

COMISION PROGRAMA

REFORMA BANCARIA

Reiteradamente se ha planteado la necesidad de crear los mecanismos pertinentes para que los recursos financieros de la comunidad sean administrados de acuerdo a los requerimientos de la democratización de la vida económica de Chile. En la actualidad, éstos son manejados por pequeños grupos de poder, que representan los intereses de minorías oligárquicas y reaccionarias, que usufructúan del esfuerzo de una gran mayoría en beneficio de su propio patrimonio y en detrimento de un mayor bienestar social.

En efecto, la mayor parte de las instituciones financieras existentes están estrechamente ligadas a grupos de poder económico, claramente identificables, que utilizan los recursos captados por éstas y que provienen de un amplio sector de la comunidad, para financiar la operación de sus empresas obteniendo de esta forma utilidades anormales.

Es sabido que uno de los recursos más escasos en un país subdesarrollado es el capital, y por tanto, que el tener acceso a él constituye por sí solo un privilegio. Chile no escapa a esta realidad. En consecuencia, quienes controlan los mecanismos de asignación de los recursos financieros, y en esa medida tienen acceso preferente a los mismos, están en una posición de privilegio. El privilegio es aún mayor cuando el costo de obtener estos recursos (costo del crédito) dista mucho de ser el socialmente justo. Esta ha sido la situación en Chile por muchos años. El fruto de ella sólo pudo ser: asignación del crédito bancario en función del grado de influencia del usuario potencial del mismo, fuerte concentración del crédito en pocas manos, utilización de éste para financiar consumo, desincentivo al ahorro, en fin, mayor utilidad para unos pocos y menor bienestar para el país en su conjunto.

En lo que va corrido de la presente administración, se ha tratado de superar estos defectos. Así, entre otras cosas, se ha elevado el costo del crédito bancario a tasas reales, corrigiendo la anómala situación anterior en que por el sólo hecho de obtener crédito se estaba en condiciones de lograr una utilidad especulativa, y se ha robustecido la política de asignación selectiva del crédito, permitiendo el acceso a él de personas que tradicionalmente no lo habían tenido. El costo del crédito para los sectores de modestos ingresos se ha mantenido subsidiado como medio de promover su desarrollo. Los instrumentos legales de que se dispone, no permiten avanzar más allá en el proceso, recién iniciado, de democratización del sistema financiero.

De allí entonces la necesidad de modificar con urgencia la legisla

ción que regula la operación del Banco Central y del sistema bancario (Banco del Estado y Bancos Comerciales). El proyecto presentado al parlamento por la D. C. en 1967 será perfeccionado mediante indicaciones, conformando los siguientes proyectos de reforma del Banco Central y de la ley general de Bancos:

I. En el proyecto de reforma del Banco Central, se plantea básicamente lo siguiente:

1.- Control absoluto por parte del Estado de la administración de la política monetaria, crediticia y de comercio exterior. Es claro que estas políticas juegan un importante papel dentro de todo esquema de desarrollo económico y social. En esa medida deben ser compatibles con cada una de las demás políticas que configuran el espectro del programa de desarrollo, y por tanto, debe primar en su definición y ejecución el interés social por sobre cualquier manifestación de tipo individual o particular.

Para ello es necesario que el Directorio del Banco Central, organismo responsable de la ejecución de estas políticas y asesor en la definición de las mismas, esté integrado sólo por representantes de la Comunidad Nacional.

2.- Absoluta incompatibilidad entre los cargos que significan algún grado de responsabilidad importante en la definición y ejecución de estas políticas y aquéllos que impliquen vinculación directa con intereses privados. Se trata de desligar en el máximo posible la interacción y eventual interferencia de intereses privados, personales, con los de la comunidad toda.

No tendría objeto transformar radicalmente la composición del Directorio, si conjuntamente con ello no se toman medidas efectivas para evitar que la situación se repita, por la vía de cambiar sólo los nombres y la forma en que éstos son nominados.

3.- Creación de mecanismos para otorgar al Banco Central el máximo de agilidad y atribuciones para el manejo de la política monetaria, crediticia y de comercio exterior. Esto implica no sólo facultades para fijar y modificar con el máximo de flexibilidad, las tasas de encaje, la tasa de interés, los límites cuantitativos y cualitativos en el uso del crédito bancario, sino también, las condiciones de todas las demás operaciones de tipo financiero, como por ejemplo, el plazo y el costo implícitos en las ventas comerciales a crédito.

Es necesario que el Banco Central cuente con el máximo de agilidad para el desempeño de sus funciones, debido a que las políticas que debe implementar son esencialmente de corto plazo, y por ende, debe estar en condiciones de modificarlas muy rápidamente ante la ocurrencia de fenómenos imprevistos, puesto que en caso contrario se da pábulo a la especulación y al negocia

do; situaciones que el país ha conocido en administraciones anteriores , las que se originaron porque no se actuó con la presteza que correspondía.

Es necesario que el Banco Central cuente con el máximo de facultades para la administración de la política financiera, dentro del marco de la planificación nacional, por cuanto sólo en la medida en que exista una se la autoridad financiera, será posible contar con una política coherente y com patible, en el hecho y en la forma, con el programa de desarrollo económico y social.

IX. Con respecto al Banco del Estado, el criterio básico es que siga cumpliendo las funciones que actualmente tiene, agregándole la de fomento, pero para mejorar su funcionamiento, regionalizarlo de modo que si bien las políticas estarían centralizadas, la ejecución de éstas y la administración de los bancos regionales estaría descentralizada. Esto se traduciría en una mayor participación de la región en la decisión y adopción de políticas referentes a la asignación de los recursos crediticios y a la captación de ahorros. *

Solo como una alternativa, entre otras que pueden existir se propone la creación de cinco Bancos del Estado Regionales, que cumplirían las funciones de super sedes, con ubicación en los siguientes puntos:

- a) Antofagasta: comprende, Tarapacá, Antofagasta, Atacama y Coquimbo. Regiones I, II y III de ODEPLAN. Total de Depósitos (en millones de F al 31.170): 791,7
- b) Valparaíso: comprende, Valparaíso y Aconcagua. Región IV de ODEPLAN. Total de depósitos: 1.044,2.
- c) Santiago: comprende Santiago, O'Higgins y Colchagua. Región V y Zona Metropolitana de ODEPLAN. Total de depósitos: 5.545,2
- d) Concepción: comprende de Curicó a Cautín inclusive. Regiones VI, VII y VIII de ODEPLAN. Total de depósitos: 1.111,7.
- e) Puerto Montt: comprende de Valdivia a Punta Arenas. Regiones IX, X y XI de ODEPLAN. Total de depósitos: 519,8

La organización comprende un Consejo Normativo en representación de los Organismos del Estado y de las cinco regiones indicadas.

Un Consejo Directivo, de menor número de integrantes que el anterior que tiene por objeto cumplir los acuerdos del Consejo Normativo.

* Es fundamental adoptar un solo criterio regionalizador, de modo de adecuar la estructura regional del Banco del Estado, del Fondo, del Banco Central , de los Bancos Cooperativos y de los organismos regionales que establezca el Ministerio de Planificación.

Un Comité Ejecutivo integrado exclusivamente por funcionarios del Banco y dirigido por el Presidente y Vice-presidente del Banco nombrados por el Presidente de la República.

Por otra parte cada región tendrá un Consejo Regional en el que tienen representación los organismos del Estado como ser ODEPLAN, Banco Central y CORFO; las fuerzas productivas de la región, empleados y obreros.

Ninguno de estos cuatro organismos tienen la facultad de resolver créditos. Su misión consiste fundamentalmente en distribuir el crédito por regiones y actividades, y fijar las políticas a seguir en la operación del Banco.

El otorgamiento de los créditos a personas o a firmas quedan radicadas en la parte ejecutiva, partiendo del nivel de Agente, Gerente Regional, Gerente del Area (Ej. Agrícola, industrial, minería, etc.) y Gerente General.

Existen Gerencias Centrales, como ser Personal, Contraloría y Gerencias Regionales (por ejemplo: créditos, ahorros, recursos, etc.).

Falta por determinar la composición final de cada Consejo y sus facultades como los diversos niveles de ejecutivos, en lo que se está trabajando.

III. Bancos Comerciales

Se postula la transformación de los bancos comerciales actuales en Bancos Cooperativos.

Las personas que hagan un aporte de capital mínimo (que será una cantidad pequeña (como ser el equivalente de una acción actual) son socios de la cooperativa bancaria. Cada cooperado, cualquiera sea el monto de su aporte de capital (o cuota de incorporación), tendrá derecho a un voto para elegir un Comité Directivo, el que conducirá la cooperativa de acuerdo a los principios y al espíritu cooperativo (democracia interna, participación igualitaria en las decisiones, etc.) buscando al mismo tiempo una operación eficiente del Banco. El Estado se limitará a través del Banco Central, a fijar las normas que regirán la acción de estos bancos, de modo de velar por la satisfacción de las necesidades colectivas.

Se tratará de que en cada región existan, como mínimo, dos empresas bancarias -el Banco del Estado y un banco cooperativo- de manera de garantizar, por medio de la competencia, a todos los depositantes el máximo de eficiencia y buen servicio.

Se buscará la reducción del número de empresas bancarias actualmente existentes, utilizando la fusión como un mecanismo para lograr un tamaño eficiente de las cooperativas bancarias. Se obtendrán así las ventajas de ope

rar a escalas mayores, cuidando eso sí de que esta reagrupación no produzca desocupación de personal bancario ni tamaños poco competitivos.

No se permitiría la existencia de bancos extranjeros. Los existentes tendrían que fusionarse a otros bancos nacionales cooperativos o fusionarse entre sí, comprando los depositantes nacionales el capital de estos Bancos. Se pueden dejar agencias de bancos extranjeros (no captan recursos internos) para que continúen con los contactos que facilitan el comercio exterior y las transacciones internacionales.

La estrategia para lograr la transformación de los bancos comerciales en cooperativos es la siguiente: 1° limitar el poder de votación a 1 voto por accionista, rompiendo así el principio capitalista de proporcionalidad entre número de votos y capital que se posee (número de acciones), y llamar a elección de directorio provisional. 2° Dar la posibilidad a los depositantes de comprar 1 o más acciones (con lo cual adquieren derecho a 1 voto y un cierto retorno al capital invertido en acciones). Probablemente muchos de los poseedores de acciones que estaban interesados en mantenerlas debido al poder que ellas daban de votación y de influir en la gestión del Banco, al democratizarse la elección de Directorio, estarán dispuestos a vender acciones. Todo este proceso de traspaso de acciones será controlado por la Superintendencia de Bancos. Una vez configurado el cuadro definitivo de accionistas (todos con 1 voto), se procede a elegir al Directorio permanente. Una vez logrado separar la capacidad de gestión de la posesión del capital del Banco, se implantarán las otras normas que harán de estas empresas bancarias verdaderos bancos cooperativos.

Un criterio adoptado e implícito en la estrategia descrita sería tratar de crear un conflicto dentro del sistema mismo, de modo que todos aquellos depositantes, empresas o personas, desfavorecidas en el otorgamiento de créditos por los grupos de poder y que ahora tendrían mayor ingerencia en la gestión, estén contra los que actualmente componen los directorios de los bancos y utilizan éstos como centros financieros de sus actividades productoras, y ellos apoyen decididamente la cooperativización de los bancos comerciales. Se evita así el conflicto directo Estado versus sistema bancario privado que podría llevar a dificultades muy grandes en la implantación de esta nueva estructura institucional.

Se ha elegido este camino de hacer una transformación radical y brusca del sistema bancario, debido a que éste es un golpe al centro neurálgico del sistema capitalista-monopólico, al no permitirle usar los recursos de la comunidad en forma claramente ventajosa para ellos ya que cuando existe racionamiento del crédito los que tienen acceso a él tienen una gran ventaja, y más aún si la tasa de interés real negativa significa un subsidio directo de parte de la comunidad a estos usuarios privilegiados. De modo que una iniciativa de este tipo despertará una oposición de estos grupos muy fuerte (a través de presiones direc

tas e indirectas a través de los medios de comunicación de masas en poder de ellos) que no podría ser resistida mucho tiempo por el Ejecutivo, si aún permanecen estos centros financieros que son los bancos en poder de los grupos que se lanzarían, con todo su poder de presión sobre personas y sobre masas, en contra de esta reforma del sistema bancario. La conclusión es utilizar la mística y el poder político que se tienen al iniciarse un período de gobierno para llevar a cabo en forma irreversible esta transformación del sistema bancario (Banco Central, Banco del Estado y Bancos comerciales). El peligro es aquel inherente a toda transformación radical, el desplome por un período determinado del sistema financiero con graves consecuencias sobre la economía nacional. Esto dependerá del grado de comprensión que se tenga del funcionamiento del sistema actual para transformarlo sin que se derrumbe, y del grado de cohesión política que exista detrás de estas medidas. La estrategia propuesta ha considerado estos elementos y ha sido diseñado de modo tal que hace muy improbable estos efectos negativos.

IV. Ciertas normas que caracterizarían al mercado financiero serían:

1.- Tasa de interés controlada por el Banco Central pero que considere en forma más realista la escasez relativa del capital en Chile, de modo que alcance un valor real positivo (del orden del 10 por ciento real), y bastante más alto que el actual de modo de incentivar el ahorro y de asignar eficientemente los escasos recursos de capital de que dispone el país.

Algunas instituciones estatales (CORA, INDAP, INACAP) podrían dar créditos con tasas de interés más bajas, pero serían necesario conocer el costo del subsidio implícito, cubriéndolo con aportes presupuestarios. Sin embargo, hay que considerar que ésta debe ser una ventaja transitoria que se da a ciertas formas de organiza -

ción por las cuales la comunidad ha mostrado preferencia, de modo de permitirles iniciarse en la vida económica, pero es necesario ir incorporándoles gradualmente al sistema bancario para cubrir sus necesidades financieras. De otro modo se corre el peligro de dejarlas permanentemente marginadas del sistema bancario y completamente dependientes del subsidio de una institución estatal. Se les puede ir elevando cada vez más la tasa media de interés (hasta llegar a lo que rige en el sistema bancario, alterando la composición del crédito que reciben, de modo de elevar la proporción de crédito bancario y bajar la proporción de crédito de la institución estatal con tasa de interés subsidiada. Si aún se considera necesario subsidiar a ciertas organizaciones o personas, se puede hacer en forma directa, sin introducir esta distorsión en la tasa de interés.

2.- Se fijarían normas a los bancos cooperativos y Banco del Estado para que se distribuyan los créditos de acuerdo a ciertos criterios básicos (por ej. limitar la cantidad disponible para crédito al consumo y alentar el crédito a productores, etc.), pero sin caer en el crédito selectivo.

3.- Habrán zonas que tendrán exceso de ahorro y otras, déficit de ahorro. Para hacer el traspaso de fondos entre regiones se usaría el mecanismo de encaje, de modo que la asignación regional del crédito que pueden dar los bancos cooperativos la haría el Banco Central con su política de redescuentos, dentro del marco de la planificación global y regional.

4.- Dado que una de las deficiencias graves de la economía chilena es la baja tasa de ahorro, se deben crear o adecuar los actuales instrumentos de ahorro de modo de incentivar un aumento del ahorro. Esto implica dar condiciones más favorables al ahorrante, siendo una de ellas una tasa de interés real lo suficientemente alta que induzca

a postergar consumo presente generando ahorro y que al mismo tiempo pueda ser financiada por el sistema, sin requerir un subsidio estatal. Esto no implica que no deban buscarse otras formas complementarias de aumentar el ahorro nacional, ni desconocer el papel fundamental que cumplirá el Fondo en la captación de ahorro.

www.archivopatriciaoylwin.cl

A N E X O I

Reforma Bancaria.

Con el fin de democratizar y racionalizar el crédito y la gestión financiera, se propone al país: la Reforma del Estatuto Orgánico del Banco Central, la transformación gradual de los bancos comerciales e instituciones cooperativas, la nacionalización de la banca extranjera y la descentralización y regionalización del Banco del Estado.

1) Reforma de la Ley Orgánica del Banco Central.

La Reforma del Estatuto Orgánico del Banco Central, que hoy se encuentra pendiente en el Congreso Nacional, consulta la modificación de la composición de su Directorio, de forma que sus miembros sean sólo representantes del Estado. Este es el único medio de asegurar la compatibilidad entre las políticas monetarias, crediticias y de comercio exterior con el Programa del Desarrollo. En la actualidad, el Directorio del Banco Central está constituido en su mayoría por representantes del sector privado.

Al Banco Central, además, se le otorgarán las atribuciones para administrar ágil y eficientemente las políticas mencionadas, lo que se traducirá por ejemplo, en facultades para impedir que el crédito continúe concentrado en pocas personas o empresas.

2) Reforma del Sistema Bancario.

Las empresas bancarias se han convertido en el medio a través del cual grupos capitalistas afianzan su poder y utilizan el ahorro de todos en beneficio propio. En el hecho, unos pocos accionistas administran y utilizan para sí los recursos aportados por muchos miles de pequeños accionistas y depositantes. El total de recursos con que habitualmente opera un banco, sólo un 5 por ciento corresponde al capital propio del mismo. El 95 por ciento restante proviene de los depósitos, es decir, del ahorro de la comunidad, generado a través de los depositantes, sin que éstos generalmente obtengan beneficio alguno por ello, salvo la administración de su cuenta corriente.

Trasladar el poder en los bancos a quienes realizan el mayor esfuerzo de capitalización es, pues, justo y conveniente. Para ello, se limitará el poder de votación de los actuales accionistas, reduciéndolo a un voto por persona, independientemente del número de acciones que cada uno de ellos posea. Paralelamente, se otorgará poder de voto a los depositantes, creándose los mecanismos que favorezcan la identificación entre depositantes y accionistas y se determinará un número mínimo de accionistas por banco, de modo de evitar que minorías que hoy concentran la mayor parte del capital de estas empresas sigan controlán

dólares a pesar de la limitación anterior. Para garantizar la representatividad del proceso electoral, se prohibirá el voto por mandato. La calidad de director o ejecutivo del banco será incompatible con el ejercicio de otras responsabilidades de índole financiera o económica.

Los bancos comerciales tendrán un radio de acción regional, con absoluta independencia en cada región para captar y canalizar los recursos. En cada región funcionará al menos un banco de este tipo. Desaparecerá, por lo tanto, el sistema de agencias o sucursales manejadas centralmente desde Santiago. Sobre la base de éstas, se crearán los respectivos bancos regionales.

De esta manera, la reforma del sistema bancario permitirá conjuntamente democratizar el proceso de asignación de los recursos crediticios y adecuar la estructura financiera a los requerimientos del desarrollo regional. Esto se logrará sin lesionar la eficiencia comercial de estas empresas y sin afectar la estabilidad ni las condiciones de trabajo de los empleados bancarios. Se trata, en definitiva, de transformar la empresa bancaria actual, manteniendo su condición de empresa privada, pero cambiando sus características jurídicas y económicas, que hoy corresponden a las de Sociedad Anónima, por otras que implicarán asumir la calidad de sociedad cooperativa, pero sin que se afecten en nada su eficiencia y estructura interna.

3) Nacionalización de la banca extranjera.

La banca extranjera será nacionalizada, por cuanto su operación en el país se traduce en capitalización extranjera de recursos de la comunidad nacional.

Los bancos extranjeros controlan una cuota importante de los recursos crediticios. Por cada dólar que aportan como capital, adquieren control sobre unos 20 dólares en la forma de depósitos. Se produce así una transferencia de poder y recursos a intereses foráneos, sin una contrapartida favorable para Chile. En consecuencia, estas empresas bancarias se nacionalizarán y se someterán al mismo proceso de transformación que sus congéneres chilenos, sin que ello signifique su estatización.

4) Descentralización y regionalización del Banco del Estado.

El Banco del Estado se descentralizará, otorgándose el máximo de atribuciones a las unidades regionales. En cada región existirá una Oficina Regional del Banco del Estado.

Cada unidad del Banco actuará además como institución financiera para el crédito de mediano y largo plazo de las empresas de la región. Así, gracias a los labores de Fomento del Banco, las aspiraciones y el consiguiente esfuerzo regional beneficiarán preferentemente a la propia comunidad regional.

A N E X O I I

Fuente: Superintendencia de Bancos (Al 30.6.69)

CUADRO DE OFICINAS, SUCURSALES Y AGENCIAS DE LAS
EMPRESAS BANCARIAS EXISTENTES EN CHILE.

	Número de oficinas en:	Santiago	Resto del País
1.	Banco de A. Edwards y Cia.	11	7
2.	Banco Hipotecario de Chile	1	-
3.	Banco Hipotecario	-	1
4.	Bank of America	3	5
5.	Banco Do Brasil	1	-
6.	Banco de Chile	18	36
7.	Banco Continental	7	3
8.	Banco de Crédito e Inversiones	25	28
9.	Banco Español - Chile	10	26
10.	First National City Bank	6	4
11.	Banco Francés Italiano	9	6
12.	Banco Israelita de Chile	9	-
13.	Banco de Londres	4	5
14.	Banco Nacional del Trabajo	19	22
15.	Banco O'Higgins	2	1
16.	Banco Osorno y La Unión	16	17
17.	Banco del Pacífico	3	-
18.	Banco Panamericano	8	2
19.	Banco SudAmericano	7	3
20.	Banco de Talca	4	9
21.	Banco Chileno Yugoslavo	-	1
22.	Banco de Chillán	-	3
23.	Banco Comercial de Curicó	-	1
24.	Banco de Concepción	-	9
25.	Banco de Constitución	-	1
26.	Banco de Llanquihue	-	3
27.	Banco Regional de Linares	-	1
28.	Banco Sur de Chile	-	4
29.	Banco de Valdivia	-	3
30.	Banco Central de Chile	1	19
31.	Banco del Estado de Chile	32	152

A N E X O I I I

DEPOSITOS EN MONEDA CHILENA. (Millones de F°)

(Al 31.I.70).--

P R O V I N C I A S		Regiones (Odeplán)		Regiones propuestas pa ra Bao. del Estado.	
Tarapaca	188,9	I	188,9		
Antofagasta	306,6	II	306,6	1 ^a	791,7
Atacama	99,1	III	296,2		
Coquimbo	197,1				
Aconcagua	86,0				
Valparaíso	958,2	IV	1.044,2	2 ^a	1.044,2
Santiago	5.246,5	Metro politana	5.246,5		
O'Higgins	242,7	V	298,7	3 ^a	5.545,2
Colchagua	56,0				
Curicó	58,0				
Talca	119,2				
Linares	64,4	VI	270,8		
Maule	29,2				
Ñuble	108,2			4 ^a	1.111,7
Concepción	484,0				
Arauco	17,3	VII	717,9		
Bío-Bío	62,2				
Malleco	46,2				
Cautín	123,0	VIII	123,0		
Valdivia	113,6	IX	202,3		
Osorno	88,7				
Llanquihue	88,6				
Chiloé	31,7	X	148,6		
Aysén	28,3			5 ^a	519,8
Magallanes	168,9	XI	168,9		
Suma	9.012,6				
Dep. Interbanc.	164,4				
T O T A L	8.848,2				

Total Depósitos en Cuenta Corriente Bancos Comerciales: 4.620,9

Total Depósitos en Cuenta Corriente Banco del Estado : 4.227,2