámaras en el Parlamento. Esa moderación se debió probablemente a la influencia de Chifley, que había sido Tesorero durante el período de la guerra, y fué designado Primer Ministro conservando la función de Tesorero en 1945.

Aunque según los pronósticos y las encuestas , Chifley había sido pronunciadamente favorable a la nacionalización de todos los bancos en Australia, se opuso a tal medida durante la guerra; en parte porque temió sus efectos morales y sobre la producción de guerra, y en parte porque se sintió atado por la promesa de su predecesor, el Primer Ministro Curtin, de no efectuar nacionalizaciones hasta terminada la guerra.

Chifley se opuso específicamente a la sección 48 de la ley, relativa a los depósitos de los Gobiernos en los bancos comerciales, no por el principio que ello involucraba en sí mismo, sino porque ello sería una carga adicional en la dirección del Commonwealth Bank , ya bastante recargado como resultado de las situaciones que eran consecuencia de la guerra.

Además muchas entidades gubernamentales giraron sumas mayores que sus depósitos, de modo tal que habría habido cierta ventaja para el Commonwealth Bank en no tener dichas cuentas.

En toda su acción sin embargo, Chifley estaba dirigido por su gabinete y sólo fué capaz de lograr un acuerdo para que la sección 48 de la ley fuese aplicada gradualmente. Aparentemente nadie comprendió que esto se transformaría en un tema crucial.

A pesar del acuerdo de gabinete de proceder lentamente, el sector izquierdista del Partido Laborista comenzó a insistir sobre la aplicación de la sección 48. Chifley fué finalmente persuadido en mayo de 1947 a emitir una orden a 200 organismos de gobiernos locales de transferir sus depósitos al Commonwealth Bank al primero de agosto. Anté esta medida los bancos comerciales privados se lanzaron a la lucha inmediatamente.

Se aliaron con el Consejo de la Ciudad de Melbourne, y con el pequeño condado de Corren, en New South Wales, el cual el 28 de mayo presentó en la Suprema Corte de Justicia una apelación contra la vigencia de la sección No. 48 y el 13 de agosto la Suprema Corte declaró la invalidez de la misma.

VII- EL INTENTO DE NACIONALIZACION DE 1947

Tres días después, una tarde de sábado, cuando la mayoría de los banqueros, sin sospechar, estaban en sus ocupaciones y hobbies de fin de semana, la radio anunció que el Primer Ministro Chifley, había decidido dar los pasos necesarios para nacionalizar los bancos.

El anuncio produjo asombro entre el público australiano. La misma Junta del Partido Laborista, y los políticos más destacados del Partido fueron aparentemente tomados por sorpresa, y sus miembros, que no eran notables por sus conocimientos de finanzas, debieron recibir largas explicaciones personales de Chifley antes de votar por sostener su decisión. Posteriormente el Gabinete acordó, no muy animosamente sostener la nacionalización, pese a que los dos miembros más inclinados hacia la izquierda en sus puntos de vista, estaban en el extranjero en esa época.

Luego de conseguir que el partido apoyara su decisión, Chifley, sin escuchar las advertencias de sus amigos y consejeros, procedió a ponerla en ejecución.

Chifley fué un hombre que según la opinión general, además de su presencia personal, y su gran inteligencia, tenía una considerable testadurez, una vez que se había formado su idea.

Su decisión, aparentemente, estuvo determinada por dos motivos principales:

En primer lugar consideraba que los bancos se comportaban con cierta ingratitude al no cooperar con él con respecto a la Sección 48, ya que él en 1945, había influido para evitar su nacionalización. La actitud de los bancos al llevar el problema a la Corte Suprema y la decisión de la misma, lo tomó enteramente por sorpresa.

La segunda razón para su determinación, en esa época en particular, parece haber sido que Chifley había descubierto justamente, que el tan largamente deseado proyecto de nacionalización podría ser llevado a cabo en esas circunstancias, sin ningún costo actual para el Gobierno. Según lo manifestó en su discurso leído ante el Parlamento: No había necesidad de una expropiación Parlamentaria para proceder por medio de la compensación.

El Commonwealth Bank tomaría a su cargo los negocios de los bancos privados, y asumiría solamente las obligaciones de dichas instituciones. La compensación que hubiera correspondido tendría en consideración necesariamente este factor, y estaría dentro de la capacidad del Bank o el cumplir los pagos con sus propios recursos.

El Commonwealth Bank haría los pagos en efectivo, o en bonos del gobierno, a su elección. Por supuesto, que en la explicación pública que hizo sobre su decisión el 16 de septiembre de 1947 no hizo mención de ninguno de los dos factores antes mencionados. En esa calma y urbana decisión declaró:

...." El Gobierno está convencido que, porque los problemas del período de post-guerra, de empleo, desarrollo y comercio, son de tal magnitud e involucran consecuencias tan serias, el gobierno debe tener poderes completos sobre la política bancaria para asistirlo en mantener la salud económica nacional y la prosperidad....

La crisis del dólar no está aún resuelta y las condiciones económicas generales en el exterior son muy inestables. Sería imprudente no estar preparados para contrarrestar las serias repercusiones que pudieran incidir sobre la economía Australiana en el futuro inmediato. En el año 1931, las condiciones en el exterior precipita-

ron la crisis en Australia. En esa ocasión los bancos comerciales privados rehusaron cooperar con las proposiciones efectuadas por los gobiernos del Commonwealth y de los Estados, para la solución del desempleo y lograr la reactivación de la actividad comercial.

"No debería permitirse que eso suceda nuevamente"....

... "En particular al Gobierno le concierne el control de los bancos del Commonwealth, de la restricción y el flujo del crédito de acuerdo con las secciones 18 y 22 de la ley de Bancos de 1945"... (Estas secciones habían sido incluidas en la apelación efectuada por el Consejo de la Ciudad de Melbourne en el caso antes comentado de la apelación de la sección 48)... "Con dificultades económicas crecientes en el exterior, el Gobierno no puede mantenerse en una situación de duda (6).

Las secciones 18-22 a que Chifley se refirió en este discurso eran aquellas que transformaron en ley las provisiones que regían las cuentas especiales. Chifley estaba muy interesado en que no fuera declarada su invalidez, lo que habría dejado al Commonwealth Bank sin medios adecuados para controlar cualquier expansión inflacionaria de créditos.

Los bancos comerciales se oponían al sistema de las cuentas especiales, y habrían sido gustosos de haber podido eliminarlas; pero los fundamentos legales que permitieron invalidar la sección 48 eran inaplicables a las secciones 18-22. Parece haber habido pequeñas razones para que Chifley tuviera a su favor tal interpretación.

En cuanto a la nacionalización de la banca, fué relativamente fácil para el Gobierno encontrar razones plausibles, pero era mucho más difícil obtener la san-

ción de una ley que cumpliera esa finalidad y así mismo resistiera la posible acción de apelación ante la Suprema Corte de Justicia.

Y en Australia fué mucho más difícil que lo que habría sido en Inglaterra, donde, por ejemplo la nacionalización del Banco de Inglaterra fué realizada en cortos párrafos y un apéndice, o en Francia, donde la ley previó solamente el intercambio de las acciones del Banco por Bonos del Gobierno, y dejó todos los detalles a la legislación futura.

En Australia hubo ante todo un problema^{de} jurisdicción. Varios bancos tenían estatutos ingleses, cerca del 35% de los tenedores de acciones se suponían fuera de Australia, principalmente en Inglaterra, otro 15% en Nueva Zelandia y solamente un 50% aproximado estaba radicado en Australia.

Los montos de capital estaban distribuidos aproximadamente en las mismas proporciones, y esto hizo necesario que la ley de nacionalización previese dos clases diferentes de recursos para lograr la propiedad de los bancos.

Había además otras dificultades de orden constitucional. La Constitución Australiana no tenía ninguna cláusula comparable con el "proceso previo" de la Constitución americana, pero tenía una frase requiriendo "justos términos" siempre que el gobierno expropiase alguna propiedad.

Otro problema lo constituyó el hecho de que si bien no se discutía la facultad del Estado de legislar sobre banca, no existía definición legal alguna sobre la comprensión de dicho término.

Surgieron también otros problemas menores de naturaleza similar, por lo que se requirió el asesoramiento del Procurador General de Australia para que ase-

sorase en la confección del proyecto de ley, siendo significativa la determinación del gobierno de presionar la sanción de la ley.

A pesar de todos los obstáculos la ley completa fué presentada al Parlamento el 5 de octubre de 1947, sólo dos meses después del anuncio original. El debate parlamentario duró cerca de 6 semanas.

La mayoría de los puntos que se discutieron fueron deprimentemente similares a aquellos de todos los debates sobre bancos que habían existido anteriormente.

Los sostenedores de la ley reiteraron la importancia que tienen el dinero y el crédito para la economía e insistieron en que el sistema bancario no debería funcionar con la finalidad del lucro privado, habiendo demostrado la experiencia que el sistema de la banca privada se había excedido en el otorgamiento de créditos en las épocas de auge, y se había ido al otro extremo en los períodos de depresión. Recordaban como ejemplo los hechos de 1893, y las dificultades vividas en la época de la gran depresión de 1930.

Además los bancos comerciales fueron acusados de monopolio, porque no hubo real competencia entre ellos, en tasas de interés ni en comisiones cobradas por servicios. Ellos actuaron con unidad de grupo contra los esfuerzos del Commonwealth Bank de controlar el crédito, por lo que fué inadecuado para proteger la economía en caso de que ocurriese una depresión.

Los principales argumentos en favor de la nacionalización fueron hechos no por los fervientes parlamentarios, sino por varios economistas académicos, quienes prepararon un folleto sobre la materia, el primero de una serie emitido por la

Fabian Society de New South Wales.

Este folleto abandonaba completamente el cargo enfermizo de que los bancos fueran la causa de las depresiones australianas, y manifestaba lo siguiente:

- a) aunque los bancos no pudieran ser imputados de provocar las depresiones, tampoco podría adjudicárseles el contrarrestarlas o evitarlas.
- b) desde que solamente el gobierno podría tomar las medidas políticas necesarias para asegurar el pleno empleo, los bancos deberían ser nacionalizados para que esas políticas fuesen apoyadas y no entorpecidas por la banca.
- c) debería prevenirse que los bancos agraven la inestabilidad de las inversiones privadas y así evitar que ello perturbe el equilibrio de la economía como un todo.
- d) en su opinión la nacionalización de la banca comercial privada produciría mayor eficiencia y más rápida modernización de las técnicas bancarias.
- e) la división existente del sistema bancario era extremadamente antieconómica. Con costos bancarios más bajos se mejorarían y abaratarían las condiciones de crédito para los pequeños agricultores y nuevas industrias, y los servicios de asesoramiento técnico.
- f) los autores del folleto admitieron que la nacionalización del sistema bancario podría constituir un monopolio en manos del Commonwealth Bank, pero aunque ello sucediese, la existencia de bancos oficiales de los estados componentes, que no serían afectados por la nacionalización, con

tituiría una protección contra los peores perjuicios del monopolio; y agregaban que en todo caso un monopolio público era menos peligroso que un monopolio privado con la única finalidad del lucro.

g) si un banco nacionalizado fuera acusado de discriminación contra un cliente, existiría el derecho de apelación.

Resulta bastante curioso que entre todos los argumentos a favor de la nacionalización, prácticamente, no se hizo ninguna mención del hecho de que, en 1945 fueron nacionalizados el Banco de Francia y el Banco de Inglaterra, y de que en Francia el gobierno también se hizo cargo de los cuatro mayores bancos comerciales.

Lógicamente los académicos autores del folleto estaban enterados de esto, y lo usaron como argumento en su favor diciendo: " Los nazis, por muy buenas razones nunca tocaron la propiedad privada de los bancos, mientras la democrática Francia, después de la guerra, ha permitido el camino de la nacionalización bancaria". (6). Pero uno de los oponentes al proyecto de ley australiano declaró en el Parlamento que sólo en la Rusia Soviética habían sido nacionalizados los bancos, declaración que fué reconocida sin contradicción por ambos bandos, los laboristas y su oposición.

Las argumentaciones contra la nacionalización, como a favor de ella, como hemos visto se desarrollaron más en el terreno político que en el económico. La oposición destacó que si no se estaba de acuerdo en que el lucro privado era el nervio motor de toda la actividad económica, no habría más posibilidades en Australia para que cualquier comercio o industria se desarrollase como empresa pri

(6) Myers Margaret M. No. 19

vada; deducción con la cual la extrema izquierda habría concordado.

Por otra parte, si se sostenía que la banca era un factor esencial para la economía y por eso debiera ser nacionalizado, podría sostenerse con iguales razones, que todas las producciones primarias y muchas otras clases de producción también eran esenciales, y el Partido Laborista, para ser consistente tendría que haber nacionalizado la mayoría de la producción.

Los bancos comerciales fueron vigorosamente defendidos contra el cargo de que ellos habían provocado la crisis de 1930 y una evidencia estadística fué ofrecida para sostener dicha defensa. Ellos demostraron su cooperación con el Tesoro durante la guerra, y se ofreció una evidencia para mostrar que los bancos eran eficientemente dirigidos y que habían previsto facilidades de crédito en tiempo, adecuadas y baratas.

Fero en lugar del debate Parlamentario extenso, con argumentaciones y presentación de mayor cantidad de pruebas y evidencias, los bancos comerciales desarrollaron una campaña a través de toda Australia.

Redactaron circulares, publicaron avisos en los principales periódicos y realizaron reuniones en todo el país. El argumento que parece haber sido el más efectivo entre el público fué que la nacionalización de los bancos forzaría a todos a trabajar con un banco del gobierno, sin dejarles ninguna otra alternativa, lo cual habría destruído el carácter privado y el secreto de los negocios de los individuos, constituyendo el primer paso hacia la socialización de toda la actividad económica.

El gobierno que se sentía muy seguro de su éxito, no llevó a cabo campaña alguna fuera del Parlamento, excepto unos pocos folletos. Además y esto puede

haber sido un signo de su debilidad, Chifley concretamente rechazó realizar un referendun sobre la nacionalización. La demanda de un referendun fué hecha en cuanto se conoció el plan de nacionalización, y fué luego frecuentemente reiterada. Ferrero Chifley eludió el referendun declarando que, aunque el plan de nacionalización no formaba parte de la última plataforma electoral, el hecho de que el laborismo había sido votado, lo consideraba suficiente evidencia de que el país estaba de acuerdo con los principios generales del partido, los cuales eran bien conocidos y permitían incluir entre ellos la nacionalización. Incluso muchos miembros del Partido Laborista encontraban a Chifley equivocado en esta interpretación.

Desde que el partido había subido al poder, había habido dos referendun que habían dado la pauta de la disminución del entusiasmo de incrementar los poderes del Gobierno. En agosto de 1944, cuando el Partido Laborista estuvo en la cima de su popularidad, fué decisivamente votado en contra de su requerimiento de mayores poderes para la reconstrucción de postguerra; y en 1946, aunque obtuvo una respuesta favorable a su solicitud de incrementar sus poderes sobre servicios sociales, fué votado en contra en cuanto a los poderes para controlar el mercado de los productos primarios y las condiciones del empleo industrial.

Otra clara indicación del temperamento popular, fué el resultado de la elección en el Estado de Victoria en noviembre de 1947, en la que el Partido Laborista no logró ni una sola banca. Aunque el Partido Laborista del Commonwealth le restó importancia, su resultado fué considerado como un repudio a la política de nacionalización, y varias opiniones autorizadas indican que esa era la opinión de una mayoría sustancial del público.

Para esa época, el proyecto de nacionalización había progresado tanto en el Parlamento que habría sido difícil detenerlo, aún para el mismo gobierno aunque hubiese cambiado de opinión.

Existiendo gran certeza de que el proyecto sería aprobado, tres bancos comerciales privados, juntamente con tres bancos estatales, (de los estados componentes), ejercieron la poco usual acción, ante la Suprema Corte de Justicia, de ^{de}peticionar en contra/la ley, antes de que la misma estuviese sancionada, con el objeto de obtener un dictamen que prohibiera al Gobierno del Commonwealth aplicar la ley hasta que la misma no hubiese sido examinada por la Suprema Corte, y producido el respectivo fallo.

Este requerimiento estuvo justificado por el temor de que una vez que la ley estuviese sancionada el Tesorero hubiese actuado con demasiada rapidez para tomar posesión de los bancos, que hubiese sido posteriormente extremadamente difícil revertir la situación,

La Corte Suprema emitió el mandamiento pedido, y el mismo entró en vigor el 27 de noviembre de 1947, fecha en que el proyecto fué promulgado por el Gobernador General del Commonwealth.

A partir de ese instante comenzó la discusión de la ley en la Corte Suprema y los bancos y el Gobierno se aprestaron a presentar sus respectivas argumentaciones.

El Gobierno, sorprendido y tardíamente, se propuso buscar el apoyo popular, prometiendo rebajas de sellos, tasas e intereses en las diversas operaciones bancarias.

Ambas partes solicitaron el asesoramiento de los mejores talentos legales de Australia. El abogado del Commonwealth fué el Dr. H. V. Evatt, Abogado Federal General, quien había sido Juez de la Corte Suprema entre 1930 y 1940, y había cooperado a la sanción de la ley de nacionalización. El abogado de los bancos comerciales y de los tres bancos estatales de Victoria, South Australia y Western Australia fué Mr. Bawick.

La discusión giraba en torno a varias cuestiones constitucionales. Aunque la constitución de Australia fué modelada en muchos aspectos sobre la de los Estados Unidos de Norteamérica, su terminología es diferente.

El Gobierno del Commonwealth específicamente tiene el poder de legislar sobre "banca" pero no sobre banca de los Estados componentes (Sec. 51 XIII).

También prevé que cuando el Gobierno realice una expropiación, la adquisición debe ser efectuada en "términos justos" (Secc. 51 XXI).

Mucho más importante para el caso que tratamos es la disposición de la Secc. 92 en el sentido de que "el comercio, industria y transporte entre los estados, aunque se realice por medios de transporte internacional o navegación oceánica, serán absolutamente libres". Esta cláusula fué incluida en la constitución para evitar las restricciones tarifarias, que quisiera imponer un estado en contra de la economía de los demás, pero su interpretación ha sido constantemente ampliada por la justicia.

La mayoría de los argumentos esgrimidos ante la Corte Suprema se referían a la cuestión de si la expropiación de los bancos privados encuadraba realmente en el concepto de la regulación de la banca, ya mencionamos la falta de definición legal de este término.

Hubo también una gran controversia sobre si el envío de fondos mediante transferencia telegráfica constituía realmente comercio interestatal.

La discusión versó sobre muchos puntos sutiles similares al antes mencionado. Finalmente, una decisión fué tomada el 11 de agosto de 1948, un año después que el proyecto se introdujo en el Parlamento.

La Corte Suprema sostuvo por mayoría que las previsiones de la ley que autorizaban la prohibición de la banca privada en Australia carecían de validez porque violaban la garantía constitucional de la libertad interestatal de industria, comercio e intercambio (Secc. 92 de la Constitución antes transcripta).

Otras previsiones secundarias de la ley fueron también sancionadas de inconstitucionalidad. Las mismas se referían a: la adquisición obligatoria de acciones de los bancos privados, el nombramiento de los directores para regir los negocios de los bancos privados y la asistencia requerida a los directores y otras dependencias de los bancos privados en la transferencia al Commonwealth Bank de los negocios bancarios privados.

Los fundamentos para la inconstitucionalidad fueron varios y complicados. La Suprema Corte estuvo dividida con respecto a todas las cuestiones apeladas menos con respecto a una. Aunque existió la mayoría necesaria para sancionar la invalidez de cada una de las previsiones de la ley, es difícil descubrir esa misma mayoría teniendo en cuenta las razones expuestas en cada caso, con excepción de la unanimidad lograda al invalidar las cláusulas que infringían el libre comercio interestatal.

El fallo de la Suprema Corte impidió al Gobierno dar paso alguno para realizar al-

guna de las provisiones de la ley declarada inconstitucional, condenándolo al pago de las costas del juicio.

El gobierno decidió casi inmediatamente apelar ante el Consejo Privado en Inglaterra.

La constitución Australiana prevé dicha apelación, y no había muchas dudas de que el Gobierno podía realizarla con respecto a la mayoría de los puntos discutidos, sin obtener el permiso previo de la Corte Suprema, pero se pensó sin embargo, limitar la apelación únicamente sobre las provisiones sancionadas por violación de la sección 92 de la Constitución, y realizarla sin el permiso previo de la Corte Suprema.

Como consecuencia de las audiencias y del examen de la causa realizada, el Consejo Privado, descartó la apelación en julio de 1949, pero recién en octubre del mismo año se dieron a conocer las razones que fundamentaron la decisión. Rechazó la apelación por un motivo formal, sostuvo que la misma era improcedente sin la presentación del certificado de la Suprema Corte, admitiéndola. Dada la profusión de argumentaciones esgrimidas por cada una de las partes interesadas, y para disipar dudas que de otro modo habrían subsistido al rechazar la apelación únicamente por un defecto de forma, el Consejo Privado expresó su opinión sobre el tema puesto a su consideración, y confirmó el fallo, y los fundamentos del mismo, de la mayoría de la Suprema Corte Australiana y, en consecuencia, la posición de los bancos comerciales y de los bancos estatales asociados a ellos en esta causa fué completamente reivindicada.

Durante el período en que existió incertidumbre de si prosperaría o no la

ley de nacionalización, varios estados Australianos hicieron planes para enfrentar al Gobierno del Commonwealth, en caso de una decisión favorable de la Suprema Corte, y prevenir que el Commonwealth Bank obtuviese el monopolio de la banca comercial.

El Estado de New South Wales, estableció el Banco Rural de New South Wales, para dar ayuda crediticia a los granjeros, Este banco fué capacitado por ley en febrero de 1948, a realizar negocios bancarios en general, de modo tal que si los bancos comerciales fuesen nacionalizados existiese un banco estatal listo para entrar en competencia, ya que muchos cuenta correntistas habrían transferido su cuenta a dicho Banco, abandonando el Departamento Comercial del Commonwealth Bank.

En el Estado de Victoria, el Partido Nacional, realizó una campaña en noviembre de 1947, con el objeto de expandir las operaciones del Banco de Ahorro de ese Estado, a las del tipo comercial y para que sirviese también como agente fiscal del Estado.

En South Australia el Gobierno planeó, por si llegara a ser necesario, amalgamar el Savings Bank of South Australia con el State Savings Bank, ampliando sus actividades hasta cubrir todas las funciones bancarias comerciales.

Es difícil decir hasta dónde habrían llegado estos intentos de resistencia al Gobierno Federal, si la nacionalización hubiese prosperado, pero lo cierto es que había una fuerte oposición y que una serie de Bancos Estatales, cada uno actuando según la ley de sus propios intereses locales o sectoriales, podría haber sido mucho más peligrosa a la estabilidad económica, que perseguía la centraliza -

ción del control del sistema crediticio, que la multiplicidad de bancos existente y la diversidad de intereses económicos que los mismos representaban, que posibilitaron la errónea consideración de lo nacional como opuesto a la prosperidad local. Había en consecuencia, muy buenas razones para pensar que la nacionalización no podría haber funcionado como el Primer Ministro Chifley hubiera deseado que funcionara.

El efecto de este fracasado intento de nacionalización sobre el futuro del Partido Laborista, fué tan pernicioso como el más pesimista consejero de Chifley lo había vaticinado. Con otras dos medidas que no hacen al tema de este trabajo, aumentó, la impopularidad del gobierno de Chifley, y con los resultados de las elecciones federales, a fines de 1949 el Partido Laborista fué definitivamente derrotado perdiendo la mayoría en ambas cámaras. La coalición de los Partidos Liberal y Nacional tomó el poder con Menzies como Primer Ministro.

VIII- OBJETIVOS DE POLÍTICA MONETARIA

Cada una de las memorias anuales del Commonwealth Bank tiene en la contratapa un extracto de la Ley de 1945 (y luego de 1959) que dice: "Será el deber del Commonwealth Bank, dentro de los límites de sus poderes, proseguir una política monetaria y bancaria dirigida al mayor progreso del pueblo de Australia, y ejercitar sus poderes bajo esta Ley^y la Ley de Bancos de 1945, de manera que, en opinión del Banco, contribuya mejor a:

- a) la estabilidad de la moneda Australiana
- b) el mantenimiento del pleno empleo en Australia
- c) la prosperidad económica y el bienestar del pueblo de Australia."

Un comentario sobre estos tres puntos puede ser muy útil a fin de comprender el desarrollo de la política monetaria Australiana.

Estos objetivos fueron incluidos sin considerar las posibles dificultades que existen para conciliarlos. El primero ha sido siempre previsto, pero es más difícil de realizar que el segundo; ninguna mención se ha hecho de otro objetivo que ha sido una constante preocupación para las autoridades monetarias: el equilibrio del balance de pagos, el cual no está comprendido en la noción de estabilidad de la moneda.

El segundo es más nuevo, y en el cual han puesto más su atención los legisladores, y ha sido así mismo el más fácil de alcanzar. Se temió que la desmovilización de la economía de guerra trajese aparejado algún desempleo, pero ello no sucedió debido a la gran demanda de consumos civiles que se habían diferido durante la guerra, si bien en ello no influyó significativamente la política monetaria.

Lo cierto es que después de la Segunda Guerra Mundial, tanto en Australia

como en la mayoría de los países, se experimentó una década de auge económico, en que las mayores preocupaciones las ha provocado el peligro de la inflación y no lo contrario.

La insistencia de la opinión pública en el pleno empleo como el principal y más inflexible objetivo de la política monetaria, ha afectado enormemente la tarea de las autoridades monetarias, aún durante la década que comentamos, aunque el pleno empleo no se viera nunca seriamente amenazado.

Aún la recesión de 1952 no significó un problema crucial para las autoridades monetarias, ya que ocurrió en una época de continua prosperidad exterior, y habría sido indudablemente superada incluso con menos habilidad en el manejo monetario; esto no significa que el deber de mantener el pleno empleo haya perdido significación en la política monetaria, ya que una baja en los precios de las exportaciones es siempre una posibilidad peligrosa.

Lo cierto es que con una intensidad que pocas previeron al fin de la primera guerra, la mayor preocupación de la política monetaria ha sido el primer objetivo, la estabilidad de la moneda, antes que el segundo, y su principal amenaza ha sido el peligro de la inflación.

Durante la guerra, un extenso sistema de controles directos reprimió con éxito las presiones inflacionarias que aparecieron debido a una gran expansión en la liquidez del público combinada con una disminución de la oferta de mercaderías para consumo e inversiones de capital privado.

Terminada la guerra, la remoción de los controles directos, bajo la presión de una opinión pública impaciente, y de argumentaciones de índole constitucio-

nal , habría provocado inflación de precios difícil de contener, si no hubiesen mediado otras circunstancias.

A las consecuencias internas de costumbre y crecimiento del consumo, se agregó el aumento firme de los precios de las exportaciones australianas, complementado por un flujo importante de capital exterior, que aumentó la liquidez bancaria y del público, expandió el gasto, y provocó una atmósfera estimulante para el desarrollo interno.

Los negocios privados y las autoridades públicas, emergieron de la guerra con la firme determinación de presionar el desarrollo de la economía nacional en todos los sectores, con confianza en los mercados en expansión y la influencia beneficiosa de un programa de inmigración de largo alcance.

Una elevación de salarios fué consecuencia natural del alza de los precios mundiales, de un cambio de la distribución de la renta en favor de los productores primarios, y una constante presión del exceso de la **demanda** en el mercado de trabajo.

Entre 1948 y 1951, la inflación en Australia fué en una gran medida influenciada por la inflación exterior, pero términos de intercambio muy favorables aliviaron algo sus problemas.

Desde 1953, la inflación en Australia fué interna, consecuencia en gran parte de tratar de mantener el boom de postguerra en la tasa de desarrollo económico, sin la accidental ayuda de términos del intercambio excepcionalmente favorables, como en los primeros años de postguerra.

En tales condiciones, mientras se mantiene el objetivo del pleno empleo

en la fórmula legal rígida, en la práctica el control de la inflación ha sido y continuará siendo la principal tarea de la política monetaria, tarea no fácil.

Después de la experiencia del período de ambas guerras mundiales, pocos países han estado preparados para lograr el mantenimiento del equilibrio del balance de pagos exteriores, simultáneamente con estabilidad en los cambios, aunque sea al precio de un bajo empleo, como había sido bajo el régimen del patrón oro; habiendo además perdido primacía el fin de la estabilidad en los cambios exteriores.

Pero la elevación de la estabilidad interna al rango del objetivo principal, no ha destacado a los gobiernos la necesidad de que sus naciones vivan de acuerdo a sus medios.

El equilibrio del balance externo es un objetivo de la política monetaria, acerca del cual no existen dudas, por lo cual quizás los legisladores no pensaron necesario mencionarlo explícitamente en la Ley del Commonwealth Bank.

Para un país que depende tanto del comercio exterior como Australia, el equilibrio del balance externo debe ser siempre una de las principales preocupaciones de la política monetaria a largo plazo, y frecuentemente también a corto plazo.

Australia al terminar la segunda guerra mundial tenía una situación cómoda con respecto a reservas de divisas internacionales. Durante los seis años siguientes compartió el problema del dólar con el resto del área de la libra esterlina, pero la posición del balance de pagos no podría haber sido más fácil, y la política monetaria interna no estuvo directamente relacionada con dicho problema.

El boom de las exportaciones y el ingreso de capitales fueron muy supe-

riores a las importaciones en suba, y cuadruplicaron las reservas internacionales del país en cinco años.

El único problema para la política monetaria de ese entonces era la necesidad de aislar la economía interna contra ese boom mediante una revaluación de la moneda circulante, cosa que no se hizo.

Desde 1951, las autoridades monetarias Australianas han tenido que ser mucho más atentas, tanto sobre los efectos de los acontecimientos internos sobre el balance exterior, como con los efectos de los movimientos del balance de pagos sobre las condiciones monetarias internas.

En 1952, cuando alrededor de £ 800 millones de reservas externas estaban disponibles, un gran déficit del balance de pagos que resultó de la coincidencia de una caída repentina en el precio de la lana y de una demora en las exportaciones, causó preocupación principalmente por sus efectos sobre la economía interna.

Con la implantación de restricciones a la importación se pudo tener la certidumbre de que el drenaje de divisas no continuaría, e inmediatamente el problema de la política monetaria fue prevenir que el bienvenido efecto desinflacionario sobre la economía interna, degenerara en una recesión.

En 1954/56, el problema crítico fue el del balance externo, el nivel de las reservas internacionales no aguantaba un prolongado drenaje, y el déficit del balance de pagos reflejó la inflación de la demanda.

En tal situación, la necesidad de restaurar el balance externo, o al menos obviar la necesidad de restricciones permanentes a la importación, se transformó en un motivo dominante de la política monetaria interna, y sus objetivos fueron,

a corto plazo, la urgente necesidad de restringir el gasto interno; y a largo plazo, contribuir a un ajuste de la estructura de la economía más favorable al equilibrio del balance de pagos.

Los dos puntos precedentemente tratados han querido indicar lo que no resulta aparente sin un previo exámen. Los problemas más difíciles de la política monetaria surgen, no de las dificultades de realizar determinados objetivos, sino de las dificultades en conciliar "la estabilidad de la moneda", con "el mantenimiento del pleno empleo", y el "balance de pagos externo", con la "estabilidad interna". Pero esto es sólo una parte del problema; hay muchos otros objetivos de la política económica nacional, que deben ser promovidos por la política monetaria, y que también resultan difíciles de reconciliar unos con otros, y con el balance externo y la estabilidad interna; la Ley del Commonwealth Bank los dejó vagamente incluidos en la tercera cláusula; "la prosperidad económica y bienestar del pueblo de Australia".

Mencionaremos algunos de estos objetivos que han sido tema inevitable para las autoridades monetarias en los años de postguerra.

El desarrollo económico rápido, ayudado por un programa de inmigración, ha sido no sólo la causa de la presión inflacionaria sino que además impuso la necesidad de una alta tasa de inversión pública y privada, y redujo la libertad de las autoridades de contener la inflación reduciendo las inversiones.

Las mínimas demandas por trabajos públicos compele a las autoridades a prestar especial consideración al establecimiento del mercado de títulos de deuda.

El rápido crecimiento de la población, hizo necesario dar alta prioridad

a la construcción de viviendas. Una variada cantidad de objetivos requería una política de dinero barato, bajas tasas de interés, la cual por mucho tiempo tuvo un firme apoyo del Gobierno y de la opinión pública, llegando a constituir casi un objetivo de la política monetaria por sí misma, lo que significó un serio obstáculo para la efectiva restricción de créditos en el control de la inflación.

Formalmente, la política monetaria como todas las políticas económicas, ha tenido que operar dentro de los límites impuestos por las Instituciones e ideales políticos vigentes en Australia, tales como:

a) una amplia repulsión de postguerra contra los controles gubernamentales directos.

b) la influencia de una democracia política con sus presiones y tendencias hacia intereses sectoriales.

c) la constitución federal con su división de las funciones de política monetaria entre el gobierno del Commonwealth Bank y los gobiernos de los estados componentes.

d) los cambios múltiples de tiempo en tiempo, de la política del gobierno, tanto en lo que afecta a la esfera privada como pública.

IX-MEDIOS DE POLÍTICA MONETARIA

Hasta aquí hemos visto los fines de la política monetaria australiana. Teniendo en cuenta los mismos analizaremos a continuación los medios empleados por el Banco Central, limitándonos siempre a los aspectos internos.

La legislación de 1945, resolvió con referencia a la política de cambios extranjeros los problemas que causaron mucha preocupación en el período de entre -

guerras. Las facultades del Commonwealth Bank fueron comprendidas y no disputadas, se aceptó el control de cambios, las reservas internacionales del país y el manejo del cambio exterior debían estar en manos del banco central.

La administración del control de cambios en la que los bancos comerciales participan como agentes del Commonwealth Bank, funcionó suavemente, y dió lugar a menores quejas que cualquier otra forma de control económico directo.

Podrá haber habido mucho debate acerca de la política de la tasa de intercambio, pero el único aspecto de controversia posible de la política de intercambio que afecta a los bancos comerciales se refiere al control cualitativo del crédito bancario, por razones vinculadas con la balanza de pagos exteriores, pero primero nos referiremos al control cuantitativo.

1--CONTROL CUANTITATIVO. LAS CUENTAS ESPECIALES -

Es el principal instrumento de control cuantitativo del sistema bancario australiano, que fué el primero que lo implantó, durante la guerra, en el año 1941, pero habiendo sido creado para su uso en tiempo de guerra, con posterioridad a 1945 se transformó en un instrumento normal de la banca central en tiempo de paz.

Dió al Banco Central, para todos los propósitos prácticos, un control directo e ilimitado sobre la liquidez de los bancos comerciales, obligándolos a **inmovilizar** una proporción suficiente de sus fondos en cuentas congeladas en el banco central.

Constituyó una variante del sistema de ratios variables de reserva mfini-

ma legal en uso en los Estados Unidos, Nueva Zelandia y otros países, la diferencia entre ambos sistemas es más de forma que de fondo.

El procedimiento de las cuentas especiales tiene la ventaja de que los cambios en la liquidez de los bancos comerciales pueden ser rápidamente compensados por cambios en dichas cuentas exigidas por el Banco Central, sin anuncios públicos, por notificación de rutina a los bancos comerciales.

Una dificultad que se ha presentado consiste en que en períodos de un crecimiento sustancial en la oferta de moneda y en los encajes de los bancos comerciales, el banco central exigió menor cantidad de fondos en cuentas especiales que la suma que estaba legalmente capacitado a exigir, y se fué acumulando una sustancial disponibilidad pasible de ser exigida en cuentas especiales.

Después del fracaso del intento de nacionalización en 1947, los bancos comerciales vieron o pretendieron ver, en esa disponibilidad sin reservar una ~~suma~~, por los trastornos que le habría significado la exigencia del Banco Central por dichas sumas y por lo que el mismo los podría haber presionado en tal situación.

Uno de los objetivos de la reforma legislativa de 1953 fué cancelar la disponibilidad existente y asegurar que ninguna disponibilidad de tal dimensión podría nuevamente acumularse año a año.

Una diferencia importante, formalmente, entre el procedimiento de las cuentas especiales y los porcentajes de reserva mínimos, lo constituye el hecho de que el Banco Central estaba legalmente capacitado para discriminar entre los bancos comerciales en su exigencia de montos en cuentas especiales.

En un principio esto era considerado como una ventaja, dadas las condiciones australianas, donde los distintos bancos comerciales han seguido muy diferentes políticas de liquidez y donde un porcentaje de reserva mínimo uniforme, podría haber ejercido una fuerte presión sobre un banco, y haber dado un margen sustancial para una expansión de créditos a otro. Esta ventaja en la práctica resultó ser ilusoria. Por razones políticas, u otras, el Banco Central consideró necesario distribuir su exigencia de cuentas especiales sobre algún principio que pudiera ser defendido como uniforme y equitativo:

- a) Desde 1947 a 1952, el principio constituyó en afectar la exigencia de la reserva en cuentas especiales de modo que para los distintos bancos resultara uniforme el porcentaje de sus activos líquidos más cuentas especiales, con respecto a los depósitos.
- b) desde 1953, se han tenido porcentajes iguales de cuentas especiales con respecto a depósitos.

Otro rasgo de las cuentas especiales, el cual se asemeja más al sistema de depósitos en el Tesoro de Inglaterra en tiempos de la última guerra, que al porcentaje de reserva mínima, es que el Banco Central paga una pequeña tasa de interés sobre los saldos diarios. En Australia se ha intentado el empleo de variaciones en esta tasa de interés, como medio de estabilización de las utilidades bancarias en tiempo de guerra.

En la práctica, dicha tasa ha sido bastante estable, y ha rendido a los bancos una renta no insignificante.

Debemos mencionar así mismo que los depósitos en cuentas especiales

se exigían originariamente sólo a los bancos comerciales privados, estando exentos los bancos estatales por razones constitucionales. La División Comercial del Commonwealth Bank no estaba incluida en la exigencia, por considerársela como un control a sí mismo o un círculo vicioso. Desde la creación del Commonwealth Trading Bank separando el Departamento Comercial del Commonwealth Bank en 1953, el primero quedó obligado al sistema de cuentas especiales, en paridad de condiciones con los demás bancos privados.

Examinando la política de cuentas especiales llevada a cabo por el Banco Central después de la guerra, podemos señalar 6 períodos, esto puede interpretarse como un atributo de flexibilidad, pero también puede significar una penosa búsqueda del método definitivo.

a) Primer período 1945-47:

El Banco Central estaba facultado para requerir a cada banco que depositara en su cuenta especial una cantidad que no fuese superior al aumento de sus activos en Australia, sobre sus activos inmediatamente anteriores al estallido de la guerra. Constituía un dinero inmovilizado que no podía emplearse como base de una inflación secundaria. Durante la guerra el sistema funcionó casi automáticamente, exigiendo el banco central prácticamente el total del incremento de activos que estaba legalmente capacitado para exigir.

Cuando finalizó el conflicto bélico existía un gran volumen de liquidez en manos del público, ansioso de recuperar el gasto para consumos civiles e inversión y con perspectivas de un balance de pagos favorable, el problema que subsistió por cierto tiempo fué el contener la inflación pero los controles directos de

la economía de guerra, que prácticamente subsistían íntegramente, podían soportar el principal peso a este respecto y el interés inmediato de las autoridades era lograr el incremento de la producción civil con el mínimo posible de trastorno y desempleo. Para cumplir este propósito era necesario un sustancial aumento de los créditos bancarios.

La política de cuentas especiales que fué adoptada después de algunas de liberaciones en los primeros meses de postguerra, ayudó a esterilizar la mayoría de los fondos adicionales que aflúan a los bancos por el incremento de las ganancias de exportación, pero se permitió a los bancos financiar la necesaria expansión de créditos, mediante la venta del exceso de obligaciones del gobierno acumuladas durante la guerra.

b) Segundo período: 1947-51 :

La política anterior no pudo seguir practicándose en 1947, cuando se le añadieron las obligaciones del gobierno a algunos bancos.

Para permitir una expansión de créditos, era necesario incrementar la base del mismo, liberando la presión de las cuentas especiales, con lo cual sería imposible prevenir todo incremento posterior de los créditos.

Las necesidades de la industria de créditos para evolución, como así mismo para el financiamiento de capital fijo, para los cuales dependía tradicionalmente de los bancos, se venían incrementando, no sólo por la expansión del volumen de producción, sino también por el alza continuada de los precios de importación y exportación. Teóricamente, la política monetaria debería haber ayudado a limitar la expansión de créditos para ambos destinos.

En la práctica, sin embargo, toda alza de costos internos y precios, aún cuando fuese el resultado de un inadecuado control o un exceso de demanda, justifica los requerimientos de créditos que no podrían ser desatendidos sin perturbar la producción y posiblemente causar desempleo.

La desaparición en este período de la mayoría de los controles directos de la economía, incluyendo el control de precios, complicó el problema del Banco Central, en el preciso momento en que las presiones inflacionarias internas comenzaban a insinuarse, reforzadas por la suba de los precios de exportación y el ingreso de capital extranjero.

Otra complicación constituyó el hecho de la política ampliamente divergente que siguieron los diferentes bancos comerciales después de la guerra y las diferentes posiciones en que ellos se encontraron por sí mismos. Unos mantenían carteras importantes de obligaciones del gobierno mientras otros, siguiendo una política de expansión de créditos, habían liquidado sus carteras y requerían liberaciones de cuentas especiales. Pero el Banco Central no hizo lugar a dichas exigencias pues de ceder, habría anulado el propósito principal para el cual el procedimiento de las cuentas especiales había sido creado.

En cambio solucionó la situación de dos modos: primero, adoptó la política de exigir depósitos en cuentas especiales por una proporción menor que hasta ese momento, para posibilitar un incremento de los fondos de los bancos comerciales. Desde 1947 a 1949 las exigencias de las cuentas especiales mantuvieron para los bancos comerciales, el porcentaje de cuentas especiales, caja y letras u obligaciones de tesorería (SACT) con respecto a depósitos en aproximadamente

50%, lo que significa exigir el 50% de cualquier incremento de los fondos de los bancos comerciales , dejando el restante 50% a su disposición para su inversión en préstamos o títulos.

Después de 1949, como la presión inflacionaria se hizo más seria se incrementó la exigencia de las cuentas especiales, llevando el ratio SACT (Special accounts, cash and treasury bills) por sobre el 55%.

En segundo término se acordaron préstamos a corto plazo a los bancos comerciales. En el período entre las dos guerras, en oportunidades aisladas , los bancos comerciales habían recibido préstamos del Commonwealth Bank. Pero su posición era contraria a esta solución pues consideraban que dependían del Banco Central.

En el período 1947/52, sólo dos bancos de Sydney no recibieron con beneplácito esta solución, los demás trataron de utilizarla más allá de la propia intención del Banco Central , el que trataba de dar alivio temporario a aquellos bancos que habían vendido totalmente sus tenencias de títulos del gobierno adquiridos durante la guerra.

Los préstamos se realizaron con la idea de que, al mismo tiempo que se solucionaban los requerimientos de los bancos, se mantuviera cierta presión sobre los mismos, la que se ejercía por intermedio de la tasa de interés que se fijó primeramente en el 3% y luego se elevó al 3½% anual, la cual se estimaba suficientemente alta para provocar un incentivo para la pronta devolución de los préstamos . Pero la tasa de interés no ejerció ese efecto restrictivo; varios bancos requirieron firmemente préstamos desde 1947 hasta enero de 1952, en que los

préstamos alcanzaron el pico de £A 68 millones.

A posteriori se comprendió claramente que el cálculo era erróneo, pues la tasa general de los préstamos bancarios era del $4\frac{1}{2}\%$ anual, y el margen del 1% entre ambas tasas era suficiente para cubrir el costo administrativo de los préstamos.

Los bancos comerciales, además, en su deseo de competir y atraer a la clientela que le produjese depósitos, podrían haber aceptado incluso una pequeña pérdida en los créditos marginales.

Por su parte, el Banco Central no encontraba justificaciones para elevar aún más la tasa, que coincidía con el interés de las obligaciones del gobierno, y por temor a reavivar las objeciones de los bancos comerciales, pues sostenían que el Banco Central estaba prestando al $3\frac{1}{2}\%$ fondos que obtenía mediante las cuentas especiales por los cuales abonaba solamente un $3/4\%$ anual, argumento inconsistente que sin embargo impresiona al público en general, políticos, periodistas y personas que no conozcan profundamente las técnicas bancarias;

El efecto inmediato de la adopción de esta nueva política de cuentas especiales, en los años 1947/48 de auge e inflación de postguerra, fue una importante liberación de la presión sobre la liquidez de los bancos comerciales. En los años siguientes la presión fue algo incrementada, para lo cual se elevó el porcentaje SACT.

Como la afluencia de fondos provenientes de Londres creció, a causa del extraordinario pico de exportación, en mayo de 1951, las cuentas especiales alcanzaron la cifra record de £A 576 millones, transformándose en el principal activo

individual de los bancos comerciales, igual al 43% de sus depósitos. De un incremento de £A 583 millones en los activos de los bancos comerciales entre 1947 y mayo de 1951, £A 301 millones o sea, el 51,6% quedó inmovilizado. Esta es la medida del efecto desinflacionario directo, de la política de las cuentas especiales en el período comentado.

La diferencia, o sea £A 282 millones de fondos adicionales quedaron a disposición de los bancos, lo que con cerca de £A 60 millones de préstamos del Banco Central, capacitó a los bancos a expandir sus préstamos en el mismo período en £A 207 millones o sea un 71%.

La política monetaria había fallado en prevenir la inflación, Entre 1946/47 y 1950/51 el valor adquisitivo de la moneda, medido por el índice de precios al por menor cayó en un tercio.

La detención del proceso inflacionario se produjo, no por medidas de política presupuestaria o monetaria, aunque las mismas fueron empleadas, sino por una gran fluctuación en el balance de pagos que, de un superávit de £ 104 millones en 1950/51, se tornó en un déficit de £ 583 millones en 1951/52 (más del 50% de las importaciones de los años de importaciones máximas).

La culpa, lógicamente, no es total de la política monetaria desarrollada. Ninguna política interna habría evitado en Australia el impacto de la inflación provocada por el auge extraordinario del comercio exterior, únicamente una valorización de la £A a tiempo podría haber tenido un efecto útil de aislamiento.

El auge interno en inversión pública y privada requirió medidas adicionales, distintas del mero control, particularmente una política presupuestaria de-

sinflacionaria, mayor restricción y coordinación en los planes de obras públicas, y la vuelta a algunos de los controles directos de los primeros años de postguerra.

Si bien se ha reconocido que habría sido necesaria una política monetaria más restrictiva, los instrumentos monetarios no fueron empleados con mayor firmeza, por temor de que al no atender las legítimas necesidades de crédito bancario que experimentaba la economía se produjese alguna recesión y desempleo.

Otro inconveniente para lograr una efectiva política de restricción monetaria fué el haber mantenido durante los años de inflación una política de moneda barata, restricción monetaria y tasas de interés bajas son incompatibles. Es cuestionable si tasas de interés altas, dentro de un margen factible habrían logrado una restricción de la inversión y del consumo.

Además se había encomendado al Banco Central mantener el nivel de precios de las obligaciones del Tesoro, lo que también es incompatible con un control efectivo de la oferta de moneda.

No obstante, en 1951, el Banco Central tras soportar durante varios meses el mercado de títulos del gobierno contra una pesada presión vendedora, ante lo inevitable, tuvo que permitir que los rendimientos se elevaran a cerca del $4\frac{1}{2}\%$ anual a mediados de 1952.

c) Tercer período 1951/52 :

La recesión de 1951/52, significó la primera experiencia del procedimiento de las cuentas especiales como un instrumento de expansión monetaria.

El enorme déficit en el balance de pagos ya comentado en cifras, produjo una aguda crisis por falta de liquidez que amenazó desembocar en una seria re-

cesión.

Las reservas monetarias en la plaza de Londres descendieron en £ 400 millones, lo que ejerció un efecto de contracción equivalente sobre el encaje de los bancos comerciales, mientras la demanda de créditos bancarios no se redujo paralelamente; particularmente, los importadores estaban imposibilitados de vender sus stocks sin tener pérdidas desastrosas.

El Banco Central se hizo cargo de la situación, con diversas medidas:

- a) entre marzo de 1951, y enero de 1952, los bancos comerciales vendieron al Banco Central £A 35 millones de obligaciones del Gobierno.
- b) Igualmente, obtuvieron £A 28 millones de créditos ante el Banco Central.
- c) Las liberaciones de cuentas especiales constituyeron la principal medida; aparte de las liberaciones estacionales usuales en junio-agosto de 1951, mes a mes, se continuó autorizando liberaciones hasta noviembre de 1952. En sólo dos meses, mayo-junio de 1952, se liberaron £A 183 millones.

De su pico de £A 578 millones en mayo de 1951, los saldos de las cuentas especiales de los bancos comerciales descendieron a £A 157 en noviembre de 1952, lo que capacitó a los bancos a expandir sus créditos en £A 175 millones a pesar de una reducción de £A 100 millones en sus depósitos.

El habilidoso manejo del Banco Central evitó una crisis bancaria y ayudó a la economía a superar una recesión con poco disturbio para la inversión de capital fijo y solo una pequeña porción de desempleo.

La experiencia demostró que "cualquier duda que puede haber existido acerca de la efectividad de la política de cuentas especiales, en restringir la inflación, pero ellas proveen un apoyo invaluable y un estímulo para el sistema bancario y la economía general cuando se presenta la necesidad de contrarrestar serias influencias deflacionarias, originadas en el balance de pagos". (7)

Las cuentas especiales presentan la ventaja de que cuando los saldos de los bancos comerciales, en el auge, han alcanzado su pico máximo, constituyen el más simple y flexible instrumento que pudiera existir, para una expansión monetaria durante la recesión.

Pero no debe exagerarse, ya que aún antes de 1939, el Banco Central no ha carecido de medios técnicos para llevar a cabo expansiones monetarias, ya que contaba con las compras en el mercado abierto de obligaciones del gobierno, la ampliación de sus anticipos y las inversiones del Savings Bank (Banco de Ahorros), pero estos medios servían más bien para incrementar la oferta de moneda en manos del público, que para expandir directamente la liquidez de los bancos comerciales.

A los fines de la política monetaria, y la recesión de 1952 ha sido una demostración, cuando el Banco Central quiere concentrar la expansión monetaria en manos de la banca comercial, para expandir inicial y directamente los créditos de determinado sector de la economía, el procedimiento de las cuentas especiales es técnicamente superior. Aparte de esto, la eficacia de la expansión realizada por el Banco Central, para contrarrestar la recesión de 1951/52, ~~es~~ ~~una~~

(7) Arndt H. W. (1)

rada con la depresión de 1930, debe imputarse no totalmente a la posesión de este nuevo instrumento, sino a la determinación, respaldada por el gobierno y la opinión pública, de prevenir cualquier seria deflación, de mantener una continuidad de las expectativas privadas, en lo económico y a largo plazo y al hecho de estar preparado para emplear las restricciones a la importación, lo cual eliminó el obstáculo que representa para la expansión monetaria un balance de pagos adverso.

d) Cuarto período 1953/55;

Durante los años 1952/53, el Commonwealth Bank se movió hacia un enteramente nuevo acercamiento de los bancos privados a la política de cuentas especiales.

Hasta entonces las cuentas especiales habían sido usadas solamente como un método o instrumento de control cuantitativo dentro de la liquidez bancaria, El Banco Central había asumido la responsabilidad de juzgar el volumen apropiado de crédito bancario, y dirigir las cuentas especiales de acuerdo con los cambios estacionales u otras variaciones en la liquidez de los bancos comerciales, pero ello involucraba dejarlos libres para disponer de los fondos a su disposición.

La nueva política fue usar el procedimiento de las cuentas especiales no como un instrumento de control de la liquidez de los bancos comerciales, sino más bien para indicarles la política crediticia que deseaba que ellos si guieran, pero ambas cosas se lograrían sobre la base de cooperación, no de coersión. Este fue uno de los cambios debido a la nueva orientación del gobierno de Menzies, tendiente a lograr la cooperación de los bancos privados.

Se convino de común acuerdo con los bancos comerciales, que ellos condujeran su política de créditos de modo tal de mantener el porcentaje ^{de} activos líquidos más obligaciones del gobierno, con respecto a los depósitos, en un 25% a lo largo de todo el año. (L. G. S. ratio-Liquid Assets-Government Securities).

El Banco Central regularía las cuentas especiales de modo de reducir el ratio L. G. S. por debajo del 25% si quisiera que ellos redujeran sus créditos, o elevar el ratio L. G. S. sobre el 25% si quisiera que expandiesen sus créditos.

Se analizaba la liquidez de los bancos después de las variaciones estacionales u otras a corto plazo y se prevenían las compensaciones necesarias. También setenía en cuenta los mayores cambios originados en la balanza de pagos o por las finanzas del gobierno (política presupuestaria).

Esta nueva política fué puesta en marcha en la primera mitad de 1953, después de consultar a los bancos comerciales, y presumiblemente, al menos así lo entendía el Banco Central, después que los bancos comerciales habían aceptado el acuerdo de caballeros que ello implicaba.

Importantes liberaciones de las cuentas especiales en el segundo semestre de 1952, facilitaron este entendimiento, elevaron la liquidez de los bancos aún más allá del 25% capacitándolos para devolver los préstamos recibidos del Banco Central, o incrementar sus tenencias de efectivo, letras de tesorería y otras obligaciones del Gobierno.

La principal razón de este cambio de política fué según el Gobernador del Commonwealth Bank, Dr. H. C. Coombs: "la experiencia de la administración pasada de la política de cuentas especiales". Esta experiencia parece indicar que el pro

cedimiento de cuentas especiales no pudo constituirse en efectivo instrumento de restricción, sin el deseo de cooperar de los bancos comerciales, como el Dr. Coombs lo dijo: "desde que la efectividad de cualquier política de cuentas especiales dependió de la posición que adoptaran los bancos comerciales, fué importante incrementar su responsabilidad y su entendimiento de los propósitos que el Banco Central se proponía realizar". (8) . Además "la efectividad de la política de cuentas especiales, particularmente en la restricción de las tendencias inflacionarias, fué enormemente debilitada por la ausencia, de standards convencionales en la actividad de los Bancos Australianos hacia la estructura de su activo", y mientras "la cuenta especial fué un instrumento útil para compensar los efectos sobre la estructura bancaria de los mayores factores que afectan el volumen de los depósitos y los activos líquidos de los bancos, p.ej. los mayores cambios en el balance de pagos y en las finanzas del Gobierno, fué menos útil en conducir con los más irregulares y desigualmente distribuidos factores que afectan la liquidez bancaria". (9).

Estas conclusiones fueron probablemente reforzadas por la reducción, que sancionó la legislación bancaria de 1953, de los poderes de las cuentas especiales.

Las nuevas disposiciones redujeron la facultad de exigir la constitución de cuentas especiales, al 75% de todo incremento de los fondos de los bancos comerciales, y compeliendo al Banco Central a hacer liberaciones obligatorias,

(8) y (9) Arndt H. W. (1)

siempre que la suma legalmente exigible descendiera por debajo de los saldos actuales, dieron lugar a la posibilidad de que el Banco Central pudiera ser despojado de suficiente control directo sobre la liquidez de los bancos comerciales, especialmente en el primer año del nuevo régimen cuando no existió ninguna suma pendiente de ser exigida en cuentas especiales. La nueva legislación entró en vigor el 29 de abril de 1953, pero sus principales rasgos fueron anunciados por el Primer Ministro en noviembre de 1952, lo que probablemente estimuló más el acercamiento.

La nueva política fué muy pronto puesta a severa prueba. Luego de algo más de un año de economía aproximadamente balanceada, un nuevo auge de inversión interna tomó un giro que en 1955, asumió serias proporciones inflacionarias, lo que provocó que esta política fallara completamente.

Bajo la nueva política, la tarea del Banco Central fué simplemente mantener suficientes exigencias de constitución de cuentas especiales, de modo de seguir una política restrictiva de créditos por tener los bancos comerciales el ratio L.G.S. por debajo del 25%. A partir de mayo de 1954, en adelante, el Banco Central liberó fondos de las cuentas especiales, a un ritmo que mantuvo el ratio de las cuentas especiales aproximadamente constante, primero al 24% y después de noviembre de 1954, a cerca del 20%. El único efecto fué que los créditos se elevaron en alrededor de £A 100 millones entre abril y diciembre de 1954. Bajo una fuerte presión de la demanda por créditos, la mayoría de los bancos comerciales simplemente ignoraron la nueva convención y permitieron descender a sus ratios L.G.S.

Durante el ejercicio 1954/55, el ratio L.G.S. promedio de los bancos

comerciales privados alcanzó solo el 18%, con una máxima estacional del 21,5% y una mínima del 16%.

Los únicos bancos que mantuvieron sus ratios L.G.S. por encima del nivel convenido fueron el Commonwealth Trading Bank y el Commercial Banking Company of Sydney.

Como en la primera inflación de postguerra, dos bancos que tenían casa matriz en Londres permitieron el descenso de su liquidez a los más bajos niveles, con lo que se apartaron mucho de la convención de liquidez. El E.S. and A. Bank tenía en junio de 1955 un ratio L.G.S. de solo 6,4%. Los bancos con los menores ratios no fueron necesariamente aquellos que contribuyeron más, relativamente a su tamaño, a la expansión de los créditos.

En consecuencia el intento del Commonwealth Bank para reconstruir la Banca Central Australiana sobre la base de la cooperación voluntaria de los bancos comerciales, a través de su adhesión a un ratio convencional de activos líquidos, evidentemente falló.

La razón inmediata fué, por supuesto, el rechazo de la mayoría de los bancos comerciales privados de seguir la política del Banco Central. Alguno de ellos ha pretendido o considerado no haber llegado a un acuerdo que les impusiera observar el ratio L.G.S. del 25%.

Es verdad que este ratio fué más alto que el que algunos bancos venían manteniendo con ordinariamente, habiendo siempre una amplia divergencia de ratios entre los distintos bancos, existiendo también muchas razones para creer que los bancos comerciales no podrían llegar a un acuerdo entre sí, sobre un pro-

ceder sobre el cual cada uno tendría que decir la magnitud del ratio L. G. S. que él adoptaría.

Es cierto es que tampoco lucharon juntos todos los Bancos contra el control efectivo del Banco Central, en unos casos por circunstancias de consideración y prestigio, en otras por firmes convicciones de que las medidas de política monetaria que ellos propugnaban eran superiores a aquellas sostenidas por el Banco Central.

Una cantidad de factores agravaron la situación en 1954/55. Uno fué nuevamente lo inadecuado del propio control de los bancos comerciales sobre el otorgamiento de sus créditos bajo el sistema de giros en descubierto, que también había causado perturbaciones en los años 1948/51. Otro fué la infortunada coincidencia de que, durante este período, el Commonwealth Trading Bank fué ganando firmemente adhesión de los depositantes, en relación a los bancos privados y por lo tanto estuvo capacitado para expandir sus créditos en mayor proporción que alguno de ellos, y aunque sujeto a la misma política de cuentas especiales, y aún cumpliendo estrictamente el convenio del ratio L. G. S. mantuvo en este período un grado de liquidez mayor que los bancos privados.

Cualesquieran hayan sido las razones existentes para incrementar las operaciones del Commonwealth Trading Bank, su mayor libertad de acción a raíz de su separación del Banco Central y su asociación con el Commonwealth Savings Bank y sus sucursales en todo el país, fué probablemente la causa principal de su exitosa competencia respecto a los bancos privados; esto los impulsó aún más a rechazar toda política restrictiva de créditos.

En tales circunstancias fué prudente discriminar en contra del Commonwealth Trading Bank, aunque tal discriminación hubiera sido fuerte y justamente atacada . Una medida con este objetivo fué aplicada en enero de 1955, cuando el Banco Central ordenó al Commonwealth Trading Bank no incrementar su participación sobre el total de créditos pero sin embargo continuó creciendo su participación sobre el total de los depósitos.

Pero aunque esta discriminación eliminase un punto de debate para los bancos privados, ella no modificó sus políticas de créditos. La dificultad básica , que también les significó una defensa parcial legítima a los bancos comerciales, fué la enorme presión de la demanda de créditos bancario, a raíz de un auge de desarrollo incontrolado e inversión, estimulado a su vez por una gran inmigración a Australia, una reducción de impuestos, y el estímulo oficial de la inversión privada. En cuanto a los ingresos y ahorros descendentes del sector agrícola ganadero no podrían corregirse con medidas crediticias, sin causar serias distorsiones, e injusticia a otros sectores de la economía dependientes del crédito bancario.

Además, mientras se exigía a los bancos restricciones crediticias, compañías de financiación de ventas a plazos estaban ofertando en el mercado fondos restados a la economía bancaria, a tasas de interés superiores, e industrias incapaces de obtener crédito bancario emitieron debentures en gran escala.

El alza de las tasas de interés, en los sectores no controlados del mercado de capitales, también incrementó las dificultades que afrontaba la política del Gobierno en el mantenimiento del nivel corriente del rendimiento de las obli-

gaciones del gobierno y la tasa de interés bancario. Durante 1954 y primer semestre de 1955 el Banco Central fué capaz de compensar en parte, el efecto del aumento de los créditos bancarios sobre la liquidez del público, mediante la venta de obligaciones en el mercado abierto. Pero en el segundo semestre de 1955, como el crédito bancario se transformó más escaso, el Banco Central se encontró con el mismo dilema que en 1951, con el fin de sostener el mercado de títulos, tuvo que efectuar compras por un volumen creciente, perjudicando así su propia política de restricción.

Recién en mayo de 1956 el Gobierno, que primeramente se había circunscripto a una política de exhortación, fué persuadido a permitir una elevación de las tasas de interés y recurrir a presupuestos desinflacionarios.

Es necesario destacar que la responsabilidad de la inflación en 1954/55, es no del Banco Central ni de los bancos privados, sino del gobierno por no llevar a cabo alguna acción desinflacionaria en su propia esfera, por política de presupuesto, controles directos, o un ajuste en su tasa de inmigración y desarrollo, lanzando así una tremenda carga sobre la política monetaria.

e) Quinto período 1955/56;

A pesar de su fracaso, el Banco Central, con una paciencia que estaba quizás fuera de las circunstancias, perseveró en su política del ratio L.G.S. del 25%, en el nuevo año financiero, haciendo nuevamente liberaciones estacionales de las cuentas especiales durante junio-agosto de 1955. En la segunda mitad de 1955, admitió su fracaso.

Los bancos que no se adhirieron al ratio del 25% de L.G.S. a mediados

de 1955 alcanzaron el límite de seguridad en su liquidez, según su propia apreciación, por lo tanto dejaron de incrementar sus créditos.

El Banco Central, volvió a su anterior política de emplear las cuentas especiales para el control directo cuantitativo de la liquidez bancaria, durante el resto de 1955 y 1956 tendiendo a mantener el porcentaje de las cuentas especiales en el 18% respecto a los depósitos, pero con una importante diferencia. Decidió suavizar la rigidez de un ratio igual para cuentas especiales para todos los bancos, estando dispuesto como en 1948/51, para otorgar préstamos a los bancos, pero ahora a una tasa de interés algo superior a la tasa de los créditos bancarios, con una intención y efectos evidentemente disuasivos, tasa penal que surtió el efecto deseado, dió a los bancos una solución en los momentos de iliquidez difíciles, pero los incitó a no recurrir al crédito del Banco Central por pequeñas sumas o por cortos períodos.

f) Sexto período 1956/1959:

En su memoria anual para 1956 el Banco Central anunció un nuevo cambio de la política de las cuentas especiales. Explicaba que había obtenido la seguridad por parte de cada banco comercial de que no permitirían descender su ratio L.G.S. por debajo de un mínimo convenido uniforme, que no se publicó pero que se lo supone alrededor del 14 %.

A primera vista esto parece un nuevo intento para operar con cuentas especiales, sobre la base de una adhesión voluntaria de los bancos a un ratio de activos líquidos convencional, sin embargo el alcance de esta nueva convención fué mucho más modesto que el de aquella de 1954. No sólo es un ratio mucho más bajo que

el de 1954, que era del 25%, sino de hecho más bajo que el que casi todos los bancos salvo dos o tres, habrían considerado seguro: pero debemos destacar la diferencia de que este nuevo ratio debe considerarse como un mínimo, en tanto que aquel significaba un promedio anual, la estricta adhesión al ratio de liquidez convenido compelió a cada banco a reajustar su política de créditos a todo cambio en la política de cuentas especiales, que realizase el Banco Central, que redujera o elevarse su ratio sobre el nivel convenido.

Un ratio mínimo convenido mantiene a los bancos con cierta independencia entre su política de créditos y la política de cuentas especiales que siga el Banco Central, salvo que su ratio de liquidez esté muy cerca del mínimo.

El único efecto inicial de esta convención fué elevar al 14% el ratio mínimo de liquidez de tres bancos, que habían permitido en determinadas épocas caer su ratio L. G. S. por debajo de ese nivel.

Esto significó para el Banco Central una gran ayuda pues a partir de este momento podría tener seguridad de que cada banco considerara firme su propio ratio mínimo; y el mínimo fijado tenía la ventaja de que implicaba imponer restricciones solamente a dos o tres bancos, reduciéndose también a un mínimo lo que podría considerarse una discriminación entre los distintos bancos comerciales.

El arreglo de hecho, no significa cabalmente un segundo intento de cooperación voluntaria, similar al de 1954 o al modelo inglés.

El Banco Central puede haberse sentido satisfecho con una convención muy modesta, con la cual los bancos pudieran acostumbrarse ser inducidos a aceptar posteriormente una más sustancial.

Para quienes sostienen que la banca central no puede, a largo plazo, operar sin la cooperación voluntaria de los bancos comerciales, el paso dado ha sido de suma importancia, pero debe reconocerse que, en esta ocasión sólo dos o tres bancos han tenido que ceder algo.

Una real cooperación voluntaria estaría dada por una convención bajo la cual los bancos comerciales reconociesen al Banco Central el derecho de determinar la oportunidad y la magnitud de cada expansión o contracción del crédito bancario, y no precisamente el ratio mínimo de liquidez.

g) A partir de 1960:

Con las modificaciones del sistema bancario australiano aprobados por la ley en 1959, que comenzaron a regir en enero de 1960, se aprobó el funcionamiento del sistema de Ratios de Reserva Mínimos, (S.R.D. Statutory Reserve , Deposits) que reemplazó al régimen de cuentas especiales, modificación que ^{será} comentada en el siguiente capítulo:

2- Control cualitativo;

Además del control de liquidez por medio de las cuentas especiales, los bancos han estado sujetos, desde la guerra, al control cualitativo de los créditos.

Durante la guerra bajo la Security Regulations y a partir de 1945 , bajo la Banking Act , el Commonwealth Bank ha tenido el poder de dar directivas sobre los distintos propósitos para los cuales podrían otorgar créditos los bancos. Este poder fué ejercitado desde 1941, hasta 1952, periódicamente se fueron dictando los principios generales, que el Banco Central deseaba se aplicaran en la selección del destino

de los créditos. Las revisiones se efectuaban en consulta con los bancos comerciales.

En octubre de 1952, como no había un exceso de demanda de crédito el control cualitativo fué prácticamente abandonado, pero en septiembre de 1955, ante un nuevo auge fué reimplantado, aunque esta vez, concordante con la política de cooperación que propiciaba el Banco Central, bajo la forma de consejo y persuasión y no de directivas rígidas.

Durante la guerra, el control cualitativo de los préstamos bancarios fué usado en conjunción con el control de las emisiones de capital.

Su función ha sido no tanto ejercitar un control independiente sobre las direcciones de la inversión, como suavisar la presión monetaria sobre el excesivo sistema de controles administrativos directos que perturban la actividad principal de asegurar la deseada distribución de los recursos productivos.

Terminada la guerra, los controles directos fueron abandonados y por lo tanto en los primeros años de postguerra creció la importancia del control cualitativo que ejerció el Banco Central sobre la política de créditos, discriminando entre las formas de producción esenciales y no esenciales.

A partir del año 1948 declinó la importancia del control cualitativo y la política de préstamos estuvo dirigida principalmente a restringir el desarrollo de la inflación, o sea sobresalió el aspecto del control cuantitativo.

En la memoria de 1949 el Commonwealth Bank explicó que los principios rectores de su política de créditos habían sido:

a) que la financiación bancaria fuese destinada a los más importantes ob-

jetivos por orden de prioridades.

b) que la política de préstamos no se sumara innecesariamente a la presión inflacionaria existente.

c) el capital a largo plazo para desarrollo y nuevas empresas debería ser obtenido, en lo posible fuera del sistema bancario.

d) que la inflación de los valores de los bienes de capital, no debería ser fomentada prestando sobre valuaciones optimistas.

e) que la corriente de gasto más allá de la corriente de ingreso no debería ser facilitada.

f) que los productores primarios deberían ser estimulados a emplear sus beneficios, corrientemente altos, para incrementar su proporción de capital propio, cancelando sus hipotecas, reduciendo sus descubiertos y otras deudas.

Durante la inflación de postguerra, aparte de desanimar la inflación y la especulación, el principal objetivo fué desanimar el préstamo bancario para capital fijo, que sirvió también al propósito de prevenir la evasión del control de emisiones de capital, que estuvo vigente, aunque con menor eficacia, hasta 1951, y nuevamente por un corto período en 1953. La discriminación contra los préstamos para capital fijo, implica alguna discriminación contra los campos de inversión, tales como la edificación comercial e industrial.

Generalizando, en un sistema de prioridades, aún si el principal objetivo fué restringir el volumen de crédito, se debió discriminar entre industrias y propósitos.

En mayo de 1952, se dió una directiva incitando a los bancos a que diri-

gieran el crédito sólo para fines primordiales dándole particularmente prioridad a la producción esencial y la exportación.

Se citaban sectores calificados en la categoría de prioridad tales como: carbón, electricidad, gas, hierro, y acero, ciertos materiales para la construcción, maquinarias para la agricultura, etc. Se prohibía el otorgamiento de préstamos para financiar ventas a plazo, o inversiones en tierras,

Se dieron delineamientos para la construcción individual, préstamos personales y otras categorías.

En el año 1955 se exhortó a abandonar los préstamos para financiar importaciones que requerían la más severa restricción.

Es imposible, dada su naturaleza, hacer alguna valoración precisa de la eficacia del control cualitativo de los préstamos. Sus efectos no aparecen en la clasificación de préstamos, y las estadísticas no muestran cual habría sido la distribución de los préstamos en ausencia del control del Banco Central. Probablemente se tendrá una medida del éxito, en el logro de los objetivos propuestos por la política económica general.

En 1952, cuando se presentó la oportunidad, el Banco Central abandonó con agrado la política de control cualitativo y su Presidente el Dr. Coombs explicó: "Nuestra experiencia en la conducción de la política no fué feliz. Fué la causa de irritación entre el banco central y los bancos comerciales, entre los bancos comerciales y sus clientes y entre el banco central y el público en general.

Entró en conflicto con muchas prácticas tradicionales de los bancos comerciales y los envolvió en un problema ingrato de bonos. Sus clientes resistieron la aplica-

ción de reglas generales a sus casos particulares y a que estaban convencidos que tenían rasgos especiales que debían ser desconocidos para el Banco Central Aunque la política realizada fué una parte necesaria de una adecuada política antiinflacionaria de acuerdo a las condiciones de la época, nuestra experiencia con ella sugiere que, tanto como sea posible, el banco central debería buscar sólo determinar el ambiente general en que los bancos pueden operar, dejando a ellos juzgar los casos individuales " .(10)

Esto implica que, en condiciones de severo exceso de demanda de créditos bancarios, es propio del Banco Central trazar amplias prioridades de racionamiento de crédito, no sólo porque puede ayudar a los bancos en su actuación ante los clientes, sino porque la responsabilidad para determinar las prioridades de la economía nacional debe descansar en las autoridades monetarias nacionales. No es conveniente dejar esta responsabilidad a los bancos comerciales.

En julio de 1955 el Banco Central volvió a ejercer el control cualitativo requiriendo a los bancos no conceder nuevos créditos para financiar ventas a plazo, y en septiembre les requirió aplicar nuevas restricciones observando los siguientes principios en las operaciones:

a) no otorgar ni incrementar nuevos créditos, de cualquier magnitud para inversiones de capital.

b) no realizar ningún acuerdo que involucre otorgar mayores facilidades para financiar importaciones.

c) efectuar una revisión en sus créditos con el objeto de lograr una revisión de los mismos.

ción de reglas generales a sus casos particulares y a que estaban convencidos que tenían rasgos especiales que debían ser desconocidos para el Banco Central . . . Aunque la política realizada fué una parte necesaria de una adecuada política antiinflacionaria de acuerdo a las condiciones de la época, nuestra experiencia con ella sugiere que, tanto como sea posible, el banco central debería buscar sólo determinar el ambiente general en que los bancos pueden operar, dejando a ellos juzgar los casos individuales " . (10)

Esto implica que, en condiciones de severo exceso de demanda de créditos bancarios, es propio del Banco Central trazar amplias prioridades de racionamiento de crédito, no sólo porque puede ayudar a los bancos en su actuación ante los clientes, sino porque la responsabilidad para determinar las prioridades de la economía nacional debe descansar en las autoridades monetarias nacionales. No es conveniente dejar esta responsabilidad a los bancos comerciales.

En julio de 1955 el Banco Central volvió a ejercer el control cualitativo requiriendo a los bancos no conceder nuevos créditos para financiar ventas a plazo, y en septiembre les requirió aplicar nuevas restricciones observando los siguientes principios en las operaciones:

a) no otorgar ni incrementar nuevos créditos, de cualquier magnitud para inversiones de capital.

b) no realizar ningún acuerdo que involucre otorgar mayores facilidades para financiar importaciones.

c) efectuar una revisión en sus créditos con el objeto de lograr una revisión de los mismos.

(10) Arndt H.W. (1)

Los términos de los requerimientos eran mucho más generales que aquellos de las directivas impartidas en 1952, pero incluían un nuevo elemento en el control cualitativo, su empleo como una contribución para remediar el agudo problema del balance de pagos.

Existiendo un problema de balanza de pagos a largo plazo, es necesaria una activa política o control cualitativo, fijando posibilidades de inversiones para la producción exportable y sustitución de importaciones.

3- Otros Controles:

La legislación bancaria del año 1945 dió al Banco Central, además del control cuantitativo, por medio de las cuentas especiales, y del control cualitativo de los créditos bancarios, otros tipos de control de menor importancia que mencionaremos a continuación:

a) la formalidad de la licencia previa del Banco Central, requerida para que una entidad funcione como banco, debiendo ajustarse ésta a determinados requisitos y condiciones fijados por la ley o la reglamentación. Este punto es más bien de carácter administrativo que de política monetaria.

b) detalladas disposiciones tendientes a la protección de los depositantes ante el evento en una quiebra bancaria, según los cuales el Banco Central puede investigar las operaciones y aún, hacerse cargo de la conducción de un banco que se encuentra incapacitado de cumplir con sus obligaciones. Afortunadamente estas disposiciones no han tenido aplicación práctica.

c) hasta 1953, los bancos comerciales requirieron la autorización del Banco Central para adquirir obligaciones del Gobierno.

d) el banco central puede exigir a los bancos comerciales estadísticas e información sobre sus operaciones.

e) el poder de fijar la tasa de interés bancario sobre créditos y depósitos fijos. La tasa de interés ha sido uno de los instrumentos clásicos de la banca central para la conducción de la política monetaria. Este control fué exigido por el Banco Central durante la guerra, como parte integrante de una política de dinero barato para la financiación de guerra, complementado con el control de las utilidades bancarias de guerra. Operó bajo las Security Regulations, siendo luego revocado.

Posteriormente se volvió a implantar pero esta vez voluntariamente admitido por los bancos, en consulta con el Banco Central. Es una demostración más de la política de acercamiento que encaró el Primer Ministro Menzies.

En mayo de 1956, como parte del esfuerzo por contener la inflación el Primer Ministro anunció que las autoridades y los bancos comerciales, habían convenido otra alza sobre las tasas de depósitos fijos, del 2,25% a 3 % y sobre giros en descubierto a un máximo de 6% anual.

Es dudoso que las variaciones de las tasas de interés fuese un instrumento poderoso para controlar los auges y depresiones, pero en tiempo de guerra se lo consideró esencial.

Por otra parte, además de la necesidad de seguir una política de dinero barato, había que proteger a los tenedores de bonos del gobierno evitando que su precio cayese muy por debajo de la paridad.

Los bancos comerciales eran opuestos a la política de bajas tasas de interés, defendiendo su posición con los tradicionales argumentos de que tasas de interés

más elevadas habrían restringido la demanda de crédito bancario y estimulado el ahorro en depósitos a plazo fijo. Aunque tales argumentos fueron aplicados en 1956 para la elevación de las tasas, no son muy convenientes.

Los bancos en tiempos modernos no han aplicado el mecanismo del precio, tasa de interés, para regular la oferta y la demanda del crédito bancario.

Mayores tasas en los préstamos podrían tener un efecto disuasivo sobre el prestatario marginal, que no es precisamente el prestatario que se pensaba disuadir.

Además el deseo de los bancos comerciales de elevar las tasas de interés se debía, no tanto a la convicción de que ello estimularía el ahorro, sino al deseo de ubicarse en una mejor posición para competir con compañías financieras extrabancarias que operaban a tasas superiores no controladas.

Aunque la mayor parte de la demanda de depósitos bancarios, y de la oferta de depósitos a plazo fijo en Australia no está influenciada por las tasas exteriores o los rendimientos de los bonos del gobierno, había un volumen suficiente de fondos listos para buscar inversión en diversos sectores del mercado de capitales, lo que hacía bastante difícil mantener la tasa de interés bancario distante de la tasa exterior o del rendimiento de los bonos internos.

X- SISTEMA BANCARIO ACTUAL

Estudiaremos en este capítulo las diversas modificaciones hasta llegar a la organización actual del sistema bancario Australiano.

Hemos visto ya que el Commonwealth Bank se creó en 1911, como banco estatal realizando operaciones comerciales ^y de ahorro, comenzando ambos Departamentos, Comercial y de Ahorro a funcionar casi simultáneamente.

Que en 1924 toma por primera vez funciones de banco central, haciéndose cargo de la emisión monetaria, y realizando también el servicio de clearing de cuentas bancarias.

Que se le adicionaron posteriormente tres nuevos Departamentos:

a) De créditos Rurales: creado en 1925, con funciones de otorgar créditos a asociaciones cooperativas y organizaciones de ventas para la comercialización de productos primarios; estos créditos son por lo general a corto plazo, deben cancelarse dentro de los 12 meses de otorgados. Las organizaciones de ventas y cooperativas con la asistencia de este Departamento, pueden hacer pagos inmediatos y sustanciales a los productores, sobre sus cosechas, sin que éstos tengan que esperar a la venta final,

b) De Banca Hipotecaria; creado en 1943, proporciona financiamiento hipotecario a largo plazo a productores primarios. Puede hacer préstamos por un período de hasta 40 años y su creación llenó un vacío que había existido hasta entonces.

c) De financiamiento Industrial, se estableció sobre todo para beneficiar a pequeñas empresas industriales, y ha tenido éxito, proporcionando financiación ya sea por medio de créditos a largo plazo, financiando inversiones para activo fijo a plazos, o suscribiendo emisiones de valores industriales.

Esta era la organización del Commonwealth Bank al terminar la Segunda Guerra Mundial, o sea, actuaba como Banco Central y además competía con la banca privada a través de sus cinco Departamentos, incluido el Comercial y el de Ahorro.

Los bancos no estaban preparados para soportar los controles de tiempos de guerra en tiempos de paz, por eso lucharon contra la legislación bancaria aprobada el 3 de agosto de 1945.

Un aspecto saliente de esta ley está dado por la supresión del Director o del Commonwealth Bank, el que tenía ya muy disminuidas sus facultades, siendo dirigido en lo sucesivo el Banco por un solo Gobernador, secundado por un Vice-Gobernador, nombrados ambos por el Gobernador General de Australia. El Gobernador sería asistido por un Consejo Asesor formado por el Secretario del Tesoro, el Vice-Gobernador, un funcionario de la Secretaría del Tesoro, designado por el Gobernador General, y dos altos jefes del Banco.

Se establece concretamente que el Gobernador del Banco estará en íntimo contacto con el Secretario del Tesoro o Ministro de Hacienda.

La banca privada opinaba que era monstruoso y muy poco democrático poner toda la economía de la nación en manos de un verdadero superhombre, el Ministro de Hacienda del día, a lo mejor poco capacitado.

Se puede observar que la importancia de la reforma Australiana, radica más en el desmesurado aumento de la intervención estatal, más que en el problema de la propiedad misma del Banco Central, ya que el mismo estaba estatizado desde hacía años.

También criticaron esta legislación los bancos privados por los siguientes aspectos

tos:

a) la previsión de una competencia comercial activa por parte del Commonwealth Bank, como abriendo la posibilidad de un monopolio absoluto de los negocios bancarios.

b) el sistema de cuentas especiales, con o amenazando el interés de los bancos comerciales y del público en general.

c) el poder del Commonwealth Bank, de dar directivas sobre política de préstamos de modo que pudiera forzar a los bancos comerciales a hacer préstamos que ellos consideraran inconvenientes.

d) el control sobre las tasas de interés, capacitándolo a hacer las operaciones de los bancos comerciales tan poco rendidoras que ellos no tendrían incentivo en llevar a cabo sus negocios.

e) el control de cambios como una poderosa arma.

En los primeros capítulos hemos relatado someramente como fué evolucionando la idea y la necesidad de la banca central en el mundo, y en Australia en particular, donde también vimos como estuvo vigente desde principios de este siglo, la pugna entre los intereses de la banca comercial privada, y la tendencia estadística, favorecida esta última por los trastornos de toda índole que trajeron la Primera Guerra Mundial y la depresión de 1930, resumidos en la pérdida del control automático por parte del patrón monetario, lo que aún más justificó la intensificación de los controles monetarios ejercidos por los bancos centrales, y la aparición de variados objetivos de política económica a cargo de los mismos.

La segunda guerra mundial justificó, la intervención de los bancos centrales, voluntariamente aceptada por la banca privada, como un esfuerzo y cooperación prestados tanto a los estados en guerra, como a aquellos que sin estarlo directamente estaban sufriendo sus consecuencias.

Como hemos visto, en Australia durante la guerra y en los primeros años de postguerra gobernó un partido de izquierda, el Partido Laborista, que quiso llevar su tendencia estatizante a sus últimas consecuencias, con el proyecto de ley de nacionalización de la banca comercial privada.

El Primer Ministro Chifley decidió abandonar sus esfuerzos por desarrollar una política monetaria a través del control del Banco Central sobre el sistema de la banca comercial privada y poner en ejecución el viejo principio de la plataforma electoral de su partido: la nacionalización de toda la banca.

Vimos como este intento fracasó, pero dejó en los bancos comerciales tales huellas, que pese a haber vuelto al poder el partido conservador, en 1949, la banca comercial fué un constante motivo de obstrucción a la política de la Banca Central, ya que estaba predisposta de tal forma por el temor a la nacionalización, que veía en cada instrumento de control del Banco Central un instrumento potencial de nacionalización subrepticia.

El partido conservador no tuvo inmediatamente el franco apoyo y ayuda de la banca comercial privada a su política económica y monetaria.

Esa reticencia se debía a tres circunstancias:

a) aunque la corriente de nacionalización de la banca central y la mayor inge-

rencia del estado en las políticas monetarias estaba generalizándose, ya que en Inglaterra y Francia habían nacionalizado sus bancos centrales, la banca privada no se había adaptado definitivamente a esta idea,

b) en casi todos los períodos de sesiones Parlamentarias bajo el régimen del Partido Liberal Nacional, se presentaron proyectos de modificaciones a la ley de bancos u otros intentos de nacionalización, que aunque no prosperaran, hacían temer a la banca privada por el peligro de una nacionalización si volviese a surgir un posible gobierno laborista en el futuro, aunque ello se consideraba muy improbable.

c) el Commonwealth Bank, Banco del Estado con funciones de banca central y banca comercial simultáneamente, se hacía pasible^a diversas críticas, por parte de los bancos privados, basadas en que actuaba en competencia con ellos, estando en una cierta situación de privilegio.

El Primer Ministro Menzies conocía bien los problemas que enfrentaba y tuvo que realizar un doble objetivo:

a) de realizar la política económica y monetaria que requiriese su país de acuerdo con el desarrollo de la etapa del ciclo porque atravesaba su economía.

b) en cada una de esas etapas ir obteniendo la mayor cooperación de los bancos comerciales privados.

Este doble objetivo lo fué realizando a través de dos formas:

a) modificaciones y reorganizaciones del sistema bancario estatal, efectuando reformas sucesivas, que fueron adaptando su organización y actuación, de acuerdo a sugerencias y críticas de los bancos privados.

b) haciéndolos participar, en cierta medida, en la política monetaria

Los bancos, en forma cada vez más insistente expresaron su grave preocupación por la perpetuación del rígido sistema de control y gente, creado en época inicial de guerra y postguerra, y urgieron a las autoridades su pronta revisión.

Ellos demandaban:

- a) la restauración del Directorio del Commonwealth Bank.
- b) la separación de las funciones de banca central y de banca comercial que realizaba dicho Banco.
- c) que el banco comercial que funcionase independientemente del Commonwealth Bank, estuviera sometido a los mismos controles y exigencias de banca central que los demás bancos.
- d) modificación sustancial de los poderes del Banco Central, sobre los bancos comerciales, especialmente del procedimiento de cuentas especiales, control de la política de préstamos y tasas de interés.

El gobierno hizo lugar a algunas de estas demandas; por ley de 1951, restauró el Directorio compuesto por 10 miembros; se fijó el procedimiento para el caso de diferencias de opinión entre el Commonwealth Bank y el gobierno en materia de política monetaria y bancaria.

En 1953 se creó el Commonwealth Trading Bank como entidad separada del Commonwealth Bank; continuaría con las operaciones del antiguo Departamento Comercial de dicho Banco, y dependería del mismo Directorio aunque tendría su propio gerente. El Commonwealth Trading Bank debería seguir las mismas reglas y observar las Cuentas Especiales en igualdad de condiciones con los demás bancos comerciales, siendo el principal propósito de esta medida el separar las funciones

de banca comercial y banca central, y formar un Commonwealth Trading Bank sin privilegios especiales, a efectos de una sana competencia con los demás bancos.

También se redujeron las exigencias de cuentas especiales, y se efectuaron determinadas concesiones menores, tales como la abolición del control de las compras de obligaciones del gobierno por parte de los bancos comerciales. Otros controles tales como el control formal de las tasas de interés bancario y el control cualitativo de los préstamos fueron suspendidos mediante acción administrativa.

Desde entonces, los bancos comerciales no han hecho demandas públicas por mayores aboliciones legales de los poderes del Banco Central, aunque continuaron criticando estos poderes del Commonwealth Bank, y simpatizaron con una campaña para una nueva legislación bancaria con el objeto de lograr:

a) una absoluta separación de la administración del Commonwealth Bank y del Commonwealth Trading Bank.

b) evitar el uso de los saldos de cuentas especiales en competencia con los bancos comerciales.

c) mayor reducción de los poderes de cuentas especiales.

Los esfuerzos cuidadosos del Banco Central para fomentar la cooperación de los bancos comerciales consultándoles sobre las materias de política monetaria han rendido sus frutos, aunque la cooperación obtenida fué menor de lo que podría haberse esperado, y muchas veces la aparente coincidencia se debió a mayores concesiones por parte del Banco Central.

Como consecuencia de la acción de la banca comercial, el Primer Ministro Men

zies el 10 de abril de 1957 anunció que el Gobierno había decidido modificar la legislación bancaria, siendo los rasgos salientes de las reformas los siguientes:

- a) el procedimiento de cuentas especiales sería reemplazado por un sistema de depósitos de reserva.
- b) El Banco Central sería separado físicamente del Commonwealth Trading Bank.
- c) El Commonwealth Trading Bank tendría un Directorio separado e independiente ante quien sería responsable el Gerente General del mismo.
- d) El Departamento de Créditos Rurales seguiría formando parte del Banco Central.
- e) Temas de detalle importantes, referentes al futuro del Banco Hipotecario, del Departamento de Financiación Industrial, y la relación entre el Commonwealth Savings Bank y el Banco Central, deberían considerarse y resolverse teniendo en cuenta los distintos aspectos técnicos.

La decisión del Gobierno significó el triunfo de una campaña que abogaba por dicha legislación, realizada por un grupo de políticos liberales y la prensa, y en la cual al parecer tuvieron poca intervención los bancos comerciales privados pero la noticia fué bien venida para ellos y para todos aquellos que se habían esforcado en resguardar el sistema de la libre empresa.

De los señalados, los dos puntos fundamentales son:

- 1) la completa separación del Commonwealth Trading Bank y del Banco Central y creación de una nueva entidad la Commonwealth Banking Corporation.
- 2) el reemplazo del sistema de cuentas especiales por el sistema de depósitos de reserva.

Los cuales consideraremos a continuación en sus ventajas e inconvenientes

1) Separación entre el Commonwealth Trading Bank y el Banco Central y creación de la Commonwealth Banking Corporation.

Los principales argumentos en favor de la separación eran:

a) que el Commonwealth Trading Bank gozaba de ventajas injustas en competencia con los bancos comerciales privados, tan importantes como que su dirección está controlada por el Gobernador y Directorio del Banco Central.

Este argumento no tiene mucha fundamentación cierta. La ventaja competitiva del Commonwealth Trading Bank proviene de su asociación con el Commonwealth Savings Bank, y no con el Banco Central. Por el contrario, el control directo del Banco Central ha sido de una influencia restrictiva continua sobre su actividad competitiva con los bancos privados. La separación parcial de 1953 surtió el efecto de liberar en parte de esta restricción al Commonwealth Trading Bank.

La separación completa incrementaría, en lugar de reducir, la libertad del Commonwealth Trading Bank de competir con los bancos privados. Esto llegó a ser reconocido aún por los defensores de la completa separación, por lo que algunos observadores no entendían porqué los Bancos privados tenían esperanzas de lograr suficiente representación en el Directorio independiente del Commonwealth Trading Bank, o que consideraban la separación como un paso intermedio para la privatización de dicho Banco, o simplemente pensaban que, aunque advertidos de su error inicial al propugnar la separación, se encontraban compelidos a continuar con la campaña iniciada.

b) Que el Banco Central no puede gozar de la confianza y cooperación de los bancos comerciales privados, ni ejercer un liderazgo moral mientras compite con ellos por los negocios.

Este argumento tiene sin lugar a dudas mucha mayor importancia, ya que ha sido el factor constante de perturbación entre las relaciones del Banco Central y los bancos comerciales privados. Pero no ha sido el único factor y es difícil afirmar que su remoción hubiera cambiado radicalmente la situación.

Los bancos comerciales nunca aceptaron de buena gana el control del Banco Central y habrían luchado igualmente contra el mismo, aunque nunca hubiese desempeñado dicho Banco función alguna de banco comercial.

Los principales argumentos que se esgrimían a favor de la asociación entre el Banco Central y el Commonwealth Trading Bank eran:

a) que la influencia directa que el Commonwealth Trading Bank ejercía sobre los Bancos privados, reforzara la acción del Banco Central en el control del volumen y direcciones del crédito bancario, tanto que algunos autores incluyen esta asociación como un medio o instrumento más de política monetaria Australiana.

b) que a través del control sobre el Commonwealth Trading Bank, e intercambio de apoyo, el Directorio del Banco Central, mantiene un estrecho contacto con las condiciones de los negocios y necesidades de los mismos que es muy valioso para el ejercicio de sus funciones.

c) que es conveniente para el Banco Central retener el control de las inversiones del Commonwealth Saving Bank, pero impracticable separar este último del Common

wealth Trading Bank en sus sucursales por todo el país.

Estos argumentos son válidos en cierto modo pero hay que reconocer que no son insuperables.

La legislación sancionada en 1959, que comenzó a regir en enero de 1960 creó el Reserve Bank de Australia que se hizo cargo de las funciones del Banco Central del anterior Commonwealth Bank. El Reserve Bank, además de dichas funciones, conservó aquellas del Departamento de Crédito Rural.

Las demás actividades bancarias del anterior Commonwealth Bank, fueron transferidas a una nueva Institución, la Commonwealth Banking Corporation que agrupaba 3 bancos: el Commonwealth Trading Bank, con funciones comerciales, el Commonwealth Savings Bank, banco de ahorro, y el Commonwealth Development Bank que se hizo cargo de los anteriores Departamentos de Financiación Industrial e Hipotecario.

El nuevo Reserve Bank, Banco Central actuaría con una neta separación con respecto a las actividades de la Commonwealth Banking Corporation.

2) Ratios de Reserva mínimos en reemplazo de las cuentas especiales :

Las principales diferencias entre ambos sistemas son:

a) en el sistema de cuentas especiales, el monto de los fondos de los bancos comerciales que el Banco Central está capacitado para congelar en cualquier momento, se calcula en relación al incremento de los activos de los bancos comerciales, mientras que en el procedimiento del ratio de reserva mínimo, dicha suma se calcula como un porcentaje del total de los depósitos.

b) en el procedimiento de cuentas especiales el Banco Central está legalmente

capacitado (aunque nunca lo ejerció) para discriminar entre los bancos comerciales, mientras que los ratios de reserva mínimos son invariablemente uniformes para todos los bancos.

c) las exigencias de fondos en cuentas especiales, y sus liberaciones se efectuaban sin publicidad, en cambio sucede lo contrario con los ratios de reserva obligatorios.

d) los bancos comerciales recibían un pequeño interés sobre sus saldos australianos en cuentas especiales, pero no sobre sus depósitos de reservas mínimas.

Es de destacar que el Commonwealth Bank nunca hizo uso de su poder legal de discriminar entre los bancos comerciales en sus exigencias de cuentas especiales y que desde 1955, el procedimiento de cuentas especiales de hecho ha operado como el procedimiento de porcentajes variable de reserva, ya que se ha basado en un porcentaje uniforme de cuentas especiales referido a los depósitos, para todos los bancos.

Este cambio por lo tanto no habría debilitado los poderes del Banco Central sobre el volumen del crédito bancario, pero esta misma circunstancia hace inexplicables las críticas de los bancos comerciales sobre el sistema de cuentas especiales, que parecían propugnar un sistema fijo de reserva porcentual. Pero un sistema de porcentaje de reserva con respecto a los depósitos daría el Banco Central poderes completamente inadecuados para el control de la liquidez bancaria impidiéndole prevenir cualquier expansión secundaria de crédito bancario elevando el porcentaje de reserva en caso de un aumento repentino de sus depósitos, como también la imposibilitaría actuar cuando las circunstancias demandaran una reducción en el porcentaje de reserva como para capacitar a los bancos comerciales a expandir el crédito sustancialmente.

Antes de la sanción de la ley las publicaciones especializadas pronosticaron la adopción de una solución intermedia, por la cual el Banco Central estaría capacitado para fijar un porcentaje máximo de reserva obligatoria sobre los depósitos de los bancos el cual podría ser aumentado por el Banco Central en casos de emergencia.

Bajo la nueva legislación el Reserve Bank of Australia tendría derecho de exigir de cada banco, incluyendo al Commonwealth Trading Bank, a mantener un depósito de reserva obligatorio, por una proporción establecida sobre sus depósitos australianos, sin hacer distinciones entre depósitos corrientes y de plazo fijo.

El porcentaje normal máximo es del 25% sobre los depósitos pero el Reserve Bank puede fijar un porcentaje más alto por un período limitado, comunicándolo con una anticipación de 45 días. También está explícitamente previsto que el trato debe ser igualitario para todos los bancos comerciales.

El cambio es más formal que sustancial. El poder del Banco Central ha sido más bien fortalecido que debilitado, ya que el límite impuesto en 1953 ha sido suprimido, y el requisito de un aviso anticipado de 45 días no es tan serio como para perturbar notoriamente la actividad del Banco Central.

Sin embargo, el cambio no es carente de significado; mientras bajo el viejo régimen el nivel de las cuentas especiales no sufrió variación, a menos que el Banco Central tomase una medida especial exigiendo o liberando fondos de las cuentas especiales, lo que significa que en el porcentaje de los distintos bancos, entre sus cuentas especiales y los depósitos, podría haber pequeñas variaciones; en el sistema de depósitos de reserva obligatorios, habría fluctuaciones automáticas en los montos

de la reserva con cada cambio en el total en los depósitos, aunque el porcentaje prescripto no cambiase. No innovar, tiene distinto significado según sea el sistema aplicado, en el sistema anterior significa no cambiar los saldos de las cuentas especiales, en el nuevo, no modificar la relación porcentual de su monto con respecto al total de depósitos. Esto significa que los Bancos pueden tener que reservar fondos que no les habrían sido requeridos bajo el sistema de cuentas especiales,

Aparte de este porcentaje obligatorio de reserva, el Banco Central no tiene poderes reglamentarios para imponer otras reservas a los bancos comerciales, y en particular, tiene derechos de percibir un encaje mínimo o ratios de liquidez de activos.

Anteriormente el Banco Central había logrado un acuerdo con los mayores bancos comerciales, por el cual no les permitiría descender el porcentaje de un grupo seleccionado de sus activos líquidos, con respecto a los depósitos, por debajo de un mínimo convenido, uniforme a todos ellos.

Este grupo de activos líquidos es conocido con las siglas L.G.S. (Liquid Assets Government Securities) .

Cuando el porcentaje L.G.S. declina al mínimo, un banco no puede regularizarlo vendiendo sus activos líquidos, pues los mismos forman parte del porcentaje L.G.S., por ejemplo: si descontase letras de Tesorería o vendiese títulos de su cartera, el porcentaje no mejora pues cambia un activo por otro. La única forma por la que podría corregir su porcentaje L.G.S. sería obteniendo un préstamo ante el Banco Central, o restringiendo sus préstamos.

Las tasas de interés de estos préstamos del Banco Central a los bancos comer-

ciales no se publica, y es determinada de acuerdo a las circunstancias de cada caso individual.

El exacto porcentaje de los activos L.G.S. tampoco fué oficialmente divulgado, la Memoria del Commonwealth Bank para el ejercicio 1956/57, menciona la política de los activos líquidos pero sin citar el mínimo convenido, el que según una estimación no oficial del profesor Arndt es aproximadamente el 14%.

Cualquiera sea el porcentaje L.G.S. mínimo convenido, su observancia por los bancos comerciales es la llave del modus operandi del sistema de los depósitos de reserva obligatorios, como lo fué años antes la base del modus operandi del sistema de las cuentas especiales.

El depósito de reserva obligatorio está excluido del ratio de los activos líquidos L.G.S. por lo tanto el Banco Central puede, incrementando su exigencia del porcentaje de depósitos de reserva hacer una reducción equivalente en cada uno de los ratios L.G.S. de los bancos comerciales que ya esté cerca del máximo acordado,

Legalmente, el Banco Central puede ejercer esto, aparentemente sin límite legal alguno, solamente sujeto a la condición de avisar con 45 días de anticipación si el porcentaje se eleva por encima del 25%.

Un aspecto interesante de este nuevo sistema es que los activos líquidos según el ratio L-G.S. que intenta regular el sistema de depósitos de reserva, continúan siendo definidos como antiguamente, a pesar del desarrollo que tuvo el mercado monetario australiano a partir de 1959.

Los préstamos a corto plazo a las entidades autorizadas a operar en títulos del gobierno no se incluyen en los activos líquidos para el ratio L.G.S. a pesar de su

alta liquidez.

Significa esto que los bancos comerciales son ahora, en alguna extensión, capaces de evadir la disciplina del Banco Central, otorgando préstamos a entidades autorizadas, y así surtir su caja o efectivo, o sea sus activos L.G.S. Esta cuestión no puede ser contestada sin hacer primero una breve reseña del mercado monetario australiano, tal como ha operado desde principios de 1959.

Desde febrero de 1959 el Banco Central ha sido autorizado, bajo ciertas condiciones a actuar como préstamista en última instancia con entidades autorizadas a efectuar transacciones con obligaciones del gobierno.

Estas entidades aceptan préstamos a plazos muy cortos, a la vista, o plazos fijos, por sumas no menores a £A 25.000, - e invierten esos fondos en obligaciones del mercado monetario, las que han sido definidas como obligaciones del gobierno cuyos vencimientos no excedan de tres años

El Banco Central fija para cada entidad autorizada la cartera máxima de obligaciones de mercado monetario, que pueden ser tomadas y fija un límite de crédito a favor de dicha entidad por el monto de la cartera máxima aprobada.

Dentro de este límite de crédito una institución autorizada puede obtener crédito del Banco Central contra entrega de obligaciones. El límite de crédito se renueva de tiempo en tiempo.

Este mercado ha atraído considerable apoyo del público y ha incrementado la demanda de obligaciones del gobierno a corto plazo los fondos del mercado se incrementaron de £A 15 millones en 1959 a £80 m. en mayo de 1960 y con entidades autorizadas a operar de 4 a 7 en el mismo lapso.

Volviendo a si los bancos comerciales on ahora capaces de surtir su encaje, y por lo tanto el total de sus activos L.G.S. recuperando sus préstamos a las entidades autorizadas, debemos señalar dos circunstancias importantes.

1) Tales préstamos representan una mínima proporción sobre el total de los depósitos bancarios (2% en 1960).

2) El Banco Central no es necesariamente el único medio o alternativa de obtener financiación, para una entidad autorizada a operar con obligaciones del gobierno, si los bancos comerciales le exigen la devolución de sus préstamos, ellos pueden obtener fondos directamente de los depositantes en los bancos comerciales, con lo cual no se produciría para los bancos un recupero de fondos. No obstante, en determinadas circunstancias los préstamos a corto plazo al mercado monetario, podrían proveer a los bancos de un arma para amortiguar la presión del ratio L.G.S. Queda el interrogante de si esta válvula de escape ha sido deliberadamente prevista o no, al no ser exigido a los bancos computar sus préstamos al mercado monetario como parte integrante de sus activos líquidos al calcular el ratio L.G.S. La razón probablemente es que si se los hubiera incluido en los activos líquidos a efectos del cálculo del ratio L.G.S, habría disminuído el interés de los bancos comerciales, por las letras de tesorería.

Las letras de tesorería no son tratadas en un mercado libre, en Australia, sino que son colocadas a través de contactos directos con los bancos, a una tasa de descuento levemente mas baja que el rendimiento de los préstamos en el mercado monetario. Por lo tanto, la decisión de excluir tales préstamos de los activos

debe haberse dictado para proteger a la Tesorería de la competencia de las entidades autorizadas,

El desarrollo del mercado monetario australiano, no significa que el Banco Central sea excesivamente generoso en las facilidades que otorga como prestamista en última instancia.

Además no sólo puede el mercado monetario recurrir al Banco Central, sino que también pueden hacerlo los bancos comerciales.

El mercado puede obtener fondos en cualquier época, ofreciendo al público obligaciones o bonos del gobierno a corto plazo.

Los bancos pueden tener acceso al Banco Central a través del mercado, pero también directamente, ya que el Banco Central siempre redescontará sus Letras de Tesorería a una tasa considerada como la misma de la emisión del papel, menos una pequeña comisión, o pueden solicitarle directamente un anticipo por el que se fijará una tasa fijada a un nivel especial de acuerdo a las circunstancias.

Con el régimen comentado podemos decir que Australia ha logrado un importante objetivo, en la conducción de la política bancaria y monetaria.

El hecho de que desde la modificación de 1960 comentada, no ha habido cambios de importancia en la estructura bancaria, ni en los instrumentos de la política monetaria, da la pauta de que finalmente ha alcanzado un régimen que prodiga los beneficios de su estabilidad estructural.

XI CONCLUSION

A lo largo del presente trabajo hemos podido observar que en materia de política bancaria o monetaria existe una intervención del Estado quizás en grado superiores al existente en otros sectores de la economía.

Ello se ha debido a diferentes causas entre las que podemos mencionar:

a) La evolución sufrida por las distintas monedas, que con motivo de la suspensión del patrón oro, han perdido su poder de actuar como mecanismo de ajuste automático.

b) la gran influencia de la distribución del crédito sobre la producción.

c) como corolario del inc. a) en ausencia de un mecanismo de ajuste automático, fué necesaria una política monetaria que lo suplantara, lo que implicó un control estatal creciente.

Además debemos mencionar otras modalidades y caracteres de cada nación, que condicionan ampliamente la intervención por parte del Estado como ser:

a) el grado de concentración de los bancos particulares.

b) el grado de desarrollo del hábito bancario por parte de la población (empleo del cheque)

Justificada la intervención del estado en materia de política monetaria, es menester precisar los límites de la misma.

Corrientemente se suele hacer la defensa de la intervención del Estado, o de su limitación a determinado nivel, apelando a argumentaciones de orden práctico o utilitario, que han sido mencionadas en los distintos capítulos de esta tesis, pero debemos referirlas a los caracteres esenciales del hombre, de la sociedad, del Estado y de las motivaciones económicas del individuo, y esas notas esenciales

nos ubicarán en la recta posición.

La distinción entre sociedad y Estado no debe confundirse con la oposición entre ambos conceptos, que propugnaba el individualismo liberal, que atribufa al Estado la finalidad exclusiva de defender la libertad de los individuos y dejaba que las relaciones sociales se desarrollaran al margen del Estado y aún en contraposición con él.

Según la interpretación correcta de la vida social, el Estado tiene que cumplir un fin instrumental en sí mismo, en orden al cumplimiento de los fines de la sociedad, en el sentido de que la sociedad realiza sus fines mediante el Estado. De lo dicho, se desprende la responsabilidad que corresponde al Estado, inclusive en la actividad económica.

Igualmente, la distinción entre Estado e individuo no debe confundirse con la oposición del individuo al Estado, defendida por el individualismo, según el cual el Estado no tiene otra misión que permitir a los individuos el logro de sus fines particulares.

No es posible sostener que la subordinación del individuo al Estado, signifique que el individuo debe desaparecer en el Estado, lo que estaría en oposición con el dualismo que implica la concepción orgánica de la sociedad y la dignidad de la persona humana, que el Estado, como promotor del bien común, debe defender. El individuo tiene una personalidad, una esfera de acción y fines propios que no se confunden con el Estado.

No obstante, hay prestaciones necesarias para el logro de los fines sociales, que sobre pasan las posibilidades de los individuos y de las agrupaciones menores, y para las cuales se requiere la acción del Estado, que en este caso desempeña

una función subsidiaria, integradora o complementaria, respecto de los individuos y las agrupaciones menores.

Este principio de la Subsidiariedad de la función del Estado fué mencionado por Pio XI en la encíclica Quadragésimo Anno cuando dijo (79) Pues aún siendo verdad, y la historia lo demuestra claramente, que, por el cambio operado en las condiciones sociales, muchas cosas que en otros tiempos podían realizar incluso las asociaciones pequeñas, hoy son posibles solo a las grandes corporaciones, sigue no obstante, en pie y firme en la filosofía social aquel gravísimo principio inamovible e inmutable como no se puede quitar a los individuos y darlo a la comunidad lo que ellos pueden realizar con su propio esfuerzo e industria, así tampoco es justo, constituyendo un grave perjuicio y perturbación del recto orden, quitar a las comunidades menores e inferiores lo que ellas pueden hacer y proporcionar, y dárselo a una sociedad mayor y más elevada, ya que toda acción de la sociedad, por su propia fuerza y naturaleza, debe prestar ayuda a los miembros del cuerpo social, pero no distribuirlos y absorberlos "(1).

Por lo tanto, el Estado debe cumplir una función supletoria, permitiendo el desarrollo de la empresa y la iniciativa privada, base del orden económico, pero también propendiendo al progreso social y al bienestar general.

Las experiencias de cada etapa del desarrollo de la banca, comentadas en el presente trabajo, analizadas a la luz de los principios filosóficos aquí enunciados nos permiten concluir que: necesariamente la Banca Central debe ser ejercida por el Estado, pero no se justifica la nacionalización de la banca privada, ni técnica ni socialmente, debiendo el Estado en su acción promover el equilibrio competitivo y la eficiencia en materia monetaria y bancaria.

(1) Rodriguez Federico (8)



BIBLIOGRAFIA

A- LIBROS

- 1- Arndt H. W. The Australian Trading Banks- Ed. F.W. Cheshire- Melbourne, Australia- 1957
- 2- Aufricht Hans: Legislación comparada de Banca Central -CEMLA México 1964
- 3- Callaghan B. B. El Commonwealth^{Bank} de Australia, CEMLA . Mexico , 1956
- 4- Cañellas, Marcelo G. Economía y Política Bancaria. Selección Contable Buenos Aires, 1967
- 5- De Kock. M. H. Banca Central, Fondo de Cultura Económica - 4ta. Edición, Mexico 1964
- 6- Einzig Paul. Fines y medios de política Monetaria. Edit. Seix Barral S. A. Barcelona 1964.
- 7- Gifford, Wood y Reitsma: Australian Banking. Ed. University of Queensland Press- Brisbane - Australia 1960
- 8- Rodriguez Federico. Doctrina Pontificia-Documentos Sociales Vol. No. 178. Ed. B. A. C. Madrid 1964
- 9- Sayers, R. S. La Banca Moderna- Fondo de Cultura Económica 4ta. Edición- México 1963
- 10- Taussig F. W. Principios de Economía To. I. Ed. Espasa Calpe Argentina S. A. -Buenos Aires, 1951
- 11- Vilaseca Marcet, José M. La Banca Central y el Estado- Barcelona 1947

B- FOLLETOS Y ARTICULOS DE REVISTAS

- 12- Arndt H. W. Another Bank reform in Australia. The Canadian Banker . vol. 66 No. 1 Summer 1959.
- 13- Australia Official Handbook- Ed. Oficial 1963.
- 14- Cañellas Marcelo G. Nacionalización Bancaria. Revista de la Facultad de Ciencias Económicas- Mayo 1948.

- 15 - Looker C. T. Australia's Evolving Money Market. The Banker Junio 1960
- 16- Low A. R. The Varied Role of Central Banks, The Economic Record, Diciembre 1958- Melbourne University Press, Australia
- 17- MacLeod John D. S. Short Term Money Markets in Australia and New Zealand- The Banker's Magazine- Junio 1961 Londres.
- 18- Maxwell A. T. The Trading Banks and The Market. The Banker Junio 1960
- 19- Myers Margaret G. The Attempted Nationalization of Banks in Australia, 1947. The Economic Record-August 1959 Melbourne University Press-Australia
- 20- Rowan D. C. Statutory Reserve Deposits in Australia. The Bankers Magazine- Febrero 1961- Londres
- 21- Tew Brian Australian's Banking Reform. The Banker- Mayo 1960.
- 22- El futuro de la política Monetaria en Australia. The Bankers Magazine-Febrero 1956.
- 23- Wheelwright E. L. y Ferrer Aldo Industrialization in Argentina and Australia; A Comparative Study and statistic Appendices-Instituto Torcuato Di Tella-Buenos Aires, 1966.
- 24- Memorias del Commonwealth Bank y del Reserve Bank de Australia
- 25- Memorias del Royal Bank of Canada.

INDICE

I- Antecedentes	Fag. 5
II- Creación del Commonwealth Bank	Fag. 9
III- La política monetaria en su primera época	Fag. 13
IV- Desarrollo de la Banca Central- La Legislación de 192	Fag. 19
V- La Gran Depresión Política Monetaria Posterior	Fag. 22
VI- La Legislación Bancaria de 1945	Fag. 30
VII- El Intento de Nacionalización de 1947	Fag. 34
VIII-Objetivos de la Política Monetaria	Fag. 49
IX- Medios de Política Monetaria	Fag. 55
1) Control Cuantitativo- Las Cuentas Especiales	Fag. 56
a) Primer Período 1945/47	Fag. 59
b) Segundo Período 1947/51	Fag. 60
c) Tercer Período 1951/52	Fag. 65
d) Cuarto Período 1953/55	Fag. 68
e) Quinto Período 1955/56	Fag. 75
f) Sexto Período 1956/59	Fag. 76
g) A partir de 1960	Fag. 78
2) <u>Control Cualitativo</u>	Fag. 78
3) <u>Otros controles</u>	Fag. 83
X- Sistema Bancario Actual	Fag. 86
XI- Conclusión	Fag. 104