

PRESENTACIÓN DEL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DEL BANCO DE GUATEMALA Y DEL PROYECTO DE LEY MONETARIA¹

Como siguiente presentación tendremos al Licenciado Mario Alberto, Subgerente Económico del Banco de Guatemala, quien presentará el Proyecto de la Ley Orgánica del Banco de Guatemala y la Ley Monetaria. Como moderador tenemos al Licenciado Alfredo Blanco, Director II del Departamento de Investigaciones Económicas del Banco de Guatemala.

Lic. Alfredo Blanco:

Muy buenas tardes distinguido público que nos honra con su presencia esta tarde en el Banco de Guatemala. Pasamos directamente a la parte expositiva detallada de los proyectos de ley a los que se ha hecho referencia. El Licenciado García Lara, Subgerente del Área Económica del Banco de Guatemala, ha tenido la coordinación técnica general del proceso de elaboración del Proyecto de Ley Orgánica del Banco de Guatemala y del Proyecto de Ley Monetaria. Sin más preámbulos, le concedo la palabra al Licenciado García Lara para que exponga su conferencia.

Lic. García Lara:

Gracias. Muchas gracias y bienvenidos a todos de nuevo a este Auditorio. Vamos a hacer una presentación lo más breve posible para tratar de reponer el tiempo que nos hemos atrasado y poder retomar los horarios previstos. Me voy a referir a los dos proyectos de ley que más tienen que ver con el funcionamiento del banco central, los cuales son en primer lugar y preponderantemente la Ley

¹ Conferencia dictada por el Licenciado Mario García Lara, Subgerente Económico. Jueves, 28 de junio de 2001. Auditorio Banco de Guatemala.

Orgánica del Banco de Guatemala y en segundo lugar muy brevemente la Ley Monetaria. Me voy a referir, por supuesto, a los proyectos de ley que aprobó la Junta Monetaria y que ésta envió al Organismo Ejecutivo para que éste a su vez, posteriormente los enviara al Congreso de la República.

El contenido de la presentación, consiste en primer lugar en una justificación de los nuevos proyectos de ley y, posteriormente, las diferencias entre el proyecto de ley y la ley actual correspondiente. En tercer lugar, la orientación filosófica si se quiere de los proyectos de ley, en particular de la Ley Orgánica del Banco; en cuarto lugar la estructura como se organiza el proyecto de ley y, por último, una referencia más breve y precisa sobre la Ley Monetaria. En cuanto a la justificación del proyecto de ley, nosotros que estuvimos trabajando en este proyecto nos preguntamos que si no era un reto demasiado grande diseñar y crear una nueva Ley Orgánica del Banco de Guatemala, cuando la ley vigente que data de 1946 es una ley que en su momento fue un ejemplo de lo que debe ser una Ley Orgánica de banco central, no solo para Latinoamérica, ya que fue una ley que se usó, incluso, de modelo para hacer la Ley Orgánica del banco central de Filipinas, solo para poner un ejemplo. Fue una Ley Orgánica que diseñaron y elaboraron grandes figuras de la economía, la comisión Triffin, el primer presidente del Banco de Guatemala estuvo en ella, don Manuel Noriega Morales. Fueron grandes personalidades y conocedores muy profundos de la economía y las finanzas quienes trabajaron, idearon y crearon esa Ley Orgánica que todavía está vigente. Después de 55 años de vigencia de esa ley, 55 años que se cumplen el domingo que viene, uno se pregunta si está en capacidad de llenar los zapatos de esas grandes personalidades y de crear una nueva ley del banco central. Esa

interrogante la respondimos analizando el entorno macroeconómico y la experiencia del banco central no sólo del país sino del mundo, y nos dimos cuenta que hay tres grupos de razones que justifican que haya una nueva Ley Orgánica del banco central en Guatemala.

El primer grupo de razones tiene que ver con que la ley vigente tiene ciertas rigideces que realmente ameritan cambiarse y superarse, y que tienen que ver con que en la ley actual no hay un mandato preciso para el Banco de Guatemala, ya que tiene un objetivo central muy ambiguo, muy amplio y que puede ser peligrosamente mal interpretado y utilizado de tal manera que se destruya la estabilidad macroeconómica y, por lo tanto, ese objetivo que tiene la ley actual, que dice que el banco central tiene como propósito generar las condiciones monetarias, cambiarias y crediticias más adecuadas al ordenado desarrollo de la economía, es un objetivo demasiado amplio que más bien nos pone en problemas de interpretación y, por lo tanto, es una rigidez que amerita cambiarse.

También existe el problema de que no está bien especificado en la ley vigente hasta dónde llega el marco de acción del banco central y el marco de acción de la Junta Directiva del banco central que es la Junta Monetaria, pues no está claro quien ejecuta, quien diseña, quien dicta las metas y hay mucha ambigüedad en ese aspecto en la Ley Orgánica vigente.

Existen también en la ley vigente disposiciones que dan demasiado campo de acción al banco central en su papel de prestamista de última instancia, es decir, en el papel que juega dándole crédito en última instancia a los bancos cuando éstos tienen problemas de liquidez. La ley vigente no tiene claro los mecanismos dentro de los cuales se puede manejar el banco central en este papel de

prestamista de última instancia. La ley vigente también carece de disposiciones que obliguen realmente al banco central a rendir cuentas a la sociedad. Las disposiciones que obligan al banco central a publicar información son demasiado escuetas y poco precisas y creemos que es un aspecto que también debe superarse.

Otro aspecto de la ley vigente es que tiene muchas disposiciones que son más bien anticuadas y que son reglas generales que están ahí puestas pero que, sin embargo, no operan en la práctica. Como ejemplo les pongo el tipo de cambio, la regla general que hay en la ley vigente es que el tipo de cambio es fijo, de uno por uno. En la práctica, desde hace ya más de diez años no funciona así porque los diseñadores de esta ley en 1946 previeron la posibilidad de que hubiera alguna cláusula de escape que permitiera que no necesariamente el tipo de cambio fuera el dispuesto por la norma general; pero esa excepción ya se ha vuelto regla, y eso necesita entonces especificarse en la ley. Lo mismo puede decirse de las tasas de interés; el marco general que establece la ley vigente es de tasas de interés fijadas por la Junta Monetaria, cuando desde hace más de diez años las tasas ya son libres, pero con base en una cláusula de escape que está también contenida en la ley y la regla general entonces se ha vuelto la excepción y, por lo tanto, eso hay que actualizarlo.

Por último, las leyes, especialmente la Ley Orgánica del banco, aunque también la Ley de Bancos, por supuesto, han sufrido una serie de modificaciones desde 1945/1946 cuando fueron emitidas hasta estos tiempos; durante esos 55 años ha habido muchos cambios en las leyes que en algunos casos han ido en contra incluso del propio espíritu que las leyes tenían, y que inspiraron a esas

leyes en los años 40s. También hay algunas incompatibilidades entre las leyes, cosa que también se quiere superar con todo el proceso de reforma financiera.

El segundo grupo de ideas que justifican que haya una nueva Ley Orgánica del Banco de Guatemala, tiene que ver con el hecho de que las mejores prácticas internacionales han surgido en los últimos años, casi ya como un consenso universal, derivado de experiencias a veces muy dolorosas que han tenido bancos centrales alrededor de todo el mundo. El funcionamiento de bancos centrales alrededor del mundo ha demostrado ciertas realidades que ya nadie puede negar y ha proveído de lecciones que todos debemos aprender. Esas, las principales lecciones que uno puede aprender de esa experiencia internacional, señalan que es fundamental que el banco central tenga un objetivo claro y preciso como su objetivo principal, así como que también es importante que los bancos centrales tengan autonomía en tres áreas: autonomía política, autonomía administrativa, autonomía financiera. Esta independencia, esta autonomía, lo que se ha aprendido en el mundo es que es necesaria para que la política monetaria sea efectiva; cuando un banco central es suficientemente independiente desde esos tres puntos de vista tiene mucho más flexibilidad para usar los instrumentos de política que son más adecuados en determinadas circunstancias y, por lo tanto, es así más efectivo.

También hay lecciones precisas sobre cuáles deben ser las relaciones del banco central con el resto del Estado, también hay lecciones con respecto al papel de prestamista de última instancia que deben jugar los bancos centrales en el sentido que debe ser mucho más preciso y efectivo. Hay lecciones respecto a cómo el banco central debe vigilar el funcionamiento adecuado del sistema de

pagos y hay lecciones muy importantes respecto a que los bancos centrales deben rendirle cuentas a la sociedad de una manera precisa.

Un tercer grupo de justificaciones que nos hacen pensar que estamos en buen camino para hacer una reforma a la Ley Orgánica del Banco de Guatemala, tienen que ver con el diagnóstico que la propia Junta Monetaria hizo el año pasado y que plasmó en la matriz a la que don Lizardo ya se refirió previamente, la Matriz de Fortalecimiento del Sistema Financiero Nacional, aprobada en la resolución JM-235-2000, que nos puso la tarea de tomar acciones para fortalecer varios puntos, entre ellos delimitar bien el objetivo fundamental del banco; fortalecer la autonomía del banco central; privilegiar el uso de instrumentos indirectos, entiéndase operaciones de mercado abierto, en lugar de privilegiar mecanismos de control directo como podían ser los topes de cartera o las tasas de interés predeterminadas, o incluso el encaje; redefinir la forma en que se calcula y se aplica el encaje; redefinir el papel de prestamista de última instancia del banco central; y, también la Junta nos estableció que deberíamos trabajar para fortalecer el patrimonio del banco central. En síntesis, hay razones que justifican que haya una nueva Ley Orgánica del banco central que nos ponga al ritmo de los tiempos modernos, que haga que el banco central sea más eficiente y, algo muy importante, que no abandone el espíritu con el que se inspiraron hace 55 años los fundadores de este banco. El proyecto de ley nuevo del Banco de Guatemala respeta en esencia ese espíritu y creemos que eso es tener una razón que justifica este esfuerzo que hemos emprendido.

Para entender bien a qué se refiere el proyecto de ley, es importante referirnos a las principales diferencias entre el proyecto de Ley Orgánica nuevo y

la Ley Orgánica del Banco de Guatemala vigente, la ley de 1946. La primera diferencia tiene que ver con el objetivo del banco central. La ley de 1946 establece un objetivo, como les decía, bastante impreciso, un objetivo que entraña el peligro de que se mal interprete y que ello dé como resultado políticas monetarias inadecuadas que atenten contra la estabilidad macroeconómica. Desde hace diez años, nosotros hemos interpretado el mandato que se lee en la ley, que es el promover la creación de las condiciones monetarias, cambiarias y crediticias más adecuadas al ordenado desarrollo de la economía, lo hemos interpretado como un mandato para preservar la estabilidad del nivel general de precios, estamos convencidos de que esa es la mejor manera en que el banco central crea las condiciones más adecuadas al desarrollo ordenado de la economía porque, además, no puede perseguir otra cosa que no sea esa estabilidad de precios sin poner en riesgo precisamente el desarrollo ordenado de la economía.

Por eso, ante la ambigüedad de la redacción actual, lo que se propone en el proyecto de ley, y que además refleja lo que está en muchas leyes modernas de bancos centrales alrededor del mundo, es que el objetivo fundamental del banco central sea el de propiciar la estabilidad en el nivel general de precios. Entonces el nuevo proyecto de ley tiene ese como el mandato central del banco central, sin que esto implique que el banco central no va a perseguir otros objetivos secundarios, como por ejemplo que haya estabilidad en las tasas de interés, y no que estén fijas pero que sean estables, que haya suficiente liquidez en la economía, que el sistema de pagos funcione adecuadamente. Todos estos son objetivos válidos que vamos a seguir persiguiendo y que están consagrados en el

proyecto de ley, pero que son objetivos complementarios. Son objetivos que van a estar en función de que se cumpla el objetivo central de estabilidad en el nivel general de precios; este es entonces el primero y uno de los más fundamentales cambios o diferencias que hay entre la ley de 1946 y el proyecto nuevo.

El segundo cambio, o segunda diferencia, tiene que ver con el tema de la autonomía y el funcionamiento en sí del banco central. Como les anticipaba, en la ley de 1946 la Junta Monetaria determina cómo podría hacer cumplir la política monetaria, no hay una frontera clara entre dónde termina el campo de acción de la Junta Monetaria como ente directivo del banco central y cuándo empieza el campo de acción del banco central, que es la entidad a la que la Constitución de la República le otorga autonomía, entendemos que le otorga autonomía para ejecutar autónomamente la política monetaria que dicta la Junta Monetaria. Por lo tanto, el nuevo proyecto de ley trata de establecer mejor esa división del trabajo. Si alguno de ustedes es economista, sabrá que la división del trabajo provoca economías y provoca un aumento en la eficiencia y lo que queremos justamente es que la Junta Monetaria, en cumplimiento de su mandato constitucional, sea quien determine la política monetaria, quien establezca las metas de política monetaria, mientras que el banco central, también en cumplimiento de su mandato constitucional, sea quien ejecute esa política a través de un Comité de Ejecución que sea el que tome el mandato de Junta Monetaria y lo aplique ya en medidas concretas de política monetaria.

Siempre en este mismo tema de la autonomía y del funcionamiento del banco central, también hay alguna diferencia en cuanto a la frecuencia a las sesiones de Junta Monetaria, la ley de 1946 establece sesiones obligatoriamente

cada semana, incluso en semanas que no hay grandes cosas que discutir. El nuevo proyecto de ley da más flexibilidad para que la Junta puede determinar el número de veces que se reúna, cuantas veces quiera a la semana, al día, al mes, siempre que cumpla con un mínimo de dos veces al mes; no necesariamente tienen que ser dos días de diferentes semanas, incluso pueden ser dos días seguidos en el mismo mes. Hay más flexibilidad para conjuntar toda la información que la Junta Monetaria necesita para tomar decisiones, para hacer los estudios y llevarlos con tiempo y bien estudiados a la Junta Monetaria.

Otra diferencia es la duración de la presidencia del banco central. En la ley de 1946 se establece cuatro años, pero a raíz de una modificación que le hicieron en 1969 creo o antes, porque cuando se emitió en 1946 la ley disponía que fueran seis años. En el nuevo proyecto estamos proponiendo que de nuevo que se retorne a seis años porque tiene dos ventajas, entre otras. Una es que seis años, creemos y eso dice también la experiencia internacional y las leyes de bancos centrales de muchos países, es un período adecuado para que un presidente de banco central pueda ser juzgado por su trabajo. La política monetaria tiene rezagos en el efecto que provoca sobre las variables macroeconómicas, una medida que se toma hoy, de repente no tiene efecto sino hasta en un año, año y medio o dos años y, por lo tanto, si el período del presidente del banco central es suficientemente largo, existe un plazo suficiente para que tome medidas con una visión de más plazo, no medidas corto plazistas sino que tenga una visión de que la estabilidad debe ser mantenida no hoy, ni mañana, debe ser una estabilidad que perdure a mediano y largo plazos. La otra razón por la que se estimó prudente poner seis años de período de duración, es que de ninguna manera

coincidan con el período de las autoridades electas en el Ejecutivo, lo cual fortalece la autonomía de acción del presidente del banco central.

En cuanto a los instrumentos de política, hay también diferencias importantes: una tiene que ver con que la ley de 1946, vigente en la actualidad, da la posibilidad que el banco central establezca controles de crédito, que establezca topes de cartera a los bancos, que utilice instrumentos directos de política monetaria, como por ejemplo fijar las tasas de interés y que éstas que no sean de mercado, fijar el tipo de cambio, dirigir el crédito hacia ciertas actividades. En el proyecto de Ley Orgánica nuevo, a esos instrumentos directos que distorsionan la distribución de recursos financieros en la economía, se les quita toda preeminencia y se establecen como instrumentos generales para la política monetaria a los instrumentos indirectos; en particular, las operaciones de mercado abierto y la compra y venta de moneda extranjera.

En cuanto al encaje bancario, también hay diferencias importantes. En la ley de 1946 el encaje es un instrumento que está dirigido a que exista una reserva de dinero sobre los depósitos bancarios propiamente dichos y no permite que la Junta pague intereses sobre el encaje, lo cual le crea costos extra a los bancos y distorsiona también la distribución de recursos financieros en la economía. En el proyecto de ley, en cambio, el encaje se extiende a cualquier otra forma de captación de los bancos, no necesariamente depósitos. En el pasado, algunos bancos se valieron de que la ley vigente estaba dirigida a encajes sobre depósitos para eludir el encaje bancario. En la nueva ley se le da la potestad a la Junta Monetaria para establecer encajes también sobre otras formas de captación, a fin de que no se eluda o se evada el encaje y también se le permite al banco central

pagar intereses sobre el encaje para minimizar las distorsiones que este instrumento ocasiona en la distribución de recursos financieros. Siempre en el tema del encaje, en la ley vigente se reglamenta muy detalladamente cuáles son las tasas máximas, mínimas, el período de cómputo y toda una serie de aspectos operativos del encaje que han impedido que este instrumento se flexibilice conforme se flexibilizan los instrumentos financieros que los bancos utilizan para sus operaciones. Por lo tanto, el proyecto de ley establece que sea la Junta Monetaria la que reglamente cuáles van a ser las tasas, el período de cómputo, con ciertos marcos y máximos muy generales pero que van a dar mucha más flexibilidad a este instrumento.

Otro tema donde existen diferencias importantes es el tema de prestamista de última instancia. En la ley vigente, como les decía, se permite al banco central dar crédito a los bancos por muy distintas y variadas razones y sin mayores limitaciones. El banco central da préstamos vía descuentos, adelantos en épocas de emergencia, adelantos en épocas normales mediante financiación de operaciones de crédito público, financiación de operaciones de estabilización. Sólo hay límites en cuanto a plazos que también son límites muy flexibles, no hay límites en cuanto a montos y eso ha provocado que en el pasado el banco central, a veces por presiones de liquidez o por presiones de mantener el sistema de pagos funcionando, haya dado créditos a bancos y los haya concedido en condiciones que a veces atentan contra la integridad financiera del propio banco central. Por lo tanto, en el proyecto nuevo de Ley Orgánica se establecen condiciones mucho más precisas dentro las cuales el banco central puede actuar como prestamista de última instancia. Esas condiciones protegen al banco central

en cuanto a que los préstamos que dé a los bancos estén debidamente garantizados y lo protege en cuanto a que los préstamos a los bancos sólo los va a otorgar para atender problemas de corto plazo, no para atender temas de solvencia de los bancos. Los problemas de solvencia, como lo veremos con la exposición del Licenciado Barquín, se tratan con un régimen especial contenido en la Ley de Bancos y Grupos Financieros. Los problemas de liquidez de muy corto plazo sí los puede atender el banco central cumpliendo ciertos límites en cuanto a los montos de crédito en función del capital de los bancos; límites en cuanto a plazo mucho más precisos que en la ley de 1946; límites en cuanto a asegurarse de que los créditos tengan garantías y por lo tanto el banco central esté protegido; y, límites al número de veces que un banco privado va a poder tener acceso a estos recursos para que no se abuse de esa medida. Además, los préstamos del banco central van a tener una tasa de interés castigada, es decir, por arriba de las tasas del mercado a fin de que los bancos no utilicen el dinero que obtengan del banco central para hacer negocio.

Otro tema en donde hay una diferencia importante es en el tema de patrimonio del banco central. En la ley de 1946 se establece muy ambiguamente que las utilidades netas van a amortizar el activo y van a incrementar el fondo de garantía o capital del banco central. Esto no establece bien los mecanismos a través de los cuales va a hacerse y, además, esto daba lugar a que en las épocas en que el banco central tuvo superávit, lo único que hacía era crecer en su capital indefinidamente sin ningún beneficio palpable para la sociedad. En el proyecto de ley se establecen dos temas, entre otros muy importantes, respecto al fortalecimiento patrimonial del banco central. Uno tiene que ver con que en cada

ejercicio, cuando el banco central tenga pérdidas o cuando tenga utilidades, los va a trasladar al fisco. En sí, el Estado va a absorber las pérdidas que tenga el banco central, lo cual es previsible que siga ocurriendo en los próximos años, unos pocos años después de que esté vigente la ley; pero si se aprueba la segunda parte de la disposición, seguramente que dentro de pocos años después de la vigencia de la ley el banco central va a generar únicamente utilidades y la ley establece que esas utilidades, luego por supuesto de mantener constante el patrimonio del banco, van a pasar al fisco para el fondo común. La disposición que va a posibilitar que el banco tenga utilidades en un futuro es la que establece que las pérdidas acumuladas del banco central, es decir, las pérdidas en las que ha incurrido desde 1989, las pueda también absorber el fisco de alguna manera, no necesariamente de alguna forma que implique costos fiscales, pero de una forma que permita limpiar el balance del banco central. Eso va a permitir que con un balance limpio, el banco central ya pueda utilizar los instrumentos de política de una forma más flexible y ya no ocurran pérdidas en un corto plazo y pueda generar entonces utilidades que van a pasar a ser de la sociedad.

Hay un tema en el cual difiere el proyecto de ley actual de la ley de 1946, pero difiere fundamentalmente porque ni siquiera estaba contemplado en la ley de 1946; es el tema de la rendición de cuentas, de la transparencia en la información que produce el banco central. Ese tema es fundamental y es nuevo en este proyecto de ley, nuevo para Guatemala, pero creemos que es importante y por eso en el proyecto de ley hemos puesto algunas disposiciones que van a permitir que exista mayor transparencia en la información del banco central, obligando al banco central a publicar las resoluciones que adopte la Junta Monetaria, a publicar

un informe semestral de la situación monetaria, a que se publique el presupuesto del banco con sus notas explicativas y a que se publiquen las principales estadísticas periódicamente, como la memoria de labores, el programa monetario, la evaluación de la ejecución de la política monetaria, también los estados financieros con sus respectivas notas explicativas y cualquier otra información que la Junta Monetaria estime conveniente.

Como complemento de la transparencia está la rendición de cuentas, donde básicamente lo que establece el proyecto de ley es que el presidente del banco central comparezca dos veces al año ante el Congreso de la República para rendir cuentas de lo actuado. Estas son las principales diferencias entre la ley vigente y el proyecto.

A lo que me quiero referir a continuación es al argumento filosófico que está detrás de esas diferencias. El argumento filosófico tiene que ver con el objetivo mismo del banco central, con la estabilidad de la macroeconomía nacional. Para que logremos esa estabilidad al menor costo, de una manera que sea eficiente, de una manera directa, se necesita que la política monetaria sea efectiva. La efectividad de la política monetaria estamos convencidos que se va a fundamentar si se cumple con dos condiciones: una, que haya autonomía para ejecutar dicha política monetaria y dos, que haya credibilidad de la sociedad, de los agentes económicos, de los entes estatales, credibilidad en lo que hace esa política monetaria. Entonces la suma de autonomía más credibilidad en la política monetaria equivale a efectividad de esa política y por lo tanto al logro de la estabilidad de una manera directa y eficiente.

La credibilidad y la autonomía se basan en cuatro pilares: el primer pilar, y voy a insistir varias veces en esto, es que haya claridad en cuál es el objetivo que persigue el banco central. Cuando hay claridad en ese objetivo es mucho más fácil para la política monetaria perseguirlo. Cuando no hay claridad, uno se encuentra a veces con el dilema de qué medida tomar, porque si por ejemplo tomo una medida quizá corrijo un problema de liquidez pero tengo el problema de la inflación. Si el objetivo está claro, uno ya no tiene ese dilema, uno sabe que tiene que tomar aquella medida que le va a permitir alcanzar su único objetivo fundamental y, por otra parte, si hay un objetivo claramente definido también es mucho más fácil para la sociedad juzgar si el banco central está cumpliendo su papel o no. Con un objetivo ambiguo la sociedad no sabe si el banco central está actuando bien o no, porque no hay un parámetro con el cual medirlo.

El segundo pilar es que debe existir autonomía política. Es ya costumbre decir que en Guatemala la autonomía política de la autoridad monetaria está limitada por la conformación de la Junta Monetaria, porque en la Junta Monetaria hay gente del gobierno, hay gente del sector privado, hay grupos de interés. Tal vez es cierto, tal vez no, pero eso es lo que establece nuestra Constitución Política. Lo que nosotros tratamos de hacer en el nuevo proyecto de ley es, con ese marco constitucional, determinar qué debe establecerse en la ley para que la autonomía política sea fortalecida. La autonomía política tiene que ver con que el banco central sea independiente para utilizar sus instrumentos de política, con que las autoridades, incluyendo los miembros de la Junta Monetaria, no puedan ser removidos por simples razones políticas sino que tenga que haber razones justificadas para su remoción. Tiene que ver entonces con el período de duración

de las autoridades del banco para que haya esa independencia respecto a la autoridad política.

El tercer pilar tiene que ver con la autonomía económica y financiera del banco central, aquí a lo que me refiero es a la solvencia patrimonial del banco central, a la solvencia presupuestaria, a la independencia presupuestaria del banco central y eso está afortunadamente protegido vía constitucional en la prohibición de otorgar crédito al gobierno. También tiene que ver esa autonomía financiera con que estén bien definidas las relaciones entre el banco central y el resto del sector público y con el tratamiento que se le dé a las utilidades o pérdidas que tenga el banco central y con que el capital del banco central sea constante en el tiempo.

El cuarto pilar de la autonomía y de la credibilidad es la transparencia y la rendición de cuentas porque las políticas monetarias que se apliquen, deben ser comprendidas por la sociedad, quien debe creerlas y debe confiar en ellas. Para eso se necesita que haya buena comunicación, que el banco sea transparente en su información y en lo que hace y que las autoridades del banco central rindan cuentas a la sociedad y ese es entonces el cuarto pilar en el que se sustenta la credibilidad y la autonomía y, por lo tanto, la eficiencia de la política monetaria y la estabilidad macroeconómica, al final de cuentas.

El primer pilar en el proyecto de la Ley Orgánica está establecido o consagrado en varios artículos. En primer lugar, en el artículo que establece el objetivo fundamental que es el artículo 3, en el artículo 4 que establece con claridad cuáles son las funciones y se dice que esas funciones están en función del objetivo central. Los artículos 26, 30 y 35 establecen también las atribuciones

de la Junta y de la Gerencia del Banco y también claramente les da el mandato de que todas sus actuaciones estén en función del objetivo central, lo mismo que para los instrumentos de política -el encaje, las operaciones de mercado abierto, las operaciones cambiarias, el papel de prestamista de última instancia-, todos los cuales están diseñados de tal manera que sean compatibles con la persecución del objetivo de estabilidad de precios.

El segundo pilar de autonomía política está consagrado en el artículo 13, que recoge la integración constitucional de la Junta Monetaria, pero que le agrega un hecho importante al especificar un mandato a los miembros de la Junta Monetaria en el sentido de que, como miembros de Junta Monetaria, estos individuos deben actuar siempre en función del objetivo fundamental del banco central, en función de los intereses nacionales y no en función de intereses particulares. Eso ha sido una costumbre que han mantenido los miembros de la Junta Monetaria a lo largo de la historia, al menos en lo que yo he vivido. Los miembros de la Junta actúan en función de los intereses nacionales, no actúan en función de intereses particulares o gremiales. Pero eso es un entendido digamos, eso es un comportamiento de los miembros de la Junta. El nuevo proyecto de ley lo establece como un mandato legal.

La autonomía también está fortalecida en el artículo 26, donde se aclara que la Junta Monetaria en cumplimiento de su mandato constitucional determina la política monetaria y en el artículo 40 el banco central es el que ejecuta por medio de un comité de ejecución. En el artículo 28, se establece la forma que son nombradas las autoridades más altas del banco central y en el artículo 20, que es muy importante, están las causales de remoción que también fortalecen la

autonomía, ya que sólo por causas justificadas se pueden remover a los miembros de la Junta Monetaria.

El tercer pilar, que es la autonomía económica y financiera, se refiere fundamentalmente a la prohibición de otorgar crédito al gobierno, en donde se refuerza lo que establece el mandato constitucional del artículo 133 y también respecto a los temas que ya me referí respecto al patrimonio del banco central; por una parte, el reconocimiento de las pérdidas acumuladas y, por otra, el reconocimiento de que las utilidades de cada año son trasladadas al fisco.

El cuarto pilar de transparencia y de rendición de cuentas está también establecido en varios artículos de proyecto de ley que tienen que ver con las publicaciones a las que ya me referí y con la transparencia; se pueden ver artículos como el 61, el 11 y el 63, donde está la obligación de rendir cuentas a la sociedad y la de dar información permanentemente a la sociedad. Entonces, los cuatro pilares en los que se va a basar la estabilidad macroeconómica que persigue la política monetaria -que son la claridad del objetivo fundamental, la autonomía política, la autonomía económico-financiera y la rendición de cuentas y transparencia- están todos precisamente tratados en el proyecto de ley y creemos que ese es el enfoque que va a permitir que la nueva Ley Orgánica del Banco de Guatemala, cuando entre en vigencia, posibilite una política monetaria más eficiente y fortalezca la estabilidad macroeconómica.

Brevemente, la estructura del proyecto de ley contiene un primer título sobre el objetivo, de los aspectos en que se va a contabilizar las finanzas del banco central; el título dos se trata de la dirección, es decir de la Junta Monetaria, de la Presidencia del Banco, de la Gerencia, de la forma en que se organiza el

Banco central incluyendo el comité de ejecución de la política monetaria. Un tercer título tiene que ver con la estabilización monetaria y los instrumentos de la política; el título cuarto tiene que ver con las operaciones del banco central en cuanto a prestamista de última instancia y en cuanto a sus relaciones con organismos y entidades internacionales. El título quinto contiene las relaciones con el Estado, aquí en este tema de las relaciones con el Estado, también hay novedades importantes que delimitan mucho mejor la forma en que el gobierno central y las entidades autónomas se van a relacionar con el banco central, en el sentido de que con la ley de 1946 no está muy claro en qué momento podían sacar sus recursos del Banco, en qué momento podían depositar en bancos privados, en qué momento podían retirar de los bancos privados y traer sus recursos hacia acá; en el proyecto de ley está eso mucho más reglamentado y mejor regulado para evitar las distorsiones que el sector público a veces causa con sus movimientos de caja. El título sexto tiene que ver con la transparencia de la información, a la que ya me referí. El título séptimo a las sanciones respecto al incumplimiento del encaje. El título octavo, que es el último, contiene las disposiciones generales transitorias y finales. Eso da un panorama que creemos que contiene lo esencial respecto a la ley del Banco de Guatemala.

Por otra parte, las reformas que competen directamente al banco central también incluyen por supuesto a la Ley Monetaria. La Ley Monetaria, como ya había anticipado don Lizardo Sosa más temprano, originalmente habíamos pensado que estuviera subsumida en la Ley Orgánica del banco central. Sin embargo, la Constitución Política de la República en el artículo 132 establece que la banca central se va a regir por la Ley Orgánica del Banco de Guatemala y por la

Ley Monetaria. Por lo tanto, por mandato constitucional tiene que existir una Ley Monetaria. Lo que hicimos fue unir todas las disposiciones que tienen que ver con el tema de quién emite la moneda, el tema de cuál es la unidad monetaria de Guatemala, el tema de que el quetzal es la unidad de cuenta y medio de pago de la economía siempre y cuando las partes no acuerden negociar en otras monedas. Todos esos temas están contenidos en esta ley, y además están contenidos los temas que tienen que ver con la obligación del banco central de canjear moneda a los nacionales que quieran canjear sus tenencias de moneda. También, que el banco central va a ser el encargado de emitir la moneda nueva y sustituir la moneda que ya no sirva y detectar cuando la moneda nacional ya no sirve. Esta ley también consagra la libre convertibilidad de la moneda externa en el país y la libre movilidad de capitales y también define qué es lo que va a constituir las reservas internacionales del país, y por lo tanto es muy compatible con la Ley de Libre Negociación de Divisas. En los aspectos puramente de emisión monetaria, esta ley recoge lo que está en la actual Ley de Especies Monetarias, que desaparecería también con la aprobación de esta ley y, por lo tanto, especifica lo concerniente a las denominaciones, a los personajes que van a salir en los billetes, las aleaciones que van a componer las monedas y como decía, es totalmente compatible con lo que establece la Ley de Libre Negociación de Divisas. Esta Ley Monetaria está estructurada de manera que en el primer título se habla de la unidad monetaria y de la forma que el banco central va a emitir la moneda y a canjear y amortizar la moneda antigua. El título segundo habla de la libre movilidad de capitales y de la libre convertibilidad de la moneda. El tercer título habla de sustituir a la actual Ley de Especies Monetarias en cuanto a las

características de los billetes y monedas y por último, el último título tiene las disposiciones finales y derogatorias.

Creemos que con esta nueva Ley Orgánica vamos a tener un banco central moderno y eficiente, que va a poder cumplir de mejor forma su mandato, que ahora va a ser mucho más preciso, de mantener la estabilidad del nivel de precios, tema que es importante no solo para las finanzas del país, sino que es muy importante tener un banco central con esas características y una Ley Orgánica de esas características para el propio futuro económico del país. Muchas gracias.

Lic. Alfredo Blanco:

Muchas gracias al Lic. García Lara. Hemos recibido un gran número de preguntas del público y tenemos tiempo para hacer algunas. Quisiera indicar antes de iniciar a hacer las preguntas que la mayoría de ellas se centralizó en un tema y es el asociado al traslado al Estado de pérdidas y ganancias del banco central. En realidad por tratarse de más del 65% de las preguntas sobre este tema, como que nos centraríamos en esta parte que nos toca. En particular, unos temas específicos son cómo se trasladan las pérdidas y ganancias del banco central al Estado, cómo se mantiene entonces el capital del banco central. Otras aristas, como en qué forma el Gobierno pagará esos costos y otro punto que se mencionó mucho es cómo afecta esta posibilidad a la autonomía del banco central y si por esa razón del traslado de las pérdidas y ganancias, el gobierno tendría alguna injerencia en las actividades del banco central.

Lic. García Lara:

Yo entiendo que este tema es de los más complicados, complicado de entender y complicado de explicar también, así que voy a tratar de ser lo más concreto posible al respecto. En primer lugar, creo que conviene aclarar que las pérdidas que el banco central ha tenido en los últimos doce años o más, no son pérdidas que se deriven del funcionamiento del banco central, es decir no son pérdidas ocasionadas por el costo de luz eléctrica o de gasolina o de tinta para impresoras. Las pérdidas que tiene el banco central son pérdidas por hacer operaciones de mercado abierto. Eso es un tema que creo que merece que quede muy claro, que las pérdidas del banco son por hacer política monetaria para esterilizar a la liquidez excedente en la economía, y es importante que quede claro porque entonces uno tiene que pensar de dónde se originaron esos excedentes de liquidez que el banco central ha tenido que esterilizar mediante operaciones de mercado abierto.

Esos excedentes de liquidez se originaron en la década de los 80s por déficits fiscales gigantes y por el financiamiento que el banco central le daba al fisco para cubrir esos déficits. Otra parte de las pérdidas se debió a que el banco central, por una decisión política, defendió artificialmente un tipo de cambio endeudándose en el exterior para tener divisas prestadas con qué sostener el tipo de cambio. Esos costos en gran medida son fiscales, porque se originaron por cubrir déficits fiscales y después retirar de circulación todo el dinero que el gobierno había echado a circular. Al retirar ese dinero, el banco central tiene que emitir papeles para que la gente invierta en ellos y tiene que pagar intereses sobre esos papeles; esos intereses generan las pérdidas en las que el banco central ha

incurrido, las que además se van acumulando en el tiempo. Por lo tanto el origen de las pérdidas es fiscal básicamente, por lo que es justificable y es moral que estas pérdidas las absorba el fisco, y esto tiene que ver con la transparencia. Alguien puede decir: cómo es que las pérdidas se las van a pasar al pueblo de Guatemala, vía el fisco. Las pérdidas ya las está pagando el pueblo de Guatemala porque el banco central tiene que mantener constantemente operaciones de mercado abierto y eso impide que las tasas de interés puedan bajar más de lo que ya han bajado. Si el banco central no hiciera esas operaciones de mercado abierto o si decidiera ya no incurrir en pérdidas, como decidió en el año 1997, lo que pasa es que eso implica que va a sacar a circulación lo que tiene guardado aquí y eso genera una gran depreciación del tipo de cambio, genera inflación y de todos modos lo paga el pueblo de Guatemala, sólo que lo paga de una manera escondida, opaca, de una manera nada transparente. Entonces, es transparente, es moral, es justo que esas pérdidas las absorba el fisco; además, si el fisco absorbe las pérdidas, como les decía, el banco central recobra un gran margen de maniobra, puede operar más eficientemente y por lo tanto se puede perseguir la estabilidad macroeconómica más eficientemente. Y por último, eso nos obliga como banco central a ser mucho más cuidadosos de nuestros actos, porque transparentemente el resultado de nuestros actos va a pasar al fisco. Creo que en esos tres campos, en el campo del origen y por tanto la justificación de que las pérdidas se pasen al fisco, en el campo de una mayor eficiencia que se lograría, en el campo de una mejor rendición de cuentas que se lograría, es justificable este traslado.

¿Cómo podría esa obligación de trasladar las pérdidas y ganancias al fisco, afectar el mantenimiento del patrimonio? Realmente por la forma en que está resumida la presentación, no están claramente precisas las transferencias, pero la verdad es que en el artículo de la ley se establece que cuando haya utilidades que se vayan a trasladar al fisco, siempre y cuando ya se haya cubierto el capital del banco central, se le haya dado mantenimiento digamos al capital del banco central, entonces una vez ya cubierto el fondo de garantía del banco, entonces el exceso se le pasa al fisco. ¿Qué mecanismo podría haber?, la verdad es que se trata de mecanismos financieros que no necesariamente tienen que significar un costo monetario para el fisco, al menos no inmediatamente. Existen varios casos en el mundo; ha habido en El Salvador, en México algo parecido, en Ecuador cuando todavía había banco central hubo una operación parecida y es que hay un bono de larguísimo plazo que el gobierno le traslada al banco central y que le permite recapitalizarse sin que haya un costo inmediato para el fisco y se logra solucionar el problema del balance del banco central, ampliar la autonomía de la elección de instrumentos y lograr el objetivo deseado sin costos inmediatos para el fisco. En cuanto a que si eso afecta la autonomía o no, yo creo que la autonomía no debe ser mal entendida como un estado libre, la autonomía del banco central es para ejecutar la política monetaria, pero la obligación de trasladarle las utilidades al fisco o las pérdidas al fisco, lo que hace es que lo obliga a ser más responsable en sus actos y eso no resta autonomía, eso le da más autonomía y más autoridad moral para hacer sus operaciones.

Lic. Alfredo Blanco:

Muchas gracias. La siguiente pregunta está asociada con la capacidad que tiene el banco central como prestamista de última instancia. Las preguntas que se hicieron sobre este particular se centran en cuál es la diferencia entre una asistencia de liquidez y una asistencia para problemas de solvencia en este contexto, con una pequeña pregunta colateral sobre cuál es el monto máximo que el Banco de Guatemala le puede otorgar a un banco en esta calidad de prestamista de última instancia.

Lic. García Lara:

La diferencia entre ambos conceptos es muy importante. La asistencia que un banco central -tradicionalmente desde que existen los bancos centrales- le da a los bancos, se produce porque, por la propia naturaleza de las operaciones bancarias, las obligaciones de los bancos no están calzadas o no son equivalentes en plazos con los activos de los bancos. Los activos normalmente no son tan líquidos y las obligaciones sí lo son y por lo tanto, ningún banco está exento de que por algún retiro masivo o por algún error de cálculo se quede temporalmente sin recursos líquidos para atender sus obligaciones líquidas. El papel entonces del banco central, en cumplimiento del mandato de que la situación macroeconómica esté estable, es de proveer los recursos que les permitan a los bancos superar esos problemas de corto plazo y por lo tanto, en el proyecto de ley está establecido que los préstamos no excedan de treinta días. El banco central cuando emite dinero y se lo da un banco crea un aumento en la oferta monetaria que puede ser peligroso, pero siendo que es un aumento temporal de la oferta monetaria, ese exceso de oferta de dinero se elimina automáticamente al

vencimiento del plazo. En contraste, el problema de solvencia en un banco ya no es fruto de un error, no es fruto de un accidente, es fruto de un mal manejo bancario y, por lo tanto, no es un asunto que tenga que ver con que el banco central va a solucionar el problema mediante una pequeña inyección de liquidez.

Aquí el peligro es que si un banco central da crédito por problemas de solvencia, lo que hace es aumentar la oferta monetaria de largo plazo y esto ya pone en peligro la estabilidad general de precios y, por lo tanto, no sería compatible que en la Ley Orgánica del banco central se permitiera tener con los fundamentos un instrumento que atente contra el objetivo fundamental del banco central y, por ende, está excluida toda posibilidad dar créditos de más de 30 días y está establecido que se verifique que el problema que tiene un banco que pide crédito al banco central es de liquidez.

Los problemas de solvencia, como decía, se tratan específicamente en un régimen especial que deben cumplir los bancos y que está contenido en la Ley de Bancos y Grupos Financieros. Respecto al monto máximo, en el proyecto de ley hay una salvaguarda que lo pone en relación con el capital del banco, que es una vez o una vez y media el capital del banco. Es decir que ningún banco puede venir a pedir más dinero que su propio capital puede respaldar, eso protege al banco central de un crédito que eventualmente no le logren pagar ya que al menos lo puede cubrir con lo que vale el banco deudor.

Lic. Alfredo Blanco:

Muchas gracias y por circunstancias de tiempo, vamos a hacer la última pregunta. ¿Cuál es la verdadera importancia de singularizar y aclarar el objetivo

fundamental del banco central? y algún comentario final que quisiera hacer sobre la exposición.

Lic. García Lara:

Bueno, yo creo que ese es uno de los temas fundamentales, yo creo que la responsabilidad que tiene un banco central es grande, pues consiste en manejar el dinero que existe en la economía de un país y puede afectar a los agentes privados de una manera muy grande. Una de las responsabilidades que debemos tener es que nuestro accionar, que es en un campo muy importante, sea lo menos notorio posible, que la economía opere sin que se enteren de que existimos, que no interfiramos en las transacciones que se realizan entre agentes privados. Eso es posible si el banco central se concentra en una sola cosa. Si el banco central con los instrumentos que tiene a su disposición cae en la tentación o en las presiones políticas o sectoriales de utilizar esos instrumentos en favor de hacer que la economía crezca artificialmente o en favor de darle crédito a determinados bancos, o en favor de que bajen las tasas de interés en forma artificial; es decir, si un banco central no tiene claro ese objetivo, puede caer en esas tentaciones y eso ha sucedido en el pasado no sólo en Guatemala sino en muchos países del mundo. Por lo tanto, la presencia de un objetivo preciso, de un mandato claro, nos da argumentos para evitar esos errores, para evitar esas tentaciones, para evitar esas presiones. Por lo tanto, fortalece la autonomía del banco central; por lo tanto, ayuda a que éste tenga más credibilidad y con esa autonomía y esa credibilidad, la política monetaria es más efectiva y más eficiente el logro de la estabilidad; y, por último, permite que la sociedad entera tenga un parámetro para juzgarlo más precisamente y saber si está actuando bien o mal el banco central.

Para finalizar, yo solo quisiera enfatizar en la importancia de tener esta nueva Ley Orgánica del banco, en el hecho de que la elaboración de este proyecto empleamos varios meses, empleamos la asistencia de expertos internacionales de varios países. No es un proyecto improvisado, es un proyecto concienzudamente elaborado y que estamos seguros de que si el Congreso de la República lo aprueba, con las mejoras de forma que estime prudentes, pero respetando el espíritu con el que se envió, creo que va a ser de sumo provecho, les insisto, no sólo para el banco central, no sólo para el sistema financiero, sino para el futuro de este país. Muchas gracias.

Lic. Alfredo Blanco:

Muchas gracias al Licenciado García Lara por su exposición y los esperamos después del receso para la conferencia del Licenciado Barquín.