

M E N S A J E

Ref.: Proyecto de Ley Orgánica
Constitucional del Banco
Central de Chile.

Santiago,

DE : PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

A : EXCMA. JUNTA DE GOBIERNO /

El presente proyecto de Ley Orgánica Constitucional, que se somete a vuestra consideración, tiene por objeto establecer el nuevo ámbito jurídico en que se desenvolverán las actuaciones del Banco Central de Chile en conformidad con las disposiciones de nuestra Carta Fundamental.

1. La Norma Constitucional

La Constitución Política de la República de 1980, en su Capítulo XII, artículos 97 y 98, elevó a rango constitucional al Banco Central, introduciendo con ello una trascendente innovación en nuestra historia constitucional.

En efecto, la fundación y el desarrollo de los bancos centrales es un fenómeno de comienzos del siglo XX, motivado en buena medida por el establecimiento del Banco de la Reserva Federal de los Estados Unidos de América en 1913. Originalmente, estas instituciones estuvieron limitadas por la existencia de un régimen monetario de padrón oro y dirigieron sus actividades, casi exclusivamente, a resguardar a los bancos de los efectos de las recurrentes "corridas" de depósitos observadas en aquella época. Sus verdaderas dimensiones, en cuanto a sus poderes monetarios y cambiarios, han venido a perfilarse y apreciarse sólo en las últimas décadas. Por eso no debe extrañar que dichas instituciones hayan tardado en ser formalizadas en la organización constitucional de sus países. En Chile, por ejemplo, el Banco Central fue fundado el 21 de agosto de 1925, casi a un tiempo con la dictación de la Constitución que nos rigió hasta 1980. Sin embargo, su función rectora sobre la actividad económica se hizo sentir con fuerza sólo a partir de la década siguiente. En la actualidad, es evidente que los gobiernos han adquirido a través de los bancos centrales un poderoso instrumento de regulación y control de la actividad económica.

La elevación del Banco Central a rango constitucional obedece al propósito de buscar fórmulas institucionales que acoten los poderes de que gozan los gobiernos en la adminis-

tración de sus políticas monetarias y fiscales. Así, se propone que los bancos centrales ciñan sus operaciones monetarias a pautas preestablecidas y que los presupuestos públicos no encuentren fáciles expedientes para financiar déficits excesivos.

Esta tendencia mundial responde a una suerte de desencanto con la gestión macroeconómica de los gobiernos durante los últimos 25 años. Luego de la Gran Depresión de la década del 30, se hizo popular en el mundo occidental la visión de que los gobiernos, a través de la administración de sus políticas fiscal y monetaria, podrían darle a las economías un curso estable de crecimiento, libre de las pronunciadas y cíclicas fluctuaciones que las habían caracterizado en los cien años precedentes. Aunque las décadas del 50 y 60 parecieron confirmar esa visión favorable, los años setenta se probaron como una severa desilusión. En efecto, los gobiernos demostraron que las políticas fiscales y monetarias no sólo podían usarse eficazmente para sanos propósitos estabilizadores, sino que también eran poderosas herramientas para una manipulación de la economía con fines electorales. A la postre, la instrumentalización política de los bancos centrales y presupuestos públicos, se ha convertido en una perjudicial fuente de inestabilidad en la actividad económica y de creciente inflación. En los países en desarrollo este fenómeno ha alcanzado a menudo dimensiones graves, dañando no solamente la eficiencia de la economía sino la operación del sistema democrático.

La necesidad de regular constitucionalmente los poderes monetarios del Gobierno se hizo en Chile todavía más evidente que en el resto del mundo por su peculiar historia inflacionaria. En efecto, puesto que todo banco central debe cautelar la estabilidad de la moneda, no hay mejor indicador del desempeño de un banco central que la tasa de inflación observada a lo largo de los años. Entre 1929 - primer año corrido en que hay índice oficial de precios y sólo tres años después de la fundación del Banco Central de Chile - y 1980, la tasa de inflación anual alcanzó un promedio de 36%, variando desde un mínimo de -5%, en 1930, a un máximo de 508%, en 1973. Por eso en 1980 se hizo imperioso enmarcar al Banco Central en un conjunto de normas que, con jerarquía constitucional, orientasen y limitasen su desempeño futuro.

La norma constitucional define al Banco Central como un "organismo autónomo con patrimonio propio, de carácter técnico, cuya composición, organización, funciones y atribuciones determinará una ley orgánica constitucional" (C.P. de la Rep., art. 97). Adicionalmente, dispone la Constitución, que el Banco Central "sólo podrá efectuar operaciones con instituciones financieras", aunque "no podrá otorgar a ellas su garantía" (C.P. de la Rep., art. 98, inciso primero), aún cuando "en caso de guerra exterior o de peligro de ella, que calificará el Consejo de Seguridad Nacional" podrá exceptuarse de la norma anterior (C.P. de la Rep., art. 98, inciso tercero). Finalmente, prohíbe al Banco Central establecer "normas o requisitos diferentes o discriminatorios en

relación a personas, instituciones o entidades que realicen operaciones de la misma naturaleza".

Por mandato constitucional, el Banco Central es, en consecuencia, un órgano autónomo. La Ley Orgánica que determina su organización y el ámbito de sus funciones y atribuciones - las cuales, por su naturaleza tienen que ser exhaustivas - debe circunscribir sus operaciones a aquellas efectuadas con instituciones financieras, prohibirle - salvo excepcionalmente - otorgar financiamiento al Fisco; y evitar que sus acciones resulten discriminatorias. El proyecto de Ley Orgánica Constitucional de que trata el presente mensaje, ateniéndose fielmente a los principios señalados, propone una organización operativa para el Banco Central que conjuga las experiencias nacionales e internacionales en la materia con los requisitos que se prevén para la economía nacional en el futuro.

2. La autonomía del Banco Central

Cabe entender la autonomía del Banco Central, consagrada por nuestra Constitución, en dos sentidos diferentes, pero complementarios. El primero, y más evidente, se refiere a su capacidad para autodeterminar las decisiones técnicas que debe adoptar en el ejercicio de sus atribuciones. A ello se refiere el constituyente cuando le confiere al Banco Central un "carácter técnico" (C.P. de la Rep., art. 97). En efecto, las materias que normalmente tratan los bancos centrales presentan complejas disyuntivas técnicas, - la necesidad de ponderar diferentes opciones para lograr un determinado fin - que son particularmente poco aptas para ser debatidas en otras instancias de la administración del Estado. La autonomía del Banco Central es apropiada para cautelar el carácter técnico de la institución.

Ahora bien, aunque las materias propias de la banca central suelen ser de particular complejidad técnica, no puede desconocerse que otras reparticiones de la Administración Pública también tratan temas de similar contenido. En muchos de esos casos, tales instituciones no gozan de la autonomía establecida en la Constitución y en el presente proyecto para el Banco Central.

La razón es que la autonomía del Banco Central pretende, además de preservar su carácter técnico, darle el nivel necesario para cautelar ciertos valores económicos fundamentales, a saber, la estabilidad de la moneda y del sistema financiero y el normal desenvolvimiento del comercio exterior y las operaciones de cambios internacionales. Como, con frecuencia, los gobiernos se ven obligados a postergar estos trascendentes objetivos por consideraciones más inmediatas, la Constitución dispone que sus políticas sean condicionadas por la existencia de un banco central autónomo.

La autonomía del Banco Central cumple así, en lo económico, un rol semejante a la separación de poderes entre el Ejecutivo y Legislativo en materia política. En tal caso

puede argumentarse que eventualmente habría ventajas de coordinación si se unificase la administración en manos de un poder central. Sin embargo, los beneficios ya experimentados de dividir los poderes y establecer contrapesos, han hecho prevalecer, en definitiva, el principio de la separación de los poderes en materia política.

De manera enteramente semejante, la autonomía del Banco Central para adoptar decisiones en un ámbito predefinido, se constituye en un contrapeso de los poderes del Gobierno en las materias macroeconómicas. En particular, la definición y aplicación de la política fiscal - la determinación del tamaño, la composición del gasto y la estructura de financiamiento - aún cuando se mantiene como responsabilidad exclusiva del Ejecutivo y el Legislativo, pasa a estar condicionada por una administración autónoma de instrumentos tan influyentes sobre el presupuesto fiscal como las políticas monetaria, cambiaria y de deuda externa. Del mismo modo, las entidades públicas encargadas de fiscalizar a los mercados financieros y de capitales, deben coordinarse con el Banco Central, el cual, cautelando la estabilidad económica global, establecerá normas y regulaciones relativas a esos campos.

La aspiración de constituir en Chile un banco central independiente de la instrumentalización gubernamental es de larga data. La Misión Kemmerer, que en 1925 propuso los lineamientos bajo los cuales se fundó el Banco Central de Chile, expresaba en su informe que en "banqueros, hombres de negocios, funcionarios del Gobierno y otras personas idóneas, ha podido advertir que hay en el público un temor muy extendido y arraigado con respecto al éxito del Banco central; es el temor de que el Banco quede sometido a las influencias ilegítimas de parte del Gobierno y de que a la postre vaya a la ruina por la intromisión indebida de la política contingente en las decisiones técnicas que le corresponde adoptar, temor plenamente justificado por la historia bancaria de muchas naciones americanas".

A fin de precaver tales dificultades, la primera ley orgánica del Banco estableció que su órgano directivo - directorio - estuviera compuesto de 10 miembros, sólo 3 de los cuales serían nombrados por el Ejecutivo y los restantes 7 provendrían de variados orígenes. Además, estipuló estrictas incompatibilidades para el cargo de director, tales como la calidad de miembro del Congreso u otros cargos de la administración pública.

En las décadas sucesivas modificaciones legales desdibujaron los propósitos anteriores, sometiendo al Banco Central a una estricta dependencia del Gobierno. Así, por Ley N° 8.707, de 1946, se agregaron cuatro directores designados por el Congreso Nacional al Directorio del Banco. El DFL N° 106, de 1953, que aprobó la segunda ley orgánica del Banco Central, eliminó su autonomía en el manejo monetario, al quedar el Banco obligado a descontar determinados documentos de deuda pública. El DFL N° 247, de 1960, tercer ley orgá-

nica, concentró de hecho las facultades directivas del Banco en su Comité Ejecutivo, cuya subordinación a las instrucciones del Ejecutivo se hizo evidente. Finalmente, el DL N° 1.078, de 1975 - cuarta ley orgánica - estableció al Consejo Monetario como órgano directivo máximo del Banco, el cual quedó integrado, exclusivamente, por Ministros de Estado y otros funcionarios de la exclusiva confianza del Presidente de la República.

Aunque la experiencia internacional en la materia es variada, se observa que los países industrializados y con mejor desempeño macroeconómico - Alemania, Estados Unidos, Japón y Suiza - tienen todos un alto grado de autonomía en sus bancos centrales. Son frecuentes, sin embargo, incluso en los casos señalados, los mecanismos de información y de consulta con el Ejecutivo, los poderes de veto en ciertas materias y otras fórmulas para contrabalancear los poderes conferidos a los bancos centrales.

El presente proyecto de ley, acogiendo el mandato constitucional en cuanto a la autonomía del Banco Central, establece las normas referentes a la generación de las autoridades, su coordinación con el Ejecutivo, su responsabilidad ante otros poderes y su fiscalización.

Autonomía y generación de autoridades.- El máximo órgano directivo del Banco será su Consejo, formado por cinco miembros, incluidos entre éstos el Presidente y el Vicepresidente del Banco. Todos los consejeros serán nombrados por el Presidente de la República, previa aprobación del Senado. Los miembros del Consejo durarán diez años en sus cargos, pudiendo ser designados por nuevos períodos. El Presidente del Banco será designado por el Presidente de la República de entre los consejeros y durará cinco años en su cargo (o el período que le reste como consejero) pudiendo ser designado por nuevos períodos. El Presidente podrá ser removido por el Senado previa solicitud de a lo menos tres miembros del Consejo. El Presidente y los demás consejeros serán cargos de dedicación exclusiva, quedarán sujetos a estrictas incompatibilidades y podrán ser objeto de acusación ante la Corte de Apelaciones de Santiago, en caso de contravenir alguna de las disposiciones establecidas en tal sentido.

El mando superior de la institución queda, entonces, en manos de un órgano colegiado, el Consejo. Sus miembros se renuevan parcialmente en el tiempo, lo cual le asegura continuidad a las políticas dictadas por el Consejo. En condiciones normales a lo largo de cada período presidencial - que dura ocho años - no alcanza a renovarse la totalidad del Consejo, lo cual asegura una representación más amplia de puntos de vista dentro del Consejo. La estructura de poderes al interior del Banco está cuidadosamente equilibrada. El Consejo determina las políticas a seguir y designa al Vicepresidente (de entre sus miembros) y al Gerente General. El Presidente, el Vicepresidente y el Gerente General conforman el Comité Ejecutivo, llamado a poner en aplicación

las políticas del Consejo. El Presidente es ejecutivo máximo y representante de la institución. Los consejeros pueden supervisar la ejecución de sus políticas no sólo a través de su participación indirecta en el Comité Ejecutivo, sino exigiendo al Presidente información o cuenta periódica u ocasional, demandando la publicación de sus acuerdos y - con el acuerdo de tres de ellos - solicitando eventualmente al Senado la remoción del Presidente.

La importancia que el proyecto concede al rol de los consejeros ha hecho desestimar la opción de darles a éstos, la representación de intereses u organismos sectoriales. Dicha fórmula, aún cuando apropiada para la conformación de amplias asambleas que se limiten a definir pautas generales, resulta claramente improcedente para un Consejo de las características de aquel propuesto en el proyecto.

Autonomía y coordinación con el Ejecutivo.- A fin de asegurar la existencia de una adecuada coordinación entre el Banco y el Ejecutivo, representado éste por el Ministerio de Hacienda, el proyecto consulta las siguientes disposiciones:

- a) el Banco queda obligado a mantener permanentemente informado al Presidente de la República, a través del Ministro de Hacienda, respecto de sus políticas.
- b) el Ministro de Hacienda, o quien lo represente, puede asistir a las sesiones del Consejo con derecho a voz.
- c) el Ministro de Hacienda puede suspender, sólo hasta por 15 días, la aplicación de un acuerdo del Consejo, cuando estime lesiona el Presupuesto de la Nación o la marcha de la economía nacional, salvo que a lo menos cuatro consejeros insistan en su aplicación.
- d) en el establecimiento de determinadas restricciones cambiarias excepcionales, el Ministro de Hacienda puede ejercer veto.

Las facultades c) y d) son de la máxima importancia. La facultad c) tiene precedentes en la legislación alemana y tiene la virtud de obligar al Banco Central a dialogar con el Ejecutivo antes de adoptar determinados acuerdos de gran trascendencia, si desea evitar los inconvenientes asociados a la suspensión. El poder final de decisión reside en este caso en el Banco Central. En cambio la facultad d) dispone un poder de veto de parte del Ejecutivo al establecimiento de determinadas restricciones cambiarias, que el proyecto define como de excepción. Esta facultad se funda en el profundo impacto que pueden tener ciertas restricciones cambiarias sobre el quehacer nacional.

Autonomía y responsabilidad.- El proyecto de ley obliga al Banco a informar al Ministro de Hacienda y al Senado. El Consejo del Banco deberá remitir al Ministro de Hacienda

y al Senado un informe acerca de las políticas y programas que aplicará el año siguiente, indicando los efectos que ellos puedan producir en las principales partidas de los estados financieros del Banco, proyectadas para ese período. Al término del ejercicio, el Banco deberá publicar sus estados financieros y una memoria en la que haga mención a la ejecución de las políticas y programas antes proyectados.

La opinión pública, entonces, se informa - a través del Senado - de los planes y la gestión del Banco. Si el Senado y la opinión pública asumen cabalmente la función de control que se deriva de esta disposición, la práctica que ella establece puede transformarse en una provechosa instancia de debate público sobre las políticas monetaria, financiera y cambiaria, complemento lógico a la discusión presupuestaria habitual.

Adicionalmente, el Banco queda obligado a publicitar cualquier acuerdo que, a juicio de al menos un consejero, sea de interés general.

Autonomía y fiscalización.- En la actualidad el Banco es fiscalizado por la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras. Dado que dicho organismo se especializa en la supervigilancia de bancos comerciales y afines y, además, depende del Ejecutivo, el proyecto plantea excluir al Banco de tal fiscalización. En cambio, propone que sus estados financieros sean publicados en conjunto con la opinión de auditores externos, emitida de acuerdo a los principios contables generalmente aceptados.

3. Ambito de sus operaciones y funciones

El Banco Central de Chile nació con el objeto de regular el circulante y preservar la estabilidad de la moneda nacional, definida ésta en términos de su precio en oro, conforme al régimen de padrón oro imperante. El decreto ley N° 486, de 1925, le confirió al Banco Central el monopolio de la emisión de dinero, pero, de acuerdo al objetivo antes enunciado, la emisión quedó constreñida a las operaciones de compra y venta de oro y divisas y el redescuento de documentos de crédito interno quedó estrictamente restringido.

Esta concepción perdió validez en las décadas siguientes, cuando la Gran Depresión obligó a abandonar el régimen de padrón oro. El Banco Central asumió entonces un rol monetario más activo. En 1953 se dictó su segunda ley orgánica, la cual consagró como su objetivo "propender al desarrollo ordenado y progresivo de la economía nacional mediante una política monetaria y cambiaria que, procurando evitar tendencias inflacionarias o depresivas permita el mayor aprovechamiento de los recursos productivos del país". El énfasis pasó así desde la estabilidad monetaria al pleno empleo de los recursos productivos, sólo que, "procurando evitar tendencias inflacionarias".

La tercera ley orgánica del Banco, dictada en 1960, extendió las facultades del Banco al campo financiero, permitiéndole fijar encaje y regular la distribución del crédito. Además, de conformidad al DFL N° 250, del mismo año, se fusionaron el Banco Central y la Comisión de Cambios Internacionales que, desde su creación en 1931, bajo el nombre de Comisión de control de Operaciones de Cambios, regulaba el comercio exterior y las operaciones de cambio. El Comité Ejecutivo del Banco quedó así facultado para dictar normas generales aplicables al comercio de exportaciones e importaciones y a las operaciones de cambios internacionales.

La cuarta ley orgánica, de 1975, definió al Banco como organismo de derecho público y le prohibió realizar operaciones de crédito con personas distintas a las instituciones financieras y el Fisco. La definición introducida en la Constitución es congruente, en este aspecto, con la ley orgánica de 1975.

El presente proyecto establece como objeto del Banco "propender al desarrollo ordenado y progresivo de la economía nacional", para cuyo efecto señala que "deberá velar por la estabilidad de la moneda y del sistema financiero y promover el normal desenvolvimiento del comercio exterior y las operaciones de cambios internacionales". Agrega el proyecto que, en el ejercicio de sus atribuciones, el Banco deberá siempre "velar por la vigencia de la libertad de comercio".

Siguiendo el mandato constitucional, el proyecto circunscribe el ámbito de las operaciones del Banco a las instituciones financieras. A fin de no entorpecer el desarrollo del mercado de capitales éstas son definidas en forma amplia como "aquellas entidades sujetas a la fiscalización de un organismo del Estado y autorizadas por ley para captar fondos del público y para colocarlos en el mismo o invertirlos en el mercado de capitales". Esta acepción amplia obedece al objetivo de no entorpecer operativamente el desarrollo de instituciones financieras no bancarias, tales como fondos de pensiones, fondos mutuos, agencias de valores, etc. de creciente importancia tanto en el mercado de capitales nacional como internacional.

Las principales atribuciones del Banco Central pueden agruparse en: (a) la regulación de la cantidad de dinero en circulación; (b) la realización de operaciones de apoyo a instituciones financieras determinadas, cuando la estabilidad del sistema financiero así lo exija; (c) la dictación de regulaciones financieras; y (d) la dictación de regulaciones en materia cambiaria.

- a) Regulación de la cantidad de dinero en circulación.— El proyecto establece el monopolio del Banco Central en la emisión de billetes y acuñación de monedas y dispone las operaciones de crédito interno que, con fines de regulación monetaria y con carácter general, el Banco queda facultado para efectuar operaciones tales como, otorgar líneas de crédito,

adquirir documentos, aceptar depósitos, realizar operaciones de mercado abierto y establecer encajes.

- b) Apoyo a instituciones financieras para cautelar la estabilidad del sistema financiero.- Se autoriza al Banco Central para conceder apoyos de liquidez a entidades que enfrenten dificultades de caja calificadas de transitorias y cuya eventual falencia afecte la estabilidad del sistema financiera. Dicho precepto recoge la teoría y la práctica de la banca central desde la fundación del Banco de la Reserva Federal de los Estados Unidos de América en 1913 hasta la fecha. La facultad para renovar estos préstamos - transcurridos 90 días - está supeditada a la aprobación de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, porque hace presumir eventual insolvencia. El proyecto faculta también al Banco Central para que, en caso de insolvencia de una institución financiera, actúe en conformidad a lo dispuesto en los artículos 120, 129 y Título XV de la Ley General de Bancos.
- c) Regulaciones del Sistema Financiero.- En su calidad de responsable de la estabilidad monetaria y financiera, el proyecto le confiere al Banco Central atribuciones para dictar normas aplicables a los bancos y sociedades financieras en lo referente a captaciones de fondos del público, cobro de comisiones e intereses, otorgamiento de avales y fianzas y relaciones que deben guardar sus operaciones activas y pasivas. Le da también facultades para establecer normas en cuanto a tarjetas de crédito, sistemas de reajuste e inversiones de las Administradoras de Fondos de Pensiones. Las facultades anteriores están todas contenidas en la ley orgánica actualmente vigente, aunque algunas en el proyecto en comento presentan modificaciones. En particular, la facultad del Banco para determinar los sistemas de reajuste de las operaciones de dinero queda circunscrita a aquellas realizadas por el sistema financiero y las que involucren la emisión de instrumentos de oferta pública.
- d) Regulación de la operaciones de cambios internacionales.- El proyecto define a las operaciones de cambios de manera amplia, incluyendo los pagos de importaciones y exportaciones y la compraventa o transacción de moneda extranjera o documentos expresados en moneda extranjera, aunque no importen traslado de fondos al exterior o no se efectúen en divisas. Establece la libertad para realizar operaciones de cambios internacionales, aunque faculta al Banco Central para introducir ciertas limitaciones y restricciones. Estas se refieren a la prohibición de efectuar determinadas operaciones al margen de lo que denomina el "mercado cambiario formal" - conformado por bancos y otras personas autorizadas por el

Banco -, la regulación de tales operaciones y, con carácter de excepción, la facultad para suspender, restringir o someter a autorización previa a determinadas operaciones. Esta última facultad puede aplicarse sólo en forma transitoria y exige una tramitación de excepción, que incluye el veto del Ejecutivo anteriormente mencionado.

Las atribuciones del Banco Central en materia cambiaria nacen de su íntima relación con las materias monetarias en una economía abierta al exterior como la chilena. La interrelación entre las materias monetaria y cambiaria se ha apreciado crecientemente en el mundo. En Chile tal concepto se haya presente en la legislación del Banco Central desde 1960.

El proyecto en comento introduce, sin embargo, profundas modificaciones en la legislación de 1960 relativas a esta materia. En primer lugar, autoriza las operaciones de cambio en general y le confiere al Banco Central atribuciones para prohibir, restringir o regular algunas en particular. Esto invierte la situación actual en la que toda la operación no expresamente permitida está prohibida. En segundo lugar, establece una jerarquía de las normas susceptibles de ser aplicadas, siendo algunas de carácter permanente y otras de tipo transitorio. Estas últimas quedan sujetas a veto del Ministro de Hacienda en su renovación. Finalmente, en materia de comercio exterior circunscribe las atribuciones del Banco Central a la regulación y control de los retornos de las exportaciones y coberturas de importaciones tanto de bienes y servicios, dejando al margen de su competencia cualquiera otras funciones en la política de comercio exterior que de otro modo pudieren encomendarsele. El proyecto importa la derogación del D.S. N°471, de 1977, conocido como "Ley de Cambios".

4.- Restricción al financiamiento del sector público

La Constitución, además de establecer la autonomía del Banco Central, toma una providencia adicional, prohibiéndole conceder créditos "directos o indirectos" al Estado, excepto en "caso de guerra exterior o peligro de ella".

La norma constitucional persigue separar tajantemente, la administración del Estado de la conducción de la política monetaria. La prohibición de financiar al sector público que tiene el Banco Central, complementa y refuerza su autonomía. Por otra parte, el sector público queda obligado a financiar sus operaciones con sus ingresos y mediante la obtención de créditos internos o externos.

Un propósito semejante contemplaba la primer ley orgánica del Banco Central de Chile, al establecer que los créditos concedidos por el Banco a las instituciones que conforman el sector público no debían exceder del 20% de su capital y reservas, además de que cada préstamo requería el acuerdo de a lo menos 6 de los 10 directores del Banco.

Agregaba la ley que, con la aprobación de 8 directores, el límite de préstamos al sector público podía ser alzado por 3 meses desde 20% a 30%.

Como aconteció con otras disposiciones de la referida ley orgánica, estas limitaciones fueron objeto de enmiendas, primero, y eliminadas, más tarde, en las sucesivas reformas que experimentó nuestra legislación de banca central. Como se señaló, desde 1953 el Banco Central no sólo fue autorizado para sobrepasar los márgenes indicados, sino que también quedó obligado para - por la vía del descuento de documentos emitidos por la Caja Autónoma de Amortización de la Deuda Pública - cubrir los déficits de caja del Fisco.

Como ha quedado demostrado en numerosos estudios del período, la principal causa de la expansión monetaria y crediticia pasó a ser el financiamiento fiscal. En los años 1971-73 tal situación alcanzó ribetes extremos, cuando el Banco Central debió cubrir los masivos déficits, no sólo del Fisco, sino que también de la recién establecida Area de Propiedad Social. Como es sabido, la excesiva expansión monetaria se traduce inevitablemente en alzas de precios. La historia inflacionaria de 1940-80 está íntimamente ligada al financiamiento fiscal de la vía monetaria.

Tal expediente de financiamiento fiscal, al causar inflación, no sólo provoca serias distorsiones en el sistema de precios y el funcionamiento de la actividad económica, sino que, de hecho, se constituye en un impuesto que, previa aprobación legislativa, grava mediante el deterioro de su poder adquisitivo a los tenedores de dinero y cuentas por cobrar pactadas en términos nominales. La prohibición constitucional al financiamiento fiscal vía emisión es, en consecuencia, una eficaz protección de la atribución exclusiva del Poder Legislativo para establecer el monto y la distribución de los impuestos.

5. El principio de no discriminación

La norma constitucional establece, finalmente, la sujeción del Banco Central al principio de no discriminación. Esto significa que en sus acuerdos no podrá establecer normas o requisitos que signifiquen tratamientos diferentes o discriminatorios entre las "personas, instituciones o entidades que realicen operaciones de la misma naturaleza".

El concepto anterior es una aplicación del principio de "igualdad ante la ley", piedra angular de una sociedad libre. Debe entenderse, por cierto, que la aplicación de este principio general no impide que, en casos particulares, se reconozcan diferencias no arbitrarias.

Los tratamientos discriminatorios pueden importar ya sea la destinación de recursos del Banco Central a determinadas personas o entidades, sin justificación, o bien, la dictación de regulaciones que favorezcan arbitrariamente a unos en desmedro de otros. En cuanto a lo primero, de

Agregaba la ley que, con la aprobación de 8 directores, el límite de préstamos al sector público podía ser alzado por 3 meses desde 20% a 30%.

Como aconteció con otras disposiciones de la referida ley orgánica, estas limitaciones fueron objeto de enmiendas, primero, y eliminadas, más tarde, en las sucesivas reformas que experimentó nuestra legislación de banca central. Como se señaló, desde 1953 el Banco Central no sólo fue autorizado para sobrepasar los márgenes indicados, sino que también quedó obligado para - por la vía del descuento de documentos emitidos por la Caja Autónoma de Amortización de la Deuda Pública - cubrir los déficits de caja del Fisco.

Como ha quedado demostrado en numerosos estudios del período, la principal causa de la expansión monetaria y crediticia pasó a ser el financiamiento fiscal. En los años 1971-73 tal situación alcanzó ribetes extremos, cuando el Banco Central debió cubrir los masivos déficits, no sólo del Fisco, sino que también de la recién establecida Area de Propiedad Social. Como es sabido, la excesiva expansión monetaria se traduce inevitablemente en alzas de precios. La historia inflacionaria de 1940-80 está íntimamente ligada al financiamiento fiscal de la vía monetaria.

Tal expediente de financiamiento fiscal, al causar inflación, no sólo provoca serias distorsiones en el sistema de precios y el funcionamiento de la actividad económica, sino que, de hecho, se constituye en un impuesto que, previa aprobación legislativa, grava mediante el deterioro de su poder adquisitivo a los tenedores de dinero y cuentas por cobrar pactadas en términos nominales. La prohibición constitucional al financiamiento fiscal vía emisión es, en consecuencia, una eficaz protección de la atribución exclusiva del Poder Legislativo para establecer el monto y la distribución de los impuestos.

5. El principio de no discriminación

La norma constitucional establece, finalmente, la sujeción del Banco Central al principio de no discriminación. Esto significa que en sus acuerdos no podrá establecer normas o requisitos que signifiquen tratamientos diferentes o discriminatorios entre las "personas, instituciones o entidades que realicen operaciones de la misma naturaleza".

El concepto anterior es una aplicación del principio de "igualdad ante la ley", piedra angular de una sociedad libre. Debe entenderse, por cierto, que la aplicación de este principio general no impide que, en casos particulares, se reconozcan diferencias no arbitrarias.

Los tratamientos discriminatorios pueden importar ya sea la destinación de recursos del Banco Central a determinadas personas o entidades, sin justificación, o bien, la dictación de regulaciones que favorezcan arbitrariamente a unos en desmedro de otros. En cuanto a lo primero, de

acuerdo al presente proyecto, y como se señaló más arriba, el Banco queda obligado a presentar anualmente tanto al Ministerio de Hacienda como al Senado un detalle de sus programas y políticas para el ejercicio presente y una Memoria dando cuenta de la ejecución de ellos en el ejercicio anterior. Esta información contiene también antecedentes contables acerca de los estados financieros proyectados y efectivos. La transparencia informativa que se deriva de estas disposiciones debe limitar la capacidad del Banco Central para distribuir sus recursos con criterios no debidamente fundados.

En cuanto a las atribuciones normativas del Banco, su obligación de dar publicidad a sus acuerdos de carácter general y los procedimientos de reclamo estipulados, mantienen en lo fundamental lo dispuesto en la legislación vigente.

Saluda a V.E.,

AUGUSTO PINOCHET UGARTE
General de Ejército
Presidente de la República

Comisión de Bulnes
Banco Central.