



CONCEPTOS DESTACADOS EN LA LEY ORGANICA DEL BANCO CENTRAL

Enrique Marshall

Consejero



Agenda

- I. Reseña histórica
- II. LOC de 1989
- III. Mandato
- IV. Autonomía
- V. Facultades de financiamiento
- VI. Conclusiones



I. Reseña histórica



Reseña histórica

- El BC fue creado mediante Decreto Ley N° 486 del 21/8/25.
- La Reserva Federal de los EEUU había sido creada recién en 1913.
- En esa época, el país avanzó mucho en la consolidación de su institucionalidad económica.
- Junto con la creación del Banco Central se promulgó la “Ley Monetaria” y “la Ley de Bancos” que puso en funcionamiento la Superintendencia de Bancos
- Estas reformas fueron implementadas con la asistencia de una misión de expertos, encabezados por el profesor norteamericano Edwin Walter Kemmerer, que había cumplido tareas similares en otros países.



Reseña histórica

- Los grupos dirigentes de la sociedad debatieron por largos años la conveniencia de crear un banco central.
- Por un lado se planteaba la necesidad de contar con un prestamista de última instancia que brindara estabilidad al funcionamiento del sistema bancario.
- Pero, al mismo tiempo, surgían temores por el “excesivo” poder que tendría esta nueva entidad y por la posibilidad de injerencia del Gobierno en sus decisiones para favorecer sus propias políticas.
- Fue recién en 1925, en un ambiente de relativa inestabilidad política, cuando se dieron las condiciones para hacer realidad esta iniciativa.



Reseña histórica

- Creado por ley como sociedad anónima, el BC gozó inicialmente de amplia autonomía y, al igual que los bancos comerciales, quedó fiscalizado por la Superintendencia de Bancos.
- El objeto original era:
 - velar por la estabilidad del valor de la moneda (bajo el régimen de patrón oro de plena convertibilidad); y
 - regular el circulante de acuerdo con las necesidades del mercado monetario.



Reseña histórica

- Capital inicial fue aportado por el Estado (13%), los bancos comerciales (40%) y el público (47%).
- Directorio estaba integrado por 10 miembros (3 nombrados por el Presidente; 3 representantes de los bancos comerciales; 3 de los gremios; y uno del público).
- Primer presidente fue Ismael Tocornal Tocornal (nombrado por el Directorio).



Reseña histórica

- Con el transcurso del tiempo, las definiciones originales sufrieron cambios o enmiendas, respondiendo a nuevas circunstancias.
- Lo más relevante es que el Banco fue perdiendo independencia frente al Gobierno y obligado a entrar en el otorgamiento de préstamos al Fisco y a diversos organismos del Estado.
- La segunda ley orgánica (1953) redefinió el objeto del BCCH (sin dejar de lado sus funciones originales se le asignó un rol en el desarrollo de la economía nacional), ratificó la presencia de 4 representantes del Parlamento en el Directorio (incorporados durante la vigencia de la ley anterior) y lo facultó para conceder créditos al Fisco y a los organismos estatales.



Reseña histórica

- Todo ello marcó un punto de inflexión respecto del proyecto original.
- La tercera ley orgánica (1960) mantuvo el objeto anteriormente definido, pero cambió la composición del directorio y creó el Comité Ejecutivo (Presidente, Vicepresidente y Gerente General). Con ello se hizo evidente la dependencia del Gobierno.
- En los años siguientes, se llegó incluso a que el Ministro de Hacienda se desempeñara al mismo como Presidente del Banco Central.



Reseña histórica

- Además, se ampliaron sus facultades para establecer regulaciones financieras y para dictar normas sobre comercio exterior y cambios internacionales.
- La cuarta ley orgánica (1975) efectuó ajustes más bien menores al objeto, le confirió al BC la calidad de institución autónoma de derecho público y eliminó las acciones de los bancos comerciales y del público.
- Esta fue modificada en 1979 en el sentido de prohibir el otorgamiento de crédito a las entidades y empresas, de los sectores público o privado, con lo cual los únicos receptores del financiamiento del BC pasaron a ser los bancos y las instituciones financieras, tal como se contempla en la actualidad.



Reseña histórica

- Con ello, se desvinculó al BCCH de todo rol de promoción o fomento a través de la asignación del crédito.
- Sin perjuicio de todos estos cambios, el BCCH mantuvo siempre ciertas características o sellos:
 - Atribuciones para regular el circulante y el crédito.
 - Calidad de banquero de los bancos.
 - Potestad exclusiva para emitir billetes y monedas.
- Lo que fue también una constante en gran parte del siglo pasado fue la marcada inestabilidad en materia de precios. La inflación se transformó en un problema serio y crónico.



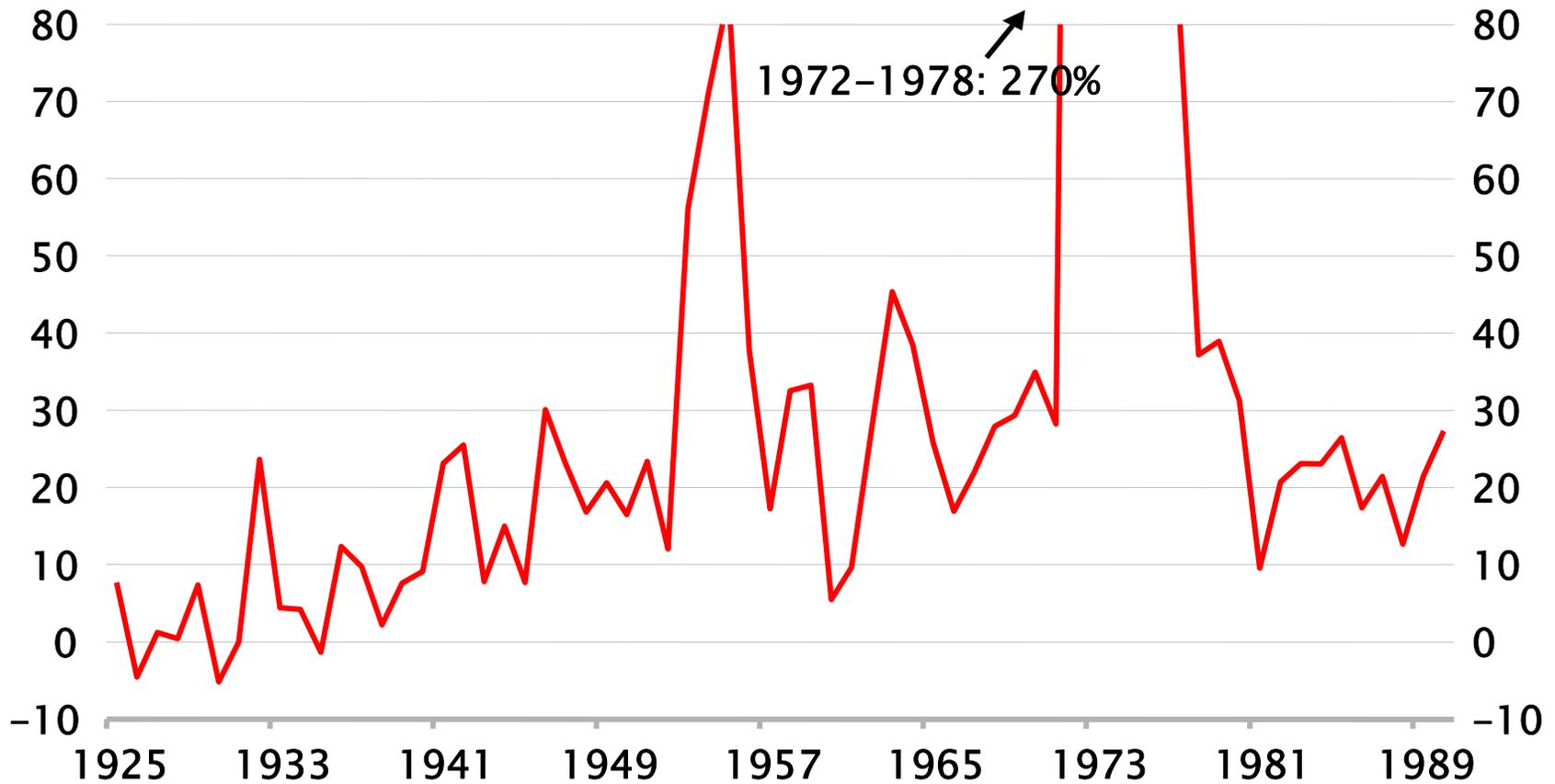
Reseña histórica

- Ello explica que haya sido necesario realizar dos reformas al signo monetario: una en 1960 y la segunda en 1975.
- Se desplegaron esfuerzos para combatir la inflación, pero el BC no contó ni con el marco institucional ni con todo el apoyo necesario para acometer esta tarea con éxito.
- La causa principal de la inestabilidad fue una política de gasto público muy expansiva que dependía en forma importante del financiamiento del BC.



La mayor parte del siglo pasado se caracterizó por presentar tasas de inflación altas y volátiles.

Tasas de inflación, 1925-1989
(porcentaje)



Fuente: Díaz, et al. (2003) e INE.



II. LOC de 1989



LOC de 1989

- El cambio más importante en la institucionalidad del BCCH se produce con la promulgación de la LOC en 1989.
- En realidad, el BCCH quedó consagrado en la Constitución Política (CP) de 1980, pero la nueva LOC se dictó varios años más tarde.
- La CP le otorgó al Banco Central una existencia de rango constitucional, definió sus principales características y estableció que su estatuto legal tendría el rango de ley orgánica constitucional (quórum especial de cuatro séptimos para aprobarla, introducir enmiendas o sustituirla).



LOC de 1989

- El BCCH quedó definido como un organismo autónomo, de rango constitucional, de carácter técnico, con personalidad jurídica, patrimonio propio y duración indefinida.
- Lo que se perseguía con ello es que el BCCH condujera sus políticas con criterios técnicos y no quedara subordinado a ningún otro poder jerárquico.



LOC de 1989

- Junto con ello, la propia CP consagró ciertas definiciones sobre las operaciones o acuerdos del BCCH:
 - Sólo podrá otorgar créditos a empresas bancarias, públicas o privadas;
 - No podrá financiar directa ni indirectamente ningún gasto público o préstamo (salvo en caso de guerra o peligro de ella).
 - No podrá discriminar, en la adopción de sus acuerdos, entre personas o instituciones que efectúen operaciones de la misma naturaleza.

- Todo estos conceptos fueron recogidos posteriormente por la LOC que entró en vigencia a fines de 1989, salvo el Párrafo 8° del Título VIII (Cambios Internacionales), que lo hizo a contar de abril de 1990.



LOC de 1989

- Los elementos que se destacan en el actual estatuto legal del BCCH, entre otros, son los siguientes:
 - La claridad del mandato asignado, de índole técnico.
 - La autonomía que se le confiere al BC para efectos del cumplimiento de dicho mandato.
 - La limitación a las operaciones y, particularmente, a los préstamos u otras formas de financiamiento del BCCH en el sentido que solo pueden estar dirigidos a los bancos e instituciones financieras, quedando prohibido cualquier financiamiento directo o indirecto al Gobierno, sus organismos o empresas.



LOC de 1989

- La entrada en vigencia de la LOC fue muy controvertida y tuvo varias complejidades.
- Su promulgación se produjo varios años después de la promulgación de la Constitución de 1980.
- Probablemente, en esa postergación influyó la severa crisis financiera que afectó al país en 1982–83, cuyas secuelas perduraron por varios años.
- Valga mencionar que el BCCH asumió en ese período funciones de rescate de instituciones financieras y de clientes de estas últimas que bajo la actual LOC no podría desempeñar.



LOC de 1989

- Además, la promulgación se produjo justo en el período inmediatamente anterior a la elección presidencial de 1989, cuando se advertía como bastante probable un cambio en el signo político del Gobierno.
- Existía disenso entre los economistas sobre la conveniencia de avanzar en la dirección contemplada en la LOC. Este disenso era aún mayor entre los dirigentes políticos.



LOC de 1989

- Así, mientras el Gobierno se aprestaba a promulgar la LOC, la oposición sospechaba de los pasos que se daban.
- Un asunto crítico era la constitución del nuevo Consejo del BC.
- El Gobierno entendía que si procedía unilateralmente para su designación, la nueva institucionalidad del BC podría verse comprometida en el futuro.



LOC de 1989

- La oposición reconocía que un Consejo completamente adverso podría ser un serio problema si se hacía cargo del Gobierno en los meses siguientes.
- Ello abrió un espacio para la negociación entre ambas partes.
- La prudencia se impuso y finalmente se alcanzó un acuerdo para la constitución del primer Consejo.
- Este quedó integrado por dos miembros vinculados al Gobierno saliente, dos pertenecientes a la oposición de la época y un personero independiente, todos con altas credenciales técnicas.



LOC de 1989

- Con ello se consagró un criterio que se ha mantenido a lo largo del tiempo y que consiste en tener un Consejo equilibrado desde el punto de vista de las diversas visiones de política monetaria, financiera y cambiaria, y compuesto por miembros técnicamente competentes.
- Todo ello fue clave para que la nueva institucionalidad se legitimara en los años siguientes.



LOC de 1989

- En el período de más de 20 años bajo la actual LOC, los resultados en materia de estabilidad de precios muestran un claro contraste respecto de los de períodos previos.
- La inflación se reduce gradualmente hasta niveles comparables con los prevalecientes a nivel mundial.



Evolución de la inflación en el período posterior a 1989.



Fuentes: Banco Central de Chile e Instituto Nacional de Estadísticas.



III. Mandato



Mandato

- De acuerdo a la ley, el BCCH ***“tendrá por objeto velar por la estabilidad de la moneda y el normal funcionamiento de los pagos internos y externos”*** (Art. 3° LOC).
- La estabilidad de la moneda es interpretada como estabilidad de precios e implica, en último término, que la inflación sea baja y estable.
- El normal funcionamiento de los pagos supone que el sistema bancario cumple adecuadamente los roles que tiene asignados y, en particular, el de proveedor de parte importante de los medios de pago de la economía.



Mandato

- Supone también el normal funcionamiento de los mercados relevantes (monetario, crediticio y cambiario) y de la infraestructura de apoyo (cámaras de compensación y sistemas de pago).
- La referencia a los pagos externos pone de relieve la importancia de las transacciones u operaciones que realiza una economía abierta como la nuestra con el resto del mundo (exportaciones, importaciones y flujos de capital).



Mandato

- El BCCH entiende que se trata en la práctica de dos objetivos separables, pero que se apoyan y refuerzan mutuamente. Así, un sistema financiero estable y eficiente facilita la tarea del BC en orden a mantener la estabilidad de precios, en tanto una inflación controlada promueve la estabilidad del sistema bancario.
- Sin embargo, en determinadas circunstancias pueden entrar en conflicto, lo que requerirá de un cuidadoso manejo.



Mandato

- En todo caso, el BCCH está bastante alineado con la mayoría de los bancos centrales del mundo, en cuanto a la definición de su objeto. Estabilidad de precios y estabilidad financiera, con formulaciones que varían de un país a otro, son precisamente los objetivos que se le asignan a los bancos centrales.
- Algunos bancos centrales tienen objetivos complementarios o inclusive múltiples, pero el foco principal (primera prioridad) es normalmente la estabilidad de precios. Por ello, en la conducción de la política monetaria no se aprecian diferencias significativas entre bancos centrales.



Mandato

- La importancia de los objetivos de estabilidad de precios y estabilidad financiera están bien fundada en la literatura y en la experiencia práctica.
- Ambas son condiciones necesarias para el crecimiento económico sostenido.
- Sabemos, además, que los costos de la inestabilidad son altos.
 - La inflación, aparte de su efecto adverso sobre el crecimiento, tienen efectos negativos sobre la distribución del ingreso.
 - Las crisis financieras suelen imponer costos al erario público y conllevan pérdidas en actividad y empleo.



Mandato

- Las facultades o atribuciones que se le entregan al BCCH refuerzan el contenido de su mandato.
- Estas cubren una amplia gama de materias, pero se pueden agrupar en tres categorías:
 - Facultades para formular y ejecutar políticas (la principal de la cuales es la política monetaria).
 - Facultades para fijar regulaciones (para ejercer la potestad reglamentaria).
 - Facultades operativas (relacionadas con su calidad de banco).



Mandato

- En términos más específicos, estas atribuciones o facultades, comprenden, las siguientes materias:
 - Regular la cantidad de dinero y crédito (conducir la política monetaria).
 - Preservar la estabilidad del sistema financiero en su calidad de prestamista de última instancia.
 - Regular en diversas materias al sistema bancario y al mercado de capitales.
 - Dictar normas relativas a las operaciones de cambios internacionales
 - Emitir billetes y acuñar monedas (potestad exclusiva).
 - Servir como agente fiscal.
 - Efectuar operaciones o gestiones internacionales, incluyendo la administración de sus reservas.
 - Elaborar estadísticas macro-económicas y financieras



IV. Autonomía



Autonomía

- Tres elementos definen las características del Banco Central como órgano del Estado:
 - **Su jerarquía de rango constitucional.** En esta materia, Chile fue precursor. Posteriormente, fue seguido por otros países.
 - **Su carácter técnico.** Ello quiere decir que la conducción de las políticas del BCCH se basa en decisiones fundadas en la aplicación de conocimientos especializados en las materias de su competencia.
 - **Su carácter autónomo constitucional.** Esto quiere decir que en su gestión no está subordinado a ningún otro poder jerárquico.
- El carácter técnico del BCCH y su autonomía son elementos inseparables.



Autonomía

- La dirección y administración superior del BCCH está a cargo del Consejo del BCCH, integrado por cinco miembros, nombrados por el Presidente de la República, previo acuerdo del Senado.
- Los miembros del Consejo duran 10 años en sus cargos y se renuevan a razón de uno cada dos años.
- El Presidente del Banco es designado por el Presidente de la República entre los miembros del Consejo por un período de cinco años o el tiempo que le resta como consejero si éste es menor a los 5 años.
- Estas designaciones no coinciden, en general, con la elección del Presidente de la República ni con la renovación del Congreso Nacional.



Autonomía

- En virtud de su autonomía, el BCCH:
 - Se rige exclusivamente por las normas de la LOC.
 - El Consejo del BCCH tiene la facultad exclusiva de interpretar administrativamente sus acuerdos, reglamentos, resoluciones, órdenes o instrucciones, sin perjuicio de las atribuciones legales de los órganos jurisdiccionales.
 - No le son aplicables las disposiciones generales o específicas dictadas o que se dicten para el sector público.
 - No forma parte de la Administración del Estado ni le es aplicable la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado.
 - No queda sujeto a la fiscalización de ningún otro órgano del Estado, ni tampoco de la Contraloría General de la República, sin perjuicio del control jurisdiccional, respecto de los acuerdos del Consejo y demás resoluciones que adopta.



Autonomía

- Pero la autonomía en ningún caso tiene carácter absoluto, porque ello sería incompatible con un régimen democrático.
- La autonomía tiene ciertas limitaciones:
 - Las actuaciones del BCCH deben permanecer apegadas a la Constitución y a la ley.
 - En su carácter de Órgano del Estado, está sujeto a los principios de probidad y transparencia en el ejercicio de la función pública.
 - Las autoridades superiores (consejeros) del BCCH son designados con participación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de acuerdo a lo dispuesto por la LOC.
 - Los consejeros pueden ser removidos por ciertas causales contempladas en la LOC (por adoptar acuerdo que implique un grave incumplimiento del objeto del BCCH con daño significativo para la economía del país).



Autonomía

- La autonomía tiene ciertas limitaciones (continuación):
 - Las remuneraciones de los miembros del Consejo son fijadas por el Presidente de la República.
 - En sus decisiones, el Consejo del BCCH debe tener presente la orientación general de la política económica del Gobierno.
 - El Ministro de Hacienda puede asistir a las sesiones de Consejo con derecho a voz, proponer la adopción de determinados acuerdos, y suspender la adopción de cualquier acuerdo por un plazo de 15 días.
 - Además, el Ministro de Hacienda puede vetar la adopción de restricciones cambiarias, en cuyo caso el Consejo solo podrá insistir con el voto de todos sus miembros.
 - El BCCH debe informar sobre sus políticas y normas generales al Presidente de la República y al Senado.



Autonomía

- La autonomía tiene ciertas limitaciones (continuación):
 - Además, deberá asesorar al Presidente de la República, cuando éste lo solicite, en materias relacionadas con sus funciones.
 - También debe presentar al Ministro de Hacienda y al Senado informe anual de sus políticas, programas y proyecciones (antes del 30 de septiembre)
 - Los estados financieros del BCCH se preparan con normas dictadas por el propio Consejo, previo informe favorable de la SBIF. Deben contar, además, con la opinión de auditores externos calificados.
 - Estos estados financieros, junto con la Memoria Anual, deben ser presentados al Ministro de Hacienda, al Senado y a la opinión pública antes del 30 de abril.



Autonomía

- La autonomía ha sido reconocida en sentencias del Tribunal Constitucional:
 - En la sentencia referida a la ley que dispone un nuevo tratamiento para la obligación subordinada (1995) en la cual reiteró que *“esta entidad (el BCCH) no puede quedar sujeta al poder jerárquico del Presidente de la República”*.
 - En la sentencia sobre la ley de Transparencia de la Función Pública y Acceso a la Información (2008), en la cual resolvió en forma expresa que el BCCH no forma parte orgánica ni funcionalmente de la Administración del Estado sujeta al poder jerárquico del Presidente de la República.



Autonomía

- La mayoría de los bancos centrales del mundo, con variantes, han adquirido un estatuto de autonomía.
- En algunos países, como Inglaterra y Australia, la meta de inflación la fija o se acuerda con el Gobierno, pero luego el banco procede con autonomía para efectos de fijar la tasa de interés o adoptar otras decisiones de política conducentes a la meta.
- Con todo, la autonomía es un concepto que suscita cierto grado de controversia, sobre todo por sus implicancias sobre el control democrático del banco central.



V. Facultades de financiamiento



Facultades de financiamiento

- Las facultades con que cuenta el BCCH para otorgar financiamiento tienen ciertas limitaciones o restricciones.
- Por de pronto, el BCCH tiene expresa prohibición de financiar al Estado, sus organismos o empresas.
- Ningún gasto público o préstamos, señala la LOC, podrá financiarse con créditos directos o indirectos del BCCH.
- Tampoco puede el BCCH adquirir títulos o documentos emitidos por el Estado, sus organismos o empresas.



Facultades de financiamiento

- El financiamiento del Gobierno y los organismos estatales con recursos del BCCH fue una de las causas de la inestabilidad monetaria que caracterizó a buena parte del siglo XIX.
- La CP y la LOC asumieron esa experiencia, impidiendo la posibilidad de que ello se repitiera.
- Junto con ello, sentó las bases para una disciplina fiscal que se ha fortalecido en el curso de las últimas décadas con la introducción de nuevos conceptos y prácticas, como por ejemplo, la regla del balance estructural.



Facultades de financiamiento

- De acuerdo a la LOC, la facultad de otorgar financiamientos quedó circunscrita al ámbito de las empresas bancarias.
- Ella es ejercida con el propósito de conducir la política monetaria (regular la cantidad de dinero y crédito) y atender problemas derivados de una falta transitoria de liquidez al interior del sistema bancario.
- Las operaciones monetarias del BCCH contemplan la compra de títulos financieros (con pacto de venta posterior) como mecanismo para inyectar de liquidez al mercado.



Facultades de financiamiento

- Para efectos de estas operaciones, el BCCH utiliza principalmente títulos de su propia emisión y se abstiene de usar los títulos emitidos por la Tesorería considerando la prohibición de financiar al Gobierno.
- Los bancos centrales de las economías desarrolladas recurren normalmente a los títulos del Gobierno para sus operaciones monetarias.
- Durante esta crisis, el BCCH contempló la posibilidad de otorgar financiamiento a los bancos mediante la constitución de una prenda sobre títulos del Gobierno.



VI. Conclusiones



Conclusiones

- La estabilidad monetaria y financiera revisten un alto interés público, por cuanto constituyen una condición necesaria para el normal desenvolvimiento de la economía y el bienestar de la población, objetivos esenciales para la consecución del bien común cuya promoción constituye una de las finalidades del Estado.
- Ello ha sido recogido en nuestra institucionalidad económica y, particularmente, por la Constitución y la LOC que rigen la composición, organización, y funcionamiento del BCCH.



Conclusiones

- Los principales elementos que se destacan en relación con el BCCH son:
 - La claridad del mandato asignado.
 - La autonomía que se le confiere para efectos del cumplimiento de su mandato, con rasgo técnico.
 - La limitación a sus operaciones y, particularmente, a los préstamos u otras formas de financiamiento que éste pueda otorgar en el sentido que solo pueden estar dirigidos a los bancos e instituciones financieras, quedando prohibido cualquier financiamiento directo o indirecto al Gobierno, sus organismos o empresas. Con ello se consagra una separación entre la política monetaria y la política fiscal.



Conclusiones

- Si bien la implementación de la LOC no estuvo exenta de controversias, la nueva institucionalidad se ha legitimado y consolidado.
- Ello se ha logrado en parte importante por la aplicación de criterios de equilibrio y competencia técnica para la conformación del Consejo que ejerce la dirección y administración superior del BCCH.



Conclusiones

- Los avances en materia de inflación han sido notables en el curso de las últimas dos décadas. Sin embargo, los logros alcanzados no están garantizados y se requiere perseverar en la aplicación de buenas políticas.
- Es necesario reconocer, eso sí, que el BCCH se ha visto favorecido en el cumplimiento de su mandato por el conjunto de las políticas macroeconómicas, entre las que se destaca:
 - una política fiscal responsable; y
 - un adecuado marco de regulación y supervisión del sistema financiero.



Conclusiones

- La fortaleza de nuestra institucionalidad fue puesta a prueba durante la reciente crisis global. El BCCH reaccionó como entidad autónoma en coordinación con el Gobierno, teniendo presente la orientación general de su política económica, y ello permitió mitigar los efectos de la crisis sobre nuestra economía.
- Mantener la línea seguida en los últimos veinte años es la mejor contribución que el BCCH le puede hacer al desarrollo del país y al bienestar de su población.