



ORIGENES DEL BANCO CENTRAL: HECHOS RELEVANTES, PROTAGONISTAS Y ANECDOTAS

Enrique Marshall
Miembro del Consejo
Banco Central de Chile



Agenda

- I. Introducción
- II. El largo debate previo
- III. Tres figuras clave
- IV. El Banco Central abre sus puertas
- V. ¿Qué pasó después?
- VI. Conclusiones



I. Introducción



Introducción

- El Banco Central fue creado en 1925 y, desde entonces, ha cumplido funciones muy relevantes en nuestro país.
- La más conocida es la de poner en circulación los billetes y monedas necesarios para el buen funcionamiento de la economía.
- Los billetes fueron emitidos originalmente por los bancos privados y luego por el Gobierno. Pero desde su creación hasta hoy, el Banco ha ejercido en forma exclusiva esta función emisora.



Facsímiles de billetes de bancos privados





Facsímiles de billetes fiscales emitidos antes de 1925





Facsímiles de billetes emitidos por el Banco Central.





Introducción

- La revisión de los orígenes del Banco Central reviste interés por varias razones.
- Existen muchas anécdotas y curiosidades relacionadas con la creación de esta institución que son poco conocidas por el público.

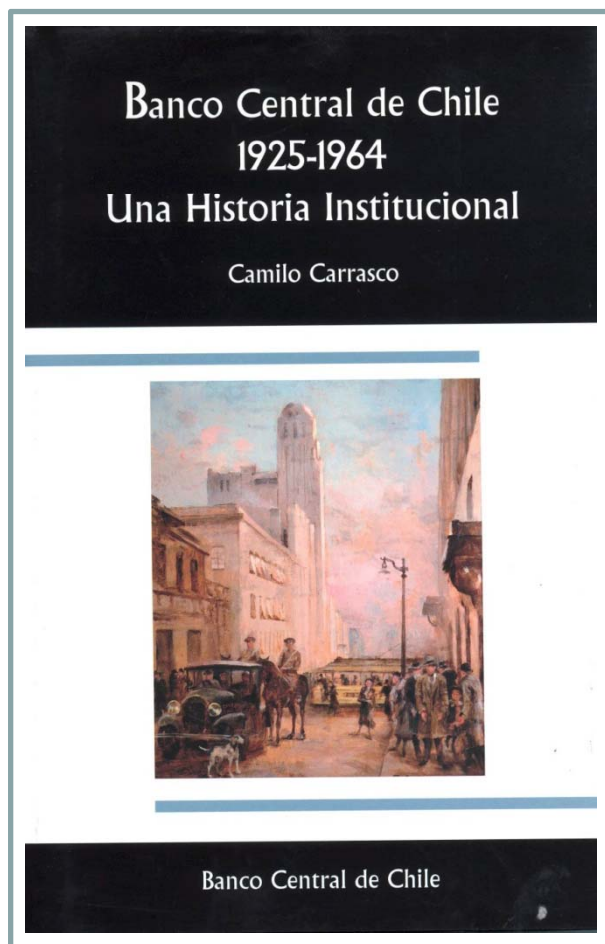


Introducción

- Pero lo más importante de un ejercicio de este tipo es que permite formarse un juicio sobre la magnitud de la tarea que se emprendió, los desafíos que fueron enfrentados y la forma cómo se buscó superarlos, con todos sus aciertos y desaciertos.
- Todo ello arroja lecciones que deben ser aprendidas y recordadas.



Libro editado por el Banco Central hace pocos años (2009) provee valiosos antecedentes sobre la materia.





II. El largo debate previo



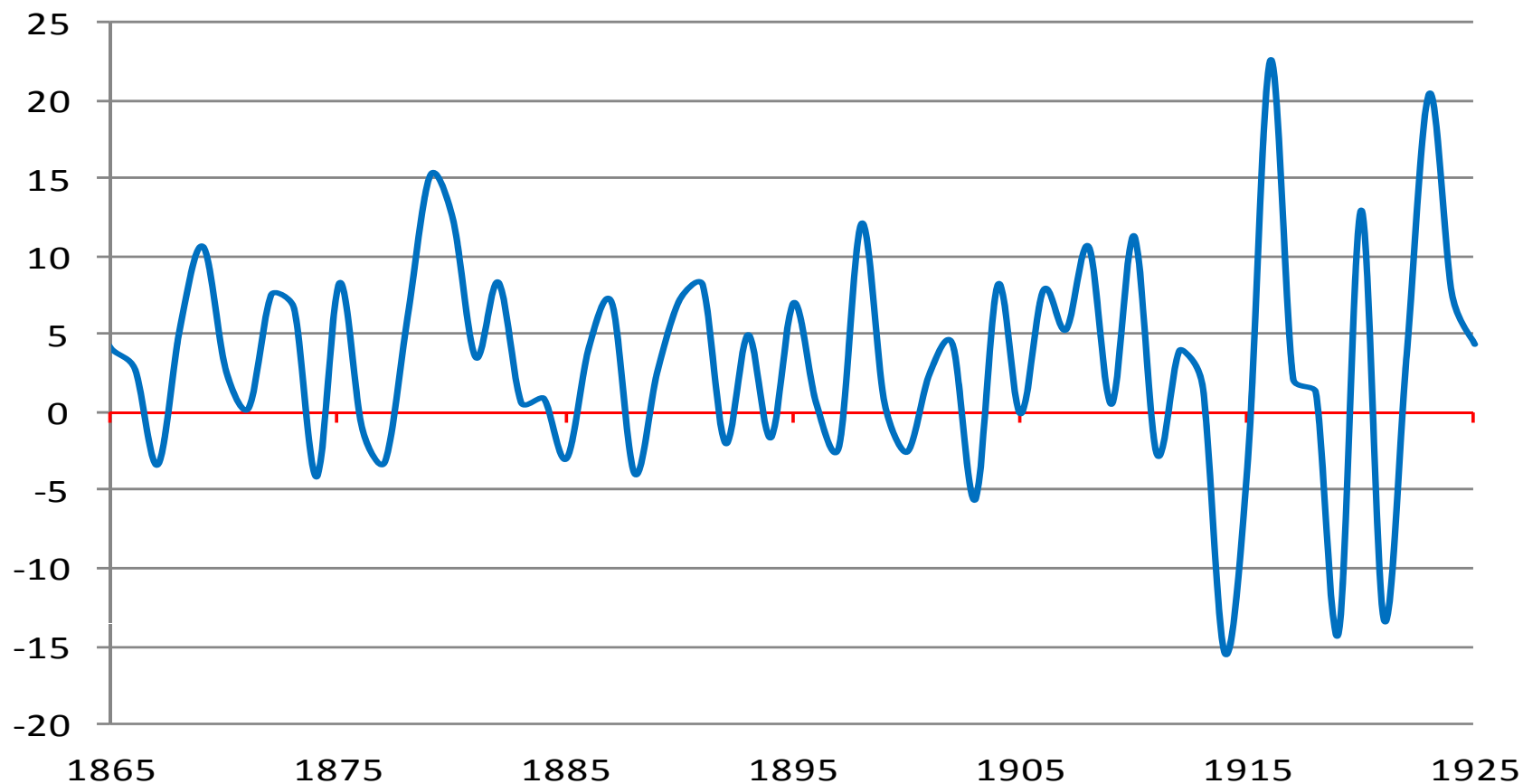
La creación del banco central estuvo precedida por un largo proceso de discusión en los estamentos políticos y los grupos dirigentes de la sociedad.

- Ello se entronca, además, con la disputa entre los partidarios del padrón oro y los del papel moneda, presente desde fines del siglo XIX.
- En el trasfondo de este debate previo estaba la preocupación por los problemas económicos y financieros crónicos que había enfrentado el país



Entre esos problemas estaban la marcada variabilidad de la actividad productiva y el empleo; ...

Tasa de crecimiento de la economía (% variación del PIB)

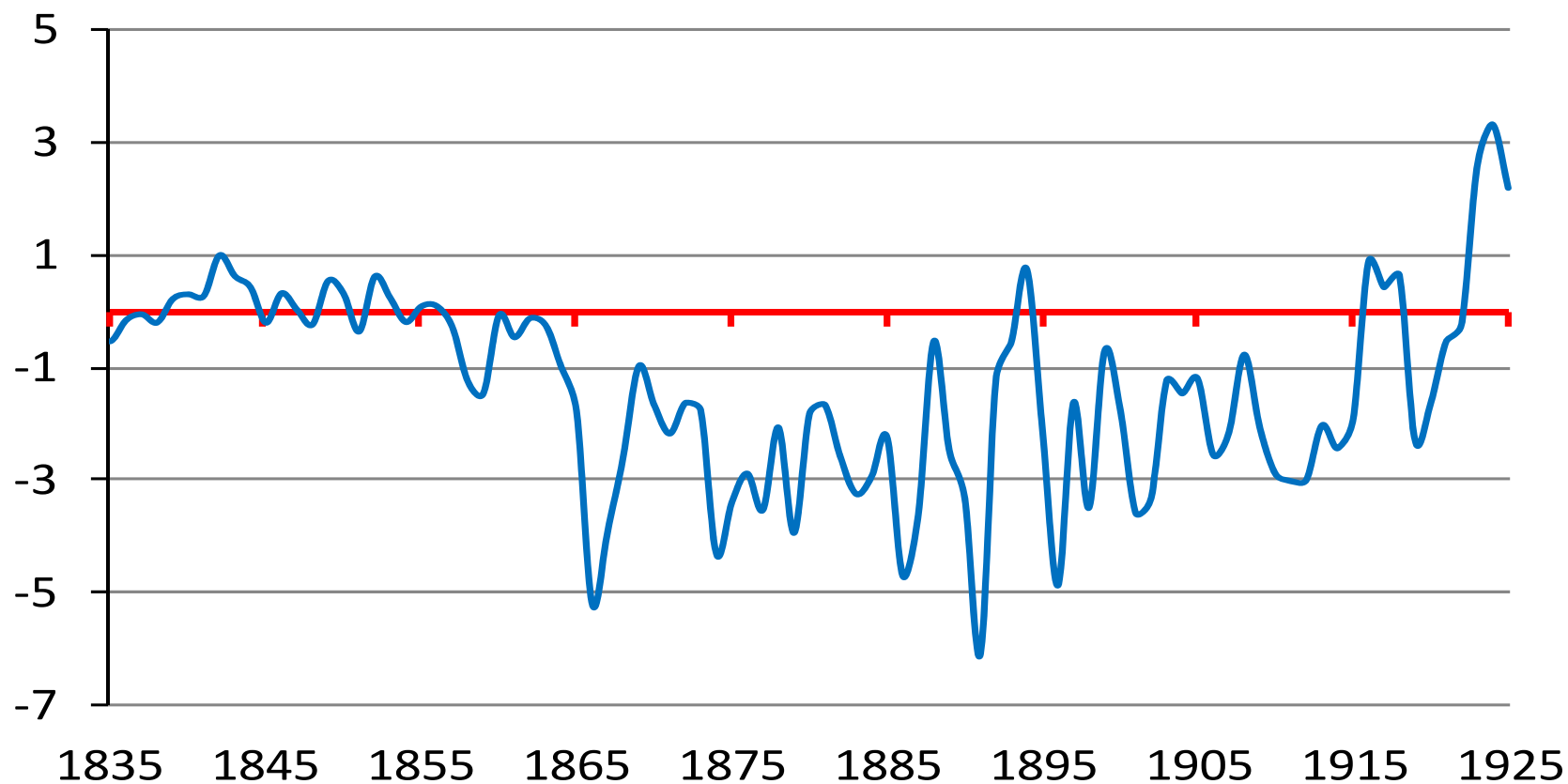


Fuente: elaborado por el autor sobre la base de datos de Eh Clio Lab del Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile.



... los recurrentes déficit en las cuentas fiscales con el consiguiente impacto sobre el endeudamiento del Estado;

Ingreso Fiscal menos Gasto Fiscal como porcentaje del PIB (%)

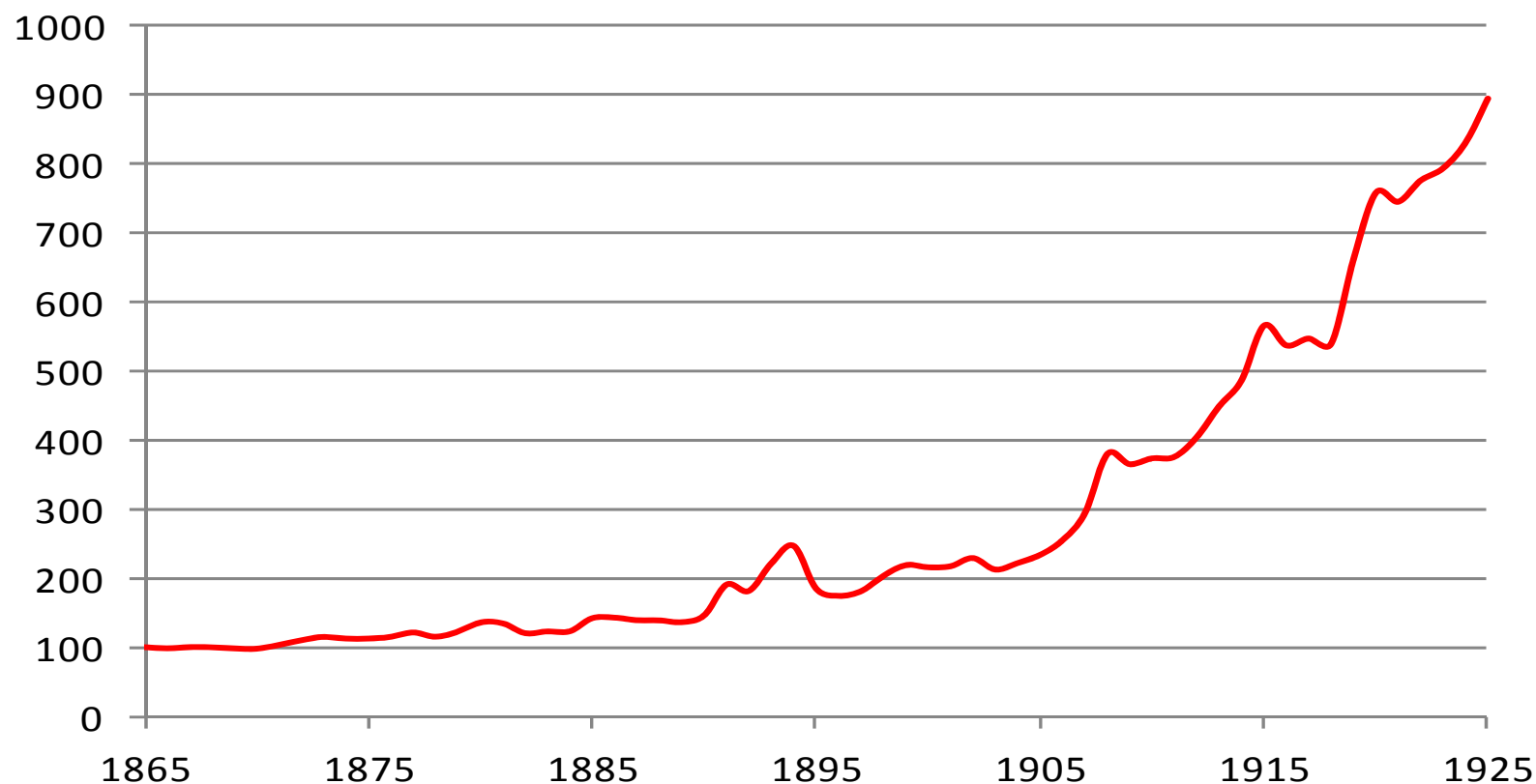


Fuente: elaborado por el autor sobre la base de datos de Eh Clio Lab del Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile.



... el deterioro del poder adquisitivo de la moneda; ...

Indice de Precios de Consumidor
(cifras a diciembre de cada año con base 100 en 1965)

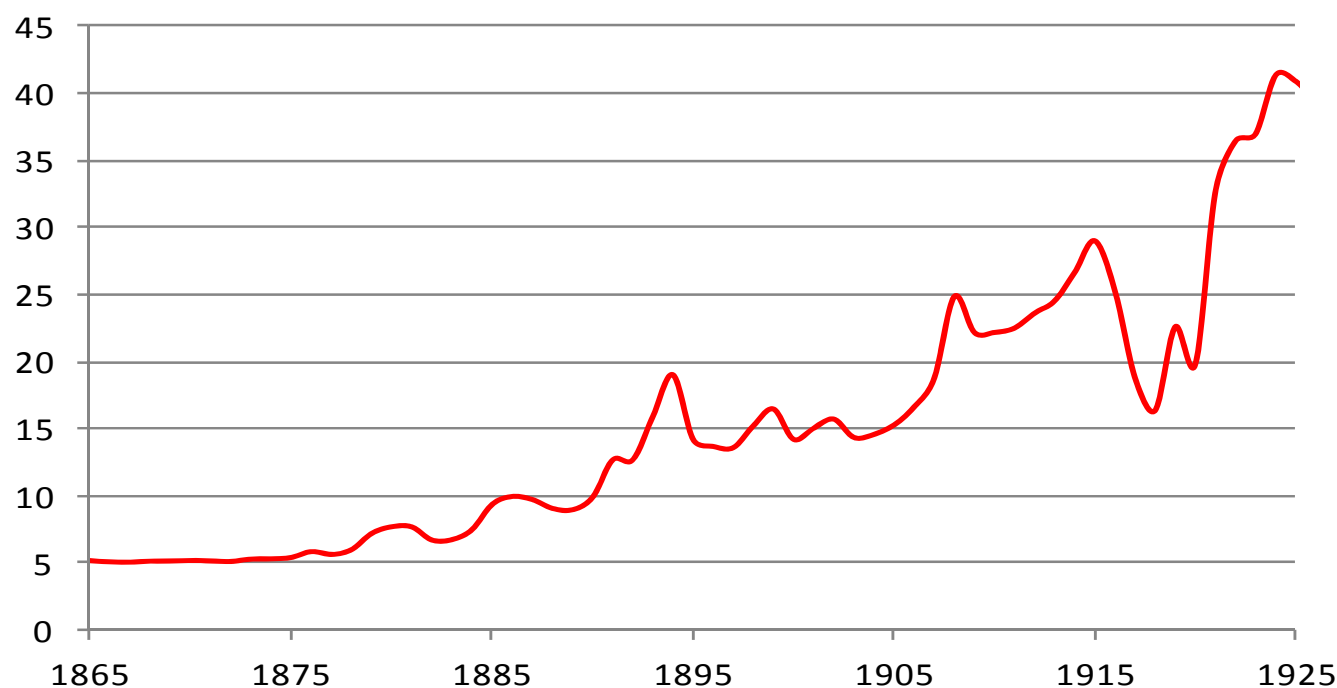


Fuente: elaborado por el autor sobre la base de datos de Eh Clio Lab del Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile.



... la persistente depreciación del peso; ...

Tipo de Cambio
(promedios anuales expresados como pesos por libra esterlina)



Nota: de acuerdo a la usanza antigua, el tipo de cambio se cotizaba en peniques por peso mientras una libra equivalía a 240 peniques.

Fuente: elaborado por el autor sobre la base de datos de Eh Clio Lab del Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile.



... y las frecuentes crisis bancarias.

- Justamente el año en que se creó el Banco Central, el segundo banco privado de la plaza, el Banco Español de Chile, cayó en insolvencia y debió ser liquidado.
- Valga mencionar que la nueva institucionalidad que se creó en 1925 ayudó a que ese episodio no pasara a mayores.



En ese contexto se plantea el debate sobre la creación del Banco Central

- En 1918, Federico Santa María, empresario vinculado a esta región, sugería el establecimiento de un banco que llevase el nombre del país, cuya propiedad y gestión estuviese en manos de particulares, pero que contara con la fiscalización del Estado.
- El mismo Santa María apoyaba esta recomendación señalando que los bancos centrales de los países avanzados habían superado los períodos de crisis porque eran las únicas instituciones bancarias que podían facilitar o restringir el crédito según las circunstancias.



El Congreso Nacional conoció numerosos proyectos que perseguían la reforma al régimen monetario y la creación de una nueva institucionalidad.

- Proyecto de Caja Central de Emisión y Conversión (1913).
- Proyecto de Banco Central Privilegiado (1918) del ministro Claro Solar (1918).
- Proyecto del Banco Central de Chile (1920) del Ministro Guillermo Subercaseaux.
- Proyecto de Caja Central de Chile (1921).
- Varios otros que fueron reformulaciones de los anteriormente presentados (1921–24).
- Sin embargo, ninguno de ellos se transformó en ley.



Otro hito relevante fue la celebración de la “Semana de la Moneda”.

- Esta fue organizada por la Facultad de Comercio de la Universidad Católica de Chile y convocó a importantes personalidades del ámbito político, académico, comercial y bancario.
- Sus conclusiones quedaron plasmadas en un proyecto que redactó el Ministro de Hacienda, Julio Philippi, y que estuvo a punto de ser promulgado en 1925.
- Ello finalmente no ocurrió debido a que el Gobierno fue reemplazado.



También es importante señalar que el ambiente internacional se había tornado favorable a la idea de que los países contasen con un banco central.

- Los países europeos tenían bancos centrales desde hacía años y Estados Unidos lo había creado en 1913.
- En ese contexto, la Conferencia Internacional Financiera, celebrada en Bruselas en 1920, recomendó explícitamente que se estableciera un banco central en aquellos países donde aún no existía.

El Banco de Inglaterra se creó en 1694, pero solo en el siglo XIX tomó propiamente la forma de un banco central. Desde entonces, los bancos centrales se extendieron por toda Europa y posteriormente por otras regiones del mundo.



En los debates previos se advierten dos preocupaciones muy importantes.

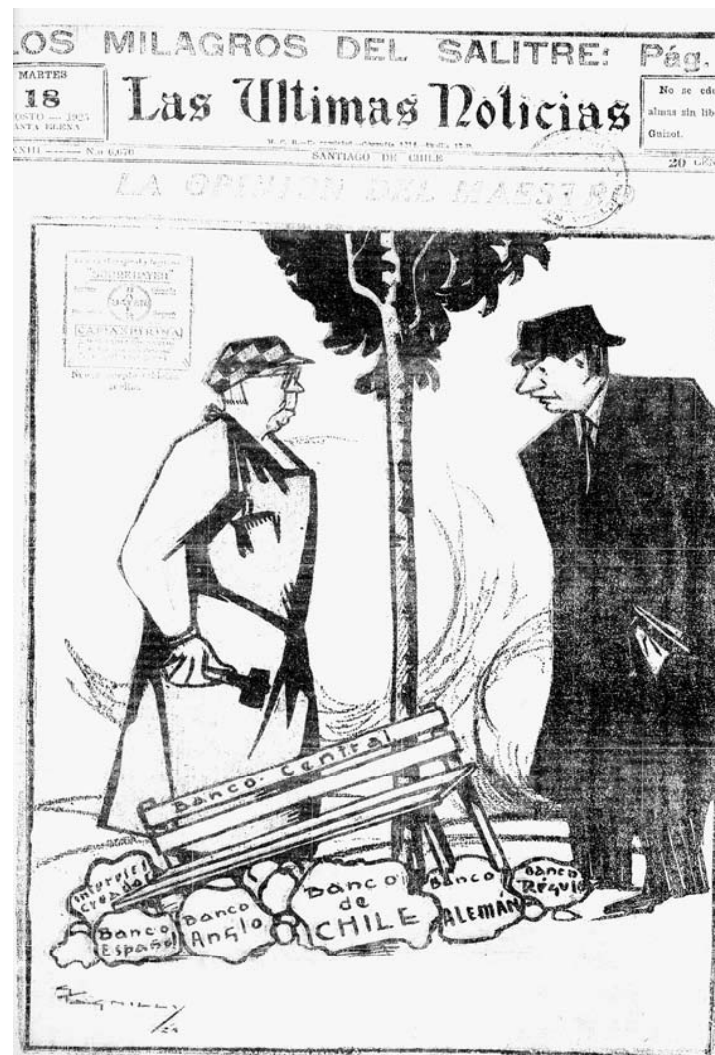
- El país aspiraba al retorno de la convertibilidad, “suspendida” desde 1898. Por tanto, la creación del Banco Central debía estar ligada al objetivo de restablecer el padrón oro, que era el régimen monetario recomendado en los círculos financieros internacionales en esos años.
- Una segunda preocupación era que el Gobierno no tuviese una excesiva injerencia en la nueva institución y que ésta no fuese utilizada para financiar el gasto público.



Los avances fueron lentos porque en varios sectores de la sociedad la idea de un Banco Central despertaba aprensiones o simplemente rechazo.

Ilustración en la portada de un periódico de la época, que da cuenta del rechazo que despertaba la creación del Banco Central en ciertos sectores y, particularmente, en la banca comercial.

Esta última había operado por décadas en un ambiente de mucha libertad y percibían que el Banco Central les impondría regulaciones e introduciría competencia al mercado.





III. Tres figuras clave



Tres figuras clave en este proceso fueron el Presidente Arturo Alessandri, el profesor norteamericano Walter Kemmerer y el ministro y banquero central Guillermo Subercaseaux.





El Presidente Alessandri

- En su carrera política, el tema de la reforma al régimen monetario y la creación del Banco Central aparece tempranamente.
- Lo mencionó en su discurso de aceptación de la candidatura a la Presidencia de la República, durante la convención del Partido Liberal en 1921.
- Luego, instalado en la Moneda, lo reiteró en todos sus mensajes presidenciales.



El Presidente Alessandri

- En 1922 estableció contacto con el profesor Kemmerer, experto en materias monetarias y financieras. Su mandato constitucional fue interrumpido en 1924, pero esta relación prosiguió con las nuevas autoridades.
- Restaurado en la Presidencia, avanzó con rapidez y logró finalmente aprobar y promulgar la creación del Banco Central de Chile, mediante el decreto-ley N° 486 del 21 de agosto de 1925.



Ilustración de época de Revista Sucesos (enero 1925) que da cuenta de las reformas propiciadas por el gobierno de Arturo Alessandri Palma.





El Presidente Alessandri

- Solo tres semanas después de haber renunciado a la Presidencia de la República en 1925 fue elegido por amplia mayoría como representante de los accionistas particulares en el primer directorio del Banco Central, permaneciendo en dicho cargo hasta 1932.
- En 1943, varios años después de finalizado su segundo mandato presidencial, con motivo de su incorporación a la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, reconoció que una de sus más sentidas preocupaciones, cuando asumió la presidencia en 1920, fue resolver el problema monetario sobre la base de la estabilidad de la moneda, lo que suponía la creación del Banco Central.



El rol del Presidente Alessandri en la creación del Banco Central no ha pasado desapercibido, pero no ha recibido todo el reconocimiento público que corresponde.





El profesor Kemmerer fue contratado para proveer asistencia técnica, considerando su vasta experiencia en la materia.

En la foto aparece
acompañado por el entonces
Ministro de Hacienda
Valentín Magallanes (1925)





Kemmerer prestó asesorías en numerosos países de la región, antes y después de su misión en Chile.

México (1917),
Guatemala (1919)
Colombia (1923)
Chile (1925)
Ecuador (1926),
Bolivia (1928)
Perú (1930).

En todos ellos dejó una
común impronta que en
muchos aspectos
permanece hasta hoy.





La llegada de la misión Kemmerer a Valparaíso a bordo del vapor Santa Lucía, procedente de Nueva York, despertó un enorme interés de la prensa y la opinión pública.

Mr. Kemmerer

en Valparaíso

Aunque en el Puerto sólo se le vió de paso para Santiago, puede decirse que Mr. Walter Kemmerer se conquistó en Valparaíso la adhesión popular, ante sus solas declaraciones de que no podía ni pernoctar en el puerto, porque le apuraba llegar a Santiago, para cumplir luego con las visitas y presentaciones protocolares y empezar cuanto antes su trabajo.

Los porteños, con su espíritu práctico y su dedicación al trabajo, quedaron prendados al instante de la actividad del

distinguido financiero norteamericano, de cuyos estudios e informes tanto se espera.

Los miembros de su comitiva fueron objeto también de muchas atenciones y durante las breves horas de permanencia en Valparaíso, Mr. Kemmerer y los suyos han podido aquilatar perfectamente la convicción de que en el primer puerto de Chile, la opinión pública es enteramente favorable a su misión y que confía ampliamente en los resultados de ella.

Mr. Walter Kemmerer, el gran financista norteamericano, con el Intendente de Valparaíso, en los momentos de desembarcar del "Santa Luisa", que los trajo de Nueva York.

El gran gentío que se situó en el malecón, para aplaudir a Mr. Kemmerer al desembarcar del "Santa Luisa".





La labor realizada por la misión Kemmerer recibió una amplia cobertura por parte de la prensa.





Kemmerer se llevó los aplausos, pero ¿cuál fue exactamente su contribución?

- Según Alessandri, “no fue Kemmerer quien recomendó como una novedad desconocida la creación del Banco Central,” ... “Esta idea existía en el ambiente y éramos muchos los que trabajábamos por llevarla a la práctica.” En su opinión, el proyecto de Kemmerer tuvo muy poca diferencia con el que ya se había redactado y estuvo a punto de ser sancionado legislativamente en 1924.
- Alessandri reconoce, sin embargo, que Kemmerer “prestó una cooperación de alta importancia en la redacción del proyecto definitivo”.



Kemmerer se llevó los aplausos, pero ¿cuál fue exactamente su contribución?

- Sin duda, el país había avanzado mucho en esta materia antes que llegara Kemmerer, pero se requería un impulso final y, en ese sentido, la contribución del experto norteamericano fue fundamental.
- Se debe admitir, además, que Kemmerer efectuó aportes técnicos muy valiosos al incorporar la experiencia práctica de legislaciones que ya estaban en aplicación fuera de Chile.
- Adicionalmente, Kemmerer, un reputado experto a nivel internacional, le imprimió al proyecto un sello que resultaba necesario para restablecer la credibilidad financiera del país en los mercados internacionales y viabilizar el retorno a la conversión.



La misión Kemmerer participó, además, en la redacción de otros dos cuerpos legales complementarios.

- Uno de ellos fue La Ley General de Bancos (septiembre de 1925), que creó la Superintendencia de Bancos y estableció las regulaciones para el buen funcionamiento de los bancos comerciales.
- El otro fue la Ley Monetaria (octubre de 1925) que fijó el peso como unidad monetaria con un contenido de 0,183057 gramos de oro fino. Ello suponía el funcionamiento de un régimen de padrón oro con un cambio equivalente a aproximadamente 40 pesos por libra esterlina (o su equivalente de 6 peniques por peso).



Guillermo Subercaseaux tuvo una activa participación en la gestación y consolidación del Banco Central.

- Diputado y senador
- Ministro de Estado.
- Redactor de varios proyectos que propiciaban la creación del Banco Central.
- Miembro de su primer directorio en representación del Gobierno.
- Se mantuvo en dicho cargo hasta 1932.
- Presidente del Banco entre 1933 y 1938.





Guillermo Subercaseaux

- Es el primer presidente que sobresale por su calificación técnica en materias bancarias y financieras.
- Condujo al Banco en el difícil período posterior a la crisis de los años treinta, cuando la convertibilidad había sido recién abandonada.
- No obstante las dificultades enfrentadas, contribuyó a restablecer la misión y la fortaleza institucional del Banco.
- Subercaseaux fue un defensor del padrón oro durante décadas, pero admitió la necesidad de moverse hacia un régimen más flexible, cuando las circunstancias así lo demandaron.



Guillermo Subercaseaux

- En efecto, en su memoria del año 1938 señala que las políticas del Banco Central deben estar orientadas a preservar la estabilidad del valor de la moneda, entendida como estabilidad del poder adquisitivo del peso y no como una adhesión al padrón oro.
- De las tres figuras mencionadas, Subercaseaux es el que ha recibido un menor reconocimiento público.



IV. El Banco Central abre sus puertas



El Banco Central abrió sus puertas al público los primeros días de enero de 1926.

- Todo ello con el mandato explícito de preservar el valor de la moneda (en el marco de un régimen de padrón oro) y regular las tasas de interés y descuento para evitar perturbaciones en el desenvolvimiento industrial y financiero, y fomentar el progreso económico.
- Desde un punto de vista legal, el Banco se constituyó como una sociedad por acciones.



Se definieron 4 clases de acciones, cuyos tenedores concurren a enterar el capital en las siguientes proporciones:

- Clase A, Gobierno, con el 13%.
- Clase B, bancos comerciales nacionales, con el 48%.
- Clase C, bancos comerciales extranjeros, con el 28%.
- Clase D, particulares (personas naturales o jurídicas), con el 11%.



El Directorio quedó conformado de manera de reflejar un sano equilibrio y la independencia frente al Gobierno y el sistema bancario.

- Tres directores eran nombrados por el Presidente de la República.
- Dos, por los bancos comerciales nacionales.
- Uno, por los bancos comerciales extranjeros.
- Dos por los gremios empresariales representativos de la agricultura, la industria, la minería y el comercio.
- Uno por las asociaciones obreras.
- Uno por accionistas particulares.



El primer presidente del Banco Central fue Ismael Tocornal Tocornal. Cuando se lo designó no era miembro del directorio.

- Distinguido hombre público.
- Diputado y senador.
- Ministro de Estado.
- Vicepresidente de la República.



El primer Vicepresidente fue Francisco Garcés Gana y el primer Gerente General, Aureliano Burr.



En sus orígenes, las principales operaciones que cumplía eran las siguientes:

- Emisión de billetes.
- Redescuento de documentos a los bancos comerciales.
- Descuento de documentos a los particulares.
- Financiamientos al Gobierno bajo ciertos límites (no podían exceder el 20% del capital y sólo excepcionalmente el 30% de dicho monto).
- Depositario de los fondos del Gobierno.
- Agente del Gobierno para determinadas operaciones.



Fijación de tasas de descuento y redescuento y primeras operaciones

- Para los redescuentos a los bancos, la tasa se fijó inicialmente en 9% y luego a corto andar se bajó al 8%.*
- Para los descuentos con particulares, la tasa se fijó en 10% y luego se bajó al 9%.
- La primera operación de descuento se hizo con la sociedad El Tattersall, que había sido fundada en 1913 y que había adquirido una significativa presencia económica.
- Muy prontamente, en febrero de 1926, se le otorgó un primer financiamiento al Gobierno, copándose el límite de crédito establecido por la ley para esos efectos.

* En ese momento, la tasa de interés aplicada por el Banco de Inglaterra para operaciones comparables, era del 5%.



El Banco Central comenzó operando bajo un régimen de padrón oro.

- Los billetes, tal como se indicaba en ellos, eran cambiados por oro conforme a la ley.
- El Banco Central se hizo cargo de los billetes emitidos por el Gobierno que se encontraban en circulación.
- En los primeros días de funcionamiento de la nueva institución, el público concurrió con entusiasmo a convertir sus billetes.
- Para asegurar este mecanismo, las nuevas emisiones quedaron sujetas a la mantención de una reserva de oro equivalente al 50% de la suma de los billetes en circulación y sus depósitos.



Aspectos administrativos

- El Banco ocupó inicialmente instalaciones ubicadas en Agustinas al llegar a Ahumada.
- En 1930 se trasladó a un edificio que es obra del arquitecto Alberto Cruz Montt y que, con ampliaciones y modificaciones posteriores, es el que ocupa hasta el día de hoy.



Edificio institucional



1930



2011



A partir de 1927 se abrieron oficinas en las principales ciudades de provincia.

La primera oficina provincial se abrió en Valparaíso (1927).*

Seguidamente se abrieron oficinas en Antofagasta, Valdivia, Iquique, Concepción y Punta Arenas.

A la derecha, el edificio de la primera Agencia del Banco Central en Valparaíso.



* Según lo declarado por el mismo Banco Central, esta oficina estaba “destinada a servir el puerto de mayor movimiento y una de las plazas comerciales más importantes de la República”. El primer agente de la oficina de Valparaíso fue Juan Benavente.



En sus primeros años, el Banco Central funcionó bien y con apego a sus objetivos y directrices institucionales.

- En 1931, en medio de una severa crisis mundial, el régimen de padrón oro fue abandonado y sustituido por un régimen de papel moneda.
- El objetivo del Banco dejó de estar vinculado al tipo de cambio y pasó a estar referido al poder adquisitivo de la moneda.



IV. ¿Qué pasó después?



¿Qué pasó después?

- Bajo la presidencia de Guillermo Subercaseaux (1933–38), el Banco funcionó con relativa normalidad y pudo reafirmar sus bases institucionales.
- Sin embargo, a partir de los años 40, el Banco comenzó a perder independencia frente al Gobierno y sus objetivos se fueron desdibujando.



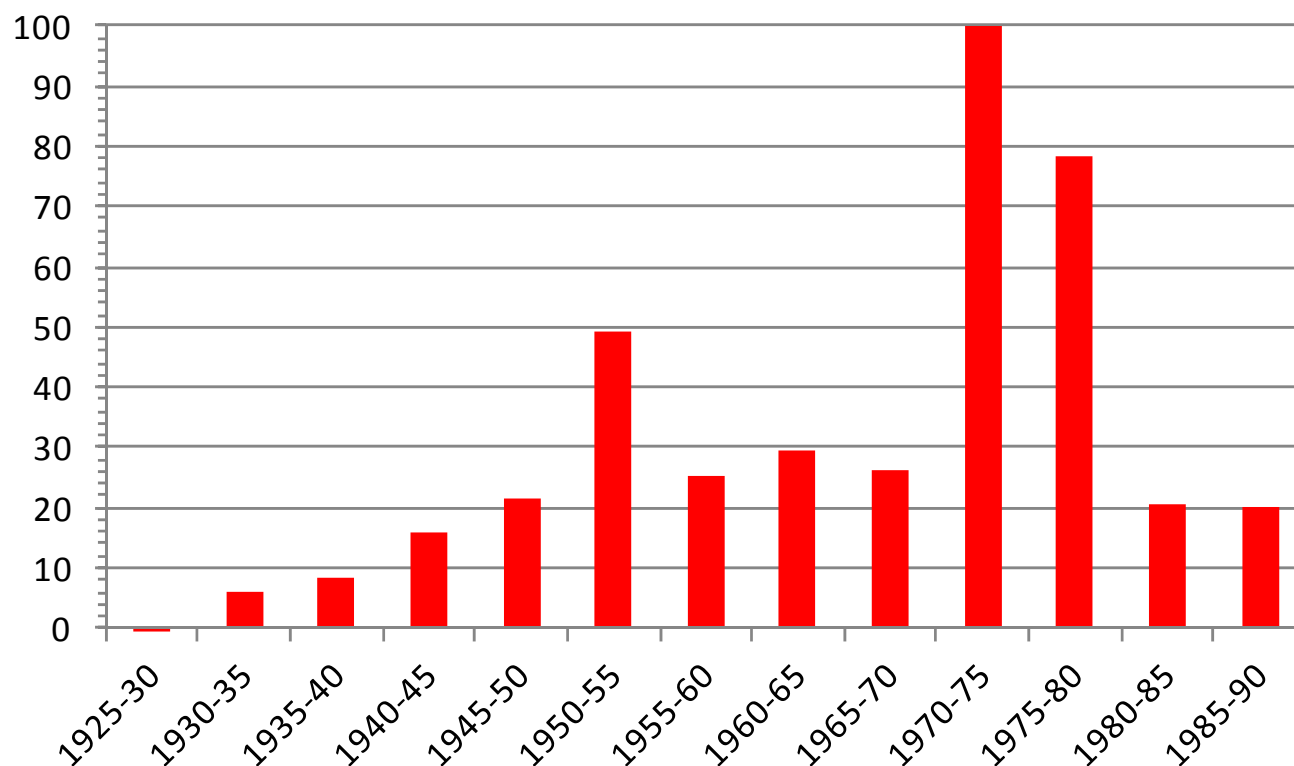
¿Qué pasó después?

- Junto con ello, la inflación se transformó en un problema serio y crónico. Se desplegaron esfuerzos para contenerla, pero sin resultados positivos duraderos.
- La causa principal de ello fue una política de gasto público muy expansiva, que el Banco Central concurría directa o indirectamente a financiar.



Así, la inflación alcanzó niveles altísimos y condujo al desplome del poder adquisitivo del peso.

Tasa de inflación promedio en cada quinquenio, 1925-1990
(cifras en porcentaje)



Fuente: elaborado por el autor sobre la base de datos de Eh Clio Lab del Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile.



Como consecuencia de ello, el país se vio forzado a efectuar dos reformas al signo monetario en el transcurso de no muchos años.

- La primera, que tuvo lugar a fines de 1959, introdujo el escudo, equivalente a mil pesos antiguos.
- La segunda, que se materializó en 1975, reintrodujo el peso, equivalente esta vez a mil escudos.



Este cuadro cambia a partir de 1989, con la entrada en vigencia de una nueva ley orgánica para el Banco Central.

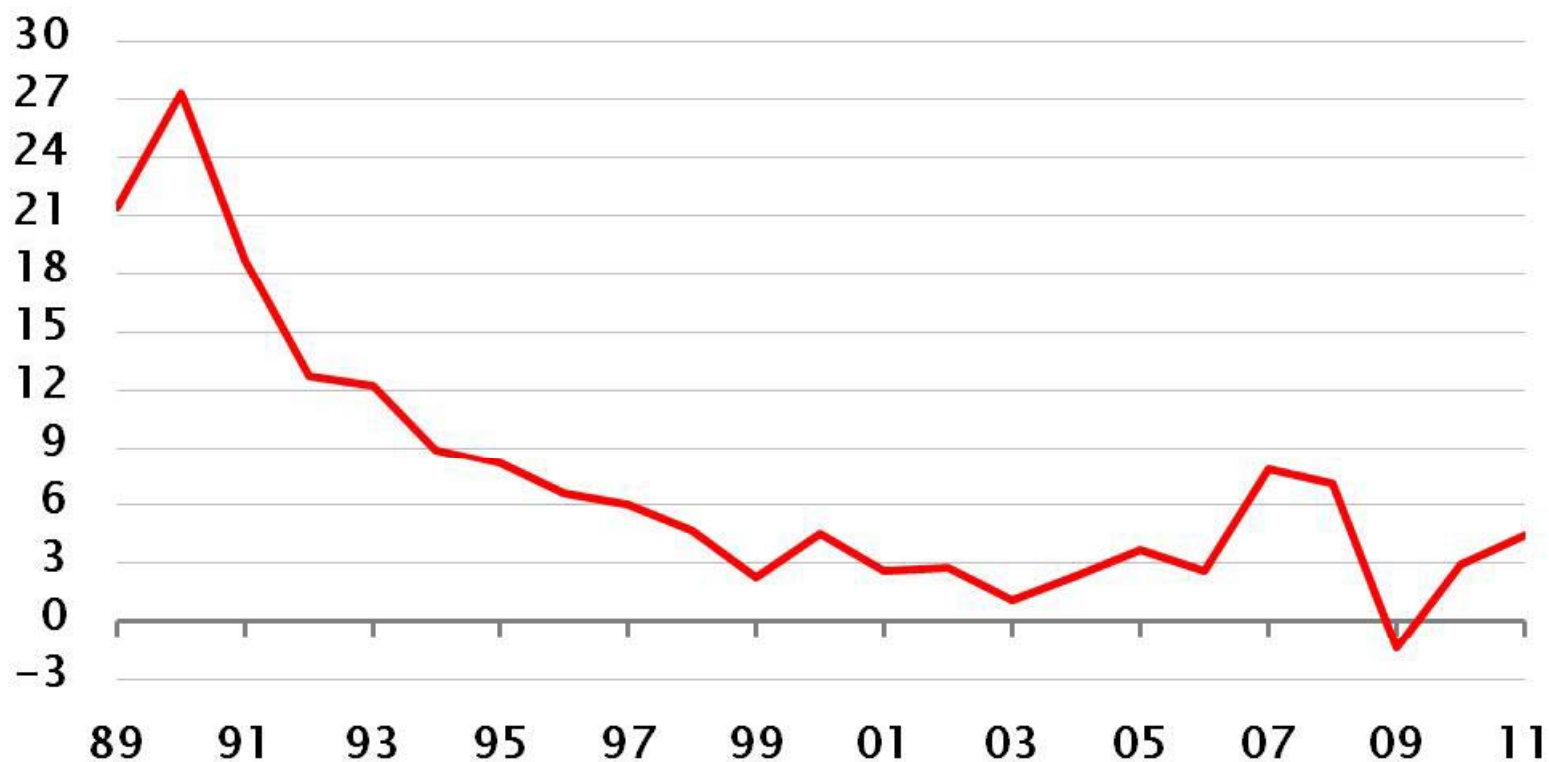
- Esta nueva ley orgánica le fija al Banco un mandato claro y preciso: preservar la estabilidad de la moneda y asegurar el normal funcionamiento del sistema de pagos.
- Consagra su autonomía.
- Establece una completa prohibición de otorgar financiamiento al Gobierno y a las entidades o empresas públicas.



En este nuevo contexto, los logros en materia de control de la inflación han sido muy significativos.

Inflación IPC

(variación diciembre a diciembre, porcentaje)





En la actualidad, el Banco Central opera con una meta de inflación que es igual al 3%, con un margen de tolerancia del 1%.

- Por cierto, estos logros y avances no son asignables exclusivamente al Banco Central.
- También han sido clave la aplicación de una política fiscal responsable y una adecuada regulación y supervisión del sistema financiero.



VI. Conclusiones



Conclusiones

- Instituciones económicas sólidas y bien orientadas son fundamentales para el buen funcionamiento de la economía y el desarrollo más general del país.
- Crear instituciones es una tarea normalmente compleja y ardua. Por tanto, constituye un desafío de primer orden preservar y fortalecer las instituciones que se han construido a lo largo del tiempo y, particularmente, aquellas que han funcionado bien.
- Las ideas matrices con las que se creó el Banco Central no parecen tan distintas a las que se incorporaron en la ley orgánica que lo rige en la actualidad y que han sido clave para alcanzar los actuales niveles de estabilidad monetaria y financiera de que goza el país.