

CAPÍTULO IX

EL BANCO CENTRAL EN LOS AÑOS QUE SE ESCAPÓ LA INFLACIÓN: 1953-1958

Este capítulo abarca la historia del Banco en el período 1953-1958, coincidente con el gobierno de Carlos Ibáñez y de la presidencia del Banco de Arturo Maschke.

La primera sección constituye una breve reseña de algunos aspectos del momento histórico en que estaba inserto el Banco, en particular el contexto político y social; de la evolución de las principales variables macroeconómicas durante el sexenio y, finalmente, los cambios en las autoridades que administraron el Banco Central en este período.

La segunda parte da cuenta de algunas de las reformas que se implementaron al comienzo de la nueva administración, poniendo énfasis en las que afectaron más directamente al Banco Central. Asimismo, se analizan los instrumentos utilizados por las políticas monetaria y cambiaria, durante la especialmente compleja coyuntura económica que vivió el país en la primera mitad del gobierno de Ibáñez. La sección termina justamente con la referencia a un importante documento elaborado por el Consejo del Banco a mediados de 1955, en el cual expone la gravedad de la situación, sus causas y posibles formas de lograr una verdadera salida a la crisis.

En la tercera y última sección se considera lo ocurrido en la segunda mitad de este sexenio presidencial, principalmente lo relacionado con las políticas rectificadoras que emprendió el país y en las cuales tuvo un rol preponderante el Banco Central. Se analiza la influencia de los asesores financieros que contrató el gobierno, conocidos como la misión Klein & Saks, así como el inicio de los convenios *stand by* con el FMI,

todo lo cual logró configurar un programa razonablemente coherente y estable por algún tiempo. En este contexto, destacó la reforma sustancial del régimen de cambios, en la cual el Banco recuperó parte de las atribuciones, que por muchos años habían ejercido otros organismos.

En el recuadro IX-1 se analiza el complejo problema que se produjo con el manejo de las exportaciones de cobre y las relaciones con las empresas mineras, en lo cual el Banco estuvo fuertemente involucrado. El problema del cobre culminó en 1955, al menos en lo relativo a la participación directa del Banco, con otra significativa reforma, la Ley del “Nuevo Trato”.

1. CONTEXTO POLÍTICO Y EVOLUCIÓN MACROECONÓMICA

Contexto político

A fines de 1952 llegó por segunda vez al poder el general (R) Carlos Ibáñez del Campo, esta vez elegido democráticamente, con una votación que en la época fue considerada como sorprendentemente alta. Su apoyo no venía de los partidos políticos tradicionales, sino de una gran masa de ciudadanos independientes, cansados de largos años de gobiernos que se desgastaban en la lucha partidaria y no cumplían sus promesas, en un contexto en que se percibía un estado de corrupción administrativa cada vez más generalizado. Al electorado independiente se sumaron diversos partidos políticos pequeños y variados en sus ideologías, entre los cuales sobresalía el partido Agrario Laborista.

En la elección del 4 de septiembre de 1952, Ibáñez triunfó con 46,7% de la votación, seguido de Arturo Matte, con 27,8%, apoyado por los partidos de derecha, y luego el radical Pedro Enrique Alfonso, quien con apenas 19,5% reflejaba la fuerte declinación de ese partido político. En un lejano cuarto lugar, con 5,4% de la votación, se situó Salvador Allende y su alianza socialista comunista¹.

1. Para más detalles de esta elección, véase Cristián Garay Vera, “La elección presidencial de 1952”, en: San Francisco y Soto (eds.). *Op. cit.*, pp. 243- 278.

El símbolo de la campaña de Ibáñez fue una escoba, necesaria, según él, para barrer con los vicios de la politiquería chilena. El fenómeno ibañista se prolongó a las elecciones parlamentarias de marzo de 1953, donde sus partidarios obtuvieron mayoría, aunque disgregados en una diversidad de corrientes y liderazgos políticos con escasas motivaciones comunes. El partido Agrario Laborista aportaba cerca de 55% de las heterogéneas fuerzas ibañistas del parlamento, que a pesar de la falta de solidez y las pugnas de liderazgos en su interior, tenían mayoría.

La popularidad inicial sirvió para que el nuevo mandatario obtuviera la aprobación de una ley de facultades extraordinarias que le permitió, por un tiempo limitado, hacer algunas reformas por la vía de decretos con fuerza de ley. Entre ellas destacaron la creación del Banco del Estado, que fusionó distintas cajas de crédito sectoriales, y la reforma a la Ley Orgánica del Banco Central. Sin embargo, quedaron sin realizarse otras que se habían anunciado, como la reforma tributaria y la del sistema previsional.

La esperanza que más de la mitad de los electores había puesto en Ibáñez se vio frustrada muy tempranamente. El presidente y sus partidarios no tenían un programa de gobierno coherente ni poseían suficiente voluntad política como para adoptar las medidas drásticas que la situación económica ameritaba. El gran apoyo popular inicial se transformó rápidamente en creciente descontento, exacerbado por una inflación sin precedentes y que se perfilaba como descontrolada.

Una consecuencia del desorden y falta de conducción política que caracterizó a ese gobierno prácticamente desde sus comienzos, fueron los cambios extraordinariamente frecuentes en los distintos ministerios, que daban cuenta de la dificultad de adoptar medidas razonablemente serias y permanentes. Solo en la cartera de Hacienda, el mandatario trabajó con tres ministros, de muy diversos pensamientos, durante el primer año de su período, elevándose este número a nueve ministros en todo el sexenio, careciendo de toda continuidad en las políticas económicas adoptadas.

Al promediar el gobierno de Ibáñez había una situación política y social muy complicada, con un ambiente de huelgas generalizadas

en un contexto de inflación desbocada, alto desempleo y episodios de represión por parte del gobierno. Algunos veían incluso una amenaza para la estabilidad institucional. De hecho hubo dos intentos de apartarse del régimen constitucional, uno en 1954 encabezado por el ministro del Interior, con el objetivo de clausurar el Congreso, el cual fracasó por la oposición interna de algunos ministros y del secretario presidencial. El segundo fue la formación de un movimiento denominado “Línea Recta”, cuando un conjunto de oficiales del Ejército se agrupó para defender al presidente, los que además contaban con un programa político de tipo nacionalista y autoritario. Ibáñez los apoyó, pero luego en 1955 los abandonó mientras la justicia militar los investigó y los expulsó del Ejército².

A fines de 1955, con una crisis económica a la cual no se le veía salida, el gobierno recurrió a la asesoría extranjera, siguiendo una iniciativa que le propusieron, principalmente, sectores empresariales. Se contrató a una misión de expertos norteamericanos para que propusieran un plan de estabilización. A pesar de que las soluciones en esa etapa eran más de naturaleza política que técnica, las propuestas de la misión Klein & Saks, aunque parcialmente implementadas, lograron evitar la hiperinflación que amenazaba al país, si bien no modificaron el escaso apoyo político que le quedaba a la administración.

Las políticas restrictivas, basadas principalmente en acotar drásticamente los reajustes de remuneraciones, incrementaron el descontento social, manifestado en olas de huelgas y protestas, destacando el lamentable episodio de abril de 1957, con resultado de numerosas víctimas fatales y personas heridas. Se produjo una gran huelga de la locomoción colectiva, a la que se sumaron estudiantes y sectores de trabajadores, que fueron reprimidos por Carabineros y el Ejército.

Al finalizar el ya desprestigiado gobierno de Ibáñez, habían adquirido significativa fuerza varias opciones políticas diferentes a los tradicionales partidos Conservador, Liberal y Radical. La izquierda

2. Góngora et al. *Op. cit.*, p. 309.

había logrado aglutinarse en un poderoso Frente de Acción Popular, con los comunistas como uno de sus principales miembros. Estos últimos fueron reincorporados legalmente mediante la derogación de la Ley de Defensa de la Democracia, que en 1948 los había declarado fuera de la ley.

Asimismo, emergía un creciente apoyo a la Falange Nacional, que en julio de 1957 se transformó en el partido Demócrata Cristiano, con la fusión de grupos provenientes de sectores agrario laboristas, del partido Conservador Social Cristiano y del partido Nacional Cristiano.

Evolución macroeconómica

El sexenio de Ibáñez no fue especialmente diferente a los años inmediatamente precedentes en materia de crecimiento económico (anexo II, gráfico 8). Las estimaciones arrojan un promedio del orden de 3% para los seis años, aunque predominó la variabilidad en las tasas anuales de crecimiento. A las causas conocidas de la inestabilidad de los términos de intercambio, años agrícolas muy variables y otras, se sumó en buena parte de este sexenio la incapacidad de mantener políticas razonablemente estables, lo que derivó en un ambiente de incertidumbre muy desfavorable para la inversión y el ahorro. La tasa de desocupación, por su parte, fue relativamente alta durante el período, en especial hacia el final, cuando se hicieron más estrictas algunas políticas crediticias restrictivas. Adicionalmente, las condiciones externas, en particular las vinculadas al mercado del cobre, experimentaron fuertes fluctuaciones, agravando el manejo macroeconómico en un país que prácticamente no tenía reservas internacionales ni acceso fácil a otros recursos externos³.

3. En las estimaciones del PIB de este período, hay discrepancias particularmente significativas entre algunas cifras elaboradas en los trabajos más recientes y los indicadores preliminares con que tomaban decisiones las autoridades de la época. Es ilustrativo, por ejemplo, que mientras las cifras del anexo II muestran un aumento del PIB de 10,2% para 1957, el Banco comentara en su *Memoria* de ese año que la actividad había permanecido prácticamente estancada.

Sin embargo, lo que constituyó la más sobresaliente característica macroeconómica del gobierno ibañista fue el descontrol inflacionario, con tasas de aumento de los precios nunca antes registradas en el país. En este sentido, conviene distinguir dos subperíodos muy marcados de este sexenio. Entre 1953 y 1955 la inflación, medida por la variación del Índice del Costo de la Vida, en Santiago, anotó cifras de 56,1%, 71,1% y 83,8% para cada uno de esos tres años. Por el contrario, entre 1956 y 1958, cuando se inició la implementación del plan de estabilización propuesto por la misión Klein & Saks, las cifras se redujeron a 37,7%, 17,2%, y 32,5%. De esta manera, desde el punto de vista de las medidas antiinflacionarias el programa de la misión tuvo un inicio exitoso, con dos años de fuerte reducción de las tasas precedentes, aunque luego la situación se revirtió, para terminar el período con un considerable incremento del ritmo inflacionario.

Con esos niveles de inflación, es fácil colegir los graves desequilibrios que se generaron en los diversos sectores de la economía. En el primer subperíodo, el fisco registró cuantiosos déficits, fundamentalmente por incrementos de gastos corrientes, en especial remuneraciones, como por la relativa inelasticidad de algunos ingresos tributarios. El rezago con que se pagaban algunos impuestos hacía que el fisco recibiera menos ingresos reales al ser mayor la inflación. El financiamiento de los déficits provenía fundamentalmente del Banco Central y, en menor medida, de la banca comercial. Al comienzo del segundo subperíodo, en cambio, el desequilibrio fiscal tendió a disminuir, tanto por un acotamiento de los reajustes de remuneraciones, como por otras medidas de saneamiento de las finanzas públicas. Sin embargo, el mejoramiento fue solo transitorio, pues en los dos últimos años los déficits presupuestarios del fisco volvieron a ser la causa principal del fuerte incremento de la oferta monetaria, aunque no la única.

El comercio exterior durante el gobierno analizado continuó dependiendo, en lo fundamental, de las divisas obtenidas de las exportaciones de cobre por la vía de la tributación y de los retornos para cubrir los costos de producción de las grandes empresas mineras. En el primer subperíodo la disponibilidad de divisas continuó siendo racionada, con controles administrativos, de manera de privilegiar las importaciones más necesarias. En el segundo, sin embargo, se implementaron importantes reformas, que simplificaron los controles

y los tipos de cambio múltiples, lo cual se facilitó porque el precio del cobre tuvo un mejoramiento substancial en el bienio 1955-1956. Sin embargo, otra importante baja de las exportaciones en el bienio 1957-1958, sumado a un incremento cercano a 13% de las importaciones en 1957, provocó nuevamente un déficit comercial y un retroceso en la tendencia liberalizadora en el sector externo.

Cambios en el directorio del Banco

Arturo Maschke llevaba diez años en la gerencia general del Banco al inicio del gobierno de Ibáñez, cuando el nuevo mandatario le ofreció formar parte de su primer gabinete, en calidad de ministro de Hacienda, según lo relató el propio Maschke con posterioridad⁴. Sin embargo, las negociaciones políticas impidieron que se concretara el ofrecimiento y, en cambio, fue elegido como presidente del Banco Central en votación unánime de sus directores. En esa época ya se había hecho una tradición que los miembros del directorio eligieran al candidato que proponía el gobierno de turno, de manera que Maschke culminó su carrera en el Banco como presidente de la institución, cargo que mantuvo por seis años. Como vicepresidente se reeligió una vez más a Luis Schmidt, cargo que desempeñó hasta enero de 1958⁵.

La estructura del directorio del Banco no se modificó durante este período, permaneciendo sus catorce miembros representantes de diversos estamentos. Como era habitual, los tres directores representantes del gobierno fueron sustituidos al inicio de la nueva administración. Entre los restantes directores, los que mantuvieron más estabilidad en el período fueron Ricardo Letelier, como uno de los dos representantes de los bancos nacionales, Walter Müller y Recaredo Ossa, que en períodos sucesivos representaron a la Sociedad de Fomento Fabril (Sofofa) y la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA), respectivamente; Jorge Vidal, por la Corporación de Ventas de Salitre y Yodo (Covensa) y la Cámara de Comercio; Vicente Izquierdo, por el público accionista, y Germán Olguín, por las instituciones obreras.

4. Véase Maschke. *Op. cit.*

5. ASD, 2 de enero de 1953.

Entre los consejeros parlamentarios, los que en este período tuvieron una representación más prolongada fueron Gregorio Amunátegui, Bernardo Larraín y Julio Durán.

Una situación especial se produjo a raíz del nombramiento del nuevo gerente general. Al quedar vacante el cargo que ocupaba Maschke, el directorio designó al abogado del Banco, Felipe Herrera, como nuevo gerente general. El directorio, manifestando cierta aprensión por la actividad política que desarrollaba Herrera en su calidad de miembro del partido Socialista Popular, dejó consignada en el acta una advertencia poco usual: “dejar expreso testimonio de que este nombramiento se hace en la inteligencia de que como ha sido tradicional en las personas que han desempeñado este cargo, el Sr. Herrera dedicará todo su tiempo a su actuación funcionaria y, en consecuencia, no intervendrá en actividades de carácter político”. En la misma sesión se acordó crear el cargo de fiscal del Banco y designar en dicha posición al primer abogado, Luis Mackenna⁶.

A los pocos meses de estos nombramientos, la administración Ibáñez ofreció el cargo de ministro de Hacienda a Felipe Herrera, quien lo aceptó, previo permiso del directorio del Banco. Al igual que lo sucedido cuando se le designó gerente general, algunos directores expresaron dudas sobre la conveniencia que Herrera asumiera el ministerio manteniendo su cargo en el Banco, pues consideraban que había sido designado ministro en consideración a su calidad de militante del partido Socialista y no en su calidad de técnico. Así, el director Amunátegui quiso

“dejar constancia que su desempeño en la cartera de Hacienda, en su calidad de militante del Partido Socialista Popular, no armoniza con las declaraciones que formulara en la sesión del Directorio en que fue nombrado Gerente General [...] debería asumir en su carácter de técnico y no de militante de un partido de extrema izquierda.

Otros directores señalaron, en cambio, que “las consideraciones de carácter político formuladas por el Sr. Amunátegui no corresponde

6. *ASD*, 14 de enero de 1953.

analizarlas al Directorio del Banco Central”. Finalmente, Herrera estuvo de ministro durante apenas tres meses, regresando a la gerencia general del Banco en octubre de 1953, la cual ejerció hasta noviembre de 1958, cuando se retiró de la institución para luego asumir la presidencia del recién creado Banco Interamericano de Desarrollo⁷.

2. REFORMAS AL INICIO DEL GOBIERNO DE IBÁÑEZ: PARTICIPACIÓN DEL BANCO CENTRAL

La ley de facultades extraordinarias de febrero de 1953 permitió a Ibáñez gobernar, dentro de ciertos márgenes y por un tiempo limitado, mediante decretos con fuerza de ley que no requerían la normalmente extensa e incierta discusión y aprobación parlamentaria. Comentando la aprobación de esta ley, el ministro de Hacienda, Juan Bautista Rossetti, declaró: “el proyecto responde al plan económico del Gobierno y sus reformas más importantes las constituyen la creación del Banco del Estado, la transformación del Banco Central en el verdadero poder regulador del sistema bancario y económico del país; y el salario mínimo para los campesinos”⁸.

En ese contexto, el gobierno introdujo en 1953 importantes reformas de carácter institucional, varias de las cuales tuvieron directa incidencia en el Banco.

Nueva Ley Orgánica del Banco Central

A fines de enero de 1953 el presidente Maschke informó al directorio que había recibido una petición del ministro de Hacienda para redactar un proyecto de ley que diera una nueva estructura a la Ley Orgánica del Banco, la cual había estado vigente desde 1925, aunque

7. *ASD*, 24 junio de 1953. Como información adicional, cabe señalar también que Herrera, siendo abogado del Banco en noviembre de 1952, ejerció el cargo de subsecretario de Economía y Comercio hasta su designación como gerente general.

8. “El Ministro Rosetti explica las facultades”, *Diario La Nación*, Santiago, 18 de enero de 1953. La ley de facultades extraordinarias fue la 11.151 de febrero de 1953.

con algunas modificaciones introducidas por leyes complementarias. Maschke señaló que él se había adelantado a los deseos del ministro y que ya tenía el proyecto prácticamente listo. Finalmente, y pese a las protestas de algunos directores por no haber podido participar, el autor fundamental del texto de la nueva ley orgánica fue Arturo Maschke. Este proyecto debía entrar en vigencia mediante un decreto con fuerza de ley, una vez que el Congreso aprobara las facultades extraordinarias que había solicitado el Ejecutivo⁹.

Un hecho significativo de este proceso fue que la ley de facultades extraordinarias, en su artículo 4º, “exceptuó expresamente al Consejo del Banco Central de cualquiera modificación en su composición, que pudiera decretarse en virtud de la autorización que dicho artículo otorgaba al Presidente de la República”. Sin duda que esta excepción fue producto de una transacción política. De esta manera, el Consejo continuó con los mismos 14 miembros, incluyendo los cuatro representantes parlamentarios.

Las principales innovaciones que introduciría el DFL fueron explicadas por Maschke al directorio, destacando las siguientes:

El presidente y vicepresidente serían elegidos por tres años. Anteriormente, el período era solo de un año, con reelección.

Se concedería al Banco el monopolio de la emisión de monedas y billetes. Anteriormente correspondía al Banco la emisión de billetes y al fisco la acuñación y emisión de monedas.

Se establecería que el Banco no podría ser obligado a efectuar operaciones de créditos no contempladas en su ley orgánica, salvo en situaciones de excepción. En caso que leyes especiales autorizaran nuevas operaciones, el directorio del Banco debería conservar su facultad de aprobarlas o no. Anteriormente, diversas leyes habían hecho imperativo para el Banco la concesión de créditos al fisco u otras instituciones.

9. ASD, 28 de enero de 1953.

Se facultaría al directorio para que, con quórum calificado, pudiera ampliar hasta un año el plazo de los redescuentos al sector agrícola. Antes el plazo máximo era de 180 días.

Se contemplaría la posibilidad de otorgar préstamos de emergencia a los bancos accionistas, en casos calificados.

Se entregaría al Banco la facultad de ejercer el control cualitativo y cuantitativo de las colocaciones bancarias, con aprobación del ministro de Hacienda.

Se facultaría al Banco para fijar las tasas máximas de interés, comisiones y otros gastos que podrían cobrar los bancos.

Se facultaría al Banco para fijar los encajes de las empresas bancarias y establecer sanciones para los incumplimientos.

Se autorizaría al Banco para contratar créditos en el exterior.

Se reglamentaría el destino del producto en moneda corriente que resultara de una revaluación de la reserva en oro o moneda extranjera¹⁰.

El 1 de agosto de 1953 entró en vigencia la nueva Ley Orgánica del Banco Central, de acuerdo con el DFL 106 del 28 de julio del mismo año. El legislador, en esta oportunidad, al contrario de la ley original, dejó establecido explícitamente el objetivo del Banco:

“el Banco Central de Chile tendrá por objeto propender al desarrollo ordenado y progresivo de la economía nacional mediante una política monetaria y crediticia que, procurando evitar tendencias inflacionistas o depresivas, permita el mayor aprovechamiento de los recursos productivos del país”¹¹.

10. ASD, 3 de junio de 1953.

11. Artículo segundo del Decreto con Fuerza de Ley 106, publicado en el *Diario Oficial* N° 22608, del 28 de julio de 1953.

Aun cuando el Banco venía actuando de facto como una institución de objetivos múltiples (no solo la estabilidad de precios), la nueva ley definió explícitamente el objetivo de “propender al desarrollo ordenado y progresivo de la economía nacional [...]”. Lo anterior debía hacerse “procurando evitar tendencias inflacionistas o depresivas”. También se le pedía a las políticas monetaria y crediticia que permitieran “el mayor aprovechamiento de los recursos productivos del país”. Aunque obviamente no se desconocía como objetivo institucional la estabilidad de precios, la redacción del artículo permitía suficiente flexibilidad para darle diversas prioridades.

El Consejo destacó las modificaciones consideradas más relevantes, entre las cuales sobresalían los nuevos instrumentos que el Banco podría utilizar para el control cuantitativo y cualitativo de las colocaciones bancarias:

“para que el Banco Central tenga posibilidades de alcanzar el objetivo de la estabilidad monetaria que le señala la ley, es indispensable que tenga facultades para fijar un límite cuantitativo a la expansión de los créditos por parte de esas instituciones bancarias. Por otra parte, si se pretende que la Institución pueda influir también en el desarrollo económico del país promoviendo una utilización más racional de los recursos, parece indispensable su intervención en la orientación de los créditos, conforme a un criterio de prioridades que responda a un plan racional de desarrollo”¹².

En este sentido, el Banco interpretó la nueva ley como una reafirmación de sus actividades más propias de un banco de desarrollo.

Asimismo, el Consejo consideró muy conveniente la disposición que le otorgaba la posibilidad de oponerse a determinadas operaciones de crédito al fisco, instituciones semifiscales y autónomas:

12. Véase *MABC*, 1953, p. 34.

“el carácter obligatorio que tenían algunas de estas operaciones impedía al Banco ejercer control sobre ellas. En la Nueva Ley Orgánica se han mantenido los contenidos de esas leyes especiales, en cuanto significa un otorgamiento de créditos por parte del Banco, pero, en carácter simplemente facultativo para la Institución”.

Se exceptuaba de ese carácter no obligatorio, sin embargo, el descuento de letras a la Caja de Amortización, hasta 12% del presupuesto fiscal, destinado teóricamente a cubrir necesidades estacionales en las condiciones señaladas en la Ley 7.200.

Otras iniciativas para modificar la Ley Orgánica

Con posterioridad al DFL 106, durante el sexenio de Ibáñez hubo otras iniciativas para introducir nuevas reformas a la Ley Orgánica del Banco. En efecto, a comienzos de 1954, siendo ministro de Hacienda Guillermo del Pedregal, se envió al Congreso Nacional un proyecto de ley que transformaba radicalmente la estructura del directorio. El proyecto, que algunos llamaron de “nacionalización” del Banco Central, encontró fuerte oposición en los miembros del directorio, particularmente de los representantes parlamentarios. En opinión del director Bernardo Larraín “sin entrar al análisis detallado de su articulado considera que se desvirtúan prácticamente todas las finalidades y objetivos que se tuvieron en vista al crear el Banco Central”. Por su parte, el director Julio Durán expresó que “la iniciativa del Gobierno para modificar la Ley Orgánica constituye el primer ensayo para entregar al Ejecutivo el derecho de emitir billetes sin el control de un organismo autónomo”¹³. El directorio demostró una vez más que contaba con la fuerza suficiente para oponerse a iniciativas que afectaran directamente su composición.

El proyecto del ministro del Pedregal fue retirado del Congreso por su sucesor, el ministro de Hacienda Jorge Prat. En su exposición al directorio, este señaló que “cree que no hay que insistir en el proyecto

13. ASD, 16 de mayo de 1954.

mal llamado de ‘nacionalización’ presentado por su antecesor en la cartera de Hacienda, pero que existe la necesidad de efectuar algunas modificaciones en la ley y en el Consejo del Banco”¹⁴.

Aunque finalmente estas iniciativas no llegaron a concretarse, hay que destacar que durante el sexenio de Ibáñez fue tomando fuerza la idea de que el directorio requería modificar su estructura. El propio Presidente de la República, en su mensaje al Congreso de 1955, se lamentó de que no se hubiera podido innovar en el directorio de la institución, el cual “está en manos de los políticos”¹⁵.

Creación del Banco del Estado

La creación del Banco del Estado fue una idea que estuvo presente desde mucho antes de que pudiera concretarse a través de las facultades extraordinarias dadas al presidente Ibáñez. Casi diez años antes, el ex ministro Wachholtz había designado una comisión, con participación del Banco Central, para que preparara un proyecto¹⁶. Durante largo tiempo se consideró que una institución de esa naturaleza se constituiría en un instrumento importante para reorientar el crédito bancario.

En abril de 1953 se informó al directorio del Banco Central que, nuevamente, el ministro de Hacienda había designado una comisión redactora de un proyecto destinado a crear un Banco del Estado, en la cual participarían un director del Banco, el gerente general, el fiscal, Hermann Max y otro funcionario del departamento de estudios. Varios miembros del directorio expresaron su opinión contraria a la creación de una institución de esa naturaleza, en particular por “el perjuicio que podría causar a la banca privada”. No había posibilidad, sin embargo, de influir sobre una decisión ya tomada¹⁷.

14. *ASD*, 16 de junio de 1954.

15. *ASD*, 25 de mayo de 1955.

16. En esa oportunidad se encargó el estudio a Flavián Levine y Hermann Max.

17. *ASD*, 15 de abril de 1953.

El 1 de septiembre de 1953 entró en funciones el Banco del Estado de Chile (BECh), creado por el DFL 126 del 24 de julio del mismo año. La nueva institución nació de la fusión de la Caja Nacional de Ahorros, la Caja de Crédito Hipotecario, la Caja de Crédito Agrario y el Instituto de Crédito Industrial.

Según el artículo 1° del mencionado DFL, se trataba de establecer “una institución bancaria, financiera y comercial que propenderá al fomento de las actividades productoras y facilitará la circulación de bienes mediante una acción crediticia que consulte las necesidades fundamentales de la economía nacional”.

Al día siguiente de su inauguración, la prensa destacaba el papel reorientador del crédito que tendría la flamante institución: “En el Banco del Estado no se otorgará préstamos para operaciones especulativas, pero sí se darán créditos al agricultor y al industrial progresista que busquen aumentar la productividad de sus faenas diarias, incorporando a ellas más bienes de capital, nuevas maquinarias, obras de regadío [...]”¹⁸

El Banco del Estado centralizó la política de créditos de las instituciones que se fusionaron y debió hacerse cargo de todas sus obligaciones. El tamaño relativo de la nueva institución estatal era grande. A fines de diciembre de 1953 las obligaciones del Banco del Estado con el Banco Central se elevaban a casi \$3.700 millones, comparados con los redescuentos a todo el resto del sistema bancario, que alcanzaban a alrededor de \$2.350 millones. Además, el DFL que creó el Banco del Estado dispuso que la totalidad de los depósitos fiscales y de instituciones semifiscales que hasta esa fecha estaban en los bancos comerciales accionistas debía trasladarse al Banco del Estado, mediante “un retiro gradual, en un plazo de 18 meses”.

Desde el comienzo el BECh estuvo sujeto a críticas al interior del directorio del Banco Central. En ocasiones se le acusaba de actuar comercialmente y no de acuerdo con sus fines, pero las críticas más frecuentes se referían a las presiones que recibía el Consejo para

18. “Nómina de los Directores del nuevo Banco del Estado”, Diario *La Nación*, Santiago, 2 de septiembre de 1953.

que otorgara algún tipo de tratamiento especial al BECh. El director Izquierdo sostenía, en relación con una de las muchas solicitudes de ampliación de margen crediticio:

“[...] como lo he manifestado en repetidas ocasiones, es indispensable que al adoptarse medidas de control crediticio, éstas sean aplicadas en igual forma a todas las instituciones bancarias del país y no se hagan excepciones como ha ocurrido en esta oportunidad con los Departamentos Agrícola e Industrial del Banco del Estado”¹⁹.

Inicio del control cuantitativo y cualitativo de las colocaciones bancarias

El escape de la inflación a cifras no conocidas con anterioridad, prácticamente desde el inicio del gobierno ibañista, hizo que el directorio intentara utilizar rápidamente los nuevos instrumentos de política monetaria que puso a su disposición la reforma a la ley orgánica. Es así como en el corto período en el que Felipe Herrera ejerció el cargo de ministro de Hacienda —junio a octubre de 1953— se implementaron las primeras normas que establecieron el control cuantitativo y cualitativo de las colocaciones bancarias, a través de una circular conjunta del Banco y de la Superintendencia. La respectiva circular a los bancos justificaba las nuevas medidas con el argumento de que “cualquiera acción tendiente a obtener una relativa estabilización monetaria, debe ser acompañada del control cuantitativo del crédito y de una decidida orientación de los recursos financieros hacia las actividades productivas”²⁰. Se reafirmaba así la doctrina de las emisiones no inflacionarias, por tener su origen en la producción.

Con esto se dio inicio a un período de varios años en que el instrumento preferido para regular el crecimiento del crédito bancario fue el control

19. ASD, 24 de enero de 1955.

20. Circular conjunta de la Superintendencia de Bancos y del Banco Central, del 28 de septiembre de 1953. Véase *MABC*, 1953, p. 88.

cuantitativo y/o cualitativo de las colocaciones. El control cualitativo adoptó diversas modalidades, entre las cuales destacaban las prohibiciones de otorgar créditos para determinados objetivos, como la compra de tierras, acciones, automóviles, viajes y otros; también se utilizaba la prohibición de financiar importaciones; asimismo se podía considerar control cualitativo a las disposiciones que discriminaban según el criterio de la zona geográfica donde residiera el deudor. El Banco inauguró una sección de su *Memoria Anual* que tituló “Control de Créditos”.

Las primeras normas incluían, entre otras medidas, la fijación de un tope de 1,5% al incremento mensual de las colocaciones de cada institución bancaria, la exigencia a los deudores de una declaración jurada sobre el destino que se daría a los créditos, prohibición a los bancos de conceder créditos para financiar directa o indirectamente las operaciones que se explicitaban en un listado y, “en general, todas aquellas transacciones que a juicio de las instituciones bancarias no justifiquen el otorgamiento de créditos y no contribuyan a facilitar la producción y distribución de artículos necesarios”. Se solicitó, asimismo, el envío semanal al Banco Central y a la Superintendencia de una nómina con la información de los créditos concedidos individualmente, considerando cada beneficiario.

El tema del control crediticio fue polémico desde el comienzo y no estuvo exento de roces entre el directorio y el gobierno. La aprobación de estas normas fue objeto de un largo debate. Varios directores se oponían especialmente al límite cuantitativo mensual. A pesar de que Felipe Herrera, en su calidad de ministro de Hacienda, le dio su entusiasta apoyo, la mencionada circular tuvo vigencia de apenas un mes. En efecto, después de dos acaloradas sesiones de directorio en que el nuevo ministro de Hacienda, Guillermo del Pedregal, solicitó la derogación de la medida de limitar el crecimiento de las colocaciones a 1,5% mensual, el Consejo cedió y dejó sin efecto esa parte medular de la circular. Las actas recogieron parte del tenso debate:

“El Ministro de Hacienda expresa que ha concurrido a esta sesión extraordinaria del Directorio a pedido expreso del Presidente de la República, para manifestar que el Ejecutivo está alarmado por las consecuencias que puede provocar a la economía nacional la fijación del margen de 1,5 por ciento

de aumento mensual para las colocaciones de los bancos comerciales. No es posible, continúa el Ministro, que se aplique una medida como ésta, indiscriminadamente [...]”.

Después de solicitar al directorio la revisión de las normas, el ministro manifestó que “el mayor crédito necesario sería de 3% mensual o sea el doble del margen fijado por el Banco [...]”. El ministro del Pedregal argumentaba que “[...] hasta el momento el costo de la vida ha subido en casi 60%, de manera que si se desea que el circulante no aumente proporcionalmente, se provocará en breve plazo una crisis o contracción económica de graves consecuencias”²¹.

Luego el ministro, en una inusual solicitud, pidió al presidente Maschke que sometiera esta materia a una votación nominal “porque el Gobierno desea conocer la opinión de los diversos sectores que están representados en el Directorio del Banco Central”. Claramente el ministro ejerció el máximo de presión sobre cada uno de los directores. Finalmente, se sometió a votación la derogación de la disposición que limitaba el aumento del crédito en 1,5% mensual y el directorio la aprobó por nueve votos contra dos. Solo votaron en contra los directores Grand (representante de los bancos extranjeros) y Larraín (consejero parlamentario).

Como consecuencia de este rápido cambio de política, durante el primer semestre de 1954 las colocaciones bancarias no estuvieron sujetas a limitación en su expansión. Esto explicó, según el Banco, “el intenso aumento de 25,5% que en estas operaciones se produjo durante el período señalado”.

En junio de 1954 el nuevo ministro de Hacienda, Jorge Prat, planteó al directorio que “debe volverse al sistema de control de la expansión crediticia de los bancos comerciales [...] y el Ministro sugiere un incremento no superior al 1,5% mensual”²². El directorio acordó hacer un nuevo intento de control cuantitativo de las colocaciones, aunque más moderado de lo que proponía Prat, recomendando a las instituciones bancarias

21. ASD, 6 de noviembre de 1953.

22. ASD, 16 de junio de 1954.

“moderar la expansión de créditos, de tal modo que los aumentos futuros impliquen una gradual reducción de la tasa del incremento anual registrada en los últimos meses para todas las instituciones en conjunto. Se considera por ahora aceptable una tasa de incremento que no exceda de un 1,75% mensual, aumento que no deberán sobrepasar las instituciones separadamente en sus operaciones de crédito”²³.

El director Müller (Sofofa) fue el principal opositor a restablecer los límites al crecimiento de las colocaciones: “La inflación en nuestro país no es de orden monetario sino que de aumentos de costos de producción derivados de alzas desmedidas de sueldos y salarios y otros costos [...]”. El argumento reflejaba una vez más las limitaciones que tenían muchos de los directores en el entendimiento del fenómeno inflacionario.

El resultado de la aplicación de estas normas de carácter semivoluntario no fue todo lo exitoso que el ministro Prat esperaba, entre otros motivos, porque algunas operaciones se mantuvieron al margen de las normas de control crediticio, las cuales crecieron fuertemente. El caso más notable fue el de las colocaciones correspondientes a los departamentos Agrícola e Industrial del Banco del Estado, las que se expandieron en 135% en el segundo semestre. Finalmente, el total de colocaciones, controladas y no controladas, aumentó en 16,9% en el segundo semestre de 1954, alza que equivale a un incremento mensual simple de más de 2,8%.

Las normas de control crediticio continuaron mostrándose poco eficaces durante el primer semestre de 1955, en especial porque

“los préstamos al Fisco, que tuvieron un tratamiento diferente y que se mantuvieron al margen del control, subieron intensamente, de 445 millones a fines de 1954 a 5.544 millones a mediados de 1955. Con todas estas adiciones, el total general de las colocaciones muestra una expansión que se eleva al 33,7% [...] en el primer semestre de 1955”²⁴.

23. Circular del 16 de junio de 1954.

24. Véase *MABC*, 1955, p. 127.

Aunque el séptimo ministro de Hacienda de Ibáñez, Abraham Pérez, intentó introducir innovaciones en los mecanismos de control crediticio, algunos miembros del directorio tenían cada vez menos confianza en las propuestas ministeriales. Así, el director Durán, representante de la Cámara de Diputados, hacía presente “[...] las dificultades que se presentan para distinguir cuando un crédito es realmente comercial o de producción [...]”, y el director Vial, representante del Senado, expresaba “[...] que el control cualitativo del crédito es tarea casi imposible y generalmente no pasa de ser la manifestación de un buen deseo [...]”. El ministro Pérez, sin embargo, expresando su optimismo agrega que “el Directorio del Banco Central puede tener la seguridad de que mientras él sea Ministro de Hacienda no se producirán emisiones inorgánicas”²⁵.

La difícil situación que vivía el país, especialmente en cuanto a la dinámica que adquiriría el proceso inflacionario, llevó a que las autoridades a cargo del Ministerio de Hacienda, la Superintendencia de Bancos y el Banco Central se recriminaran mutuamente por el poco éxito en el control crediticio.

En una de las numerosas sesiones de Consejo destinadas a estudiar las normas de control cualitativo y cuantitativo del crédito, el director Amunátegui (Senado) destacaba que: “[...] hasta el momento le ha correspondido sólo al Banco Central iniciativas positivas para atenuar el proceso inflacionario”. Mientras el nuevo biministro de Hacienda y de Economía, Óscar Herrera, afirmaba que: “pronto estaría terminado el plan que pondrá en práctica el Gobierno. No obstante, mientras se inicia la aplicación del plan, es necesario ampliar el margen de dinero que pueden prestar los bancos y orientar tales créditos hacia las actividades de la producción, especialmente la agricultura [...]”.

Por su parte el director Durán sostenía que “[...] en la práctica la Superintendencia de Bancos no ha mantenido firmeza para con aquellos bancos que han violado las normas impartidas”. A lo cual respondía el superintendente Puga que deseaba: “dejar constancia que los bancos siempre han cumplido las instrucciones de la

25. ASD, 10 de agosto de 1955.

Superintendencia y que en todo caso, si alguno se negara a hacerlo es el Banco Central el que está en condiciones de aplicarle sanciones, negándoles el redescuento”²⁶.

Finalmente, recién se logró acuerdo para dictar nuevas normas de control crediticio durante la segunda mitad de 1955, las cuales estaban dirigidas principalmente a ampliar el universo de colocaciones sujetas a control y a establecer un nuevo límite al crecimiento de los créditos para cada banco, esta vez de 42% para el año completo²⁷. Al finalizar el año, por primera vez el Banco se mostró relativamente satisfecho con los resultados: “el aumento de las colocaciones sujetas a control en los últimos seis meses del año fue del 15%, aproximadamente, es decir, de una intensidad igual a la mitad de la que se registró en el primer semestre”.

Nueva paridad y errática política cambiaria

Durante la primera mitad del gobierno de Ibáñez, el Banco estuvo prácticamente al margen de las decisiones en materia cambiaria, al menos de manera directa y relevante, tal como venía sucediendo desde la dictación de la ley que reformó el Condecor en noviembre de 1950. Continuaba operando el sistema de un Cálculo Estimativo de Divisas elaborado anualmente por el Consejo Nacional de Comercio Exterior y aprobado por el gobierno a través del Ministerio de Economía.

Cuando Felipe Herrera asumió el Ministerio de Hacienda anunció al directorio que se proponía establecer un tipo de cambio único. La mayoría de los directores manifestó ciertas aprensiones sobre la conveniencia de la medida, en especial por sus efectos inflacionarios. El presidente Maschke señaló al ministro “la conveniencia de que antes de hacer pública la noticia de un cambio único, se reúna con los Gerentes de los bancos comerciales, los imponga de las medidas

26. *ASD*, 4 de octubre de 1955.

27. Circulares conjuntas del presidente del Banco Central y del superintendente de Bancos, del 20 de julio y del 10 de octubre de 1955. Véase *MABC*, 1955, p. 129 y siguientes.

que el Gobierno desea adoptar y solicite su cooperación para que no se aumenten los créditos a firmas importadoras”²⁸.

Aunque el planteamiento del ministro no pudo llevarse plenamente a la práctica, a mediados de 1953 se resolvió declarar una nueva paridad oficial al Fondo Monetario, esta vez de \$110 por dólar, la cual reemplazó al tipo de cambio oficial de \$31 que se mantenía desde 1945. Vale decir, se produjo una devaluación del peso, en el mercado oficial, superior a 200%. El FMI aceptó dicha paridad, a pesar de que la misión que había venido a Santiago en mayo del mismo año había sugerido un tipo de cambio de \$125 por dólar. La aceptación de la nueva paridad por parte del FMI tuvo como consecuencia prácticamente inmediata la revaluación de las reservas del Banco Central y la generación de un cuantioso excedente para las arcas fiscales. Aproximadamente \$2.800 millones se destinaron a amortizar deudas del fisco con el Banco Central.

En el segundo semestre esta tasa de cambio de \$110 “se constituyó en el cambio único aplicable a la casi totalidad de los egresos del comercio exterior, ya que llegó a cubrir alrededor del 90% de los rubros de egresos consultados en el cálculo estimativo de divisas para 1953”²⁹. Sin embargo, en el caso de los ingresos en moneda extranjera el porcentaje era solo de algo más de 35%.

De acuerdo con lo que informaba el Banco, a pesar de las buenas intenciones de algunas autoridades, a fines de 1953 se mantenía una compleja estructura de cambios múltiples. Continuaban vigentes los tipos de cambio de \$19,37 (cambio “especial”), \$31 (“antigua paridad oficial”), \$60 (cambio “comercial provisorio”), \$110 (cambio “bancario”, y “nueva paridad oficial”), además de los tipos de cambio “mixtos” (cambios que resultaban de asignar porcentajes de retornos a diferentes tasas) y el “cambio libre de corredores”, para transacciones derivadas del turismo y otros ingresos no controlados. Adicionalmente, al terminar ese año hubo un retroceso en la aplicación más generalizada de la nueva paridad, pues algunos la consideraban como causa del

28. *ASD*, 1 de julio de 1953.

29. *MABC*, 1953.

incremento en la inflación y volvieron a quedar afectos al cambio de \$31 numerosos rubros de egresos de divisas. El Banco no participaba de esta opinión y sostuvo que la mayor utilización del dólar a \$110 no podía considerarse como causa sustancial de las alzas, de acuerdo con un estudio realizado por la Sección de Investigaciones Económicas que concluía “que su impacto directo en el índice del costo de la vida no ha sido superior al 11%”³⁰.

El mercado cambiario se hace inmanejable: 1954-1955

La muy elevada inflación de los tres primeros años del período de Ibáñez contribuyó a exacerbar los problemas del ya complicado manejo del mercado cambiario. Por una parte, la idea siempre presente de intentar frenar alzas de precios internos con la mantención artificial de tipos de cambio preferenciales, así como la repetición de fórmulas que se diseñaban para fomentar o evitar paralizar ciertas exportaciones, condujeron a que finalmente no se pudiera salir de la maraña de tipos de cambio múltiple. Como se ha visto, cada cierto tiempo algunas autoridades hacían esfuerzos por adoptar medidas para acercarse hacia un mercado único de cambios, tal como era la meta que la mayoría afirmaba compartir, pero en la práctica, rápidamente, todo quedaba solamente en buenas intenciones.

Hasta noviembre de 1954 se mantuvo la cotización de \$110 por dólar, a pesar de la muy alta inflación que afectaba al país. Este tipo de cambio, no obstante ser denominado libre bancario, en la práctica era fijado por el Condecor. Mientras, el cambio libre de corredores aumentó persistentemente hasta alcanzar alrededor de \$210 por dólar a fines de diciembre.

Lo anterior condujo a que las divisas a \$110 fueran crecientemente subsidiadas, lo que hacía más difícil su asignación por la vía administrativa. Como además, esta cotización regía solo para el dólar sobre Estados Unidos, se provocaron serios problemas al comercio exterior chileno, lo que fue comentado por el Banco de la siguiente manera:

30. *Idem.*

“Para las restantes divisas, especialmente para los dólares de compensación, se produjo una distorsión en los tipos de cambio equivalentes (crossrates). Impulsadas por la fuerte demanda, las distintas monedas fueron aumentando paulatinamente su cotización, de manera que en octubre de 1954 la cotización de la libra esterlina, por ejemplo, era de \$626, debiendo ser su tasa equivalente de sólo \$308. Por su parte, el dólar sobre Alemania tenía un tipo de \$223 y el dólar sobre Brasil un tipo de \$222 [...]

Esta situación, en extremo irregular, provocó una notoria desviación de exportaciones hacia países de divisa de cotización libre; simultáneamente la demanda para importaciones desde Estados Unidos resultaba fuertemente estimulada, todo ello por la anormal disparidad en las cotizaciones de unas de otras, con grave deterioro para la posición de pagos en dólares del país”³¹.

Ante una situación que se hacía insostenible, mediante una resolución del Condecor de noviembre de 1954, se fijó un nuevo tipo de cambio en \$200 por dólar, esta vez aplicando una cotización equivalente a todas las demás divisas. Con todo, se establecieron algunas excepciones, de manera que a ciertas importaciones se les continuó aplicando el anterior tipo de cambio de \$110, el cual pasó a ser otro cambio preferencial. El FMI, en su resolución de la consulta del Artículo 14, consignó que en 1954 se había producido un retroceso respecto de la sustancial unificación de la estructura cambiaria alcanzada en 1953³².

En el año 1955 la situación del mercado cambiario no varió significativamente en cuanto a políticas de control y cambios múltiples, con nuevas áreas cambiarias que intentaban compensar parcialmente la distorsión que se producía debido a que el gobierno se resistía a modificar el tipo de cambio de \$200, a pesar de la

31. Véase *MABC*, 1954, p. 51 y siguientes.

32. *ASD*, 8, 11, 12, 13 y 14 de julio de 1955.

extraordinariamente elevada inflación. Transitoriamente funcionó una Comisión de Promoción de Exportaciones Marginales que puso en práctica un engorroso sistema de cuentas especiales que consideraba un tipo de cambio de \$360, que era aplicado en porcentajes variables a los retornos de ciertas exportaciones, que en el cálculo estimativo sumaban aproximadamente US\$50 millones. En relación con esta nueva modalidad el Banco explicaba:

“Este mecanismo mixto de liquidación de esos retornos significó, en el hecho, una multiplicidad de tipos de cambio, puesto que para cada exportación la Comisión mencionada establecía el costo de producción en moneda corriente y, de acuerdo con este cálculo, determinó el porcentaje de retornos a liquidar al cambio ‘libre bancario’ de \$200 por dólar y al de \$360 de la Cuenta Especial. En esta forma el promedio de ambas cotizaciones representó, a juicio de la Comisión, el tipo de cambio adecuado a cada exportación”³³.

Este régimen, sin embargo, tuvo corta vida, debido a objeciones legales, y fue sustituido en el mes de junio por una nueva “área de excepción” donde el tipo de cambio se fijó esta vez en \$300 por dólar. Este tipo de cambio era aplicable, en un principio, a un volumen de exportaciones del orden de US\$100 millones, dentro de un presupuesto de divisas de casi US\$400 millones.

En este contexto de extremo desorden en el mercado cambiario, el ministro de Economía informó al directorio del Banco que “[...] en concordancia con las recomendaciones formuladas por el Fondo Monetario Internacional, el Gobierno estudia la posibilidad de centralizar en el Banco Central el movimiento de compra y venta de cambios, en forma que los bancos comerciales actúen por delegación de éste y sujetos a su control”. Paradójicamente, el directorio manifestó dudas sobre la conveniencia de esa medida, en las circunstancias de ese momento. A juicio del fiscal Mackenna:

33. MABC, 1955.

“prácticamente el Banco Central está operando en la actualidad con la totalidad de los dólares norteamericanos que posee el país y que provienen exclusivamente de las exportaciones de cobre. En cuanto a los dólares de compensación, cuyo manejo tienen a su cargo los bancos comerciales, no se transan al precio oficial debido a que los exportadores obtienen, por lo general, un sobreprecio. Estima Luis Mackenna que si el Banco Central interviene también en la compra y venta de estos cambios, podrían paralizarse las exportaciones por la imposibilidad de obtener un sobreprecio”³⁴.

En esa ocasión, no se concretó la iniciativa de otorgar más atribuciones al Banco en materia cambiaria y ese año continuó la situación caótica de ese mercado. Entre otras medidas, el Ministerio de Economía

“adujo que algunas exportaciones, como el salitre cristalizado, minerales de hierro, ferroaleaciones y otras, no podían operar normalmente con el tipo de cambio de \$300 por dólar [...] y se puso de manifiesto la necesidad de que se les otorgara un retorno superior para no provocar una paralización en la producción de estos rubros”.

Es así como el Condecor acordó

“autorizar que parte o el total de los retornos provenientes de las exportaciones afectadas fuera liquidado en la Caja Autónoma de Amortización, institución que fue encargada de adquirir estas divisas al precio que resultara de la oferta y demanda ateniéndose a las instrucciones del Consejo de Comercio Exterior”.

En la práctica este último tipo de cambio fluctuó de acuerdo con las cotizaciones del mercado de corredores³⁵.

34. ASD, 29 de marzo de 1955.

35. MABC, 1955.

Con la implantación de esta nueva modalidad, hacia fines de 1955, quedaron operando de hecho cuatro áreas de cambio:

- a) Mercado bancario al tipo de cambio de \$300 por dólar para la mayor parte de los ingresos y egresos contemplados en el cálculo estimativo de divisas;
- b) Área especial en la Caja de Amortización, cuyo tipo de cambio fluctuaba en relación con el cambio de corredores;
- c) Cambio de \$200 por dólar para las importaciones de azúcar, queroseno y algunos antibióticos y para ciertos compromisos de años anteriores, y
- d) Otros cambios preferenciales (\$31 y \$110) para compromisos pendientes de pagos de años anteriores.

En ese momento se hizo indefendible la mantención del sistema cambiario y empezó a generalizarse la percepción de que más temprano que tarde se produciría una reforma sustancial. Las mismas autoridades contribuían a alimentar esta expectativa, pues para todos era evidente que se estaba en una crisis terminal del régimen existente. El Banco lo reconocía cuando, al hacer un análisis de esa coyuntura, afirmaba:

“Todas estas circunstancias, que significaban la expectativa cierta de un mejor tipo de cambio para liquidar los retornos pendientes, se tradujeron, como era de esperar, en una apreciable reducción de las liquidaciones por parte de los exportadores. Fue tal el retraimiento en la liquidación de los retornos producidos por las exportaciones, que el Gobierno envió al Congreso Nacional un proyecto de ley estableciendo plazos perentorios para proceder a estas liquidaciones y drásticas sanciones penales para los infractores, proyecto que no prosperó, sino con la materialización de la anunciada reforma”³⁶.

36. MABC, 1956.

3. CONVENIOS CON EL FMI, LA MISIÓN KLEIN & SAKS Y MÁS ATRIBUCIONES PARA EL BANCO CENTRAL

Consultas con el FMI

Aunque el deterioro llegó a su peor momento en el transcurso de 1955, ya a fines de 1954 se habían realizado dos visitas de misiones del FMI cuyo objetivo oficial era asesorar al gobierno en relación con una reforma del sistema cambiario. Después de un informe preliminar que siguió a la primera visita, el gobierno, a través de los ministros de Hacienda y Economía, comunicó al FMI la intención de adoptar un plan concreto de medidas cambiarias que, a partir del año 1955, constituyeran un primer paso³⁷ “para lograr gradualmente un régimen de libertad de cambios y establecer un tipo de cambio que condujera al equilibrio de la balanza de pagos”. El gobierno, para respaldar su buena disposición, también hizo referencia a la reciente devaluación que había decretado, aumentando de \$110 a \$200 el tipo de cambio bancario, como “primera acción concreta en el sentido señalado”.

En la llamada “carta de intenciones”, los ministros se comprometieron a adoptar una serie de medidas. En el primer punto, además, había una solicitud de crédito:

“El primero de enero de 1955, el Banco Central asumiría el control del mercado cambiario y establecería un fondo regulador de cambios a base de sus propias reservas, más los créditos que pudiera obtener de bancos particulares extranjeros. Con este propósito, Chile desearía obtener del Fondo Monetario una línea de crédito de US\$ 25.000.000. Se consideraba además, la posibilidad de solicitar del Eximbank una suma aproximada a los US\$ 50.000.000 para financiar el déficit de 1955”³⁸.

Otros compromisos fundamentales fueron la adopción de un tipo de cambio fluctuante de amplia aplicación a todas las transacciones y un desmantelamiento gradual de las restricciones cuantitativas. Para la

37. MABC, 1954.

38. *Idem.*

importación de algunos artículos se preveía la necesidad de subsidios directos con el objetivo de evitar alzas bruscas en sus precios. Había también otros compromisos generales sobre disminución del déficit fiscal, regulación de los créditos y eventuales depósitos previos para reducir la demanda de importaciones.

La respuesta del fondo en esa oportunidad fue negativa en cuanto a los recursos crediticios: “se estimó que, en las circunstancias actuales, un acuerdo de ‘stand by’ con el Fondo, con fines de estabilización, no sería adecuado”. Fue evidente que en ese momento el FMI consideró insuficiente el plan presentado por Chile e indicó que cualquier uso de los recursos del fondo “deberá ser examinado [...] con proposiciones concretas sobre el sistema cambiario y sobre la coordinación de las políticas fiscal y monetaria con la política cambiaria”. Como consecuencia, en el año 1955, continuó el deterioro y había claras amenazas de una crisis total³⁹.

La exposición del Banco Central de Chile sobre la situación económica y financiera del país

A fines del primer semestre de 1955, el Consejo dedicó varias sesiones a debatir el contenido de un extenso documento con el diagnóstico y propuestas sobre la situación económica del país. Este trabajo, que se dio a conocer en calidad de respuesta del Banco Central a una solicitud expresa de la Cámara de Diputados, se constituyó en un referente de trascendencia para las medidas de rectificación económica que se empezarían a adoptar meses más tarde⁴⁰.

El estudio preparado por el Consejo hizo un diagnóstico pormenorizado de lo sucedido en el país en materias inflacionaria y de equilibrio externo, prácticamente desde la creación del Banco Central, intentando identificar las causas de los principales desequilibrios en los distintos subperíodos⁴¹.

39. *Idem.*

40. *ASD*, 8, 11, 12, 13 y 14 de julio de 1955.

41. *MABC*, 1955.

El directorio hacía la distinción entre los subperíodos 1939-1945, 1945-1951 y 1952-1954, denominando al primero como de inflación monetaria, al segundo como de expansión crediticia y al tercero como de inflación de origen predominantemente fiscal. Aunque se reconocía que siempre la inflación era consecuencia de una diversidad de factores, se podían aislar los factores de mayor influencia relativa en las diversas etapas. Después de analizar en profundidad lo sucedido en cada período, los directores plantearon sus recomendaciones para “un programa estabilizador que exige actuar conjunta y coordinadamente sobre todos los factores que provocan la inflación”.

En materia de política fiscal, el documento señalaba que una acertada política fiscal debería contemplar, al menos, los siguientes aspectos:

“ninguna ley debiera dictarse en lo sucesivo sin un adecuado y amplio financiamiento; los gastos fijos y permanentes no pueden descansar en financiamientos en cierto modo aleatorios; un proyecto de reforma tributaria que otorgue más flexibilidad a los ingresos tributarios; revisión rigurosa del Presupuesto, eliminando de inmediato todo gasto superfluo, postergable o suntuario; establecer una clara división entre los gastos ordinarios de operación o simplemente de administración, y los gastos de inversión; combatir la evasión tributaria; eliminar la facultad fiscal de recurrir al Banco Central para financiamientos transitorios de acuerdo a las leyes N° 7.200 y 11.575”.

En cuanto a política monetaria y crediticia, el directorio sostenía que “nuestra trayectoria económica demuestra cómo el paulatino y creciente abandono de las normas de una sana política monetaria, ha conducido al ejercicio imprudente de la función emisora”. Por consiguiente, se planteaba que al ponerse en práctica una resuelta acción estabilizadora, era indispensable adoptar las siguientes medidas:

“debe equilibrarse el presupuesto fiscal; los organismos o instituciones fiscales o semifiscales no deben tener necesidad de acudir al crédito del Banco Central; es preciso abandonar

el subterfugio de liberar parte de los encajes bancarios para hacer frente a compromisos fiscales; es urgente devolver a sus cauces naturales la función del redescuento; evitar que los depósitos fiscales interfieran sanas prácticas del mercado bancario, ya sea fijándoles encajes especiales o bien llevándolos gradualmente hacia el organismo emisor; controlar los márgenes de expansión en toda la actividad crediticia; verificar acuciosamente el destino que el peticionario dará al dinero obtenido en préstamo”.

El documento también abordó el tema de la política cambiaria, donde reconocía que “las condiciones en que se desenvuelve nuestro comercio exterior reclaman una inmediata y fundamental reforma de todo el régimen de cambios y del mecanismo de importación y exportación. La política cambiaria seguida hasta ahora ha producido consecuencias desastrosas en nuestra economía”. Para rectificar se consideraba necesario:

“adoptar como sistema un régimen que permita la existencia de un cambio real, con libre fluctuación; exigir un depósito en moneda corriente en el Banco Central de un porcentaje variable del valor de la operación de importación en el momento de su registro; preparar una nómina de mercaderías cuya importación sería permitida; establecer contingentes físicos para los principales rubros de importación, tales como azúcar, algodón, combustibles, trigo y otros, sumados a las adquisiciones y servicios del Estado; la importación del resto de mercaderías y pagos de servicios que figuren en la nómina de operaciones permitidas, se efectuaría con la sola obligación de registrar el compromiso respectivo”.

Asimismo, el directorio analizaba y proponía medidas concretas en cuanto a otras materias, entre las cuales destacaban las políticas de remuneraciones, precios y previsión social. Concluía afirmando que “el análisis del proceso inflacionario en sus diversos períodos comprueba la falta absoluta de continuidad y coordinación en que se ha desenvuelto la política económica del país”. Esto aconsejaría “la urgente adopción de procedimientos que permitan resguardar de las

variables alternativas de la política, la aplicación técnica de las líneas fundamentales de una estabilización económica”.

En su parte final, el documento derivaba en lo institucional, y particularmente en referencia al Banco Central se sostenía que

“no se comprende que iniciativas y actividades de carácter monetario y cambiario no se concentren en el organismo emisor del cual nunca han debido ser ajenas.

Si el ejercicio de estas delicadas funciones aconsejare robustecer el carácter técnico del Banco Central y acentuar la independencia de sus actuaciones, nada obstaría para que se arbitraran las medidas legales conducentes a esas finalidades”.

El programa de estabilización: recomendaciones de la misión Klein & Saks

En febrero de 1956 el gobernador de Chile ante el FMI y presidente del Banco Central, Arturo Maschke, dirigió una extensa carta a ese organismo para darle a conocer que:

“El Gobierno de Chile, en sus esfuerzos por controlar el proceso inflacionista que afecta al país desde hace varios años, ha elaborado y está poniendo en ejecución un Programa de Estabilización Económica. En la confección de este programa se ha contado con la cooperación de especialistas destacados en Chile por la firma de asesores financieros Klein & Saks, de Washington”⁴².

Antes de exponer los elementos principales de este programa, corresponde señalar algunos antecedentes sobre la contratación de esta firma de asesores financieros. Desde comienzos de 1955 y ante la gravedad de la crisis que se vivía, algunos sectores de la opinión pública hacían ver la conveniencia de contratar asesoría extranjera. Cuando en

42. *Idem.*

el mes de abril el gobierno anunció que contrataría en Estados Unidos o Europa una misión económica y financiera, *El Mercurio* comentó que “se trataría de contratar una misión al estilo de lo que fue la que presidió hace 30 años el financista Kemmerer”⁴³.

En el proceso para contratar asesores externos tuvo un rol protagónico el mencionado matutino:

“Nuestro diario propuso más de una vez que se buscara en el exterior una asesoría competente para que el Gobierno asentara su política económica sobre bases técnicas y no políticas. A nuestra campaña se unieron las voluntades de algunos hombres de Gobierno que encontraron acogida en el Presidente de la República para pedir el concurso de la firma [...]”.

Adicionalmente, con ocasión del funeral de Agustín R. Edwards, propietario del diario, se destacó la “importante influencia que había tenido en los trámites preparatorios de la contratación de la Misión [...]”⁴⁴.

Efectivamente, a comienzos de julio el gobierno comunicó que había decidido la contratación de expertos económicos de la firma Klein & Saks, cuyo director “es el reputado financista Mr. Julius Klein, quien fue Subsecretario de Comercio del gobierno del ex Presidente Hoover. Durante 20 años se ha dedicado a colaborar privadamente con gobiernos de Europa y América, en trabajos de reorganización económica y financiera”. *El Mercurio*, además de otros medios, consideró sensata y oportuna la medida del gobierno: “No es problema de competencia de nuestros especialistas, sino de que el ambiente nacional, como se dice ahora, está politizado hasta el extremo y esto dificulta que las soluciones razonables prosperen y nos saquen del atolladero”⁴⁵.

43. “Misión Económica y Financiera”, Diario *El Mercurio*, Santiago, 6 de abril de 1955.

44. “Oportunidad de una Misión” (editorial), Diario *El Mercurio*, Santiago, 10 de septiembre de 1955. Véase además “Influencia de gestiones de don Agustín R. Edwards en el exterior”, *idem*, Santiago, 11 de septiembre de 1956.

45. “Ayuda de expertos” (editorial), Diario *El Mercurio*, Santiago, 3 de julio de 1955.

Al comenzar el mes de septiembre llegó al país el primer grupo de expertos de la misión, la cual estaba a cargo de Mr. J. Prescott Carter, ex funcionario del *National City Bank* de Nueva York, que tenía amplia experiencia como banquero en España y Argentina⁴⁶. La misión venía con el propósito de permanecer en el país entre seis a ocho meses, e instaló sus oficinas en el Banco Central, aunque su contrato se había implementado a través de la Caja Autónoma de Amortización. Las labores de los expertos se extendieron hasta diciembre de 1956, sin perjuicio de que una parte importante de su trabajo tuvo lugar en su país de origen, redactando informes sobre diversos estudios especiales que le fueron encomendados, aparte de las recomendaciones sobre política económica general.

En cuanto a los principales elementos del programa de estabilización, la carta de Maschke al FMI puso énfasis en la naturaleza de un plan de carácter integral, lo cual hasta la fecha no se había podido aplicar en Chile, a pesar de que el directorio del Banco lo había propuesto con gran claridad:

“En estas circunstancias, el Programa de Estabilización que se está poniendo en práctica contempla una acción simultánea sobre estos tres elementos considerados como generadores básicos de presiones inflacionistas, esto es, la expansión crediticia y monetaria, los reajustes de remuneraciones y el déficit fiscal. Se ha estimado además, poco probable mantener una relativa estabilidad económica sin proceder a una reforma substancial del régimen de cambios que logre el equilibrio de las transacciones internacionales del país a niveles de cambios y de precios más realistas”⁴⁷.

Maschke detalló a continuación el conjunto de medidas, ya adoptadas o por adoptarse, destinadas a limitar drásticamente la

46. Otros miembros de la misión eran I. Werner Knoke, vicepresidente del *Federal Reserve Bank* de Nueva York y especialista en cambios extranjeros; Philip A. Glaessner, integrante de la Junta de Investigaciones del *Federal Reserve Bank* y experto en asuntos latinoamericanos; William Schmelzle, profesor de administración de empresas de la Universidad de California; Robert C. Beyer, economista y profesor de la Universidad de Miami, y Thomas Lockett, ex funcionario diplomático. Véase Diario *El Mercurio*, Santiago, 1 de septiembre de 1955.

47. *MABC*, 1955.

expansión crediticia durante 1956, en las cuales al directorio del Banco le correspondía un papel fundamental. Luego se refirió a la política de remuneraciones, que en los últimos años había contemplado aumentos masivos de sueldos y salarios, destacando lo siguiente:

“El paso más sobresaliente y difícil que se ha dado hacia la estabilización lo constituye, sin lugar a dudas, la Ley N° 12.006, que regula el proceso de reajustes de sueldos y salarios. Esta Ley recientemente promulgada, junto con derogar permanentemente para el futuro las disposiciones que establecían dichos reajustes masivos, ha decretado para el año 1956 un aumento único de los sueldos y salarios del país, tanto del sector público como del sector privado, que equivale solamente —como máximo— al 50% del alza experimentada por el Índice del Costo de la Vida en el año 1955 y primeros 15 días de enero de 1956. Esta reducción en los reajustes puede considerarse substancial si se tiene en cuenta [...]”.

En relación con el permanente desequilibrio de las finanzas fiscales, se informó al FMI que “están siendo objeto de cuidadosa revisión”. Desde luego se sostuvo que las normas relativas a moderar los aumentos de remuneraciones significaban un alivio para el presupuesto fiscal y se anunció además, una reforma en el régimen impositivo que proporcionaría más recursos. Asimismo, se anunció el envío de un proyecto de ley “en el que se contempla una reducción de un 20% en la administración pública”. Lo mismo se anticipó que sucedería con la revisión del régimen cambiario “que se espera produzca ingresos importantes al erario”.

En relación con esta última reforma se informaba al Fondo Monetario que:

“La Misión Klein & Saks ha presentado a la consideración del Supremo Gobierno un conjunto de recomendaciones destinadas a normalizar el régimen cambiario y de comercio exterior. Ha subrayado la necesidad de poner en práctica estas recomendaciones, como requisito indispensable del Programa de Estabilización”⁴⁸.

48. *Idem.*

Se dedicaban varias páginas a explicar la serie de medidas que debería contener la sustancial reforma al régimen de cambios, las cuales en su gran mayoría se pusieron en práctica en los meses siguientes.

La reforma cambiaria y el primer convenio *stand by* con el FMI

La reforma del régimen cambiario inserta en el programa de estabilización requería la aprobación del Fondo Monetario, no solo como obligación de Chile por el hecho de ser miembro de ese organismo internacional, sino también porque el país necesitaba un monto importante de recursos externos si quería asegurar el éxito de las reformas. En este contexto, el ministro de Hacienda, Óscar Herrera, comunicó al FMI .

“el deseo del Gobierno de Chile de contar con la aprobación de esa entidad para la aplicación del nuevo régimen cambiario, cuyas líneas fundamentales son, en síntesis, las siguientes:

- a) Restablecer en las operaciones de cambios y comercio exterior el juego de los elementos del mercado y lograr así un equilibrio natural en los niveles de precios internos y externos, e influir sobre dichas fuerzas cuando sea necesario hacerlo, mediante ‘medidas indirectas’, en reemplazo del actual sistema de ‘control directo’;
- b) Como consecuencia de lo anterior se iría a un sistema de tipo de ‘cambio único’ aplicable a todas las operaciones de comercio exterior permitidas. El tipo de este cambio será el resultante de la libre cotización en el mercado bancario;
- c) Terminar con el actual sistema de contingentes y permisos previos de importación y en su reemplazo establecer una lista de importaciones y giros permitidos, adicionado con un régimen de depósitos previos en moneda corriente en el Banco Central;

- d) Otorgar al Banco Central de Chile, finalmente y previas las reformas legales necesarias, todas las facultades de regulación y manejo del mercado cambiario, en substitución del actual Consejo Nacional de Comercio Exterior. Provisoriamente, mientras se tramitaba una ley, funcionaría una 'Comisión de Cambios' encargada de la aplicación del nuevo régimen;
- e) Se ha considerado la posibilidad de un 'período transitorio inicial' en la ejecución de la reforma cambiaria, como un procedimiento para paliar, en los sectores de ingresos más bajos, las alzas en los precios de ciertos artículos importados de consumo habitual, y
- f) El nuevo sistema cambiario requerirá la formación de un Fondo de Estabilización y Regulación, cuyos recursos serán solicitados oportunamente por el Gobierno de Chile al Fondo Monetario y, eventualmente, además de otras fuentes que puedan ayudar a una finalidad de esta especie"⁴⁹.

Las consultas con el FMI dieron lugar a la firma de un convenio de crédito contingente (*Stand-by Arrangement*) en el cual se especificaron los compromisos de política económica que asumía Chile, de acuerdo con el programa de estabilización, y el compromiso del FMI de otorgar un crédito al país por US\$35 millones, equivalente a casi la mitad del fondo de estabilización y regulación de cambios que contemplaba la reforma y que administraría el Banco Central. El resto, para completar US\$75 millones, se obtuvo con créditos de otros bancos e instituciones financieras internacionales, para los cuales la participación del FMI constituía necesaria y suficiente garantía.

Como es fácil apreciar, la reforma cambiaria que se anunció era de mucha relevancia, después de tantos años de un régimen de control que, a juicio del Banco,

49. *Idem*.

“ofrecía un amplio campo a toda clase de arbitrariedades y privilegios, influenciaba en forma nociva y perturbadora, tanto el aspecto cambiario, como el sistema de control de las importaciones, establecido a través del mecanismo de las solicitudes previas, todo lo cual se traducía en diversos perjuicios, especialmente para el consumidor, a quien se falseaban los precios de las mercaderías extranjeras”.

Asimismo, la reforma pretendió dar al Banco Central ciertas funciones y responsabilidades que no había podido ejercer prácticamente desde 1932, como era participar directamente como regulador del mercado cambiario pudiendo comprar y vender divisas al tipo de cambio de mercado⁵⁰.

La reforma, en algunos aspectos, requería una nueva legislación, la cual se concretó con la promulgación de la Ley 12.084, en agosto de 1956, que introdujo una serie de modificaciones a la Ley 9.839, Ley de Cambios Internacionales, que había creado el Consejo Nacional de Comercio Exterior en 1942. La nueva ley reemplazó al mencionado Consejo por la Comisión de Cambios Internacionales⁵¹, que, en adelante, sería la encargada de impartir las normas regulatorias del mercado cambiario y del comercio exterior visible o invisible. A juicio del Banco, en la nueva legislación se podían destacar, entre otras modificaciones importantes, las siguientes:

- a) Se confería a la Comisión de Cambios Internacionales una mayor autonomía que la que poseía el Consejo Nacional de Comercio Exterior, que estaba sometido a las normas de carácter general sobre comercio exterior que le impartía el gobierno, por medio de resoluciones del Ministerio de Economía, publicadas en el *Diario Oficial*;

La nueva comisión establecía las normas generales que regulaban el comercio internacional y las operaciones de

50. *MABC*, 1956.

51. Véase “Reglamento de la Ley que creó la Comisión de Cambios Internacionales”, en *MABC*, 1957, p. 218.

cambio, y ejercía esta facultad con prescindencia de toda intervención gubernativa, distinta de la que se podía hacer valer por la composición misma de la comisión, ya que dos de sus miembros los nombraba el Poder Ejecutivo y el tercero lo designaba el directorio del Banco Central.

- b) Toda intervención que el Estado ejerciera en materias de comercio exterior, se haría a través del Ministerio de Hacienda, en vez del Ministerio de Economía, como sucedía anteriormente.
- c) Se suprimía definitivamente el régimen de cuotas o de licencias de importación del régimen anterior, ya que se establecía perentoriamente que “cualquier persona natural o jurídica podrá importar libremente y en cualquier cantidad las mercaderías incluidas o que se incluyan en la lista de importación permitida”.
- d) Desapareció la obligación de elaborar y aprobar por el gobierno un cálculo estimativo anual del movimiento de divisas a que debía someterse el Consejo Nacional de Comercio Exterior en las autorizaciones que concediera⁵².

El Banco Central y la implementación del nuevo régimen cambiario.

El nuevo régimen de cambios que empezó a operar en 1956 se implementó, en sus aspectos fundamentales, desde antes de que se promulgara la ley de reforma, pues se hizo posible empezar a aplicar un conjunto de medidas a través de mecanismos administrativos e interpretaciones flexibles de la ley antigua.

En abril de ese año entró a funcionar efectivamente el nuevo sistema de cambios y comercio exterior, el cual se basó en el Decreto 357 del Ministerio de Economía, que “enumeró taxativamente la

52. *MABC*, 1956.

nómina de las mercaderías cuya importación quedaba permitida” y también estipuló las mercaderías de importación prohibida; el Acuerdo 688 del Consejo Nacional de Comercio Exterior, que estableció “las normas que en lo sucesivo regirían las operaciones de importación, exportación y cambios internacionales”; y un Acuerdo del directorio del Banco Central en la Sesión 1.562 que

“conoció el acuerdo del Consejo Directivo de Condecor y aprobó los términos de la Circular conjunta que ambas instituciones dirigieron a los bancos comerciales, en la cual se fijaron las pautas de procedimiento que deberían observar estas instituciones en sus futuras transacciones de comercio exterior”.

El funcionamiento del nuevo sistema, en sus rasgos fundamentales, contempló las siguientes medidas:

Establecimiento de una lista de importaciones y giros permitidos, como asimismo, una nómina de rubros prohibidos. Cualquier persona natural o jurídica podía importar libremente y en cualquier cantidad las mercaderías de la lista permitida, previo el respectivo depósito a que se refiere el párrafo siguiente.

Se exigió que para cada importación debía constituirse un depósito, que inicialmente varió entre 5% y 200%, con una distribución de los rubros permitidos en cinco categorías, “de acuerdo a un criterio de esencialidad y de protección y estímulo a la industria nacional”.

Los depósitos realizados en los bancos comerciales debían enviarse al Banco Central para su respectivo registro, donde quedaban retenidos hasta el momento de comprar los cambios. Las importaciones del sector público y otras no afectas a la exigencia de depósito previo, también debían ser registradas en el Banco Central.

Se eliminaron todos los mecanismos de fijación de los diversos tipos de cambio por parte de Condecor. Se permitió operar a los bancos comerciales ampliamente en la compra y venta de moneda

extranjera, a un tipo de cambio único y fluctuante. El Banco Central, si lo estimaba conveniente, entraba a comprar y vender en el mercado bancario de cambios. Asimismo, se autorizó el funcionamiento del mercado de corredores a través de las entidades autorizadas, para las transacciones invisibles de turismo, compras de particulares y otras.

Se autorizó a los bancos comerciales para mantener cada día, dentro de los límites fijados por la Comisión de Cambios, una posición propia de cambios y liquidar los excesos sobre dicha posición en el Banco Central.

El Consejo se manifestó ampliamente satisfecho con la forma como funcionó esta sustancial reforma del régimen de cambios. El tipo de cambio bancario con que empezó a operar el nuevo sistema, en abril de 1956, fue de \$493 por dólar, muy cercano a los \$501 que registraba la cotización en el mercado de corredores. Durante el año fue aumentando gradualmente hasta alcanzar los \$543 como promedio del mes de diciembre, manteniendo una relativamente estrecha relación con el tipo de cambio de corredores. Ese año el Banco no tuvo necesidad de recurrir al Fondo de Regulación de US\$75 millones.

Desde el punto de vista institucional, es importante destacar las facultades y funciones relativas al mercado de cambios que el Banco Central recuperó como resultado de esta reforma. En efecto, al Banco se le devolvió una función reguladora del mercado bancario:

“El Banco Central de Chile compra y vende a los bancos autorizados, sin limitación alguna, dólares de los Estados Unidos, libras esterlinas y francos suizos, y otras monedas que en el futuro el Banco señale, a los precios del mercado que el Banco determine, tomando en consideración las condiciones de oferta y demanda prevalecientes. Los bancos autorizados deben liquidar en el Banco Central, al cierre de sus operaciones diarias, los excedentes sobre su posición en las monedas señaladas”.

Todas estas funciones, autorizadas en la Ley 12.084, constaban en la Circular conjunta del Banco Central de Chile y el ex-Consejo Nacional de Comercio Exterior. Asimismo, al Banco se le encomendó el manejo del Fondo de Regulación de US\$75 millones, para intervenir en el mercado en caso de necesidad⁵³.

El Banco, además, debía comprar directamente los retornos de las grandes compañías del cobre necesarios para cubrir sus costos de producción y cualquier excedente en moneda extranjera que deseara vender el fisco, aplicando el tipo de cambio libre bancario en todos los casos.

Otra función y responsabilidad nueva fue la calificación de los registros de importación y ser depositario de los respectivos depósitos previos en moneda corriente.

Misión Klein & Saks: éxito solo parcial

En los años siguientes de la administración Ibáñez se mantuvo, en lo fundamental, el régimen cambiario establecido en 1956. Se consolidó la política de un tipo de cambio único en el mercado bancario y de devaluaciones periódicas mediante las intervenciones del Banco Central. A pesar de que en 1957 y 1958 hubo una caída significativa del precio del cobre y la escasez de divisas fue un aspecto importante del funcionamiento de la economía, se tuvo cuidado de no recurrir nuevamente a mecanismos de control administrativo y permisos previos para las importaciones, prefiriendo otros instrumentos, como los aumentos en los porcentajes y permanencia de los depósitos previos, utilización del Fondo de Regulación, uso de créditos externos y otras políticas indirectas. En este sentido, el programa Klein & Sacks y los convenios con el FMI pudieron mostrar un éxito parcial en cuanto a la simplificación del mercado cambiario.

53. Véase *ibid.*, p. 93 y siguientes.

En otras áreas, sin embargo, el programa de estabilización estuvo lejos de lograr los resultados esperados. El efecto favorable sobre el ritmo inflacionario solo se logró en los dos primeros años, pues en 1958 la tasa de inflación casi duplicó la del año anterior. Los políticamente inconvenientes efectos sobre la producción y el empleo en los primeros años llevaron a las autoridades a abandonar algunos de los pilares del programa. La interrupción de las políticas de reajuste de remuneraciones menores a la tasa de inflación y de austeridad en el gasto público, sumado al rezago con que se reajustó el tipo de cambio y a la crisis de balanza de pagos de 1957 y 1958, derivaron en el poco éxito final del programa promovido por la misión Klein & Saks⁵⁴.

54. Véase Zahler et al., *op. cit.*, p. 45 y siguientes.

RECUADRO IX.1

Rol del Banco Central en el problema del cobre

Entre febrero de 1952 y mayo de 1955 el Banco Central de Chile estuvo legalmente encargado de actuar como representante del fisco en los negocios del cobre. Esta inusual función para un banco central significó que su directorio dedicara una proporción importante de su trabajo a cumplir con este mandato, debiendo tomar decisiones de trascendencia para las cuales indudablemente no estaba suficientemente preparado. Adicionalmente, se vivía un momento especialmente complejo en el mercado del cobre.

El origen del problema del cobre estuvo en la política de fijación de precios adoptada por el gobierno de Estados Unidos, a raíz de su situación de guerra con Corea. Ese gobierno resolvió prohibir que en su mercado interno se vendiera cobre a un precio más alto que el controlado de 24,5 centavos de dólar por libra del metal, dado que el cobre era considerado material estratégico. Por otra parte, el cobre se transaba a precios significativamente mayores en el mercado internacional. La cotización promedio anual en 1952 en la bolsa londinense fue de aproximadamente 35 centavos.

La producción chilena, que en su mayor parte provenía de las grandes compañías norteamericanas instaladas en el país, era vendida casi en su totalidad en el mercado estadounidense, con lo cual se perjudicaba indirectamente al Estado chileno a través de menores impuestos. Para compensar en parte este perjuicio, el Gobierno chileno negoció un convenio con el de Estados Unidos —Convenio de Washington del 8 de mayo de 1951— que le permitía disponer de 20% de la producción de las grandes compañías mineras para ser vendida libremente en el mercado mundial⁵⁵.

55. Las tres grandes empresas productoras de cobre eran la *Chile Exploration Company*, la *Andes Copper Mining Company* y la *Braden Copper Company*.

Para implementar y controlar este nuevo régimen de ventas de cobre, la Ley 10.255, del 12 de febrero de 1952 autorizó al Banco Central para:

“adquirir, como representante de Fisco, las cantidades de cobre que las compañías explotadoras de dicho mineral estaban obligadas a entregar al Gobierno para su exportación o para su elaboración en el país. Además, se facultaba al Banco Central para vender y exportar dicho cobre, fijándose la forma en que se atenderían las necesidades de la industria nacional”⁵⁶.

El directorio del Banco debió dedicarse con urgencia a cumplir su nueva tarea, incluyendo las decisiones sobre las diversas opciones que se presentaban al Banco en el proceso de comercialización. En sesión extraordinaria del 1 de febrero de 1952, el Consejo tuvo que pronunciarse sobre la forma de llevar a cabo algunas operaciones de ventas de cobre que ya tenían acreditivos abiertos al momento de despacharse la ley. Luego el directorio designó una comisión de cuatro de sus miembros para hacer propuestas de cómo vender el cobre, entre las cuales se evaluaron opciones que iban desde “poner avisos en las principales ciudades europeas” hasta “contratar una firma especializada”⁵⁷.

Después de dictado un reglamento de la Ley 10.225 por parte del Ministerio de Minería y de extensos debates sobre las estrategias de ventas, el Banco intentó vender la cuota de 20% que las compañías debían entregarle a un precio de 24,5 centavos de dólar por libra, pero no tuvo éxito. Con posterioridad el Banco comentó que “la limitación en la cuota de que podía disponer el Gobierno de Chile para sus ventas, hacía imposible ejercer alguna influencia sobre el mercado, con las consiguientes desventajas en su posición de vendedor.

56. Véase *MABC*, 1952.

57. *ASD*, 1 de febrero de 1952.

Esta situación, agravada por ciertas informaciones alarmistas, provocó dificultades iniciales en las ventas de cobre”⁵⁸.

En relación con esta situación, el consejero parlamentario Amunátegui planteó que

“el asunto debe abordarse con el Gobierno pues el Banco no puede aparecer ante la imposibilidad de colocar la cuota de libre disposición, y coincide con el señor Vial en que las informaciones que la prensa ha publicado sobre las negociaciones que el Gobierno lleva a efecto ante el gobierno de USA, sin lugar a dudas han creado la situación de falta de interés por adquirir cobre”.

Finalmente, las dificultades derivaron en el desahucio por parte de Chile del convenio firmado con Estados Unidos, y a partir de mayo de 1952 se determinó que “las compañías productoras de cobre deberían entregar la totalidad de su producción al Banco Central de Chile”.

El Banco fijó un precio de venta de 35,5 centavos de dólar por libra, lo cual provocó resistencias iniciales entre los compradores, pero finalmente se logró que los propios consumidores norteamericanos presionaran a su gobierno y este autorizara que 40% del consumo pudiera abastecerse con cobre importado a precios internacionales. En ese momento, el Banco consideró un éxito su gestión:

“la firme posición del Banco Central, en el sentido de mantener el precio de 35,5 centavos, permitió vender, a pesar de serias dificultades iniciales, desde mayo de 1952 hasta febrero de 1953, el total de la producción exportable, o sea, 313,6 miles de toneladas métricas, lo que significó al país un ingreso extraordinario de US\$ 75 millones”⁵⁹.

58. MABC, 1955.

59. *Idem.*

El problema del cobre, sin embargo, continuó siendo motivo de especial preocupación para el Consejo y para el país. Después que Estados Unidos puso término al control interno de precios, en febrero de 1953, el Banco decidió mantener los 35,5 centavos por libra como precio de venta de su cobre, a pesar de que la cotización internacional, ahora también vigente en el mercado norteamericano, se había estabilizado en un precio significativamente menor, de alrededor de 30 centavos. Por otra parte, una ley especial, la 11.151 de 1953, autorizó al directorio para establecer, con el voto conforme de los tres representantes del Presidente de la República y oyendo a las compañías productoras, el precio al que el Banco les adquiriría el cobre. Haciendo uso de esa disposición legal, el Consejo acordó que mantendría el precio de 24,5 centavos para sus compras. Esta determinación tuvo como efecto que “quedaron sin colocar aproximadamente 121 mil toneladas métricas, lo que representa cerca del 50% de la producción del período febrero-octubre de 1953”.

El tema del cobre, durante 1953, dio origen a duras polémicas y desacuerdos tanto al interior del directorio como entre este y el gobierno. Por ejemplo, en relación con la decisión de fijar el precio de compra en 24,5 centavos, el director Aldunate, representante parlamentario, dejó constancia que

“no puede concurrir al acuerdo que se propone porque, consecuente con lo que expresó en el Senado cuando se discutió el veto al artículo de que se trata de la ley de facultades extraordinarias, considera que la forma en que quedó aprobado ese artículo es manifestamente inconstitucional y además profundamente inconveniente para los intereses nacionales”⁶⁰.

Asimismo, en materia de ventas el mismo director lamentaba que “el Banco Central en las ventas de cobre no haya actuado con criterio comercial [...] se haya limitado a obtener la mayor diferencia posible entre el precio de adquisición y el de venta,

60. ASD, 12 de abril de 1950.

con el único objeto de proporcionar al Fisco el máximo de recursos”⁶¹.

No solo hubo debate sobre la política de ventas, sino también sobre las verdaderas atribuciones y responsabilidades del directorio del Banco. Por ejemplo, el director Müller, representante de la Sociedad de Fomento Fabril, opinaba que: “no es de absoluta responsabilidad del Banco Central la fijación del precio del cobre sino que en el hecho debe determinarse de común acuerdo con el Gobierno”. A medida que se agravaba el problema de la acumulación de *stocks* y el Banco no lograba vender al precio de 35,5 centavos, al directorio le parecía aún más importante dejar clara su responsabilidad. El director Vial, consejero parlamentario en representación del Senado, señalaba que “es indispensable que quede bien en claro que, en la práctica, el Banco no puede fijar el precio de venta sin consultar el interés del Gobierno”⁶².

En cambio, otros directores tenían un criterio diametralmente opuesto y enfatizaban la independencia del Banco para fijar el precio de venta. El director Larraín sostenía que “para el precio de venta el Banco es soberano” mientras el director Aldunate también consideraba que: “la fijación de precios de venta de cobre debe ser efectuada por el Banco Central con absoluta y total prescindencia del Gobierno, única forma de actuar con criterio comercial, sin que influyan otros intereses”⁶³.

Durante varios meses el gobierno solicitó al Banco, y éste accedió, que no autorizara ningún embarque a un precio menor a los 35,5 centavos, lo cual entre otros efectos perjudicó seriamente a la pequeña y mediana minería. El *stock* de cobre ya tenía dificultades para ser almacenado en Chile, por lo cual la *Chile*

61. ASD, 6 de mayo de 1953.

62. ASD, 9 de junio de 1953.

63. ASD, 6 de mayo de 1953.

Exploration Company solicitó “autorización para embarcar cobre a Nueva York dando al Banco, en cada caso, los datos específicos sobre tonelaje y fechas de embarque de este cobre que quedaría a disposición del Banco Central en Nueva York”⁶⁴.

El *stock* sin vender continuó acumulándose, mientras el gobierno negociaba su venta directamente con el gobierno de Estados Unidos, sin participación del directorio del Banco y con gran molestia de sus miembros. El director W. Muller sostenía que:

*“el Directorio del Banco Central tiene la obligación de acuerdo con lo prescripto en la ley 10.255 de intervenir directamente en las ventas de cobre [...] pero las negociaciones se realizan con total prescindencia del organismo que por mandato de la ley debería ser el ejecutor responsable [...] deja testimonio de su protesta por este hecho insólito y poco deferente para con el Directorio del Banco Central”*⁶⁵.

Ante la falta de claridad en las responsabilidades, el directorio decidió hacer una extensa declaración pública dando a conocer los antecedentes fundamentales relacionados con su gestión de ventas de cobre de la gran minería “frente a diversas publicaciones y debates relacionados con esta materia”. En uno de sus párrafos, incluso, se destacaba favorablemente la actitud de las compañías en esa difícil coyuntura:

“el Banco desea dejar testimonio de que la mantención de la actividad de los grandes minerales de cobre chileno, se debe a la plausible actitud de las compañías que han desplegado el esfuerzo necesario para buscar los importantes recursos financieros requeridos para mantener el ritmo de producción en un período en que las ventas no alcanzaban a 50% de aquella, lo que ha significado para el país disponer en

64. ASD, 26 de agosto de 1953.

65. ASD, 14 de septiembre de 1953.

*la forma habitual de las divisas correspondientes al retorno por costo de producción en Chile*⁶⁶.

Las negociaciones con Estados Unidos se prolongaron por varios meses y en ellas tuvo participación principal, aunque sin representar al directorio, el fiscal del Banco, Luis Mackenna. El país, entretanto, debió ceder a su pretensión de vender cobre a un precio superior al de mercado. Recién en marzo de 1954, el gobierno norteamericano se comprometió a adquirir parte del *stock* acumulado, 100.000 toneladas de cobre, con el fin de destinarlo a su reserva estratégica. Esto permitió despejar una parte importante del problema y el Ministerio de Minería instruyó al Banco para que “el stock de 120 mil toneladas deberá venderse a un precio mínimo de 30 centavos” y “la producción nueva se venderá al precio internacional, a cualquier país de la órbita occidental”⁶⁷.

En paralelo a estos acontecimientos, a comienzos de 1954, a sugerencia del directorio del Banco, fue enviado al Congreso Nacional un proyecto de ley en el que se proponían diversos cambios fundamentales en la legislación vigente en materia de cobre. El fiscal del Banco, Luis Mackenna, tuvo activa participación en la redacción de dicho proyecto de ley⁶⁸. Después de una discusión parlamentaria de más de un año, en mayo de 1955 fue publicada la Ley 11.828, denominada del Nuevo Trato, pues efectivamente modificaba de manera radical el tratamiento tributario y cambiario que el país le daba a las grandes empresas del cobre. En lo fundamental, el nuevo trato significó establecer para las compañías de la gran minería un impuesto único a la renta de 50% más una sobretasa variable que disminuía a medida que se aumentaba la producción por sobre un volumen básico. Asimismo, en materia cambiaria se suprimió el tipo de cambio especial de \$19,37 por dólar que se aplicaba a los retornos de estas empresas, estableciendo

66. ASD, 2 de noviembre de 1953.

67. ASD, 9 de diciembre de 1953.

68. ASD, 3 de febrero de 1954.

que, en adelante, las compañías deberían vender los retornos para cubrir sus costos en Chile al tipo de cambio libre bancario.

La nueva legislación, junto con derogar la Ley 10.225, creó una entidad con personalidad jurídica propia, denominada Departamento del Cobre, el cual se haría cargo, entre otras tareas, de las políticas de ventas del metal rojo, con lo cual se puso término a la intervención directa que le había cabido al Banco Central en las ventas del cobre. El Banco proporcionaría el espacio físico, “por un plazo prudente”, para el funcionamiento inicial del departamento, el cual se estimaba contaría con una planta de 16 funcionarios.

A pesar de que el Departamento del Cobre comenzó a funcionar casi simultáneamente con la promulgación de la Ley del Nuevo Trato, durante un largo período se produjo un debate sobre la “dependencia” del departamento, lo cual llevó a que el directorio del Banco no pudiera despreocuparse completamente de las políticas de ventas del cobre. En efecto, para algunos resultaba indiscutible que la Ley 11.828 había establecido al Departamento del Cobre bajo la tuición del Banco Central. En esta postura estaban los consejeros parlamentarios, quienes sostenían que el espíritu de la ley había sido el de hacerlo depender del Banco.

Otros reconocían que la ley era relativamente vaga y se prestaba para diversas interpretaciones, lo cual se esperaba quedara dilucidado por el reglamento que debía dictar el Ministerio de Minería. Hubo una cierta tensión entre el directorio del Banco y el Departamento del Cobre, pues este último deseaba actuar de manera independiente, lo cual finalmente sucedió. Por ejemplo, a raíz de una carta que el departamento envió directamente al Senado, saltándose al directorio del Banco, el director Julio Durán comentó “[...] claramente el Departamento del Cobre desea sentar precedente que, posteriormente, le permita alegar su independencia del Banco Central”⁶⁹.

69. ASD, 21 de septiembre de 1955.