

CAPÍTULO VIII

EL BANCO EN 1946-1952: INFLACIÓN DE 20% E INFLUENCIA DEL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

Este capítulo se inicia con la contextualización política y económica del período 1946-1952. Esta última tuvo como característica fundamental la consolidación de una tasa inflacionaria de dos dígitos, registrándose siete años consecutivos con una tasa media de inflación anual de aproximadamente 20%.

En la segunda parte se trata el gradual pero creciente predominio de las ideas que el Fondo Monetario Internacional (FMI) empezaba a promover entre sus países miembros. En particular, la influencia en Chile y en el Banco Central se manifestó inicialmente en los intentos por dismantelar la red de controles administrativos instalados en los mercados cambiarios, los cuales funcionaban con fuertes distorsiones y escasa integración al resto de los mercados.

En la tercera sección se destacan las serias dificultades que continuó enfrentando el directorio del Banco para formular una política monetaria razonablemente estable y eficiente, en especial cuando los ministros de Hacienda, frecuentemente cambiados, no respetaban su independencia.

El tratamiento por separado de las políticas cambiaria y monetario financiera en las secciones dos y tres no debe interpretarse como que ambos temas estuvieran por completo disociados, pero la imposición de generalizados y estrictos controles cambiarios, además de las frecuentes ambivalencias sobre quién era el responsable final de cada una de ambas políticas hizo aconsejable tratarlos por separado.

1. CONTEXTO POLÍTICO Y ECONÓMICO

Entorno político e internacional

Al comenzar el año 1946 renunció, por motivos de salud, el presidente Juan Antonio Ríos, falleciendo pocos meses después. Asumió en calidad de vicepresidente Alfredo Duhalde, político del ala derechista del partido Radical, quien encabezó el gobierno mientras se convocaba a nuevas elecciones. Fue durante ese período de transición que ocupó la cartera de Hacienda, entre septiembre y noviembre, quien ejercía la gerencia general del Banco, Arturo Maschke. Con anterioridad había ejercido el cargo Pablo Ramírez, director del Banco Central, designado por Ríos en mayo de 1945, hasta agosto de 1946.

Cuando Gabriel González Videla asumió el mando, en noviembre de 1946, se dio comienzo al que sería el tercer y último gobierno encabezado por políticos del partido Radical. En la elección de septiembre González Videla, apoyado por radicales y comunistas había alcanzado algo más de 40% de los votos; Eduardo Cruz-Coke, por los conservadores casi 30%; Fernando Alessandri, del partido Liberal, un poco más de 27% y el socialista Bernardo Ibáñez, 2,5%. De acuerdo con la Constitución, si ningún candidato obtenía el 50% más uno de la votación popular, el Congreso Pleno debía decidir entre las dos más altas mayorías. El candidato triunfador debió negociar con los partidos de derecha, pues requería sus votos para obtener la ratificación parlamentaria¹.

Al asumir el gobierno, González Videla contaba con el apoyo de radicales, socialistas, comunistas y otros partidos menores. El inicio de su mandato fue complejo políticamente. Intentó gobernar con una combinación de partidos de derecha, radicales y comunistas, comprometido con estos últimos por su apoyo en las elecciones. Sin embargo, a los pocos meses se produjeron insalvables discrepancias con los comunistas, quienes, expulsados del gobierno, reaccionaron tomando el liderazgo de una fuerte agitación social, a través de los principales sindicatos, donde tenían una considerable fuerza.

1. Para más detalles de esta elección véase Salas Fernández, Sergio. "La elección presidencial de 1946". En: San Francisco y Soto (eds.). *Op. cit.*, pp. 207-242.

La situación social se deterioró a tal punto que el gobierno terminó declarando fuera de la ley al partido Comunista —con la denominada Ley de Defensa de la Democracia, también conocida como “ley maldita”— y rompiendo relaciones diplomáticas con los países del bloque soviético. A mediados de 1947 se designó un gabinete que se apellidó “de Concentración Nacional”, donde tuvieron mayoría, además de los radicales, los partidos Liberal y Conservador. El ministro de Hacienda de ese gabinete fue el ingeniero y dirigente empresarial Jorge Alessandri, hijo del ex presidente Arturo Alessandri, quien estuvo a cargo de la cartera de Hacienda por más de dos años, período inusualmente largo en esa época. Aunque el ministro se declaraba políticamente independiente, se le consideraba ligado a los partidos de derecha.

La acción de poner a los comunistas fuera de la ley no trajo la mayor tranquilidad social que se esperaba. La persistente y creciente inflación y consecuente deterioro en las remuneraciones reales daban motivos para frecuentes huelgas y protestas, no pocas veces acompañadas de violentas manifestaciones. El programa de relativa austeridad que intentó imponer el ministro Alessandri, que incluía reajustes de sueldos y salarios inferiores al alza del costo de la vida, intensificó las presiones sobre el presidente. Su propio partido, el Radical, amenazó con quitarle el apoyo y prácticamente lo obligó a reestructurar su gabinete. En febrero de 1950, después de un breve período de un equipo ministerial de transición —en el cual ocupó la cartera de Hacienda, por segunda vez, Arturo Maschke, por aproximadamente veinte días— se designó un gabinete que se conoció como el “de Sensibilidad Social”, el cual excluyó a los partidos de derecha. Esta combinación de gobierno acompañó a González Videla hasta el término de su período, en noviembre de 1952, aunque entre los ministros se sucedieron frecuentes cambios. En el caso de la cartera de Hacienda, hubo nada menos que cuatro nuevos ministros en dos años y medio, de los cuales dos, Carlos Vial y Germán Picó, eran directores del Banco en el momento de ser designados. Con todo, la labor del gobierno bajo la nueva combinación de partidos tampoco resolvió la crisis política. Surgieron divisiones al interior de los grandes partidos, lo que, sumado a un creciente desprestigio de la actividad política, dificultaba la mantención de coaliciones relativamente estables.

En el contexto internacional, cabe recordar que en este período se produjo el comienzo de la guerra fría, la cual fue perfilando dos bloques de países encabezados por las dos superpotencias, Estados Unidos de Norteamérica y la Unión Soviética, que de alguna manera intentaban alinear con ellos a los menos involucrados. La influencia ideológica, entre otros efectos, se dejó sentir fuerte en Chile. Por otra parte, el inicio y desarrollo de la guerra de Corea, entre 1950 y 1953, también tuvo un impacto importante en nuestro país, especialmente a través de las políticas estadounidenses de fijación de precios máximos a los productos calificados como “materiales estratégicos”, entre los cuales se incluía al cobre.

Asimismo, en el ámbito internacional de la posguerra fue relevante para Chile, así como para un gran número de países, la creación de un grupo de organismos de cooperación internacional, entre los cuales destacó, particularmente desde el punto de vista del Banco Central, el Fondo Monetario Internacional (FMI), al cual el país adhirió desde su fundación. Aunque el organismo, identificado con el bloque occidental, no gozaba de simpatías entre los partidos de la izquierda chilena, el Congreso Nacional, por medio de la Ley 8.403, publicada el 29 de diciembre de 1945, facultó al Presidente de la República “para suscribir los convenios que crean el Fondo Monetario Internacional y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento”².

El FMI fue el organismo nacido de las extensas discusiones sobre el sistema monetario internacional que regiría después de la guerra, cuando ya el padrón oro estaba descartado y se deseaba evitar un retorno a la fuerte contracción del comercio mundial que se produjo durante y después de la Gran Depresión. Con bastante rapidez su opinión se hizo respetada a nivel de la comunidad financiera mundial, de manera que los países con dificultades de balanza de pagos necesariamente debían recurrir a su asesoría para obtener una especie de certificado de buena conducta ante quienes podían proveer recursos externos.

2. *BMBC*, diciembre de 1946, p. 251.

La evolución macroeconómica

Pocos días antes de que Arturo Maschke terminara su primer período a cargo del Ministerio de Hacienda, en octubre de 1946, hizo una presentación ante la Comisión Mixta de Presupuestos del Congreso Nacional para “exponer con toda claridad y sinceridad nuestra actual situación económica y financiera”. Esta realidad, a su juicio, se caracterizaba por los siguientes aspectos básicos: creciente déficit de la hacienda pública; aumento extraordinario de las emisiones del Banco Central, debido en gran parte a operaciones a favor del fisco; expansión muy intensa y excesiva de los créditos bancarios; producción minera interrumpida por las frecuentes huelgas, con tendencia a la baja; incremento relativamente insignificante de la producción fabril; producción insuficiente de artículos alimenticios; intensa alza de los precios al por mayor y del costo de la vida; espiral constante entre salarios, sueldos y precios en medio de intensa agitación social, y pasividad de la balanza de pagos y marcada escasez de divisas.

En la prensa también se hacían comentarios pesimistas, enfatizando el debilitamiento en el liderazgo del Banco:

“el Gobierno no es capaz de resistir la presión de los partidos —y ahora de las masas populares— cuyas exigencias significan gastos sin límites y un crecimiento indefinido de la burocracia. El Banco Central no es capaz tampoco de hacer frente al Gobierno, cuando éste llega a colocarse en una situación sin otra salida que la prensa de billetes”³.

El directorio comentó in extenso la exposición del gerente general y ex ministro, en particular cuando se refería al “extraordinario incremento de las emisiones del Banco” durante el primer año de posguerra. Se destacaban las palabras de Maschke:

“Cabe recordar que la creación inorgánica de papel moneda ocasiona los más dolorosos y trágicos trastornos,

3. Daniel Armanet, “La economía dirigida: manejo del Banco Central” (editorial), Diario *El Mercurio*, Santiago, 22 de octubre de 1946.

que muchas veces el mundo ha presenciado hasta tocar los límites del desastre. En nuestro país se comenzó con leyes de fomento de la producción, plausibles en su objetivo, se siguió con el financiamiento de servicios públicos y necesidades fiscales, y en los últimos tiempos, se ha llegado al absurdo de conceder anticipos sobre futuros aumentos de sueldos mediante emisiones. Es ésta una pendiente temeraria, que nos puede conducir a consecuencias irreparables⁴.

Estas evidencias de cómo se apreciaba el momento económico que vivía el país al asumir el gobierno de González Videla no dejaban espacio para el optimismo. En efecto, los años que siguieron fueron de escaso crecimiento, una inflación creciente y un empeoramiento significativo de la situación de balanza de pagos.

La tasa acumulativa anual de crecimiento del PIB en los siete años analizados se ha estimado, según estudios posteriores, en 3,8%, aunque con un amplio rango de variación (anexo II, gráfico 8). Las fuertes fluctuaciones de un año a otro ponían de manifiesto la debilidad de la economía chilena, que estaba sujeta a los efectos multiplicados de variaciones en los términos de intercambio, en particular el precio del cobre, las fluctuaciones de la producción en los sectores agrícola y minero, además del fuerte impacto de las erráticas políticas de gasto público.

La inflación anual, entre fines de 1945 y fines de 1952, pareció consolidarse en un nivel significativamente superior al de cualquier período previo. El Índice del Costo de la Vida aumentó a una tasa anual de 20%, con cifras de dos dígitos que pasaron a tener un carácter casi permanente (anexo II, gráfico 1). Las causas de este fenómeno fueron variadas.

El Banco destacaba la alta correlación que se observaba entre las variaciones de precios y de los medios de pago. Se recordaba que, finalizada la guerra, también había terminado el fenómeno de la abundancia de dólares y con ello habían cesado las emisiones por

4. *BMBC*, octubre de 1946.

concepto de aumento de reservas del Banco Central. Sin embargo, no se había detenido la expansión de los medios de pago, pues pronto retornó como fuente principal de emisión el incremento del crédito interno. Entre fines de 1945 y 1952, la emisión se multiplicó más de cuatro veces, lo que representaba una variación media anual superior a 30%. En los primeros años del período, la emisión se originó fundamentalmente en la expansión de las colocaciones destinadas a atender los redescuentos a los bancos comerciales, los descuentos directos al público y, en menor grado, al fisco y las entidades oficiales. En la segunda mitad del sexenio, en cambio, el financiamiento al sector público fue el principal causante de la emisión. En 1952, casi tres cuartas partes de la emisión total estuvieron constituidas por los préstamos al fisco. La expansión monetaria del período se podía apreciar también en el aumento de algo más de 200% de las colocaciones en moneda corriente del sistema bancario —consecuencia del mayor volumen de redescuentos— y de cerca de 240% en el total del circulante.

También se sostenía que otra causa de la inflación provenía de que, al finalizar el conflicto mundial, los precios de las importaciones habían aumentado considerablemente, por la extraordinaria demanda creada por las nuevas condiciones de la posguerra. Además, el Banco explicaba que la espiral salarios-precios había empezado a girar con una aceleración cada vez mayor, impulsada por las generosas políticas de reajustes de remuneraciones.

En el sector externo, desde el año 1946 comenzó a apreciarse que la experiencia del cuatrienio 1942-1945, con abundancia relativa de dólares y acumulación de reservas del Banco, había sido excepcional. Al finalizar la guerra resurgió con fuerza el cuello de botella que se manifestaba en la necesidad de controlar estrictamente las importaciones, ante montos muy limitados de divisas extranjeras. Ya en 1947 fue necesario recurrir a la utilización de fondos de emergencia para financiar importaciones de primera necesidad. Como se explicaba en la *Memoria* de 1947: “Ya a fines del primer semestre del año pasado, el Banco Central había adelantado, a petición del gobierno, una suma de US\$9 millones de sus reservas propias, que fueron destinados al pago y retiro de las aduanas de algunas mercaderías de primera necesidad [...]”.

En los años siguientes, la baja en el precio del cobre, unida a un pobre desempeño de las otras exportaciones, disminuyó aún más la capacidad de importación del país. Se hizo inevitable introducir controles más drásticos para reducir los egresos de divisas, además de recurrir a un monto limitado de préstamos externos. El retraso cambiario se fue haciendo insostenible y solo en la segunda mitad del período se tomaron algunas medidas para corregirlo, con pasos hacia la unificación del mercado de cambios, las que, sin embargo, resultaron insuficientes.

Vaivenes políticos y las autoridades del Banco

En noviembre de 1946 renunció a la presidencia del Banco Enrique Oyarzún, quien había completado seis años en el cargo. En la misma sesión en la que el directorio aceptó esta renuncia, se eligió por unanimidad a Manuel Trucco, quien era el candidato propuesto por el nuevo gobierno. La prensa, equivocadamente, no hacía referencia a que su elección había sido hecha por el Consejo del Banco, sino que lo consideraba designado por el gobierno, lo cual, en el fondo, no estaba lejos de lo que realmente había sucedido. Sin perjuicio de ello, se manifestaba complacencia y respeto por la persona elegida:

“queremos referimos a don Manuel Trucco, en cuyas manos nuestro Primer Mandatario ha entregado la presidencia del Banco Central [...] Designaciones como la de don Manuel Truco para llenar puestos públicos de alta responsabilidad en la Administración que se inicia alientan la confianza de la ciudadanía independiente y de los hombres de trabajo”⁵.

Pocas semanas después de haber asumido Manuel Trucco, se produjo una sorpresiva renuncia a sus cargos del propio Trucco y del gerente general Maschke, como consecuencia de un episodio que fue considerado un desaire del gobierno al directorio del Banco. En efecto, se consideró una descortesía que el Presidente de la República hubiese

5. “Presidencia del Banco Central”. Diario *El Mercurio*, Santiago, 13 de noviembre de 1946.

designado a Hermann Max, jefe de la Sección de Investigaciones Económicas, como representante del Banco en el recientemente creado Consejo Nacional de Economía, sin respetar la previa designación que había hecho el directorio en la persona de Arturo Maschke. A juicio de Trucco, el mencionado desaire “amengua el prestigio y la respetabilidad de que debe estar rodeado el Directorio y la Superioridad de la Institución”⁶. Aunque las renuncias fueron rechazadas y el incidente no tuvo mayores consecuencias, fue la segunda vez que un presidente del Banco Central presentaba su renuncia antes de finalizar su período, por razones que no eran de carácter personal. La primera renuncia de ese carácter fue la de Francisco Garcés, durante la denominada República Socialista, en 1932.

Trucco, como se había hecho habitual, fue reelegido anualmente de manera sucesiva y permaneció en el cargo hasta su renuncia, por enfermedad, en noviembre de 1951. El año siguiente el Banco no tuvo un presidente en propiedad, por la única razón de que, siendo el último año de la administración de González Videla, el directorio prefirió esperar los resultados de la elección presidencial a realizarse en septiembre de 1952. Esta situación fue una demostración adicional de que el Consejo prácticamente había renunciado a su autonomía para elegir a su presidente. Durante el lapso de aproximadamente 13 meses, el Consejo fue presidido por su vicepresidente, Luis Schmidt, cargo que venía siendo ejercido por este desde 1932, lo que indicaba que se trataba de una posición menos sensible a los vaivenes políticos. El directorio, mediante reelecciones sucesivas, lo mantuvo en esa posición hasta 1957.

En cuanto a la gerencia general, una vez que Arturo Maschke dejó el Ministerio de Hacienda, al finalizar el gobierno de transición de Duhalde, reasumió su cargo en el Banco. Maschke había obtenido autorización del directorio para dejar transitoriamente la gerencia. Posteriormente, por segunda vez tuvo a su cargo la cartera de Hacienda, como ministro del presidente González Videla, por un breve período de 20 días, en febrero de 1950, retomando luego su posición de gerente general. En esta segunda oportunidad, Maschke pidió autorización

6. *ASD*, 15 de enero de 1947.

al directorio, señalando que había aceptado el cargo “en razón de sus relaciones personales con S.E. el Presidente de la República”⁷.

Los tres directores representantes del gobierno fueron reemplazados, como era lo habitual, al asumir la nueva administración. Esta vez los representantes del gobierno fueron Valentín Teitelboim Volosky y Óscar Valenzuela Valdés, en reemplazo de Pablo Ramírez y Luis A Barrios. El tercero fue Pedro Castelblanco. Cabe mencionar el caso de Teitelboim Volosky, conocido después como Volodia Teitelboim, quien fue removido del cargo a los pocos meses, como consecuencia de la expulsión del partido Comunista de la coalición gobernante, y reemplazado por Jorge Wachholtz⁸.

Finalmente, la estructura del directorio experimentó una importante innovación durante este período. Una ley promulgada a fines de 1946 creó las denominadas Consejerías Parlamentarias, incorporando a los directorios de diversas instituciones del sector público a diputados o senadores en ejercicio como representantes del Parlamento. Como consecuencia de esto, a contar de febrero de 1947 se incorporaron al Consejo del Banco Central cuatro nuevos miembros, dos designados por el Senado y otros dos por la Cámara de Diputados. El Consejo pasó a estar constituido por catorce miembros, asumiendo los cargos de consejeros parlamentarios, al comenzar el primer período, Fernando Aldunate y Gregorio Amunátegui, en representación del Senado, y Pedro Opazo y Amílcar Chiorrini, por la Cámara de Diputados.

2. EL FMI Y SU INFLUENCIA EN LAS POLÍTICAS DEL BANCO

Antes del término de la guerra, el Banco ya se interesaba por las incipientes discusiones a nivel internacional sobre los planes de reforma del sistema monetario mundial. La *Memoria Anual* de 1943 contenía un comentario sobre los dos planes que se estaban estudiando

7. ASD, 6 de septiembre de 1946.

8. La remoción del director Teitelboim se produjo por Decreto Supremo 3.822, del Ministerio de Hacienda. En: ASD, 22 de enero de 1947 y 10 de septiembre de 1947.

en ese entonces, uno elaborado por el renombrado economista inglés John M. Keynes, y otro por técnicos del Tesoro Norteamericano, encabezados por Harry D. White, patrocinados por el gobierno de Gran Bretaña y Estados Unidos, respectivamente. El Consejo del Banco designó una comisión de directores a quienes encargó el estudio de estos planes. Aunque no se emitió una opinión definitiva, porque la materia no estaba suficientemente madura, se quiso dejar constancia de una preocupación:

“sólo queremos manifestar nuestra opinión en el sentido de que ambos planes, a los cuales no se puede negar la mejor intención de sus autores, partían de hipótesis erradas, una de las cuales fue la creencia de que era posible organizar un régimen monetario igual para todos los países del mundo, sin tomar en cuenta para nada las inmensas diferencias que existen entre los países hasta de un mismo continente, en cuanto a su estructura económica, su organización política y social, su grado de cultura y civilización, sus hombres, tradiciones e idiosincrasia, condiciones todas esas que, en una u otra forma, influyen también en su organización monetaria”⁹.

Las negociaciones internacionales de los proyectos de reforma siguieron su curso y en julio de 1944 se concretaron en los Convenios de Bretton Woods, a través de los cuales se dio nacimiento al Fondo Monetario y al Banco Mundial. Entonces el gobierno pidió al directorio pronunciarse sobre la ratificación de estos convenios y sus implicancias para Chile. No obstante las preocupaciones iniciales que había manifestado el directorio en septiembre de 1945, el Banco preparó y propuso al ministro de Hacienda el proyecto de ley para adherir a los convenios, en el cual se agregaba que “el Directorio del Banco ha creído del caso recomendar al Gobierno la adopción del cambio de \$31 por dólar, como la paridad que Chile debe declarar al adherir al Fondo Monetario Internacional [...]”. El convenio para adherir al fondo exigía que cada país adherente declarara una paridad cambiaria oficial, la

9. Véase *MABC*, 1943.

cual inicialmente podía ser de carácter provisoria, para ser ratificada o modificada después de un tiempo¹⁰.

Aun cuando en ese momento el Banco no era el responsable directo de la política cambiaria, la adhesión al fondo fue un importante elemento para comenzar a modificar esa situación. Desde luego, se le encargó a su Consejo que recomendara la paridad inicial. En su nota al ministro de Hacienda, el directorio hizo ver que el “tipo de cambio de disponibilidades propias” de \$31 por dólar, vigente desde 1942, “es el que realmente regula el comercio exterior y que un nuevo quebrantamiento del valor de cambio de la moneda contribuiría a acentuar el grave proceso inflacionista por que atraviesa el país”.

El Senado despachó el proyecto de ley de adhesión al FMI y BIRF a fines de diciembre de 1945, al filo del vencimiento del plazo para adherir como miembro fundador. Aunque finalmente el proyecto fue aprobado por amplia mayoría, en el debate se plantearon serias dudas de que el país pudiese cumplir con los compromisos que estaba contrayendo. Se argumentó que el proceso inflacionario que se estaba viviendo, la indisciplina fiscal y monetaria, los controles cambiarios y los tipos de cambio múltiple, entre otras características de la economía chilena, hacían muy difícil que el país pudiera mantenerse en el fondo al cabo de algunos meses. Algunos senadores se abstuvieron de votar la adhesión “antes de poner orden en la casa” y otros aunque votaron favorablemente hicieron ver que lo hacían justamente para que el fondo obligara al gobierno a seguir políticas más adecuadas¹¹.

La ley de adhesión al fondo daba al Banco Central amplias facultades para poder cumplir con todas las obligaciones que los convenios le imponían, entre las que figuraba el pago de la cuota de US\$50 millones, de los cuales US\$12,5 millones deberían pagarse en oro. Por decreto del Ministerio de Hacienda del 6 de febrero de 1946, fueron designados como gobernador titular ante el FMI, el gerente general del Banco Arturo Maschke y, como suplente, el subgerente

10. Véase *BMBC*, octubre de 1946, p. 183.

11. Acta de sesión del Senado, 27 de diciembre de 1945.

secretario Luis Dávila. El 8 de marzo de 1946 se efectuó en Estados Unidos la primera Asamblea de Gobernadores del Fondo y del Banco Mundial¹².

Relaciones iniciales del Banco con el FMI

Prácticamente desde la incorporación de Chile al FMI se planteó el problema de la incompatibilidad entre el sistema cambiario chileno y las exigencias que hacía el organismo multilateral. Aun cuando los estatutos del fondo contaban con fórmulas de transición para aceptar a países que durante un período inicial no pudieran eliminar los controles cambiarios, es indudable que la sola adhesión a los convenios se constituyó en un elemento de apremio para que Chile iniciara un proceso de convergencia hacia un sistema que contemplara menos elementos discrecionales y más reglas de mercado. Siendo el Banco Central la institución que mantenía el vínculo con el fondo, a través de la designación de su gerente general como gobernador titular ante el FMI, sus autoridades debieron tomar especialmente en consideración al nuevo organismo internacional. En la práctica, el Banco se constituyó en un celoso contralor del cumplimiento de los compromisos adquiridos por el país al adherir al FMI. Ya en 1946, después de que el fondo resolvió aceptar la paridad de \$31 como tipo de cambio oficial de Chile, en el directorio del Banco se produjo un debate a raíz de una medida cambiaria adoptada por el ministro de Hacienda y, a propuesta del gobernador Maschke

“el Directorio acordó dirigir nota al señor Ministro de Hacienda poniendo en su conocimiento el alcance de la

12. El punto más importante de esta reunión fue la elección de los directores ejecutivos, tanto del FMI como del BIRF. Los directorios se componían de 12 miembros cada uno, de los cuales cinco eran designados por derecho propio por los países con mayores cuotas (Estados Unidos, Inglaterra, China, Francia y la India); mientras que los siete restantes eran designados por elección entre todos los demás países adherentes. De acuerdo con los términos del convenio, América Latina tenía derecho a dos representantes.

La elección de los miembros del directorio del FMI favoreció a Brasil y México; mientras que para el BIRF, los países latinoamericanos acordaron votar por Chile y Cuba. Véase *BMBC*, abril de 1946.

resolución adoptada por el Fondo Monetario Internacional y la inconveniencia de que se autorice a determinados organismos o personas la venta de divisas a precios distintos del fijado oficialmente, autorizaciones que violan los acuerdos de Bretton Woods a que ha adherido Chile”¹³.

El FMI, prácticamente desde sus primeros contactos con el Banco, ejerció una constante y significativa presión para que el país avanzara rápido en la eliminación de los cambios múltiples. En noviembre de 1946 era el Dr. Max, quien informaba al directorio que se habían recibido varios cables del Fondo Monetario que se referían a la necesidad de que Chile suprimiera cuanto antes los cambios diferenciales. Uno de los cables expresaba que “el Fondo Monetario ha suspendido su decisión respecto de la paridad declarada por el Banco Central hasta que reciba informaciones más satisfactorias sobre el particular”.

El directorio resolvió responder con un cable que decía “Ministro de Hacienda está estudiando pronta y progresiva supresión cambios preferenciales conforme al artículo ocho sección tres y antes expire el plazo previsto por artículo 14 sección cuatro. Mandaremos estos días memorándum referente medidas propuestas por Gobierno”¹⁴.

Después de algunos malos entendidos iniciales, el directorio adoptó el hábito de informar y/o consultar al FMI cada vez que había alguna medida cambiaria de importancia. En ocasiones también se sacaba partido de los compromisos adquiridos con el fondo para apoyar alguna opinión en el contexto de un debate interno. Cuando el ministro de Hacienda Roberto Wachholtz propuso legalizar el mercado libre de cambios hacia fines de 1946, el Consejo se opuso, argumentando a través de su gerente general, que:

[...] frente a la necesidad prevista en el Artículo XIV del Fondo Monetario Internacional, que exige una gradual y progresiva disminución de los tipos de cambio múltiples,

13. ASD, 28 de agosto de 1946.

14. ASD, 27 de noviembre de 1946.

en un período de tiempo razonable, la creación del cambio libre al que se ha referido el Ministro sería un grave obstáculo para la realización de la política de unidad en los tipos de cambio que persigue el Convenio indicado”¹⁵.

A comienzos de 1947 visitó el país Harry D. White, director gerente del FMI. White señaló que era urgente para Chile trazarse un programa definido y preciso para conjurar el peligro de la inflación, pues de no hacerse “en un par de años más tendríamos el valor del peso reducido a un centavo, como ha pasado en otros países”¹⁶.

Hacia fines de 1947 el fondo sugirió enviar a Chile una misión de técnicos “para estudiar nuestros problemas económicos y financieros”. El gobierno pidió al Banco que fuera su Consejo el que realizara la invitación, lo cual finalmente fue aceptado, aunque sin demasiado entusiasmo. Esta fue la primera misión del FMI que vino al país. El principal tema que continuó preocupando al fondo en esos primeros años fue el cambiario¹⁷.

Presupuesto de divisas: nuevo instrumento de control cambiario

En uno de los artículos transitorios de la ley que aprobó la adhesión al convenio del FMI, se estableció que:

“mientras se encuentre en vigencia el control de las operaciones de cambio, el Banco Central de Chile y el Consejo Nacional de Comercio Exterior formarán en el mes de noviembre de cada año un Presupuesto de Divisas que comprenderá un cálculo de los cambios de que pueda disponer el país en el año venidero y su distribución para atender la importación, el servicio de capitales y obligaciones y otras necesidades”¹⁸.

15. ASD, 18 de diciembre de 1946.

16. ASD, 12 de marzo de 1947.

17. ASD, 14 de diciembre de 1947.

18. Artículo transitorio, Ley 8.403. En: *BMBC*, diciembre de 1945, p. 251.

Esta nueva disposición legal hizo que formalmente el Banco pasara a ser corresponsable en la asignación de las divisas, devolviéndole su participación en algunos aspectos del manejo cambiario. En todo caso, se trató de una facultad condicionada, pues dicho presupuesto, así como cualquier modificación posterior, necesitaba la aprobación final del Presidente de la República, por intermedio del ministro de Economía y Comercio.

Aunque la ley exigía operar con un presupuesto de divisas solo a partir de 1947, ya en 1946 el directorio decidió hacer una especie de marcha blanca, encargando a la Sección de Investigaciones Económicas y Estadísticas que trabajara en el tema en conjunto con funcionarios del Consejo Nacional de Comercio Exterior. El trabajo en esa primera oportunidad se dividió, de acuerdo con Hermann Max, encargándose al Banco el estudio del presupuesto de entradas y al Condecor el presupuesto de salidas¹⁹.

El presupuesto anual de divisas, como instrumento de control cambiario, tuvo una significativa importancia en los años siguientes. No se trató de un simple ejercicio estadístico, sino de una herramienta a través de la cual se ejerció la asignación de divisas a las diversas importaciones y otros pagos al exterior, incluyendo la determinación del tipo de cambio a aplicarse para cada categoría. El mecanismo fue objeto de diversas reformas a medida que se detectaban sus problemas. De hecho, se produjo una situación especialmente crítica en 1947, primer año de su aplicación oficial, y el directorio del Banco debió destinar parte importante de varias de sus sesiones a esta materia.

En sesión extraordinaria de directorio, en noviembre de 1946, con asistencia del ministro de Hacienda Roberto Wachholtz, tuvo lugar la discusión del presupuesto de divisas para 1947, según lo establecía la nueva ley. El Dr. Max explicó la participación del Banco, señalando que

“la Sección Estadística e Investigaciones Económicas del Banco Central, en colaboración con tres funcionarios del Consejo Nacional de Comercio Exterior, ha calculado

19. Informe de Hermann Max al directorio. En: ASD, 30 de enero de 1946.

*el presupuesto de divisas para el año 1947 que ya ha sido aprobado por el Consejo Nacional de Comercio Exterior y que debe tener también la aprobación del Consejo del Banco Central*²⁰.

Después que el directorio aprobó el presupuesto, el ministro Wachholtz procedió a pedir la aprobación del presupuesto de divisas al Fondo Monetario Internacional y, finalmente, mediante un decreto del Ministerio de Economía y Comercio, de enero de 1947 “se determinaban las partidas de cuyo valor global el Consejo Nacional de Comercio Exterior no podía excederse en sus autorizaciones, sin caer bajo las sanciones que para tal caso establecía la ley número 8.403”²¹.

La aplicación de este primer presupuesto, sin embargo, constituyó un fracaso. El ministro de Economía y Comercio, Luis Bossay, junto al vicepresidente del Condecor, debieron concurrir a una sesión del directorio del Banco, en el mes de marzo de 1947, para plantear la necesidad de modificar el presupuesto que había sido aprobado solo un par de meses antes. Solicitudes de la misma naturaleza se repitieron en los meses siguientes, provocando las críticas de varios directores, quienes estimaban que el Condecor procedía con excesiva liberalidad en la concesión de licencias de importación, de modo que ya a mediados del año era de prever que en pocos meses el presupuesto estaría totalmente agotado.

En estas circunstancias, el gobierno ordenó una reorganización del Condecor y nombró una comisión ad hoc a comienzos de septiembre, la cual estuvo en funciones por cuatro meses. En octubre, le correspondió al nuevo ministro de Hacienda, Jorge Alessandri, concurrir a una sesión extraordinaria del directorio para exponer que el presupuesto de divisas:

“había sido totalmente girado en los ocho primeros meses del año en curso y que la Comisión Reorganizadora del Consejo Nacional de Comercio Exterior, que desempeña las funciones propias del Consejo

20. ASD, 28 de noviembre de 1946.

21. MABC, 1947, p. 15.

Directivo de dicho organismo, estaba en la imposibilidad de poder atender las nuevas solicitudes que es imprescindible despachar en lo que resta del año, para atender la importación de algunas materias primas y productos indispensables para la economía nacional”²².

En consecuencia, Alessandri requirió el acuerdo del directorio para suplementar el presupuesto, pues legalmente no era posible excederlo. A pesar de nuevas ampliaciones, la situación continuó siendo crítica. Al respecto, el Banco señaló en su *Memoria Anual* de 1947 que “las licencias de importación que correspondían a necesidades urgentes no pudieron ser del todo atendidas, debido a la acentuada escasez de divisas [...] fue inevitable así que algunas industrias se vieran en la necesidad de paralizar temporalmente sus trabajos”.

Activa participación del directorio

El mal funcionamiento del sistema implementado en 1947 condujo a que en la preparación del presupuesto de divisas de 1948 naciera “la idea de preparar un Presupuesto sustancialmente distinto”. Se trataba, en lo básico, de dividir en dos grupos, tanto los ingresos como los egresos de divisas, y aplicar tipos de cambio distintos según la naturaleza de los bienes importados y exportados. El proceso de aprobación del presupuesto, sin embargo, fue largo y complicado. El Consejo decidió involucrarse mucho más en la preparación de las cifras y criterios de aplicación de los tipos de cambio²³. Comenzó a analizarlo en la sesión del 24 de diciembre, y su discusión se prolongó por otras siete sesiones. En los extensos debates se podía apreciar una pugna entre varios actores, incluyendo los ministerios de Hacienda y de Economía y Comercio, el Consejo Nacional de Comercio Exterior y el Banco

22. ASD, 6 de octubre de 1947. La Comisión Reorganizadora la componían Enrique Pérez de Arce, Javier Herreros, Hermann Max y Julio Ruiz.

23. En la práctica, desde 1946 se pudo apreciar que el Banco recuperaba facultades en el mercado cambiario. Efectivamente, en julio, tanto el ministro de Hacienda Pablo Ramírez, como el vicepresidente del Consejo Nacional de Comercio Exterior, debieron asistir a una sesión del directorio para solicitar que este acordara “disponer de US\$10 millones de la reserva del Banco para atender solicitudes de importación”.

Central. Se discutían temas de política general, pero principalmente cuestiones específicas sobre determinados productos²⁴.

Paralelamente, debió viajar a Washington un delegado especial del gobierno, Fernando Mardones, para explicar el sistema cambiario que regiría durante ese año, según el presupuesto de divisas que se estaba discutiendo. Al informar al directorio del Banco, a su regreso, Mardones explicó que:

“el Fondo Monetario Internacional objetaba el plan indicado, por cuanto, a su juicio, aumentaba el sistema de multiplicidad de cambios al fijarse proporciones diferentes de retorno para cada partida que se exporte, tanto en el cambio bancario como en el de \$31 que corresponde a la paridad declarada por el Gobierno a dicho Organismo. Asimismo objetaba también el hecho de que el cambio bancario fuera un cambio fluctuante en lugar de ser un tipo fijo, como era de desear, en conformidad a las disposiciones de los Convenios de Bretton Woods”.

Al respecto, durante las negociaciones, el delegado señaló al fondo que el gobierno estimaba necesario pasar por un período de transición, para acercarse poco a poco a los principios básicos del FMI. Su propósito era mantener el funcionamiento del plan presentado solo durante 1948, preparando durante el curso del año las reformas necesarias para iniciar el año 1949 con un plan que se acercara tanto como fuera posible al tipo de cambio único.

Finalmente, el FMI prestó su aprobación al plan chileno en el entendido de que era una etapa de transición. Luego, y previa intervención del propio Presidente de la República, el Consejo aprobó el

24. En el acta de la sesión del 12 de enero, por ejemplo, se consignó que “[...] a indicación del señor Valenzuela, don Enrique, el Directorio acordó sugerir a la Comisión la posibilidad de agregar una partida de whisky escocés en esta sección”. ASD, 12 de enero de 1948.

presupuesto de divisas de 1948 en enero del mismo año, con presencia de los ministros Alessandri y Alberto Baltra²⁵.

Tanto los ingresos como los egresos de divisas previstos en el presupuesto para 1948, se dividieron en dos grupos: en el grupo I, se contemplaban ingresos y egresos por aproximadamente US\$140 millones, y quedaban comprendidos los provenientes de las exportaciones de la grandes empresas mineras y algunos otros ingresos, los cuales se destinarían al pago de importaciones y otras obligaciones esenciales, al tipo de cambio oficial. En el grupo II, la cifra correspondiente llegaba a US\$137 millones y se consideraban los ingresos de divisas que provenían principalmente de exportaciones agropecuarias, de la minería mediana y pequeña y de algunos productos industriales, los cuales se destinarían al financiamiento de importaciones y obligaciones menos esenciales, aplicándoseles a la mayor parte de ellos un tipo de cambio distinto al oficial, que posteriormente se denominó “tipo de cambio bancario”. Este nuevo tipo de cambio —aprobado simultáneamente con el Presupuesto de Divisas por Decreto 1.643 del Ministerio de Economía y Comercio de enero de 1948— era teóricamente de libre cotización en el mercado bancario, aunque en la práctica se mantuvo estable durante todo el año 1948 en \$43 por dólar²⁶.

El Banco evaluó favorablemente el funcionamiento del mecanismo puesto en práctica en 1948. Por una parte, la aplicación de un tipo de cambio más favorable impulsó a las exportaciones menores y por otra “se ha restringido la importación a las disponibilidades efectivas de cambios [...] sólo gracias a la severidad con que se han aplicado las disposiciones contenidas en el Presupuesto de Divisas”. De hecho, durante ese año, en las escasas ocasiones en que el directorio recibió solicitudes para modificar el presupuesto, no les dio su aprobación.

25. *ASD*, 28 de enero de 1948. El presupuesto, una vez aprobado por el Banco, fue finalmente promulgado por Decreto 225 del Ministerio de Economía y Comercio, en febrero de 1948. Alberto Baltra, a cargo de esa cartera entre 1948 y 1950, economista del partido Radical, fue uno de los fundadores de la Facultad de Economía de la Universidad de Chile.

26. *ASD*, 30 de enero de 1948. Véase también en: *BMBC*, enero de 1948.

La preparación del presupuesto para 1949 fue razonablemente fluida y el proyecto fue presentado nuevamente por los ministros Alessandri y Baltra, quienes hicieron referencia en repetidas oportunidades a “los compromisos contraídos con el Fondo Monetario Internacional”. La estructura cambiaría se mantuvo, en general, como la del año anterior. Sin embargo, los ingresos de divisas efectivamente percibidos durante ese año resultaron ser sustancialmente inferiores a los consignados en el presupuesto, en particular por una baja importante en el precio internacional del cobre. El Banco lo reconocía en el *Boletín* de enero de 1950:

“El acontecimiento principal que afectó nuestro comercio internacional durante 1949 fue la reducción de la producción y exportación de cobre y la menor disponibilidad de dólares [...] Para nuestro mercado la crisis del cobre ha significado un menor ingreso de divisas por un valor aproximado de US\$ 25 millones [...]”.

Para tratar de aliviar esta situación se adoptaron diversas medidas durante el año, especialmente a través de mejorar los tipos de cambio efectivos aplicables a algunas exportaciones, además de hacerse más frecuentes las modificaciones al presupuesto. Asimismo, como las medidas se consideraron insuficientes y previendo la gravedad de la situación que se iba a presentar, se gestionaron importantes créditos externos²⁷.

A fines de 1949, el directorio aprobó el presupuesto de divisas de 1950, el que por tercer año consecutivo fue presentado por los ministros Alessandri y Baltra, en lo que sería una de sus últimas medidas antes de renunciar a sus cargos. Aunque la estructura de este presupuesto era similar a la de los dos años anteriores, la innovación más importante fue la creación de un nuevo tipo de cambio. En efecto, un tipo de cambio de \$60 fue propuesto, como paridad provisional, por el ministro Alessandri, agregándose a los cuatro tipos ya existentes

27. El crédito más importante fue uno de US\$25 millones para la Corfo, otorgado por el Eximbank. Este organismo, sin embargo, exigió que participara el Banco Central en el control del uso de los fondos. *ASD*, 2 de noviembre de 1949.

de \$19,37, \$25, 31 y \$43 por dólar. El ministro Alessandri explicó que mientras eran despachadas por el Congreso Nacional varias leyes relativas al plan económico que el gobierno deseaba implantar, no podría hacerse la fijación definitiva de la paridad internacional.

Asimismo, en su exposición al Consejo para justificar el establecimiento de un nuevo tipo de cambio, el ministro hizo referencia al FMI:

“continuó el señor Alessandri dando a conocer las conversaciones preliminares que en materia de cambios se habían sostenido con altos funcionarios del Fondo Monetario y la insinuación emanada, como consecuencia de ellas, de la Junta Ejecutiva de dicha entidad, en el sentido de que se fijara una paridad con el dólar americano de \$65. Sin embargo, dijo, para evitar en lo posible las repercusiones del mayor precio del dólar en el costo de la vida, el gobierno se ha decidido por un nuevo cambio de \$60 por dólar, el cual ha sido aceptado por el Fondo Monetario”.

Aunque varios directores expresaron objeciones a la fijación de este tipo de cambio de carácter transitorio, finalmente el Consejo del Banco aprobó la propuesta por diez votos a uno. El director Carlos Vial, representante de los bancos nacionales, quien al poco tiempo sucedería a Alessandri como ministro de Hacienda, se opuso porque “no era posible tomar medidas de tanta gravedad sin un estudio serio”²⁸.

El Banco vuelve a perder atribuciones cambiarias

En agosto de 1950, en medio de una dura polémica entre algunos directores y el nuevo ministro de Hacienda, Carlos Vial Espantoso, el gobierno dictó dos decretos para la fijación y aplicación, respectivamente, de un nuevo tipo de cambio de \$50 por dólar, los cuales no fueron consultados previamente con el directorio, causando la molestia de varios de sus miembros²⁹.

28. ASD, 12 de enero de 1950.

29. Decretos de Hacienda 6.500 y 6.501.

La nueva cotización de \$50 tenía el propósito de moderar la inflación, intentando bajar los precios de algunos productos:

“Hizo ver el señor Vial que el criterio que tuvo el Gobierno para determinar los productos que podrán importarse a tipos de cambio inferiores a la paridad provisional de \$60 por dólar, había sido el de escoger no sólo artículos que fueran indispensables o muy necesarios, sino que también de fácil control de sus precios de ventas, de modo que éstos pudieran rebajarse”³⁰.

El directorio, dada la forma que utilizó el ministro Vial para fijar el nuevo tipo de cambio, no tuvo más opción que aprobarlo, en una tensa sesión extraordinaria, por siete votos a dos.

Los frecuentes desacuerdos entre el ministro Vial y el Consejo del Banco, en particular en materias cambiarias, tuvieron consecuencias. Al finalizar ese año, se aprobó una reforma que volvió a afectar de manera importante las atribuciones del Banco. En efecto, en una sesión del Consejo celebrada en noviembre, cuando se disponía a discutir el presupuesto de divisas para 1951, el gerente Maschke informó que:

“aún cuando correspondía iniciar el estudio del Presupuesto de Divisas para el próximo año, hacía presente sin embargo que el proyecto de ley, aún en tramitación en el Congreso Nacional, que reorganiza el Consejo Nacional de Comercio Exterior y su ley orgánica, deja al Banco Central sin intervención directa en esta materia”³¹.

Efectivamente, cuando fue promulgada la Ley 9.839, a fines de noviembre de 1950, el Banco perdió la facultad que le había sido otorgada pocos años antes, en 1946, para participar en la confección y modificaciones de los presupuestos de divisas³².

30. ASD, 14 de agosto de 1950.

31. ASD, 15 de noviembre de 1950.

32. BMBC, octubre de 1950.

A pesar de que el Banco continuó encargado de informar y vincularse al FMI en lo relativo a estas políticas, el directorio fue muy estricto en dejar establecida su nula responsabilidad en aspectos cambiarios. La carta al FMI firmada por Arturo Maschke, del 28 de enero de 1952, se limitó a transcribir un informe preparado por el Consejo Nacional de Comercio Exterior. Asimismo, cuando se le pidió al Banco que emitiera certificados por los aportes de capitales, el directorio se preocupó especialmente de dejar establecido que el Banco era un mero intermediario³³.

En este mismo contexto, cuando el gerente Maschke informó al directorio que había vencido el plazo de cinco años para la eliminación de las restricciones de cambios incompatibles con el Convenio del Fondo Monetario Internacional, señaló que el fondo había solicitado se enviara un representante a Washington para discutir estas materias. En esa oportunidad, el acta de la sesión del directorio consignaba que:

“El Sr. Aldunate [consejero parlamentario] estima que en estas circunstancias, no es necesario el envío de un representante porque no es al Banco sino que al Gobierno a quien corresponde en la práctica indicar nuestra política en materia de cambios. En todo caso, antes de adoptar una resolución sobre el particular, sería indispensable consultar al Gobierno acerca de la política que piensa seguir en materia de cambios internacionales”³⁴.

Pasos hacia un tipo de cambio libre

La mencionada Ley 9.839 introdujo varias otras reformas al régimen de cambios y comercio exterior. Entre ellas, modificó la ley orgánica del Condecor, creando un “nuevo” Consejo Nacional de Comercio Exterior. Asimismo, estableció que este sería el organismo autorizado para aplicar el tipo de cambio que resultara de la oferta

33. *BMBC*, diciembre de 1951, p. 284. *ASD*, 17 enero de 1951.

34. *ASD*, 2 de junio de 1952.

y la demanda a operaciones de comercio exterior. El Banco comentó y consideró de gran relevancia esta última disposición referida al mercado del tipo de cambio libre:

“Con anterioridad a esta disposición, este tipo de cambio se aplicaba solamente en forma extraoficial a un volumen muy reducido de operaciones no contempladas en el Presupuesto de Divisas, tales como remesas privadas, turismo, etc. El tipo de cambio del mercado libre pasó a ser, en consecuencia, un tipo de cambio que se puede aplicar oficialmente a aquellas operaciones que el Consejo de Comercio Exterior determine”³⁵.

El nuevo Condecor hizo uso de inmediato de esta facultad. Elaboró un presupuesto de divisas, ahora denominado Cálculo Estimativo del Movimiento de Divisas, para 1951, con una nueva clasificación de las importaciones:

A-1. Mercaderías de importación con cambio libre, sin solicitud previa.

A-2. Mercaderías de importación cuantitativamente libre a cambio fijo, con solicitud previa para el solo efecto del control de precio y la calificación del derecho a importar del solicitante.

B-1. Mercaderías de importación con cambio libre, controladas en cantidad y valor, con solicitud previa.

B-2. Mercaderías de importación con cambio fijo, controladas en cantidad y valor, con solicitud previa.

Vale decir, el tipo de cambio libre se aplicaría a las mercaderías incluidas en los grupos A-1 y B-1, los cuales se estimaba que representarían 34% de las importaciones. Al resto, importaciones de los grupos A-2 y B-2, se le aplicarían los tipos de cambio fijo de \$31,

35. MABC, 1950.

\$50 y \$60 por dólar. Igualmente, para gran parte de los retornos de las exportaciones menores y del comercio invisible, también se contempló la aplicación del tipo de cambio libre. El Condecor aprobó el siguiente cálculo estimativo: con dólares a \$31, aproximadamente US\$100 millones, con dólares a \$43 aproximadamente US\$0,5 millón, con dólares a \$50 aproximadamente US\$57 millones, con dólares a \$60, aproximadamente US\$78 millones, y con dólares a cambio libre, aproximadamente \$95 millones. En el caso de los egresos: cambio libre aproximadamente US\$98 millones y cambio fijo aproximadamente US\$233 millones³⁶.

Al finalizar el año 1951, el Banco comentó muy favorablemente que la reforma del régimen de cambios, que permitió el desplazamiento de más de 30% de las importaciones hacia el mercado libre, se hubiera traducido en un mejor abastecimiento de una serie de artículos cuya importación se encontraba sometida anteriormente a limitaciones cuantitativas y al mecanismo de permiso previo. Expresó, sin embargo, una nota de cautela sobre los efectos inflacionarios de las medidas, como era habitual cuando se producían aumentos del tipo de cambio nominal. En este sentido parecía haber una aceptación implícita de políticas que anteriormente se habían combatido con fuerza:

“la ampliación de este régimen hacia un mayor volumen de importaciones debe hacerse —como lo han manifestado las autoridades del Consejo Nacional de Comercio Exterior— en forma paulatina, a fin de no ocasionar aumentos indebidos en los precios de artículos importados que puedan repercutir más directamente sobre el costo de la vida”.

Asimismo, señaló su acuerdo con los controles que se mantuvieron

“para todas aquellas transacciones que se efectúan a tipos más bajos que el cambio libre, pero no son con el exclusivo propósito de propender a una restricción en las importaciones,

36. *BMBC*, enero de 1951.

*sino más bien con el fin de hacer llegar a los consumidores los beneficios de los cambios preferenciales, mediante un adecuado control de precios*³⁷.

En 1952 continuó aplicándose, en términos generales, la misma política cambiaria y la misma metodología para el cálculo estimativo del movimiento de divisas que confeccionaba el nuevo Condecor. Se estimaba que esta vez, aproximadamente 42% de las importaciones se efectuaría con el tipo de cambio libre. Como referencia, cabe señalar que el precio medio anual del dólar libre fue de \$89,88 en 1950, \$85,48 por dólar en 1951 y \$123,87 en 1952. Sin embargo, también se producían retrocesos en este camino hacia una mayor libertad cambiaria. A fines de abril de 1952, el Consejo Nacional de Comercio Exterior resolvió suspender temporalmente las importaciones que se efectuaban sin permiso previo y a cambio libre (grupo A-1) y someter al régimen de permiso previo las importaciones que se estaban efectuando sin ese requisito y a cambio fijo (grupo A-2). De este modo todas las importaciones quedaron virtualmente afectas a la aprobación previa de dicho organismo, al menos transitoriamente.

3. POLÍTICA MONETARIA: ¿QUIÉN SE HACE RESPONSABLE?

El período en análisis se caracterizó por una agudización del proceso inflacionario, con escasos intervalos donde parecía que se lograba un cambio de tendencia, que pronto se frustraba. El Banco atribuyó este aumento inflacionario principalmente a la expansión monetaria producida por el creciente volumen de créditos que se otorgaban al fisco y/o a instituciones semifiscales, ya sea por leyes de carácter imperativo, que no dejaban otra opción al Banco Central, o por presiones de distinta naturaleza. Sin embargo, su directorio no podía sentirse libre de toda responsabilidad, pues en no pocas ocasiones sus propias políticas no eran suficientemente estrictas. Asimismo, no era infrecuente que algunos directores negociaran la aprobación de operaciones que convenían a sectores específicos y luego devolvieran la mano aprobando otras operaciones.

37. MABC, 1951.

Durante este sexenio, en particular cuando Jorge Alessandri se hizo cargo del Ministerio de Hacienda, hubo un lapso de relativa mayor austeridad en los gastos fiscales, aunque otras instituciones del sector público continuaron recurriendo al financiamiento del Banco. En ese período se intentó también reducir las colocaciones al sector privado, que en el caso del Banco Central correspondían a las operaciones de redescuento a los bancos comerciales y/o los descuentos directos al público. Las iniciativas, generalmente de parte de los ministros de Hacienda, no tuvieron resultados perdurables. Una propuesta recurrente del período, para abordar el problema del aumento excesivo de las colocaciones, fue apelar a una reorientación del crédito hacia los llamados fines productivos, lo cual siempre resultó muy difícil de implementar adecuadamente.

Asimismo, con frecuencia se repetía el argumento de que el incremento de las colocaciones era consecuencia de los aumentos de precios, sin hacer distinción entre cifras nominales y reales. En octubre de 1946, siendo ministro de Hacienda Arturo Maschke, se le solicitó al Dr. Max que expusiera al directorio sobre la “situación bancaria y monetaria del momento actual”. El análisis que hizo Max llamaba la atención sobre el fuerte aumento de las colocaciones bancarias y las de descuento del propio Banco Central, por lo cual recomendaba adoptar una serie de medidas restrictivas. Cinco directores presentes, sin embargo, hicieron prevalecer su opinión, expresando que a su juicio:

“el aumento de las colocaciones de los bancos se debe a que el valor de las mercaderías y artículos en general, así como los sueldos y jornales, han aumentado en proporción considerable en el último tiempo, de manera que los bancos comerciales requieren mucho mayor circulante para atender a iguales necesidades que en años anteriores”³⁸.

38. ASD, 9 de octubre de 1946.

La restricción crediticia ordenada por el ministro Wachholtz

El primer ministro de Hacienda de González Videla, Roberto Wachholtz, inició su período decidido a frenar la inflación —que ese año 1946 se encaminaba al 30% anual— mediante drásticas medidas. En efecto, el recién asumido Ministro convocó a una reunión en el Banco Central a los miembros de su directorio y a los gerentes de los bancos comerciales y de la Caja Nacional de Ahorros, en la cual impartió instrucciones para dar una nueva orientación al crédito bancario. Entre otras medidas, para lograr un desplazamiento de los créditos hacia el fomento directo de la producción, determinó que los bancos confeccionaran diariamente planillas que contuvieran las operaciones acordadas, con la clasificación precisa del objetivo, y que el Banco Central restringiera las operaciones de redescuento a los bancos comerciales que no se ajustaran a esta política.

El resultado de estas medidas fue negativo. A las pocas semanas, el gerente general del Banco reconocía que “existe una anarquía en el criterio para juzgar las operaciones de crédito que son aceptables de acuerdo con la política del Ministro de Hacienda, o para rechazar las que la contraríen”³⁹.

También esta política recibió fuertes críticas en la prensa:

“la frenada brusca de un automóvil en marcha, trae como consecuencia la confusión de los pasajeros, lanzados momentáneamente unos contra otros y sin saber si la maniobra evitará el choque [...].El Ministro de Hacienda se encuentra en esta situación. La perturbación de los criterios es grande y la voz de alto frente a las ventanillas de los bancos causa impresión angustiosa. ¿Ha comenzado la deflación? ¿Se verán detenidos importantes negocios?”⁴⁰.

39. ASD, 13 de noviembre de 1946.

40. René Silva Espejo, “Orientación del crédito” (editorial), Diario *El Mercurio*, Santiago, 9 de noviembre de 1946.

El directorio, además de estar molesto por no haber sido consultado en una materia de su incumbencia, se sumó a las críticas a este apretón crediticio, en el cual no había tenido responsabilidad directa. En la *Memoria* de 1946 se sostenía que: “la intervención en el crédito, tal como fue llevada a cabo, no sólo ha malogrado su propósito, sino que resultó hasta contraproducente”.

Finalmente, las medidas del ministro Wachholtz debieron modificarse en menos de un mes, previa intervención del propio Presidente de la República. “Ayer, [...] el Excmo. Señor Gabriel González Videla, celebró una importante conferencia con los Gerentes de Bancos [...]”, informaba el diario *La Nación* del 21 de noviembre de 1946.

La restricción del ritmo de aumento de las colocaciones no pudo llevarse a cabo en esa oportunidad. El ministro responsable renunció y asumió Germán Picó Cañas, en cuyo corto período se retornó a la etapa de expansión crediticia. En agosto de 1947 asumió el cargo Jorge Alessandri.

Presiones al Banco por la política crediticia

El ministro Alessandri expuso su programa antiinflacionario al Consejo del Banco en septiembre de 1947, señalando que requería de algún tiempo para que las medidas de austeridad comenzaran a dar resultados. Propuso como medidas inmediatas, entre otras, la revalorización de las reservas de oro del Banco y el giro del “tramo oro” de la cuota del FMI. La primera era una forma elegante de permitir al fisco obtener más recursos y la segunda constituía una forma rápida de incrementar la caja en moneda extranjera del Banco Central. Luego de retirado el ministro,

“el Directorio del Banco oídas las explicaciones del señor Ministro, deplora que la grave situación de la caja fiscal y la imposibilidad de dictar otras medidas de efectos inmediatos para resolverlos, obligue al supremo gobierno a apelar a las revaluación de las reservas de oro del Banco Central y a la

*emisión de pagarés de Tesorería para procurarse los fondos, medidas ambas que pueden tener efectos inflacionistas*⁴¹.

Finalmente, mediante la Ley 8.918 de octubre de 1947, se dispuso que la “antigua reserva” del Banco debería contabilizarse a la nueva paridad de \$31 por dólar declarada al FMI, y que la diferencia en moneda corriente que produjera esta operación ingresaría a rentas generales de la nación⁴².

Después de un año 1948 en que el Banco consideró en su *Memoria* que “el hecho indiscutiblemente más importante del año ha sido el saneamiento de las finanzas públicas”, a comienzos de 1949, la situación de las colocaciones parecía ser relativamente restrictiva y surgieron quejas sobre falta o insuficiencia de crédito al sector privado. Lo anterior dio motivo a que el Banco Central hiciera una declaración pública en que intentaba explicar que no tenía responsabilidad por la supuesta restricción. Hacía ver, entre otros aspectos, que en cuanto a la política de redescuentos “se han aceptado todas las solicitudes de redescuentos presentadas por los bancos accionistas”. Luego advertía que había una gran demanda de crédito como consecuencia del proceso inflacionista, argumentando que

“no debe perderse de vista el hecho de que la demanda creciente de crédito es un fenómeno inherente a todo proceso de desvalorización monetaria, [...] la experiencia que luego el público adquiere con estos fenómenos, le señala que es un negocio muy lucrativo contraer deudas para devolver con posterioridad un dinero depreciado [...]”.

Y terminaba asegurando que “en resumen, el Banco Central no ha adoptado medida alguna que sea restrictiva del crédito legítimo

41. ASD, 10 de septiembre de 1947.

42. Un decreto de Hacienda, en su artículo primero, determinó que “el Banco Central de Chile entregará a la Tesorería General de la República la cantidad de \$830.943.863 que corresponde a la diferencia en moneda corriente producida por la contabilización de la antigua reserva de oro de ese Banco con la equivalencia declarada al Fondo Monetario Internacional”.

en cualquiera de sus aspectos. Aplica un conjunto de normas que tienden a corregir situaciones inconvenientes, a suprimir abusos o malas prácticas en su aplicación [...]”⁴³.

No obstante esta opinión, el ministro Alessandri concurrió al directorio para solicitar que tomara medidas orientadas a expandir las colocaciones bancarias, a través de los redescuentos y descuentos, aunque cuidando que los aumentos fueran dirigidos al sector productivo:

“el Ministro Alessandri terminó reiterando al Directorio su opinión en el sentido de que existe en el momento actual una deficiencia momentánea de colocaciones con el público, que debe ser atendida en la forma menos perniciosa que a su juicio, [...] sería incrementando las operaciones de los redescuentos que el Banco realiza con los bancos comerciales y especialmente, las de descuento o préstamos directos con el público, siempre que en este último caso esos créditos fueran principalmente destinados al aumento de la producción”⁴⁴.

Había indudablemente una diferencia de diagnóstico en esta materia entre el ministro y el Consejo. La exposición de Alessandri incluyó también una referencia a una propuesta que estaría analizando el gobierno para modificar la Ley Orgánica del Banco Central: “se refirió finalmente a la ley del Banco Central la cual requiere modificaciones, pues sus disposiciones fueron establecidas para el régimen de oro que ella creó, disposiciones que no siempre se amoldan al verdadero régimen monetario imperante hoy día en el país”. Esto último provocó molestia en el directorio, pues no se le había pedido su participación en esa iniciativa⁴⁵.

El director Carlos Vial, oponiéndose al aumento de las colocaciones que proponía Alessandri, señaló

43. Véase “El Banco Central y el Problema de los Créditos”, que fue publicado en la prensa el 23 de febrero; también en *BMBC*, enero de 1949, p. 8.

44. *ASD*, 16 de marzo de 1949.

45. *ASD*, 24 de marzo de 1949.

“que de los estudios técnicos realizados por el Banco Central, se desprende que ... el volumen de los medios de pagos es el adecuado. Estima que dichos estudios no son completos, pero observa también que ningún organismo ha presentado informaciones o datos que los contradigan y que pudieran servir de base seria para rectificar la política financiera en lo que se refiere a aumentar el medio circulante”⁴⁶.

A pesar de la resistencia de algunos directores, el Consejo preparó y aprobó, en abril de 1949, un documento con las normas generales, supuestamente más flexibles, que se aplicarían en las autorizaciones de redescuentos y descuentos. Esas normas, sin embargo, no pudieron entrar en aplicación por solicitud del propio ministro, quien consideró que ya en ese momento se había normalizado la situación de las colocaciones:

“después de manifestar que en materia de colocaciones bancarias existe en este momento bastante tranquilidad, ya que no se advierte la misma presión por obtener créditos que se notaba hace algunos meses, agregó el señor Ministro, que tenía el temor de que cualquier medida, por conveniente o bien orientada que fuera, pudiera psicológicamente ser interpretada como un propósito de establecer ciertas restricciones en el otorgamiento de créditos”⁴⁷.

El directorio accedió a aplazar la aplicación de las medidas, a pesar de que algunos de sus miembros criticaron lo que consideraron indecisiones del ministro. El director Letelier, representante de los bancos nacionales, manifestó que, a su juicio, gran parte del desconcierto que se ha producido en esta materia se ha debido

“a la inexistencia de un plan definido que debió ser puesto en práctica por el Gobierno para contrarrestar los efectos de la inflación monetaria que se ha producido en el último tiempo. En este sentido, se refirió a las instrucciones que el

46. ASD, 22 de mayo de 1949.

47. ASD, 15 de junio de 1949.

*Ministro ha impartido en algunas ocasiones a los bancos con el objeto a veces de restringir y a veces de incrementar las colocaciones, sin que se haya podido observar una política definida, aún cuando, como el Ministro lo ha repetido en más de una ocasión, su principal interés es tratar de frenar el proceso inflacionista*⁴⁸.

Más desencuentros con un nuevo ministro de Hacienda

Un año más tarde otro ministro, Carlos Vial Espantoso, intentó aplicar nuevamente una política crediticia restrictiva. Cuando este miembro del Consejo sucedió a Alessandri, en febrero de 1950, planteó la necesidad de restringir los créditos, pues a su juicio, “si bien el problema de la inflación era muy complejo, sin duda que uno de los principales factores que contribuía a hacerlo más agudo era una política de crédito fácil”⁴⁹.

El ministro pidió al directorio que pusiera en práctica las normas de control crediticio que había preparado, aunque no aplicado, y señaló que había instruido a la superintendencia para informar semanalmente sobre la “distribución de los créditos”. Además, se manifestó partidario de elevar la tasa de descuento. Esta vez, sin embargo, fue el directorio el que se mostró reticente a seguir las políticas del ministro, las cuales le parecía que eran excesivas y que no iban acompañadas de una política fiscal más estricta en materia de gastos. Así quedó registrado en el acta de una sesión de directorio en palabras del director Aldunate, uno de los consejeros parlamentarios:

“el Banco tiene autonomía para regular el circulante y en el fondo está de acuerdo con el Ministro de Hacienda en orden a que la emisión no debe aumentar en una tasa mayor que la del incremento de la producción, pero este principio no podría mantenerse si intervienen otros factores

48. ASD, 22 de junio de 1949.

49. ASD, 8 de marzo de 1950.

*inflacionistas como son los proyectos del actual Gobierno. Hizo indicación para que se haga una publicación o se envíe un oficio al señor Ministro de Hacienda en que se concrete el pensamiento del Directorio del Banco en esta materia, de modo que en el futuro no se le culpe de haber contribuido al proceso de inflación*⁵⁰.

Poco después el directorio envió una carta pública al ministro, destacando su posición más gradualista y de ataque a la inflación en todos los frentes, intentando volver a ejercer un liderazgo en las áreas que le correspondían: “En síntesis, para lograr la estabilidad económica, el Banco estima indispensable ir conteniendo gradual y progresivamente todos y cada uno de los factores que promueven la desvalorización monetaria”⁵¹.

Las relaciones entre el ministro Vial y el directorio se hicieron progresivamente más tensas. En abril de 1950, a invitación del ministro, visitó el país una nueva misión del FMI, la cual preparó un informe que “constituye fundamentalmente un análisis del proceso de inflación en Chile durante los últimos diez años”. Por primera vez el foco de las recomendaciones del Fondo se trasladó del tema cambiario a los temas monetarios y financieros. El ministro decía apoyarse en la opinión del FMI cuando respondió la carta del directorio:

“me es asimismo muy grato expresarle que la opinión de los técnicos que nos visitan concuerda con el pensamiento de no aumentar el medio circulante en proporción mayor que el aumento de la producción, y aún más, el Fondo Monetario Internacional recientemente ha considerado esta actitud como exigencia indispensable para una estabilización del régimen económico de Chile”.

50. ASD, 9 de abril de 1950.

51. “El Banco Central y la expansión del medio circulante”. Reproducida en “Comunicación enviada por el Directorio del Banco al Ministro de Hacienda”, 5 de mayo de 1950. En: *BMBC*, marzo de 1950, p. 67.

Renace la tasa de descuento como instrumento de política monetaria

Uno de los aspectos más notables de la política monetaria de las décadas de 1930 y 1940, como ya se ha mencionado, fue la inexplicable resistencia que el directorio del Banco opuso a cualquier cambio de la tasa de descuento. En efecto, la tasa de descuento para las operaciones con el público permaneció sin modificaciones por más de 15 años, después de haber sido fijada en 6% anual a mediados de 1935. Ello demostraba que el directorio prácticamente había renunciado a utilizar este instrumento clásico de los bancos centrales durante un largo período. En este lapso hubo años de fuerte expansión de la demanda agregada y otros de marcada restricción, sin que el Banco alterara las tasas nominales de descuento y tampoco la de redescuento, esta última fijada en 4,5% anual. Asimismo, la variabilidad de las tasas de inflación derivó en grandes fluctuaciones de las tasas reales de interés, siendo mayoritarios los años en que estas fueron decididamente negativas en el mercado bancario (anexo II, gráficos 6 y 7).

No obstante, durante estos años hubo varias iniciativas al interior del Consejo para subir las tasas de descuento y redescuento. En julio de 1947 el gerente Maschke propuso, sin éxito, aumentar la tasa de descuento a 7% “ante el aumento creciente que desde hace algún tiempo ha experimentado el volumen de descuentos al público”⁵². Luego, en abril de 1949, a raíz de la discusión de las normas crediticias, el director Vial también propuso subir la tasa de descuento. En octubre del mismo año hubo una nueva propuesta de Maschke.

La pugna sobre quién tenía la autoridad de facto para modificar la tasa se hizo presente con frecuencia. En uno de los intentos del directorio por subir la tasa, en abril de 1950, fue el director representante de los bancos extranjeros el de la iniciativa, pero el ministro de Hacienda pidió al Banco que le hiciera la consulta por escrito sobre la medida propuesta, para conversarla previamente con el Jefe de Estado. El directorio, a través de su presidente, respondió al ministro Vial que:

52. ASD, 18 de julio de 1947.

“la fijación de la tasa de descuento al público era función del Directorio del Banco Central y aunque estimaba que siempre debe procurarse aunar criterios de la institución con los del Supremo Gobierno, no consideraba procedente solicitar por escrito la opinión del Gobierno sobre este punto”⁵³.

En todo caso, el resultado de esta disputa fue nuevamente en contra de lo que deseaba hacer el Banco.

Recién en marzo de 1951 el directorio acordó, en una estrecha votación de ocho votos contra seis, aumentar a 8% la tasa para las operaciones con el público. En esa ocasión el Banco justificó el alza señalando que:

“desde entonces (1932), el interés bancario experimentó un apreciable aumento a casi 11% anual, de modo que la antigua tasa del Banco Central pasó a ser un privilegio para las personas que operan con él. Al mismo tiempo, se convirtió en un estímulo a la demanda de créditos en esta Institución, que sólo puede concederlos por medio de emisiones de circulante”.

El rol del directorio y los créditos de fomento

El Banco fue muy insistente en atribuir fundamentalmente a la indisciplina fiscal el problema inflacionario: “Si el Banco no es obligado a lanzar constantemente al mercado cuantiosas emisiones inorgánicas, difícilmente puede producirse una expansión de los créditos bancarios en forma excesiva; la estadística comprueba que entre ambos elementos existe una estrecha correlación”⁵⁴.

En los primeros años del sexenio de González Videla se hizo un esfuerzo por restringir los gastos fiscales. Sin embargo, continuaron

53. ASD, 24 de mayo de 1950.

54. MABC, 1946.

aumentando con fuerza los denominados créditos a instituciones de fomento, o simplemente las operaciones destinadas a solucionar los problemas financieros de diversas instituciones.

Era frecuente que la discusión de estas operaciones se llevara a cabo en las sesiones de directorio con presencia del ministro de Hacienda y/o de Economía y Comercio, o bien de algún ministro sectorial y/o de altos personeros de las empresas o instituciones involucradas. Las operaciones eran objeto de negociaciones entre los directores, muchas veces sin un análisis objetivo de la solvencia del deudor.

Se producían situaciones inusitadas desde la perspectiva de las funciones propias de un banco central. También se constituyó en una situación habitual que se presentaran al Consejo solicitudes en que este prácticamente no tenía otra opción que su aprobación.

Algunas citas de las actas de sesiones de directorio, celebradas en el período, ilustran la naturaleza de los argumentos que se daban frente a ciertas solicitudes, y las respuestas de algunos directores que se oponían, aunque generalmente sin éxito. Es importante señalar que no siempre se trataba de operaciones que tuvieran carácter imperativo para el Banco, sino que el directorio podía aprobar o rechazar, pero que la mayoría de las veces terminaba aprobando. He aquí algunos ejemplos:

a) Solicitud de financiamiento para la Caja de la Habitación Popular

“El Ministro de Hacienda, Pablo Ramírez, manifestó que el artículo cuarto de las leyes 7.747 del 23 de diciembre de 1943 faculta al Presidente de la República para adoptar diversas medidas destinadas a mantener estabilizado el medio circulante. Con este objeto el Presidente de la República puede autorizar al Banco Central para adquirir bonos. El Ministro está preocupado de buscar financiamiento adecuado para diversas leyes de interés nacional, entre las cuales se destaca la de la Caja de la Habitación Popular. Una de las

*formas de financiar el desarrollo de este plan sería que el Banco Central adquiriera bonos de esta Caja*⁵⁵.

b) Solicitud de un crédito para mantener el precio del azúcar

El director Izquierdo (en representación del público accionista): “dijo que se inclinaba a aceptar, en principio, el sistema de financiamiento propiciado por el señor Ministro, sólo debido a que en la difícil situación política por que atraviesa el país sería absolutamente inconveniente que el Gobierno elevara el precio de este artículo en forma tan apreciable”⁵⁶.

c) Solicitud de crédito para la Caja de Crédito Agrario

*“El Ministro de Hacienda Pablo Ramírez manifestó que el Señor Ministro de Agricultura le ha hecho presente que la Caja de Crédito Agrario necesita con urgencia un nuevo préstamo de 30 millones de pesos del Banco Central, para atender necesidades de los agricultores pobres del norte chico, que han sido muy afectados con la sequía y para financiar la compra de abonos y de semillas a fin de preparar las próximas siembras”*⁵⁷.

d) Aporte de US\$10 millones para la creación de la Compañía de Aceros del Pacífico

El Gerente General, Arturo Maschke, hace la presentación de la operación:

“terminó el Sr Maschke recalcando la importancia que tendrá para el futuro del país el establecimiento de la CAP, que le permitirá surtirse de hierro y acero, ahorrarse divisas, establecer nuevas industrias y aprovechar las condiciones con que cuenta el país para el desarrollo de una entidad de esta naturaleza”.

55. ASD, 19 de enero de 1946.

56. ASD, 6 de febrero de 1946.

57. ASD, 27 de febrero de 1946.

Durante el debate, el director Álamos (gobierno):

“expresó que deseaba dejar testimonio de que, en su opinión, el aporte del Banco Central a la CAP constituye una operación que no es propia de esta institución, pero que se justifica excepcionalmente por las proyecciones de orden económico que la implantación de la industria del hierro y del acero significará para Chile”.

Finalmente, el directorio aprobó por unanimidad esta operación⁵⁸.

e) El ministro del Interior intercede por solucionar problemas del crédito agrícola

“El Ministro Pedro Enrique Alfonso, manifestó que deseaba aprovechar la oportunidad de encontrarse en una Sesión del Directorio del Banco para exponer algunas consideraciones sobre el crédito agrícola especialmente en cuanto dice relación con la agricultura de la zona norte del país”⁵⁹.

f) Solicitud de ampliación de margen de crédito para la Caja Nacional de Ahorros

El director Letelier (bancos nacionales) manifiesta que “En su opinión es necesario otorgar a la Caja el margen de redescuento que solicita porque si el Banco Central no le concede recursos tendrá que paralizar sus operaciones de crédito lo que traería consigo graves perjuicios a la industria y al comercio”. El director Olguín (instituciones obreras): “mientras no asuma el nuevo Gobierno y se implante una decidida política antiinflacionista es necesario, para no producir trastornos a la industria y al comercio, ayudar a las instituciones de crédito”. En cambio el consejero parlamentario Aldunate “insiste

58. ASD, 24 de abril de 1946.

59. ASD, 14 de junio de 1950.

en su oposición para conceder más recursos a la Caja Nacional de Ahorros y manifiesta que desde todo punto de vista es inconveniente que el Banco Central aparezca dando curso a todas las peticiones de crédito que se le formulan con el objeto de saldar desfinanciamientos originados en una mala política de gastos fiscales”⁶⁰.

Por otra parte, durante estos años continuó vigente el financiamiento obligatorio al fisco establecido por la Ley 7.200 de 1942, el cual era teóricamente de carácter transitorio pero se transformaba casi indefectiblemente en permanente. El fisco estaba autorizado a endeudarse con el Banco hasta por la suma equivalente a 1/12 del presupuesto fiscal, a condición de que devolviera los recursos dentro del mismo año. Esto último, sin embargo, rara vez se cumplía.

El último año del sexenio de González Videla se promulgaron otras dos leyes que tuvieron efectos relevantes en el Banco. La Ley 10.103 hizo obligatoria para el Banco Central su participación en nuevos financiamientos para la agricultura, para lo cual dispuso que el Banco podía otorgar créditos a plazos más largos que los contemplados en su ley orgánica. El directorio se opuso a la nueva disposición, pero sin éxito. A juicio del gerente general “ella contribuye a apartar aún más a esta Institución de su rol fundamental. En efecto, el Banco Central no es una institución de fomento y en consecuencia, no debe recurrirse a él con tal finalidad por muy beneficiosa que sea una iniciativa”⁶¹.

En otro plano, la Ley 10.255 dispuso que el Banco sería el organismo legalmente encargado de actuar como representante del fisco en los negocios del cobre, lo cual involucró al Banco por un período de cuatro años en una actividad completamente nueva y ajena a su naturaleza⁶².

60. ASD, 6 de agosto de 1952.

61. ASD, 30 de enero de 1952.

62. Véase “Recuadro IX-1”.

RECUADRO VIII-1

Consejerías parlamentarias: algo inusual para un Banco Central

La Ley 8.707, de diciembre de 1946, estableció, entre otras materias, que “El Senado y la Cámara de Diputados tendrán, cada uno, dos representantes en la Junta Central de Beneficencia Pública y en cada Consejo de organismos fiscales, de administración autónoma o semifiscales de la República”⁶³.

El directorio del Banco se preocupó del tema con anterioridad a la implementación de la ley, para hacer ver a los legisladores su criterio ante la posibilidad que fueran designados representantes de ambas Cámaras en el directorio del Banco Central. “Banco Central no acepta representantes del Parlamento en su Consejo Directivo”, titulaba *La Nación* del 28 de enero de 1947, dando cuenta de una carta dirigida por el presidente Trucco al senador Horacio Walker, presidente de la comisión mixta encargada de determinar la aplicación de la Ley 8.707. El directorio solicitó la reconsideración de un acuerdo de la comisión que incluía al Banco entre las instituciones en las cuales el Senado y la Cámara debían nombrar representantes⁶⁴. Las gestiones no tuvieron éxito y en la sesión del directorio 1.018 del 27 de

63. Artículo 1° de la Ley 8.707, del 19 de diciembre de 1946. Los antecedentes de la aplicación de esta ley se encuentran en organismos como el Instituto de Fomento Minero e Industrial de Tarapacá y Antofagasta y el Instituto de Crédito Industrial, los cuales, por ley, en 1935, debían elegir de cada una de las cámaras del Congreso, un representante para sus respectivos Consejos. En 1941, las cámaras también elegían dos representantes para el consejo de la Corporación de Reconstrucción y Auxilio, la Corporación de Fomento de la Producción, la Caja de Crédito Minero y la Caja de Crédito Hipotecario.

64. ASD, 29 de enero de 1947. Además del Banco Central, el año 1961, al derogarse la ley de consejerías parlamentarias, eran 21 los organismos con consejeros parlamentarios, entre los cuales se incluían el Banco del Estado de Chile, Caja de Accidentes del Trabajo, Caja de Crédito y Fomento Minero, Caja de Previsión de Empleados Particulares, Caja de Previsión de la Defensa Nacional, Corporación de Fomento de la Producción (Corfo), Corporación de la Vivienda (Corvi), Instituto Nacional de Comercio (Inaco), Línea Aérea Nacional (LAN Chile) y Servicio Nacional de Salud (SNS).

febrero de 1947, se incorporaron al Consejo del Banco Central los senadores Gregorio Amunátegui (liberal) y Fernando Aldunate (conservador), como representantes del Senado, y los señores Amílcar Chiorrini (radical) y Pedro Opazo (liberal) como representantes de la Cámara de Diputados.

Tanto en la carta recién mencionada como en la propia sesión de directorio de incorporación de los consejeros parlamentarios, el Consejo planteó los argumentos jurídicos y los de riesgo institucional que a su juicio hacían inconveniente la nueva situación. Entre los primeros, se destacaba el hecho de que el Banco no tenía calidad de organismo fiscal, semifiscal o servicio público con administración autónoma, a los cuales se suponía les era aplicable la ley. Asimismo, el Banco advirtió que las observaciones sobre la legalidad de la incorporación de los parlamentarios al directorio implicaban “el riesgo de que eventualmente puedan servir de argumentos jurídicos para tratar de invalidar resoluciones del Directorio o para suscitar responsabilidades o dificultades cuyas consecuencias no es fácil predecir”⁶⁵. En especial se refería al riesgo de que las reservas que se mantenían en el extranjero pudieran ser objeto de embargo si el Banco era considerado un ente fiscal. En este sentido, el Consejo unánimemente se esforzó por defender lo que consideraba un rasgo institucional de gran trascendencia, cual era su independencia del poder político. Finalmente, el directorio también recordó los argumentos de Kemmerer en la creación del Banco, cuando planteó “la conveniencia de mantener al Banco lejos de la política y a la política lejos del Banco”.

El tema de las consejerías parlamentarias fue polémico, no solo en relación con el Banco Central, sino en general como institución de la República⁶⁶. Así lo ilustra la lectura de algunas citas de la prensa de mediados de 1949:

65. ASD, 27 de febrero de 1947.

66. “Los partidos invadían no solo el Gobierno sino también la administración del Estado, disputando sus grandes y pequeños puestos con una pertinacia e intensidad digna de objetos más altos”. Góngora et al. *Op. cit.*, p. 300.

“de este modo los parlamentarios designados para esas Consejerías se transforman en administradores, lo que, fuera de constituir una invasión de poderes, que ya es repudiable por sí misma, quita a la función legislativa que invisten, todo carácter de fiscalización [...] estas razones hicieron que la opinión general repudiara, desde el momento mismo de su dictación, esta ley, que, además de los defectos ya señalados, se prestaba para desprestigiar al parlamento, y con él, al régimen democrático que consagra nuestra Carta Fundamental”⁶⁷.

A pesar de la oposición de amplios sectores, el sistema se mantuvo vigente durante quince años, y recién en 1961 se derogó la Ley 8.707. Efectivamente, por la Ley 14.631, del 21 de septiembre de 1961, a cambio de aumentar la autoridad y funciones de las comisiones investigadoras de la Cámara de Diputados, se derogaron las consejerías. Los directores representantes del Parlamento asistieron por última vez a una sesión de directorio del Banco el 4 de octubre del mencionado año.

Aunque dos de los consejeros parlamentarios representaban al Senado y los otros dos a la Cámara de Diputados, no era necesario que los dos primeros fueran senadores y los otros dos diputados, respectivamente. Bastaba con que fueran parlamentarios y por eso se dieron varios casos de senadores que representaron a la Cámara.

Entre los consejeros parlamentarios que estuvieron más tiempo en el directorio, se puede mencionar a Gregorio Amunátegui (liberal), quien se mantuvo por 15 años; Bernardo Larraín (conservador), 8 años; Fernando Aldunate (conservador), 6 años, y Amílcar Chiurrini (radical), 5 años. Luego hay un grupo que ejerció el cargo por 4 años, que era

67. “Consejerías Parlamentarias”, Diario *La Nación*, Santiago, 2 de julio de 1949.

el período normal para el cual eran elegidos⁶⁸: Julio Durán (radical), Julio Von Mühlenbrock (agrario laborista), José García (demócrata cristiano) y Pedro Opitz (radical). Con menos años figuraron Pedro Opazo (liberal), Alejandro Vivanco (radical), Jorge Rigo-Righi (agrario laborista) y Carlos Vial Espantoso (independiente). Hubo otros que solo estuvieron algunos meses como directores, ya sea por renuncia voluntaria o porque no eran reelegidos en su calidad de parlamentarios. En este grupo se puede mencionar a Salvador Allende Gossens (senador socialista), que ejerció el cargo en dos oportunidades por pocos meses y Armando Jaramillo (senador liberal) al final de la vigencia de la Ley 8.707.

Varios de los representantes del Parlamento fueron muy activos en las sesiones de directorio. No solo opinaban y votaban en dichas sesiones, sino también participaban como los otros directores en los diversos comités que había al interior de la institución, así como en otras actividades⁶⁹.

Es interesante la opinión del ex gerente general y ex presidente Arturo Maschke sobre estos consejeros:

“Con todo, en el correr del tiempo y en el ejercicio práctico del sistema, se pudo colegir en lo que al Banco Central se refiere, que las Consejerías Parlamentarias, bajo varios aspectos, no fueron tan funestas como al principio se creyó. Ellas sirvieron de contrapeso para detener las embestidas del Poder Ejecutivo, siempre ávido de emisiones, apoyando la misión del Banco que pugnaba por cumplir los deberes

68. La ley establecía que estos consejeros debían elegirse cada cuatro años, coincidiendo con las renovaciones del Parlamento, en las elecciones efectuadas con la misma frecuencia.

69. Por ejemplo, los consejeros parlamentarios propusieron a Chiorrini para que, en calidad de asesor, acompañara a Maschke e Illanes a la reunión anual del FMI. Asimismo, el senador Von Mühlenbrock fue un activo colaborador de Maschke en las iniciativas para crear el BID. ASD, 10 de junio de 1947.

*de celoso guardián y defensor abnegado de la integridad del poder adquisitivo de la moneda*⁷⁰.

El senador Aldunate se caracterizó por sus intervenciones donde argumentaba a favor de un Banco Central más independiente del gobierno y de los intereses sectoriales. En octubre de 1947 inició una campaña a favor de reforzar la Sección de Estadísticas e Investigaciones Económicas del Banco, pues consideraba que era un paso necesario para que el Banco pudiera ejercer con más fuerza su independencia: “para contar con una fuente de informaciones estrictamente imparcial, desarrollando sus actividades con prescindencia de los organismos fiscales que son los que actualmente efectúan este trabajo⁷¹”.

El mismo consejero, con ocasión de la exposición que hizo al directorio un ministro de Hacienda, manifestó que

“el señor Ministro ha expuesto las situaciones delicadas porque atraviesan tanto la Caja Fiscal, como las de Empleados Particulares y la Agraria. El no desea analizar las causas de la falta de dinero que sufren dichas Cajas. Creo que ello debería corregirse mejorando su administración, con economías o medidas de otro orden, pero en ningún caso por medio de emisiones del Banco Central. El Directorio del Banco sólo tiene una responsabilidad: la de resguardar el valor de la moneda y sus acuerdos deben ser basados únicamente en consideración a este punto de vista y no para salvar situaciones delicadas del Fisco o de instituciones semi fiscales con administraciones defectuosas”⁷².

Con otro ministro de Hacienda, el consejero Aldunate también era muy directo en sus apreciaciones: “[...] dentro de

70. Maschke. *Op. cit.*, p. 59.

71. ASD, 14 de enero de 1948.

72. ASD, 28 de noviembre de 1950.

la intervención que cabe al Gobierno en las operaciones del Banco Central sus personeros responsables no solamente no están cuidando de detener el proceso inflacionista, sino que lo agravan”⁷³.

También debe consignarse, sin embargo, que algunos de estos consejeros no solo participaban en los debates de políticas macroeconómicas, sino que en ocasiones, al igual que otros miembros del directorio, intervenían en operaciones específicas que podían favorecer o perjudicar a determinados sectores o personas. Arturo Maschke reconocía que la presencia de directores parlamentarios:

“[...] también tuvo sus aspectos negativos cuando algunos de ellos centraban el énfasis de sus actuaciones en la contratación de empleados, y presionaban con su insistencia a los cuadros administrativos en favor de sus postulantes. Del mismo modo perturbaba la necesaria independencia y libertad de los comités ejecutivos, el hecho de patrocinar determinadas operaciones crediticias ...”⁷⁴.

73. ASD, 28 de marzo de 1951.

74. Como ejemplo: el director Amunátegui pidió incluir a los “caballos fina sangre” en el presupuesto de divisas. ASD, 6 de julio de 1949.