



UN CUARTO DE SIGLO DE LA LEY ORGANICA DEL BANCO CENTRAL

Enrique Marshall

Vicepresidente
Banco Central de Chile



Agenda

- I. Reseña histórica
- II. LOC de 1989
- III. Mandato
- IV. Autonomía
- V. Facultades de financiamiento
- VI. Política monetaria
- VII. 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 (BCCH) 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 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 logra hacer realidad esta iniciativa.



Reseña histórica

- Creado por ley como sociedad anónima, el BCCH gozó inicialmente de un grado razonable de autonomía y, al igual que los bancos comerciales, quedó fiscalizado por la Superintendencia de Bancos.
- Su mandato original era:
 - velar por la estabilidad de la moneda (bajo un régimen de padrón oro con plena convertibilidad); y
 - regular el circulante de acuerdo con las necesidades del mercado monetario.
- A diferencia de lo que ocurre hoy, se lo autorizó para financiar al Gobierno bajo ciertos límites (créditos no podían exceder el 20% del capital y excepcionalmente el 30%) y para descontar documentos de particulares.



Reseña histórica

- El capital inicial estuvo suscrito por el Estado (25%), los bancos nacionales (45%); los bancos extranjeros (19%); y los accionistas particulares (11%).
- El directorio quedó integrado por 10 miembros: 3 nombrados por el Presidente de la República; 2 por los bancos comerciales nacionales; 1 por los bancos comerciales extranjeros; 2 por los gremios empresariales; 1 por las asociaciones obreras; y 1 por los accionistas particulares.



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.
- La segunda ley orgánica es de 1953. Ratificó la presencia de 4 representantes del Parlamento en el Directorio (incorporados durante la vigencia de la ley anterior). Reafirmó facultad para conceder créditos al Fisco y a los organismos estatales. Todo ello marca punto de inflexión.



Reseña histórica

- La tercera ley orgánica es de 1960. 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 tiempo como Presidente del Banco Central.
- La cuarta ley orgánica es de 1975. Le confirió al BCCH la calidad de institución autónoma de derecho público y eliminó las acciones de los bancos comerciales y del público (lo estatizó por completo).
- Esta ley fue modificada en 1979 en el sentido de prohibir el otorgamiento de crédito a las entidades y empresas de los sectores público o privado (distintas a los bancos)



Reseña histórica

- Sin perjuicio de todos estos cambios, el BCCH mantuvo siempre ciertas características o sellos:
 - 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.



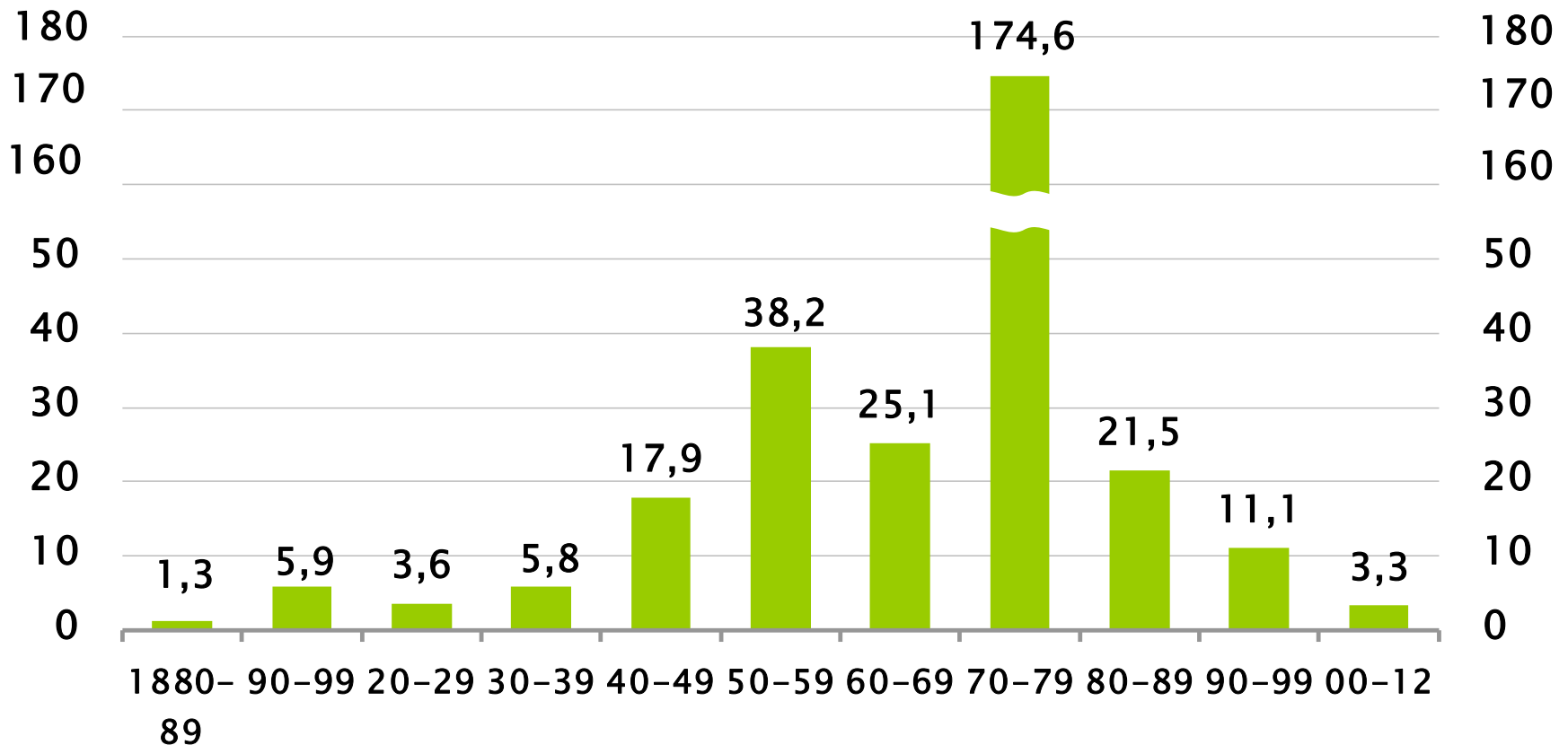
Reseña histórica

- 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 BCCH 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 BCCH.



Reseña histórica

Inflación en Chile: 1880-2012
(variación anual, promedio del período, porcentaje)





II. LOC de 1989



LOC de 1989

- Un hito clave en la historia institucional del BCCH es la promulgación de la Ley Orgánica Constitucional (LOC) de 1989.
- En realidad, el BCCH había quedado consagrado en la Constitución Política (CP) de 1980, pero la respectiva LOC se dictó varios años después.
- La CP hace varias menciones relevantes respecto del Banco Central: le otorga una existencia de rango constitucional, define sus principales características y establece que su estatuto legal tendrá la calidad de ley orgánica constitucional (quórum especial de cuatro séptimos para aprobarla, introducir enmiendas o sustituirla). Todo ello es recogido por la LOC.



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.
 - La autonomía que se le confiere para efectos del cumplimiento de dicho mandato.
 - Prohibición de otorgar cualquier financiamiento directo o indirecto al Gobierno, sus organismos o empresas. Consecuentemente, sus operaciones de financiamiento quedan circunscritas al ámbito de los bancos e instituciones financieras.
 - Flexibilidad para definir y ejecutar sus políticas.



LOC de 1989

- La entrada en vigencia de la LOC fue muy controvertida y tuvo varias complejidades.
- Esta 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.



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 una economía abierta como la nuestra realiza con el resto del mundo (exportaciones, importaciones y flujos de capital).



Mandato

- Dadas estas definiciones, el BCCH entiende que su mandato contempla en la práctica dos objetivos simultáneos.
- Se trata de objetivos que se apoyan y refuerzan mutuamente. Sin embargo, en determinadas circunstancias pueden entrar en conflicto, lo que requerirá de un cuidadoso manejo.
- 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.



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 banquero de los bancos).



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 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.



V. Facultades de financiamiento



Facultades de financiamiento

- Las facultades con que cuenta el BCCH para otorgar financiamiento están circunscritas al ámbitos de los bancos comerciales.
- A mayor abundamiento, el BCCH tiene expresa prohibición de financiar al Estado, sus organismos o empresas (punto consagrado en la CP y en la LOC).
- 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

- Con ello, la CP y la LOC recogen las lecciones que dejó buena parte del siglo XX.
- Con ello, sientan 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 de balance estructural.



Facultades de financiamiento

- El financiamiento a los bancos se materializa, como regla general, en el marco de la conducción de la política monetaria (regulación de la cantidad de dinero y crédito). Se trata normalmente de operaciones de corto plazo.
- También puede ser practicado para atender problemas derivados de una falta transitoria de liquidez en una o más instituciones.
- Estas facilidades, en ningún caso, pueden transformarse en una fuente de financiamiento permanente para las entidades bancarias.



Facultades de financiamiento

- Para otorgar financiamiento, el mecanismo más utilizado es la compra por parte del BCCH de títulos financieros de reconocido bajo riesgo con un pacto de venta posterior.
- Los títulos más usados para estos efectos son los emitidos por el propio BCCH. Se descartan 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.



VI. Política monetaria



Política monetaria

- La LOC le otorga al BCCH amplias atribuciones y bastante flexibilidad o discrecionalidad para cumplir con las tareas asignadas.
- Sin embargo, la orientación estratégica ha sido avanzar hacia políticas basadas en reglas o procedimientos objetivos.



Política monetaria

- Ello ha permitido fortalecer la confianza de los agentes económicos en las políticas del BCCH y, con ello, asegurar la efectividad de estas últimas, con los beneficios que esto trae consigo.
- En esa línea, el progreso ha sido enorme en todos los campos de competencia del BCCH: monetario, financiero y cambiario.



Política monetaria

- Quisiera referirme en detalle a la política monetaria (PM), que es sin duda la más relevante por tener una relación muy directa con la estabilidad de los precios.
- Desde 2001, la PM se conduce bajo un régimen de meta de inflación que se complementa con un sistema de flotación cambiaria.
- La meta establecida por el BCCH es que la inflación anual del IPC se ubique la mayor parte del tiempo en torno a 3%, con un rango de tolerancia de $\pm$ un punto porcentual.



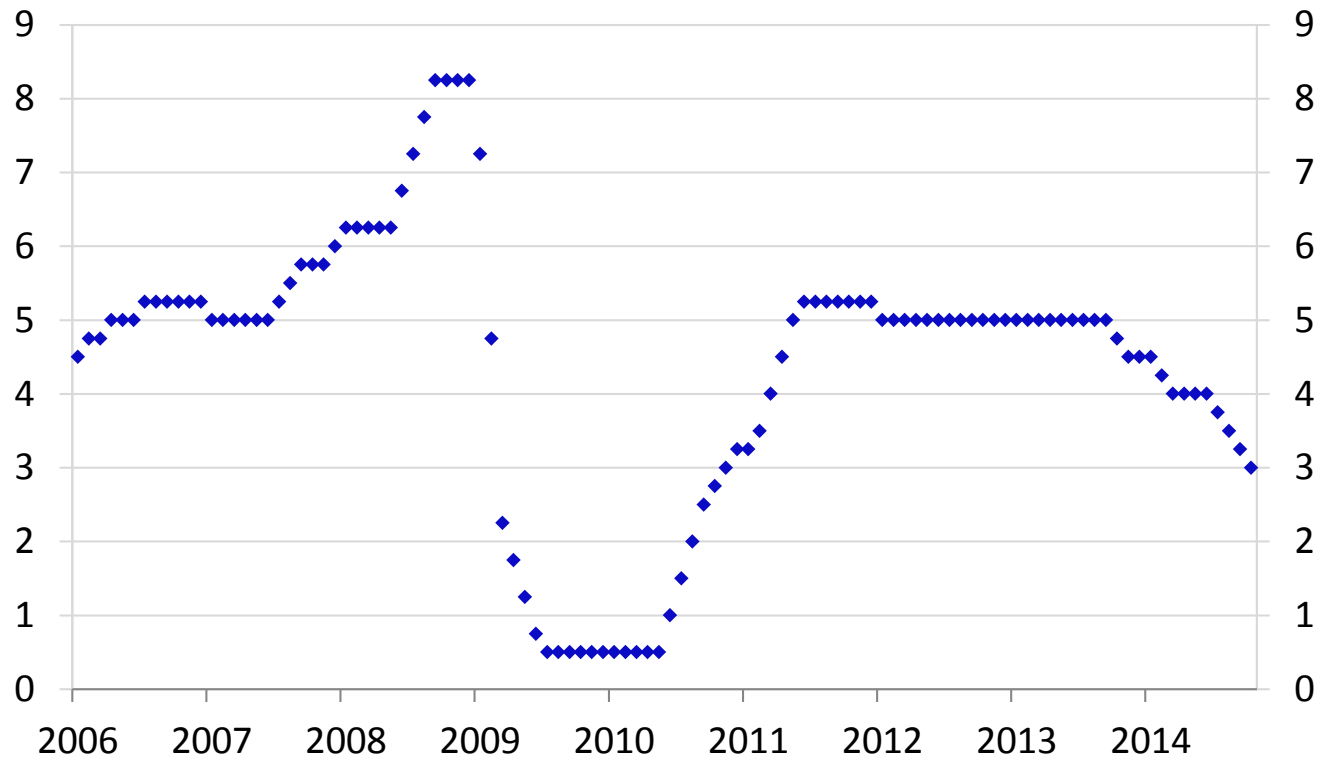
Política monetaria

- El principal instrumento que tiene el BCCH para conducir la PM es la Tasa de Política Monetaria (TPM).
- La TPM es la tasa de interés que sirve de referencia para las operaciones monetarias entre el BCCH y los bancos comerciales.



Política monetaria

Tasa de Política Monetaria 2006-14
(porcentaje)





Política monetaria

- La TPM, a través de varios mecanismos, influye sobre todas las tasas de interés y con ello sobre las decisiones de gasto de las personas y empresas.
- Luego, esas decisiones de gasto (consumo o inversión) generan efectos sobre la actividad productiva y los costos de producción y, finalmente, sobre la inflación.



Política monetaria

- La TPM sigue ciertos patrones conocidos. Así, cuando la economía se expande excesivamente y la inflación (proyectada) se acelera, el BCCH eleva la TPM y con ello contiene las presiones inflacionarias
- Por el contrario, cuando la economía se contrae en forma apreciable y la inflación (proyectada) se ubica por debajo de su nivel normal, el BCCH recorta la TPM para generar un estímulo que permita estabilizar la economía.



Política monetaria

- Las decisiones se adoptan en la llamada Reunión de Política Monetaria (RPM), que se celebra con frecuencia mensual en fecha informada con antelación.
- Asisten: los miembros del Consejo (con derecho a voz y voto), el Ministro de Hacienda (solo con derecho a voz) y el equipo de gerentes y profesionales que prestan apoyo.



Política monetaria



Reunión de Política Monetaria en Sala de Consejo



Política monetaria

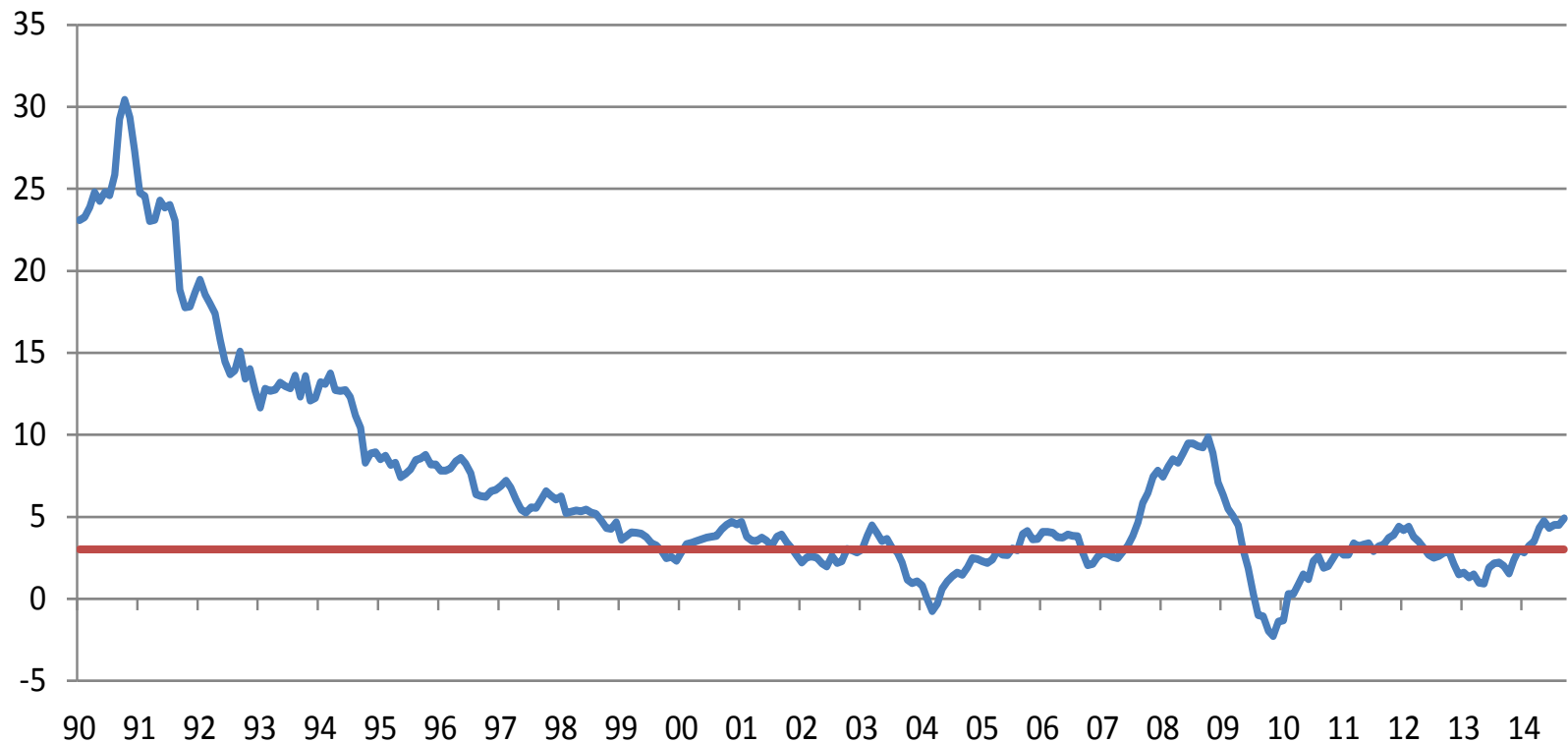
- En el período de 25 años bajo la actual LOC, los resultados en materia de inflación han sido muy notables, especialmente cuando se los compara con los observados en el pasado.
- La inflación anual se redujo desde cifras superiores al 20% al inicio de este período hasta alcanzar niveles próximos a los prevalecientes en el plano internacional.
- Además, durante el lapso de tiempo en que el régimen de meta de inflación ha estado en aplicación, si bien la inflación anual ha experimentado ciertas fluctuaciones, principalmente por factores exógenos no controlables, su nivel promedio ha estado muy cerca de la meta del 3%.



Política monetaria

Inflación anual

(tasa de variación entre un determinado mes y el mismo mes del año anterior)



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



VII. Conclusiones



Conclusiones

- La estabilidad monetaria y financiera constituyen una condición necesaria para el normal desenvolvimiento de la economía.
- Ello está adecuadamente recogido por nuestra institucionalidad económica y, particularmente, por la LOC que rige el funcionamiento del BCCH.



Conclusiones

- Los principales elementos que se destacan en dicha LOC son:
 - La claridad del mandato asignado.
 - La autonomía que se le confiere para efectos del cumplimiento de su mandato.
 - La prohibición de financiar al Gobierno, sus organismos o empresas.
 - Flexibilidad para definir y ejecutar sus políticas.



Conclusiones

- Si bien la implementación de la LOC no estuvo exenta de controversias, la nueva institucionalidad se ha legitimado y consolidado.
- 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.



Conclusiones

- 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 vigentes.
- Mantener la línea seguida en este último cuarto de siglo es la mejor contribución que el BCCH le puede hacer al desarrollo del país y al bienestar de su población.



UN CUARTO DE SIGLO DE LA LEY ORGANICA DEL BANCO CENTRAL

Enrique Marshall

Vicepresidente
Banco Central de Chile