



Senado

SENADO	
División de Trámite Documentario	
Ind. <i>Com. Trámite</i>	Con copias N°
Pág. <i>10</i>	Part.
Fecha	
Hora	

212/85-S

SENADO	
16 OCT. 1985	
Dirección General Legislativa	
Hrs. <i>5.35 P.M.</i>	

COMISIÓN INVESTIGADORA SOBRE LA CONDUCTA FUNCIONAL

DEL DIRECTORIO DEL BANCO CENTRAL DE RESERVA

Señor:

Por disposición del Senado, se constituyó una Comisión Investigadora para determinar la conducta funcional de los miembros del Directorio del Banco Central de Reserva del Perú y establecer si habría existido en ella acto que mereciera la calificación de falta grave. Al respecto y para conocer sobre el asunto, vuestra Comisión se instaló el 16 de Setiembre. Luego de seis reuniones con el Directorio de BCR, consultas al Ministerio de Economía y Finanzas, entrevistas a funcionarios del Banco, a dirigentes del Sindicato, visitas al local del BCR, de la Casa de La Moneda y estudio de una documentación de más de tres mil páginas, ha elaborado el presente dictamen, el mismo que con sus conclusiones pone a consideración del Senado.

1. DELIMITACION CONSTITUCIONAL DE LAS FUNCIONES DEL DIRECTORIO DEL BANCO CENTRAL DE RESERVA Y OBJETIVO DE LA COMISION.

La Comisión investigadora de la conducta funcional de los miembros del Directorio del Banco Central de Reserva, se formó luego de que en la sesión del 10 de Setiembre el Senador Roger Cáceres presentara una Moción de Orden del Día por la que se removía a los integrantes del Directorio del Banco Central de Reserva por cuanto en el último quinquenio no había cumplido con "defender la estabilidad de la moneda". Al fundamentar la Moción el Senador Cáceres criticó la constante pérdida del valor de la moneda, la dolarización de la economía, el encarecimiento reciente del dólar en el mercado financiero por obra del BCR, la falta de liquidez y no otorgamiento de créditos por los bancos, la escasez de billetes, la imprevisión respecto de la emisión de los Inti, la política de destrucción de la Casa de la Moneda, la falta de estímulos para la producción del oro, el

./.



Senado

2.

alza constante de las tasas de interés, responsabilizando - de todo ello al Directorio del BCR, razón por la cual sostuvo que habían incurrido en falta grave, debiendo por ello - ser removidos en aplicación de lo dispuesto por el art. 151 de la Constitución.

En tanto que las denuncias del Senador Cáceres debían - ser previamente estudiadas y analizados los cargos formulados para probarlos y establecer responsabilidades, es que se constituyó la Comisión Investigadora, con el encargo genérico de determinar la conducta funcional de los Directores del Banco Central de Reserva. Sin embargo, dada la amplitud de los asuntos a investigar, la Comisión consideró pertinente delimitar lo que se entiende por conducta funcional, priorizar lo que a su juicio eran los problemas en los que podía existir responsabilidad reclamable al Directorio del BCR y determinar luego el concepto de falta grave para concluir sobre la procedencia o no de la remoción soliciitada.

Señala la Constitución en su artículo 149 que son funciones del Banco Central de Reserva:

- a) Regular la Moneda
- b) Regular el crédito del sistema financiero
- c) Defender la estabilidad monetaria
- d) Administrar las reservas internacionales
- e) Informar periódicamente y exactamente al país sobre el estado de las finanzas nacionales, bajo responsabilidad de su Directorio.

El art. 150 añade otra función constitucional más: efectuar operaciones y convenios de crédito para cubrir desequilibrios transitorios en la posición de reservas internacionales del país. Estos dispositivos, más los que desarrolladamente señala la Ley Orgánica del BCR, con sus ampliato --rias y modificatorias, precisan entonces que este órgano del Estado tiene a su cargo la emisión de billetes y monedas, - fomenta y garantiza el ahorro privado, preserva la estabilidad monetaria, que es en esencia su actividad principal, -

./.



Senado

3.

regula todo el sistema financiero (créditos, cambio, tasas de interés, liquidez, encaje, etc.) En adición, y con las limitaciones establecidas en su Ley Orgánica, el Banco realiza operaciones con el Gobierno que tienen por finalidad financiar parcialmente obligaciones del Tesoro.

Dada la amplitud de las funciones señaladas, la Comisión, sin perjuicio de analizarlas todas en su conjunto, estableció que ellas eran clasificables en dos grandes categorías: a) las que derivan de la política económica que impulsa el Gobierno y que el Banco debe poner en ejecución subordinando su autonomía a la necesaria coordinación, pues es inadmisibles una política financiera desvinculada, ajena, - cuando no con una racionalidad opuesta al conjunto de la economía en marcha y b) las que el Banco ejecuta por razón de responsabilidad exclusiva y plena autonomía de decisión. Resalta en este grupo la que se refiere a la emisión de billetes y monedas, aún cuando la cantidad tiene que estar referida necesariamente al circulante que requiere la actividad económica globalmente considerada.

Las funciones de la primera categoría configuran una responsabilidad de tipo eminentemente político, mientras que las segundas ponen el acento en responsabilidades que son más bien de tipo administrativo y penal. Así pues, ha considerado oportuno la Comisión fijar los objetivos de su trabajo en los siguientes términos:

- a) Determinación del tipo de responsabilidades demandables al Directorio del Banco Central de Reserva, según la naturaleza y alcances de sus deberes y funciones constitucionales.
- b) La relación entre la responsabilidad y la remoción por falta grave.
- c) Un somero análisis del cumplimiento en general de las funciones a cargo del Directorio del BCR, y un énfasis particular en los asuntos referentes a la Casa de la Moneda y la actual escasez de billetes, tanto por la responsabilidad que en estas materias tiene el Directorio, como por tratarse de situaciones que han afectado al interés público.

*Senado*

2. ALCANCES DE LAS ATRIBUCIONES DEL SENADO (ART. 151 DE LA CONSTITUCION)

Dispone la Constitución que sea el Senado el órgano legislativo que participe más directamente en la formación del Directorio y en la fiscalización de las funciones a cargo - del BCR, sin desmedro de la autonomía que el Banco tiene y más bien porque ella debe ejercerse dentro de la ley. En efecto, el Senado, independientemente de las atribuciones - que en cualquier momento puede aplicar por disposición de los arts. 179 y 180 de la Constitución, tiene tres facultades específicas sobre el BCR, que están detalladas en en - art. 151 y que son las siguientes:

- a) Ratificar al Presidente del Banco, previamente designado por el Poder Ejecutivo.
- b) Designar a tres miembros del Directorio, pero que no son sus representantes pues el mismo artículo señala con precisión que los Directores del Banco "no representan a entidad ni interés particular algunos".
- c) Remover a los Directores por falta grave.

Al respecto debemos señalar que salvo la atribución de ratificar al Presidente del BCR, el Senado no ha previsto - en su reglamento los procedimientos para designar a los tres miembros del Directorio. Por otra parte, no existe tampoco ley ni disposición reglamentaria alguna que precise los alcances de lo que debe entenderse como "falta grave" aplicable al caso de remoción por el Senado de los miembros del Directorio. Este vacío ha sido una seria dificultad para la Comisión Investigadora y por ello, ha debido reflexionar en primer lugar sobre el problema y proponer algunas respuestas básicas que sirvan como pautas provisionales para la precisión del concepto y la tipificación de causales. Con tal punto de partida es que la Comisión Investigadora ha establecido su metodología de trabajo, y determinado finalmente si los hechos y las conductas materia de investigación - constituyen falta grave, según el concepto de tipicidad - determinada.

*Senado*A) El Concepto de Falta Grave.

Desde el punto de vista jurídico la noción de falta es ante todo de naturaleza penal, pero se aplica modernamente a otros campos jurídicos susceptibles de sanción: el político y el administrativo. ¿A qué hechos, a faltas de qué naturaleza se refiere el art. 151 cuando faculta al Senado a remover a los miembros del Directorio del Banco Central - de Reserva por "falta grave"? Se descarta en primer lugar que se trata de errores en las opiniones o en la gestión de los Directores. Error, según su definición gramatical, es un concepto equivocado, un juicio falso, una acción desaceruada o una cosa hecha equivocadamente. El error no tiene de suyo intencionalidad de daño, no contiene decisión voluntaria de equívoco y no es por tanto en sí mismo sancionable jurídicamente, aunque el derecho contemple casos y situaciones de resarcimiento por consecuencia de errores en el hacer o en el obrar que causaran perjuicio a terceros. En consecuencia no se sanciona a una persona en cuya conducta hubo error o equivocación, sino que la norma puede disponer reparación o resarcimiento en favor de quien fue directa y materialmente perjudicado por el error.

La inimputabilidad personal en el que erra, es lo que constituye la diferencia sustantiva con la falta. Esta, en sentido gramatical es el defecto o privación de una cosa necesaria o útil, el defecto en el obrar, la infracción voluntaria de la ley. La restricción del concepto al campo jurídico lleva necesariamente a la última acepción; es decir, a la falta como infracción voluntaria de la ley. Se trata por consiguiente de una conducta sancionable porque tiene deliberación y decisión responsable de producir un daño; en síntesis, de infringir la ley violándola expresamente, incumpliendo deberes sociales o que provienen de responsabilidades encomendadas.

En el Derecho Penal, la falta es la identificación de un hecho o de una conducta punible. Según Cabanellas en materia de falta los ordenamientos legales distinguen expresamente entre leves y graves, según la trascendencia y perjuicio



Senado

causado, precisándose además que la reincidencia en las faltas graves constituye delito que debe castigarse con incrementado rigor. El penalista peruano José Hurtado Pozo se ñala por su parte que no existe en la doctrina una clara y neta distinción entre faltas y delitos y cita al respecto la opinión del Carl Stooss: "no hay diferencia esencial absoluta entre las faltas y los delitos y generalmente, las disposiciones generales establecidas por los delitos deben igualmente aplicarse a las faltas." Opiniones semejantes encuentra en otros distinguidos penalistas como Soler, Zürcher, Germann, etc. De allí que compartiendo el punto de vista de Soler, Hurtado sostendrá que "toda distinción que se pretenda hacer sólo será posible desde un punto de vista cuantitativo o simplemente legal." Dicho en otros términos, es la cantidad de pena que se aplica la que finalmente establece la diferencia entre una conducta punible que se castigue como delito, de aquella misma conducta que por los factores que tipifique la ley solo se castigue como falta.

El Código Penal peruano establece lo pertinente a faltas en el libro tercero. En el art. 383 de las Disposiciones Generales se precisa: "son aplicables a las faltas las disposiciones contenidas en el libro primero, con las modificaciones siguientes y precisa a continuación siete, de las cuales las más importantes son la del numeral uno: "las faltas sólo se reprimirán en el caso de estar consumadas" (es el texto modificado por el art. 9 del D. Legislativo # 121); y la dos: "De las faltas solo responden los autores". Lo esencial sin embargo radica en que las faltas, al estar sujetas a las disposiciones del libro primero, tienen un tratamiento que sólo se diferencia de los delitos por la cantidad de la pena. Por lo tanto, las faltas son hechos punibles sancionables en el fuero que corresponda, solo le son aplicables las penas previamente establecidas por la ley, son apreciables los agravantes y atenuantes, están sujetos a la represión, la efectividad y la reparación civil; son susceptibles de calificación de culpabilidad intencional o no intencional si la ley en estos casos taxativamente lo establece; en fin, son pasibles de extinción de la acción penal y de la pena en las situaciones que el Código Penal señala.



Senado

7.

Una última y muy importante precisión es que el libro -tercero del Código Penal no distingue entre faltas leves y graves. Las tipificaciones de faltas son las siguientes: contra la vida, el cuerpo y la salud, contra el patrimonio, contra las buenas costumbres, contra la seguridad general y contra el orden público. Como en todos estos casos la re-presión es con multa de dos soles o cinco libras y prisión de dos a treinta días, debemos deducir que siendo tan leve el rigor de la pena, la referencia implícita es a faltas leves. ¿Que sucedería entonces con las faltas graves; quedan éstas sin ser reprimidas? Ciertamente no; lo que sucede es que siendo la diferencia entre delitos y faltas una cuestión objetivable en función de la cantidad de pena que se impone y estando a que las faltas se aprecian de acuerdo a las disposiciones contenidas en el libro primero, nuestro Código Penal no tipifica faltas graves con este nombre, porque las considera como delitos. Por lo tanto, desde el punto de vista del derecho penal peruano, una falta grave, no es otra cosa que un delito que identificado con su tipifica ción debe ser reprimido como tal.

La noción de falta es aplicable también al campo administrativo, laboral, tributario y otros que en general son susceptibles de normatividad jurídica por tratarse de con ductas y de hechos que se dan en la relación social, siendo por tanto reclamables e imputables en la esfera de la responsabilidad individual. La falta en estos campos tiene las mismas características que en el Derecho Penal; son hechas sancionables y reprimibles, solo que la diferencia está en la naturaleza del acto. La falta administrativa dice relación con los deberes de función, con el ejercicio de responsabilidades en el manejo de cosas y de decisiones que son del dominio público o privado, con el abuso de la confianza o de la autoridad depositadas.

Deviene del concepto expuesto que las sanciones aplica bles a las faltas administrativas se penan con medidas que reponen la situación a la normalidad rota con el hecho que se castiga. De allí medidas tales como la amonestación, la suspensión temporal, la multa, el retardo en promociones y



Senado

en el caso más extremo, el despido o la destitución. Conviene precisar sin embargo que el despido o la destitución por ser la sanción administrativa más drástica, solo puede ser aplicada en casos de falta grave. Ello no excluye que el hecho sea perseguible en los fueros judiciales como algo también reprimible judicialmente. Antes bien, lo normal es que la sanción administrativa de despido o de destitución - lo sea por una falta grave que debe ser vista en los Tribunales de Justicia. Así sucede por ejemplo con el funcionario que malversa, con el que usa el cargo para enriquecerse ilícitamente, con el que defrauda, con el que comete abuso de autoridad, etc. la destitución no es entonces más que la sanción administrativa que antecede a la sanción penal en los fueros de justicia. Por lo demás, cuanto más alta la función y el cargo administrativo que se ejerce, más alta también la responsabilidad y por tanto el que la pérdida del cargo conlleve el pase a la justicia ordinaria. Existe sobre lo que informa este punto de vista jurisprudencia sentada por los Órganos de inspección interna y por la Contraloría General de la República.

Existe por último la noción de falta aplicable al campo político. Esta, por la naturaleza misma de la cosa solo es reclamable a quien detenta cargo de responsabilidad política. En el derecho público la falta política no se puede imputar al subordinado, al perito o al técnico, sino al que tiene confianza delegada y mando jerárquico, siendo por tanto responsable de todo lo que está bajo su autoridad. Un ejemplo típico de responsabilidad política es el de los Prefectos y más precisamente todavía el de los Ministros. Por ello es que ambos son pasibles de destitución y los últimos de interpelación parlamentaria y de censura.

Es importante anotar además que la sanción política de destitución y de censura no agota necesariamente la represión del hecho sancionado. También en estos casos la naturaleza y dimensión de la falta cometida y su gravedad pueden dar lugar a la intervención judicial, a través de los procedimientos constitucionalmente establecidos.



Senado

En síntesis, el concepto de falta grave remite siempre a una conducta punible que puede ser reprimida judicialmente con lo que para el caso disponga el Código Penal, sin perjuicio de las medidas que se impongan en la vía laboral, administrativa o política. Es decir, el concepto de falta grave es inevitablemente de naturaleza penal y no escapa a ello lo que dispone el artículo 151 de la Constitución Política del Perú, cuando faculta al Senado de la República a remover a los miembros del Directorio del Banco Central de Reserva por falta grave. Dicho directamente, si los remueve por falta grave, es porque ha comprobado en su conducta funcional o en lo que proviene del ejercicio de sus funciones, un hecho que no solo amerita la remoción, sino también la posible intervención del Ministerio Público y del Poder Judicial. Si tal fuera el caso, correspondería además de la remoción, el traslado de los actuados a la Cámara de Diputados para que inicie el procedimiento de acusación constitucional contemplado por el art. 183 de la Carta Magna.

B) Tipificación de la falta grave en la remoción del Directorio del Banco Central de Reserva.

¿Es el Banco Central de Reserva una entidad técnica o política? A tenor de las funciones que le encarga la Constitución, el BCR es una entidad técnico-financiera. El Banco no fija la política económica del país, aunque de suyo las decisiones que adopta no solo acompañan y suponen coherencia con el modelo y conjunto de las políticas económicas que el Gobierno implementa, sino que también son decisiones políticas en el campo financiero. Esto es así a pesar de la autonomía que le reconoce la Constitución. En efecto, el supuesto de que el Banco es una entidad exclusivamente técnica y por lo tanto sin injerencia ni participación del Ejecutivo y del Legislativo, es ajeno a la realidad de países como el Perú en el que las necesidades del desarrollo, la atención a los sectores con menores ingresos, la generación de empleo masivo y por tanto la política monetaria y crediticia, dependen de decisiones políticas, y no solamente técnicas. Por eso, la autonomía del BCR es en la práctica restringida y las decisiones de su Directorio no pueden en caso alguno calificarse como exclusivamente técnicas; están ligadas a la



Senado

política económica, son en gran parte derivadas de ella y por último se adoptan en coordinación, cuando no con sujeción a los imperativos de la política económica del Gobierno y por la cual éste responde ante el país. Así consta en la exposición de motivos del capítulo sobre Moneda y Banca, fundamentado y debatido en la sesión del 9 de Mayo de 1979 de la Asamblea Constituyente.

El problema sin embargo se plantea porque las decisiones del Directorio del BCR, sean éstas técnico-políticas de concordancia o en contradicción con el Gobierno, no determinan que sus miembros tengan representatividad política para ser considerados como tales. Como señalan Rubio y Bernaldes en su libro "Constitución y Sociedad Política", "el Directorio del Banco Central de Reserva es irresponsable políticamente, es decir, no puede ser "censurado" por seguir políticas contradictorias con los intereses del país si son técnicamente aceptables (y casi cualquier medida lo es en el contexto del pluralismo doctrinal de la ciencia económica actual)."

Al margen de la crítica que esta constatación implica a lo que la Constitución contiene en materia de moneda y banca y que puede derivar en incoherencia, el hecho real y concreto es que el responsable primero y último de la política económica y por ende financiera del país, es el Ministro de Economía. Es él quien responde por sus actos y por los del Presidente de la República en estas materias, ante el Congreso. Es posible por consiguiente de ser sancionado con la interpelación y la censura; puede ser inclusive obligado a renunciar por la no confianza, o a introducir modificaciones en su política. Por otra parte, hay también la responsabilidad del Gabinete y particularmente del Presidente del Consejo de Ministros que responde por el manejo político global del programa y los planes de gobierno. Es a ellos en consecuencia la responsabilidad política y no al Directorio del Banco Central de Reserva, en las materias que son competencia de éste, por derivación de la política económica vigente.

La tesis de la inimputabilidad política de los miembros del Directorio del BCR aparece claramente expuesta en la propuesta original que presentó a la Constituyente la respectiva



Senado

Comisión. Decía el art. 140 lo siguiente: "Los Directores del Banco Central de Reserva no representan a entidad ni interés alguno y actúan con independencia de criterio en el ejercicio de sus cargos. Son nombrados por un período de tres años, renovable una o más veces y no pueden ser removidos." En el debate la propuesta mereció severas críticas; citamos entre ellas la del representante Roger Cáceres Velásquez: "creemos que no puede establecerse que no podrán ser removidos; en el caso de un director que hubiere incurrido en delito, por ejemplo, forzoso es prever que puede operar la remoción consiguiente:" (Tomo VII p. 31) La de Alberto Ruiz Eldredge: "Pedimos sustituir la última parte del artículo 140 con el siguiente concepto: "que sólo pueden ser removidos por el órgano legislativo a pedido del Ministro de Economía o sentencia judicial;" y esto porque el proyecto de mayoría dice que los directores del Banco Central de Reserva no podrán ser removidos, lo que comporta que ni siquiera lo serían en caso de delito." (Tomo VII, pág. 37).

La Comisión Principal recogió parcialmente estas críticas y en la sesión del 14 de Mayo presentó una propuesta que fue aprobada, en la que se suprimía la frase: "y no pueden ser removidos". Se trataba sin embargo de un texto incompleto, porque la Comisión Principal lo que había aprobado era una propuesta del Representante Carlos Malpica, que sometida a la Asamblea contó con respaldo unánime. El texto era el siguiente: Los Miembros del Directorio pueden ser removidos por el Senado por causa de falta grave o por sentencia judicial." (Tomo VII, pág. 150). Finalmente, en la sesión del 5 de Julio de 1979, la Asamblea recibió y aprobó la propuesta de la Comisión de Redacción, la que con el numeral 151 consignó el texto que quedó sancionado en la Constitución: "El Senado puede removerlos por falta grave." Se suprimió la referencia: "o por sentencia judicial" entendiéndose por tanto que la primera instancia y la única para remover por falta grave era el Senado, sin perjuicio de lo que a su turno decidiera el Poder Judicial.

Fluye del debate constitucional que hemos transcrito lo siguiente:



Senado

- a) Que la propuesta original consignaba que no podían - ser removidos, consagrándose la tesis de la inimputabilidad de los directores por las decisiones que a - doptasen en el desempeño de sus funciones.
- b) Que las críticas formuladas no se refirieron a la responsabilidad política de los directores sino que debía preverse la remoción para los casos de comisión de delito.
- c) Que esta tesis fue recogida por la Comisión Principal y aprobada por la Asamblea con el texto: "pueden ser removidos por el Senado por causa de falta grave o por sentencia judicial."
- d) Que finalmente la Comisión de Redacción dejó subsistente la tesis de remoción por falta grave, entendiéndose ésta, dados los antecedentes del debate, como hecho no de responsabilidad política, sino como conducta punible apreciada así por el Senado, sin perjuicio de seguimiento de causa por el Poder Judicial.

No existiendo en consecuencia falta grave por razón de responsabilidad política, la remoción que decidiera el Senado sólo podría ser por falta administrativa calificada de grave o por falta de naturaleza penal asimilable por su gravedad al delito. En ausencia de normatividad que precise la tipificación de ambas situaciones, el juicio del Senado tendría que ser apreciado con criterio de conciencia, lo cual obliga a que la decisión sea tomada en caso extremo y previo proceso - que compruebe de manera fehaciente la comisión de falta grave.

¿Cuáles son las faltas en el campo administrativo que pueden ser tipificadas de graves. Para responder a esta pregunta se tendría que recurrir a la legislación comparada para deducir por analogía la existencia de falta grave. No obstante una conducta objetivable en el administrativo como sancionable y causal de remoción sería la de abandono sistemático o permanente en el cargo y en las funciones de Director. Los demás actos de la conducta funcional, incluyendo la negligencia por infracción no intencional, remiten inevitablemente al campo penal.

Senado

En este campo y siendo la falta grave asimilable a la categoría de delito, la tipificación no sería la que aparece en el libro de faltas del Código Penal, sino que el SEnado - tendría que comprobar en la conducta funcional de los miembros del Directorio o en el uso del cargo, hechos como los tipificados en la sección sexta que se refieren al patrimonio, las de la sección Décimocuarta sobre deberes de función y los deberes profesionales o los precisados en la sección Décimoquinta sobre la fé pública. Desde luego que estos hechos, como otros de mayor gravedad son perseguibles de oficio por el Poder Judicial, pero ello no exime y por el contrario la Constitución obliga a que se proceda a la remoción bajo la denominación genérica de falta grave. Sin embargo, insistimos en el planteamiento, la remoción inicia también el procedimiento de acusación constitucional previsto en el art. 183 para los altos funcionarios de la República.

3. COMPOSICIÓN DEL DIRECTORIO DEL BANCO CENTRAL DE RESERVA

El Directorio del BCR conformado en 1980, se sujeta en el procedimiento a lo dispuesto por el art. 151, pero en el transcurso de los cinco años, no han sido las mismas personas, pues se produjeron situaciones de renuncia y en otros casos de incompatibilidad en el cargo. La relación que a continuación se detalla es por lo tanto importante porque si hubiere causal de remoción, esta tendría que precisarse en función de responsabilidades individuales o colectivas, correspondientes a la con-formación del Directorio del BCR en cada momento.

- Richard Webb Duarte - Javier Otero Gaymer - José Morales Urresti y Sergio Málaga Butrón, Resolución Suprema No. 334-80-EF/11. 28.7.1980.

- Felipe Cebrecos Revilla - Jorge Jelicio Cavenago y Eduardo Montero Aramburú, Oficio No. 04-80-OM Del Senado. 14.8.80.

- Ismael Benavides Ferreyros nombrado por Resolución Suprema No. 013-82-EFC/15 de 23.12.81 reemplazó a Sergio Málaga Butrón quien renunció con fecha 15.12.81.



Senado

- Roberto Abusada Salah nombrado por Resolución Suprema # 013-82-EFC/43.40 de 14.1.82 reemplazó a Ismael Benavides F. - quien renunció al cargo con fecha 12.1.82.

- José Benavides Muñoz, nombrado por Resolución Suprema # 211-83-EFC/43.40 de 2.9.83 reemplazó a Roberto Abusada Salah, quien renunció al cargo con fecha 26.8.83.

- Alberto Conroy Mena, nombrado por Resolución Suprema No. 007-84-EFC/43.40 de 6.1.84 reemplazó al señor José Benavides Muñoz quien vacó en el cargo en el cargo al ser nombrado Ministro de Estado en el Despacho de Economía y Finanzas.

- Carlos Morales Machiavello nombrado por Resolución Suprema No. 196-84-EFC/43.40 de 30.5.84 reemplazó a Javier Otero - Gaymer, quien renunció al cargo con fecha 15.3.84.

- Guillermo Garrido Lecca, nombrado por Resolución Senatorial No. 498-84 de 11.9.84 reemplazó al señor Jorge Jelacic Cavenago quien renunció al cargo con fecha 20.3.84. El Sr. Ga - rrido Lecca cesó en el cargo al ser nombrado Ministro de Esta - do en Despacho de Economía y Finanzas.

- Actualmente el Directorio está conformado por los seño - res Richard Webb Duarte, José Morales Urresti, Carlos Morales Machiavello, Alberto Conroy Mena, Eduardo Montero Aramburú y Felipe Cebrecos Revilla. La vacante dejada por el Sr. Garri - do Lecca no ha sido cubierta por el Senado.

De ellos han renunciado al cargo con fecha 27 de Julio de 1985, los señores Carlos Morales Machiavello y Alberto Conroy Mena. Los otros Directores tienen vencido el mandato desde - el 15 de agosto de 1985.

De los indicados Directores, se desempeñan como funciona - rios, el Presidente, con las atribuciones que le señala la Ley Orgánica de la Institución, y el señor Felipe Cebrecos Re villa, quien se desempeña como Asesor de la Presidencia.

*Senado*

4. ANÁLISIS DE LAS FUNCIONES A CARGO DEL DIRECTORIO DEL BANCO CENTRAL DE RESERVA

En este punto, la Comisión, de acuerdo a la metodología establecida, ha considerado pertinente, centrar el análisis en los aspectos más directamente vinculados con el comportamiento general de la economía y por tanto la relación entre las decisiones del Directorio del BCR y las políticas económicas en vigencia desde 1975 y más precisamente en el período 1980-85.

Una disgregación teórica previa es sin embargo necesaria. Caracteriza la gestión del Banco Central de Reserva la formulación de una política monetaria y financiera de corto plazo. El programa monetario es una pieza clave porque permite prever el comportamiento de las cuentas monetarias, las mismas que sirven para precisar las demás actividades del Banco: crédito interno, expansión de liquidez y evolución del nivel de las reservas internacionales, factores que a su vez deben permitir la estabilidad monetaria. Por lo demás las variables mencionadas están relacionadas a la política que se adopte en el mercado cambiario y a las metas de inflación. Por todas estas razones, la programación monetaria no es una obligación en abstracto y cuya aplicación es estática, sino que ella se formula bajo supuestos de flexibilidad que permiten verificar desde la responsabilidad de la autoridad monetaria, el posible cumplimiento de las políticas propuestas en los diferentes sectores de la economía. En tal sentido el entendimiento de la relación entre las variables monetaria-financieras y las magnitudes reales del sistema económico, es de vital importancia.

Por último, es conveniente señalar que la formulación del programa monetario y su relación con la política económica, no es en sí misma arbitraria, supone una racionalidad teórica y práctica, con la cual se puede estar de acuerdo o no y respecto de la que es legítimo adoptar posiciones políticas, sin que lo uno ni lo otro implique consecuencia que vaya más allá del acuerdo o la discrepancia. En efec-



Senado

to, la teoría económica nos provee de modelos que se basan en generalizaciones de ciertas observaciones que requieren de una verificación empírica, para que tengan validez objetiva. Por ello, cada modelo, lo mismo que cada política económica, reclama una lógica y una cohesión respecto de su apreciación de la realidad, de los objetivos trazados y de los intereses que se pretende relevar.

Sobre las bases que acabamos de exponer, podemos precisar el proceso por el cual el Directorio del BCR encaró el cumplimiento de sus funciones. Es pertinente en primer lugar registrar que la forma como el BCR adoptó los criterios de su programa monetario a partir de 1980, fue con una doble entrada: a) corregir lo que a juicio del Directorio habían sido errores del período precedente 1975-80; y, b) formular y coordinar su programa en consonancia con la política económica diseñada por la nueva administración.

En cuanto a la regulación del crédito del sistema financiero, se podría decir que la política del BCR fue en términos generales restrictiva. La orientación inicial fue la de favorecer el crédito al sector privado, preferentemente al fomento de exportaciones no tradicionales, dada la prioridad impuesta por la escasez de divisas, cobrándose en tal caso tasas de interés preferenciales. Por su parte, el sector público configuró una política que lo empujó a financiar gran parte de sus actividades con crédito externo. Pero la restricción del crédito fue afectada por otras variables de la política económica y del modelo aperturista adoptado: elevación de la tasa de interés, limitación de la masa monetaria, elevación de la tasa de encaje, afectación del aparato productivo nacional y acompañando a todo ello un proceso estangflacionario que se hizo más visible a partir de 1983 con el consecuente agravamiento de la crisis social y económica.

A este propósito, es pertinente hacer referencia explícita al manejo por el BCR de las Tasas de Interés. La ca -



Senado

racterística del período fue la elevación de las tasas de interés. El BCR fundamentó esta decisión considerándola un instrumento esencial para reducir la inflación y proteger al ahorrista. La explicación consistía en que era necesario no solo controlar la expansión monetaria, sino también la velocidad del dinero, para reducir así la inflación. Además se pretendía con los reajustes de la tasa que los ahorristas, que en los últimos seis años habían perdido más del 80% del valor de sus ahorros, recuperasen capacidad y credibilidad en el sistema financiero. Otro argumento era que la baja de interés había originado un creciente proceso de dolarización de la economía por cuanto se había estimulado la rentabilidad y seguridad - del dólar frente a la descapitalización del ahorro en soles.

A pesar de estos reajustes, las tasas de interés pasivo fueron siempre negativas en términos reales y no se produjo por tanto una estimulación al ahorro en soles, - porque era mayor el proceso inflacionario y el ritmo devaluatorio, lo cual a su vez hacía que permaneciese como - más atractivo el ahorro en dólares. Desde luego a juicio de la Comisión, hubo una formulación equivocada de la política de tasas de interés. Con la justificación de que la tasa pasiva estaba por debajo de la inflación, se reajustó hasta en cuatro oportunidades tanto ésta como la activa, encareciéndose así el costo del crédito. Este - factor forzó a una presión inflacionaria, por cuanto afectaba al aparato productivo, por ser el crédito uno de los costos de producción con mayor participación, siendo por consiguiente su efecto final rescésivo. Así pues, se pretendió equivocadamente combatir la inflación con el manejo de la tasa de interés, sin tomar en cuenta su efecto inflacionario-rescésivo y la concurrencia de variables coadyuvantes como: las expectativas, los precios oligopólicos, la devaluación y el déficit fiscal, entre otros.

En cuanto a la expansión de la liquidez, ésta fue señalada originalmente como prioridad monetaria. Sin embargo el análisis del período demuestra más bien que hubo



Senado

restricción entre 1980 y 1981 y a partir de 1982 una situación de contracción en términos reales de la liquidez.

Esto se debió presumiblemente a que las autoridades monetarias, vincularon el crecimiento de los precios a la expansión de la liquidez, procediendo en consecuencia a restringirla y contraerla. Es decir, que habiendo exceso de demanda era necesario su disminución a través de varias medidas: disminución de los salarios reales, manejo discrecional en concordancia con el MEF de los precios sujetos a control, desincentivación a los inversionistas con efecto multiplicador en la economía, etc. Fue un síntesis - una política rescisiva, coherente desde el punto de vista que la inspiraba, con el manejo del crédito y el programa monetario en su conjunto, pero perjudicial al país desde el punto de vista de su costo social.

Por último, en lo referente a las reservas internacionales, la política central fue la devaluación para mantener un precio de paridad que favoreciese al sector exportador y desincentivase teóricamente las importaciones. Ello, acompañando a los reajustes de la tasa de interés debía, supuestamente, proteger el nivel de las reservas internacionales netas. Los ajustes en la tasa de cambio se hicieron en función de la variación relativa entre la inflación interna y la externa. Independientemente del ritmo con el que se devaluó, según los tramos coyunturales - que se presentaron en el período, el hecho real es que la política respecto de las reservas internacionales, disparó el precio del dólar. Tenemos así que se partió de una devaluación que fue del 35.8% en 1980, para alcanzar el 132.7% en 1984, siendo la devaluación en los años 82, 83 y 84, superior a la inflación anual. Con esta política el Banco no logró su objetivo de conservar y acrecentar las reservas internacionales, por la incoherencia con la dolarización en el conjunto de la economía y porque mayor beneficio obtuvieron los mineros que son exportadores netos, los industriales exportadores que aprovecharon las ventajas de los créditos blandos, la banca nativa que hizo especulación financiera, la banca acreedora y los intereses representados en el Fondo Monetario Internacional.



Senado

Una disgregación adicional es la referente a las relaciones que en el período 1980-85 existieron entre el BCR y el MEF. La autonomía del Banco consagrada en la Constitución funcionó en términos relativamente positivos durante los primeros años y ello gracias a los mecanismos de coordinación establecidos en diversos dispositivos legales, que precisaron la intervención del MEF para la fijación de las políticas del BCR, sobretodo en lo referente a las tasas de interés. Progresivamente sin embargo, la coordinación se convirtió en una suerte de presión impositiva del MEF que redujo significativamente el margen de autonomía del Directorio del BCR. Ello dió lugar inclusive a tensiones y situaciones de notoria discrepancia entre el Banco y el Ejecutivo, particularmente los años 84 y 85 primer semestre. Casos conocidos de este impase, son la negativa del Banco en 1984 para efectuar emisiones primarias que debían financiar gastos transitorios del Gobierno Central, la resistencia a incluir al Presidente del BCR en el Comité de la Deuda Externa (1983), la discrepancia por la sugerencia de un programa económico alternativo al que el Gobierno auspiciaba (1984), el retardo para dar la conformidad al reajuste de las tasas de interés, los intentos del Gobierno para desestabilizar al Directorio del BCR y principalmente a su presidente. Hechos que por cierto crearon zozobra y desconcierto en el mercado financiero y económico, acentuándose el mismo tiempo las deficiencias en el manejo de la crisis.

El otro aspecto de las relaciones con el Ejecutivo es el que se refiere a los créditos otorgados por el BCR al Gobierno Central, sea a través del Tesoro Público, del Banco de la Nación, para financiar campañas de producción o para atender con recursos de la cuenta intangible, obligaciones de pago de la deuda externa. Los créditos, ^{es} aún decir aquellos expresamente concedidos por el BCR, cuando significativos en su magnitud, no superaron el doavo del ingreso del Presupuesto del Gobierno Central. Sin embargo, el Gobierno incurrió en la práctica viciosa de las consolidaciones, aprobadas año a año por el Parlamento en las leyes de financiamiento del Presupuesto anual,

*Senado*

en algunos casos, sin conocimiento previo del Directorio. Estas consolidaciones consignadas en las leyes 23233, - 23318, 23337, 23509, 23724 y 24030, dispusieron siempre un plazo de amortización de cien años y una tasa de interés del 0.1% anual; política que indudablemente tiene efectos negativos en la economía en su conjunto. Es de señalar que la consolidación dispuesta por la Ley 23724 y cuyo contrato se suscribió el 1 de Marzo de 1983, consignó las siguientes cantidades:

a) Por recursos otorgados en apoyo al Tesoro Público e intereses de los mismos al 31 de diciembre de 1983:	852,378'000,000
b) Por financiamiento de la Campaña arro-cera 1983:	128,000'000,000
c) Por la Cuenta Intangible:	1"365,964'528,621
TOTAL: S/.	2"346,342'528,621

Mediante estas consolidaciones, la ley presupuestal - fue más allá de limitaciones constitucionales para el financiamiento del presupuesto anual y desde luego, de lo es tablecido por la ley orgánica del BCR. Las objeciones del Directorio a esta política de consolidaciones se hizo más intensa a propósito de la Ley de Financiamiento del Presupuesto del Sector Público para 1985.

*Senado*5. ASUNTOS REFERENTES A LA CASA NACIONAL DE MONEDA.

Obra en poder de la Comisión, amplio material informativo y documental sobre los problemas que afectaron en los últimos años a la Casa Nacional de Moneda y que hasta la fecha no se han resuelto en su totalidad. Dado que este asunto ha sido materia de investigación en la Cámara de Diputados, que no se ha pronunciado aún sobre los dictámenes presentados, la Comisión ha limitado su estudio tan solo a aquellos aspectos que podrían significar falta grave de los miembros del Directorio del Banco Central de Reserva, en los temas de esta materia - que están bajo su responsabilidad.

1. El problema se planteó en el curso de 1982, cuando el Directorio del BCR tomó medidas tendientes a la desactivación de la Casa Nacional de Moneda. En ese contexto y previo informes técnicos sobre la seguridad del edificio en que funciona la Casa Nacional de Moneda, se paralizó el área de fundición, se declaró en emergencia el edificio, se autorizó la importación de monedas de 50 soles, se despidió personal y se reubicó a otros; enfin, se redujo la producción de la Casa Nacional de Moneda a un 20% de su capacidad instalada.

2. Los acuerdos del Directorio de fecha 12.8.82, se basaron en informes técnicos de la Administración que en contradicción con algunos estudios y propuestas de funcionarios de la Casa Nacional de Moneda, desaconsejaron la contratación nacional de servicio de laminación de flejes así como declarar desierta la licitación en la que sólo se había presentado un postor y propusieron la importación de monedas de 50 millones de piezas para la denominación de 50 soles, por razón de ser menor su costo. Por tal medida, la Casa Nacional de Moneda - se concretó a la producción de monedas de 5 y 10 soles. El factor seguridad nacional y la conveniencia de preservar la Casa Nacional de Moneda, con medidas alternativas para elevar su producción no fueron tomadas en cuenta.

3. En descargo de su decisión el Directorio ha presentado fundamentos legales que le autorizaban a abastecer monedas de curso legal con piezas fabricadas en el extranjero, las deficientes instalaciones de la Casa Nacional de Moneda, así como

Senado

la dificultad de su remodelación por razones referidas al valor patrimonial histórico del inmueble, y los informes de seguridad elaborados por empresas especializadas: Safety, Segurity, Vigilia Peruana y por el Comité Nacional de Defensa Civil, que recomendaban la reubicación de la Casa Nacional de Moneda en un local nuevo, moderno y en un lugar de zonificación adecuada.

4. Como consecuencia de los problemas que afectaron a la Casa Nacional de Moneda la producción de ésta bajó de 129 millones de piezas en 1981 a 106'923,000 en 1982 y a 37'296.000 en 1983, año en que su producción fue además afectada por incumplimientos de firmas proveedoras: Industrias Electro-Química S.A. e Indumil Perú. A partir de 1984 se inicia una recuperación de la producción por obra de lo dispuesto en la Ley 23933, llegando a 78 millones de piezas en ese año y a 128 millones en lo que va del presente año 1985. (1)

5. Los acuerdos del Directorio sobre la desactivación de la Casa Nacional de Moneda se tomaron en la sesión del 21 de Octubre de 1982 y consistieron en lo siguiente: a) Descontinuar la realización de trabajos industriales e iniciar gestiones para la construcción de un nuevo local; b) limitar los trabajos de refacción del local a lo estructuralmente necesario para la seguridad del personal; c) Destinar a Museo el local de la Casa Nacional de Moneda; d) suspender los trabajos de fundición general de metales no ferrosos a partir del 1º de Enero de 1983 y los de fundición de metales preciosos al término del contrato con el Banco Minero para la fabricación de 115,000 placas de plata; e) Convocar a licitación pública para el suministro de los servicios de fundición y f) Reforzar las medidas de seguridad sobre el local de la Casa Nacional de Moneda.

6. Todos los hechos mencionados dieron lugar a un intenso debate público en el que intervinieron diversos sectores de opinión. Finalmente la Cámara de Diputados nombró una Comisión Investigadora con fecha 3 de Mayo de 1983 para precisar todo lo relacionado con las licitaciones de importación de monedas metálicas y la provisión de flejes laminados para la

(1) Informaciones estadísticas elaboradas en la Casa de Moneda señalan que el nivel de producción en 1983 fue prácticamente igual a cero.

Senado

Casa Nacional de Moneda. La Comisión evacuó tres dictámenes, pero las labores del anterior Parlamento concluyeron sin que se discutiese ni aprobase ninguno de los dictámenes.

7. Finalmente y sanjando el problema suscitado con los acuerdos de 1982, el Congreso de la República expidió la Ley 23933 el 26 de Setiembre de 1984. Dicha ley dispuso en su art. 1º que la fabricación de monedas que realice el Banco Central de Reserva, utilice las instalaciones y equipos con que cuenta la planta industrial de la Casa Nacional de Moneda; se ñaló así mismo que prioritariamente se emplearon los servicios e insumos nacionales y que las aleaciones incorporasen no menos del 80% de metales producidos en el país. La ley dispuso también que habiéndose producido en el interin despidos y destaques de personal, éste, con contrato vigente al 21 de Octubre de 1982, fuese restituído a la Casa Nacional de Moneda, si manifestaba por escrito su deseo de reintegrarse.

8. La Comisión Investigadora deja constancia de que a pesar de la Ley No. 23933 subsisten los siguientes problemas:

a) No se han retomado los estudios ni dispuesto medidas para la construcción de un nuevo local para la Casa Nacional de Moneda, que permita su modernización, seguridad industrial y ampliación de su capacidad productiva para satisfacer las necesidades de moneda y exportar.

b) El área de fundición está paralizada y los trabajos a su cargo son encargados a terceros, siendo lo aconsejable la plena autosuficiencia de la Casa Nacional de Moneda.

c) De los 44 trabajadores afectados por la desactivación, se ha cumplido con lo dispuesto por la Ley 23933 reincorporando a 43. No ha sucedido lo mismo con el Ing. Juan Fernán Muñoz, al que también le alcanzaban los beneficios de la ley. En este caso sin embargo, el Banco ha invocado "interpretación restrictiva de la ley" y acudido al Poder Judicial. El Senado a su vez por acuerdo de Cámara ha demandado el cumplimiento de la ley.

Senado

6. LA ESCASEZ DE BILLETES.

En Agosto del presente año y a los pocos días de que el nuevo Gobierno anunciara y pusiera en ejecución un programa de emergencia básicamente antiinflacionario y de desdolarización de la economía, se hizo visible una situación de aguda escasez de billetes. Para resolver el problema el BCR autorizó el giro y emisión de cheques circulares de gerencia con curso legal, hasta tanto se normalizara el aprovisionamiento de billetes impresos en el extranjero. Para explicar la escasez, las autoridades del Banco precurrieron a razones de coyuntura tales como: el impacto de las medidas de emergencia, particularmente la desdolarización, la mayor demanda de soles, la huelga bancaria y su coincidencia con el pago de los sueldos y salarios de fin de mes.

Dado el impacto social de la escasez, la Comisión centró su análisis sobre este problema, con la finalidad de precisar si existían razones anteriores a la explicación coyuntural, - que justificasen la ausencia de billetes.

a) Las implicancias del proceso inflacionario.

El quinquenio 80-85 se caracterizó por un proceso inflacionario, agravado a partir de 1983, que incidió sobre el circulante, aumentando exageradamente su velocidad, así como la depreciación de los valores nominales del sol. En efecto, de acuerdo con la información que ha obrado en poder de la Comisión, puede señalarse que el proceso inflacionario y devaluatorio influyó sobre la moneda en estos términos: A mayor inflación, menor capacidad adquisitiva de la unidad monetaria y mayor necesidad de emitir billetes con un valor nominal superior. Tenemos así que según detalle del Cuadro No. 1 la demanda de circulante es creciente de manera constante, lo que a su vez obligaba al banco a una previsión de mayor oferta.

Por esa razón el BCR se vió obligado a imprimir billetes de 10 mil soles (30 millones de piezas), que circularon a partir de 1980, haciéndose una reimpresión de 40 millones de piezas el año 1981 y de 60 millones de piezas el año 1982. Ese mismo año el BCR se vió obligado también a imprimir bille



Senado

tes de 50 mil soles (50 millones de piezas) en razón de la depreciación de los valores inferiores. Más aún el Directorio del BCR en acuerdo de fecha 2 de Noviembre de 1984, aceptó la propuesta de la Gerencia de Tesorería (Documento 0583) y dispuso "la emisión de billetes de la denominación de 100 mil soles y que, con amparo en las disposiciones de la Ley 23877 se convoque a un concurso internacional de precios para la fabricación de 50 millones de piezas de tales billetes". Este contrato se suscribió con la Casa da Moeda do Brasil, pero luego de la dación de la Ley 24064 que creó el Inti como nueva unidad monetaria, se modificó para que la impresión fuese por billetes de 100 intis valor nominal.

Como puede apreciarse, el proceso inflacionario al presionar sobre el valor de la moneda creó la necesidad de emitir moneda de mayor valor nominal, lo que a su vez graficaba de manera objetiva una tendencia a la escasez que en cada caso fue resuelta con mayor producción de billetes. Como esta medida era insuficiente, se fue generando paralelamente la convicción de que era necesario atacar el problema cambiando el signo monetario por otro de mayor valor.

b) La escasez y la fabricación de billetes en 1984 y 1985

La posibilidad de una escasez de billetes fue detectada por la Administración del Banco en Octubre de 1984. En efecto, en el documento 0523 que la Gerencia de Tesorería elevó al Directorio, se decía: "En consecuencia, vista la tasa de inflación del presente año y la que se estima para los dos próximos, el Dpto. de Planeamiento del circulante; considera que las existencias de billetes en soles de oro pueden mostrar un déficit en la denominaciones mayores, de S/ 50,000 y S/ 10,000, que son los que soportan una mayor demanda." Por ello, propuso: "Llevar a cabo una reimpresión de billetes de la denominación de S/ 50,000 por 35 millones de piezas, al amparo de la facultad que otorga el último párrafo del art. 106 de los Estatutos".

El pedido fue aprobado por el Directorio en la sesión del 9 de Octubre de 1984 (Anexo # 2). Sin embargo en la sesión del 2 de Noviembre (Anexo # 3), al dar aprobación a la propuesta para imprimir billetes de S/ 100,000, el Directorio revocó -



Senado

parcialmente su acuerdo del 9.10.84, disponiendo que la reimpresión contratada con el American Bank Note Co. fuese solo por 20 millones de piezas de S/ 50,000. Es decir, se dejaron de imprimir 750 mil millones de soles, que aparentemente se - rían cubiertos con la emisión de los billetes de S/ 100,000, - los mismos que finalmente no se imprimieron por la conversión que se dispuso para que se emitieran en su lugar intis (Anexo No. 4).

Con fecha 21 de Enero de 1985 y ya promulgada la ley - del Inti, la Gerencia de Tesorería recepciona y eleva al Direc - torio el Documento 0035. En él el Dpto. de Planeamiento del - Circulante, manifestaba su preocupación de "quedar desabasteci - dos a corto plazo", en la duración de existencias, particular - mente en los billetes de S/ 10,000. Ante ello, se recomendaba como alternativa la impresión adicional de 50 millones de pie - zas del billete de S/ 10,000, previo acuerdo con los herederos del pintor Francisco González Gamarra (autor del retrato del Inca Garcilazo de la Vega que va en el billete), y ampliar el acuerdo del 02.11.84 para imprimir 35 millones de piezas más de S/ 50,000. Adicionalmente, se proponía la fabricación de 250 millones de piezas Inti, así como gestionar la modifica - ción del art. 5° de la Ley 24064, a fin de que el Inti pudiese circular desde Enero de 1986. (Anexo No. 5).

El Directorio tomó nota de la propuesta en su sesión de fecha 4 de Febrero de 1985, pero desestimó el pedido de reim - primir billetes de S/ 10,000 y S/ 50,000, concretándose a apro - bar la impresión de 50 millones de piezas de I/. 100 y 50 mi - llones de piezas de I/. 500. Al mismo tiempo, acordó encargar a la administración las gestiones para modificar el art. 5° de la Ley 24064 (Anexo No. 6).

En el Documento No. 0140 que la Gerencia de Tesorería eleva al Directorio en fecha 22.3.85, la Gerencia de Estudios - del Circulante señalaba que podían agotarse en breve plazo las existencias de billetes de S/ 10,000 y de S/ 50,000.

Senado

Denominación	Existencia en (miles de piezas)	Promedio (en miles de pzs)	Duración (en meses)
S/. 1,000	36'496	5'000	7 meses Oct.85
S/. 5,000	46'101	5'000	9 " Dic.85
S/. 10,000	32'175	5'000	6 " Set.85
S/. 50,000	37'985	6'000	6 " Set.85

Sin embargo, la necesidad de conseguir que se autorizase la circulación del Inti para 1986 y el temor de imprimir billetes soles en exceso, llevó a la Administración a recomendar que se emitiesen billetes de las denominaciones I/. 10 e I/. 50. El Directorio aprobó el pedido con fecha 25 de Marzo. Cabe dejar constancia que el Congreso, en su legislatura de Abril-Mayo de 1985, no tomó ninguna medida en sentido de modificar la Ley No. 24064.

En el mes de Junio la tendencia a la recasez se acentuó porque el American Bank Note, no había cumplido con entregar - las remesas correspondientes al contrato por 20 millones de piezas de S/ 50,000 y por el otro, la existencia de billetes nuevos por parte del BCR se había reducido a niveles mínimos. (Anexo No. 7). El informe de la Administración interpretaba el desabastecimiento como consecuencia de: "a) no haberse emitido oportunamente (1984) la denominación de S/ 100,000, razón por la que todo el peso de la demanda por crecimiento de la inflación ha recaído en la denominación de S/ 50,000 y b) Haberse postergado el reaprovisionamiento de S/ 5,000, S/ 10,000 y S/. 50,000 a la espera de la dación de la ley del nuevo signo monetario. "Por ello, y por la previsión de una escasez aun mayor - para el fin del año, la Administración propuso una ampliación del contrato con American Bank Note Co. para la reimpresión de 50 millones de piezas más de la denominación S/ 50,000. El Directorio aprobó la propuesta con fecha 6 de Junio de 1985 (Anexos 8 y 9) como el contrato con American Bank Note Co. sólo se pudo suscribir por 40 millones de piezas recepcionables a partir de Noviembre, el Directorio acordó en sesión de fecha 21 de Junio la reimpresión de billetes de S/ 5,000 en la cantidad de 30 millones de piezas.

De todo lo expuesto se deduce que la escasez de billetes comenzó a preverse desde Octubre de 1984 y que el Directorio no aprobó con la oportunidad debida el aprovisionamiento -



Senado

de billetes soles en las cantidades y denominaciones adecuadas, porque su evaluación de la velocidad del circulante y de la demanda correspondiente, le indicaban un stockeamiento inferior al que le proponía la administración. Por el contrario, su previsión fue la de prepararse para la circulación del nuevo signo monetario, que mandó imprimir por 250 millones de piezas de diferentes denominaciones, al tiempo que iniciaba gestiones ante el Congreso para que se modificase el art. 5° de la Ley 24064 afin de que los nuevos billetes circularan a partir de 1986. Puede así apreciarse en el Cuadro # 10 que el BCR se sobrestockeo en 1982 para cubrir las demandas de ese año y del año 1983. En ese año la inflación fue absolutamente mayor que lo previsto, de manera que puede encontrarse allí una explicación de un desabastecimiento que se hizo visible el año 1984. Sin embargo, el banco sólo aprobó en ese año una reimpresión de 20 millones de piezas de la denominación S/50,000 y recién en Junio de 1985, es decir, cuando la escasez era ya inevitable, una reimpresión de 50 millones de piezas de la denominación S/ 5,000 y otra por 40 millones de piezas de la denominación S/ 50,000. Por esta misma razón y dada la emergencia es que a fines del segundo trimestre del presente año, la destrucción de billetes disminuyó sustancialmente, pasando de un promedio de 1.53 en los primeros meses del año a 0.43 en los meses de Junio - Agosto.

c) La Ley 24064

Un aspecto que ayuda a explicar la situación planteada es el que se refiere al cambio de signo monetario. Desde 1983 el BCR, ante la creciente pérdida de valor del sol de oro como unidad monetaria del Perú, se planteó la necesidad de proceder a un cambio de signo implantando una unidad monetaria de mayor valor. El proyecto de ley respectivo demoró el proceso de su aprobación parlamentaria, generando incertidumbre sobre el tipo de impresión monetaria que debía hacer el Banco.

La Ley debió aprobarse en el curso de 1984, pero recién quedó listo a fines de la primera legislatura de dicho año. Además, un error en la remisión de la autógrafa al Ejecutivo - determinó la devolución del proyecto para la correspondiente - rectificación. Fue así que recién con fecha 10 de Enero de



Senado

27.

1985 se promulgó la Ley 24064 que en su artículo primero estableció el Inti como nueva unidad monetaria del Perú, divisible en cien céntimos y con una relación entre el sol de oro y el Inti de un mil soles por un Inti. El art. 2° previó que los billetes y monedas denominados en soles de oro, continuasen siendo de aceptación forzosa para el pago de toda obligación monetaria, como si fueran Intis, en tanto el BCR preparaba la circulación de los intis y programaba el retiro del antiguo signo.

El art. 5° de la ley señaló que las monedas Inti debían ser puestas en circulación en el curso del primer semestre de 1985, en tanto que reservó la circulación de los billetes para el curso del primer semestre de 1987. Por lo mismo, el art. 6° autorizó al BCR para continuar poniendo en circulación billetes y monedas denominadas en soles de Oro hasta el 31 de Diciembre de 1989.

En virtud de lo dispuesto por la Ley 24064, el BCR luego de varias sesiones de Directorio producidas entre Enero y Abril del presente año, acordó que se imprimieran billetes Inti hasta por un total de 250 millones de piezas según el siguiente detalle:

I/. 10	50 millones de piezas
I/. 50	50 millones de piezas
I/. 100	100 millones de piezas
I/. 500	50 millones de piezas

Además, en la sesión de Directorio del 23 de Enero se acordó gestionar la modificación del art. 5° de la ley, de tal manera que los billetes Intis pudieran entrar en circulación antes de 1987. La posibilidad de contar con un adecuado stock de los nuevos billetes el primer semestre de 1986 y el crecimiento de la demanda de billetes, así como los problemas de escasez de los mismos ya explicada en el punto precedente de este dictamen, determinaron que el BCR presentase finalmente al Ejecutivo el pedido para que proponga al Parlamento la modificación del art. 5° de la Ley 24064, lo que ha hecho con fecha 5 de Setiembre en comunicación dirigida al Presidente del Consejo de Ministros.

La modificación que ha propuesto el BCR es como sigue:
Art. único.- Sustitúyase el tenor del art. 5° de la Ley 24064 por el siguiente:

"Las monedas denominadas en Intis serán puestas en circulación por el Banco Central de Reserva del Perú paulatinamente, luego de una adecuada campaña nacional de difusión, en el curso del primer semestre de 1985. Los billetes lo serán en la oportunidad que determiné dicho Banco Central, la que no excederá del 30 de Junio de 1986". (Anexo No. 11).

Entiende la Comisión que el Poder Ejecutivo ha enviado el proyecto de modificación a la Cámara de Diputados, mediante Oficio No. 1430-85-EF/13 del 2 de Octubre de 1985. Dado que los pedidos de papel moneda denominado en soles llegarán entre Octubre y Diciembre, no debe descartarse una nueva situación de escasez entre fines de Febrero y Marzo de 1986, lo que hace necesario que en la presente legislatura ordinaria se modifique el art. 5° de la ley 24064. Con ello se lograría la puesta en circulación de los billetes Intis, sin perjuicio de la circulación de los billetes soles que paulatinamente se retirarán con plazo hasta 1989.

d) El impacto de la nueva política económica adoptada en Agosto de 1985

En un contexto de estrecho aprovisionamiento de circulante por las razones que ya se han expuesto, las medidas contenidas en el Programa de Emergencia que el Gobierno puso en vigor a partir del 1° de Agosto, aceleraron y aumentaron la demanda de circulante. El BCR y el conjunto del sistema financiero no pudieron atender esta mayor presión, porque la oferta disponible era menor. En efecto, como se aprecia en el Anexo # 1, mientras que la demanda realizada alcanzaba los 5"4, m.m. la oferta era de solo 4"8 m.m.

El impacto de las medidas, orientadas básicamente a contener el proceso inflacionario y a desdolarizar la economía del país, aumentó la escasez por las siguientes razones:

1) Por el procedimiento sigiloso y sorpresivo de su adopción. Esta forma era inevitable para evitar situaciones de pánico financiero y una mayor corrida de dólares de la que ya se había producido en el primer semestre y Julio de 1985, pero indudablemente dificultó la previsión monetaria del BCR, máxime si las decisiones de su Directorio se habían basado en cálculos demasiado conservadores respecto de la demanda.

2) Porque la congelación de los Depósitos y Certificados bancarios en Moneda Extranjera del sector privado, en el sistema bancario, significó retiros de depósitos y certificados y su conversión a soles. Tenemos así que los estimados preliminares de Agosto dan una disminución de 166.1 millones de dólares en la banca comercial y de 10.3 millones de dólares en la banca de Fomento.

Es importante observar, según la información del Anexo No. 12, que sólo para la relación Julio-Agosto, tiene asidero real el retiro para la conversión de dólares a soles. En efecto, entre el 31.12.84 y el 31 de Julio de 1985, se retiraron US\$ 397.1 millones, cantidad absolutamente inusual en todo el quinquenio y que por lo tanto solo se puede interpretar como fuga de divisas e inseguridad en el sistema financiero por razones políticas.

3) Porque el incremento del ahorro y la conversión de depósitos en moneda extranjera a moneda nacional, modificaron las decisiones de cartera, para atender en soles estas nuevas tendencias en el comportamiento de los usuarios.

4) Porque se produjo la convertibilidad obligatoria y por tanto un aumento de la liquidez en moneda nacional que se expandió en 4,755 m.m. (37.9%), mientras que la liquidez en moneda extranjera se contraía en US\$ 209 millones. Esto ha significado un mayor dinamismo en los depósitos en moneda nacional, especialmente con los depósitos a la vista. Esta situación deriva del proceso de conversión de moneda extranjera, pero también de la disminución del ritmo inflacionario y del costo de oportunidad de mantener circulante. (Anexo 13).

5) Porque el propio BCR al comprar dólares en el mercado financiero incrementando el precio del dólar a S/ 17,500 en promedio, provocó un egreso real de soles que salieron de la banca comercial fundamentalmente, para la adquisición de la oferta disponible en Casas de Cambio, Hoteles, Agencias de Turismo y vendedores informales. El efecto de esta medida fue por un lado aumentar la escasez de los billetes en soles y del otro, un incremento de las Reservas Internacionales Netas del BCR, que en el período Agosto a 15 de setiembre fue del orden de los US\$ 137 millones.

e) Las medidas de emergencia para cubrir la escasez de billetes.

Para cubrir los problemas derivados de la escasez de billetes el Directorio del BCR procedió a dos medidas de urgencia. La primera consistió en un contrato de reimpresión por 41 millones de piezas de S/ 50,000 contratados con la fábrica Thomas de la Rue (Anexo 10), por la disponibilidad de ésta para un programa de entregas inmediatas. La segunda medida fue la autorización para emitir cheques circulares de Gerencia con curso legal forzoso, con valores de S/ 50,000, 100,000, 200,000, 500,000 y un millón de soles. (Anexo 14). Al 25 de setiembre el BCR había colocado estos cheques hasta por un monto de S/ 1'331,314'300,000.

Estos cheques fueron autorizados por el D.S.# 390-85-EF, el mismo que dispuso en su art. 4º ^{la circulación} hasta que se restableciese la normalidad en el abastecimiento de billetes y monedas. El Banco, tomando en cuenta el cronograma de reaprovisionamiento de billetes, ha calculado que hacia fines de Octubre se habría normalizado la circulación, momento a partir del cual y en dos semanas podrían retirarse los cheques circulares de Gerencia. En todo caso es importante anotar que el saldo de moneda nacional al 26 de Setiembre era de seis billones doscientos mil millones de soles. Adjuntamos por último el Anexo 15 que detalla el cronograma de recepción en millones de piezas, tanto de la reimpresión en soles, como de la impresión de Intis.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El análisis practicado por la Comisión encargada de investigar la conducta funcional de los miembros del Directorio del Banco Central de Reserva, ha llegado a las siguientes conclusiones y recomendaciones:

- 1.- En términos generales y atendiendo a que la naturaleza y tipificación del concepto de "falta grave" se orienta - más hacia las responsabilidades administrativas y sobre todo penales, que hacia lo político, se pueda considerar que las decisiones y la forma como el Directorio del BCR ha ejercido las funciones que la Constitución le encomienda, se han ceñido a ésta y a lo que dispone la Ley Orgánica del BCR. El programa monetario del Banco se ha hecho en el marco de los apoyos que requirió la política fiscal y económica impuesta por el anterior Gobierno y que éste demandó y obtuvo, forzando, a veces, la autonomía que la Constitución le reconoce al BCR. No existe en tal sentido causal de remoción por "falta grave" a los miembros del Directorio. Esta apreciación no exime de las críticas que se puedan formular políticamente y del señalamiento de errores cometidos en el uso de los conceptos y en la adopción y evaluación de las decisiones técnico-financieras, aún cuando la responsabilidad política principal, corresponda al Presidente del Consejo de Ministros y a los Ministros de Economía y Finanzas del Gobierno anterior.
- 2.- Las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Banco Central de Reserva no están debidamente coordinadas y concordadas. Esto se debe de un lado a la autonomía que la Constitución reconoce al BCR en el art. 149, dándole además como una de sus funciones la de la defensa de la estabilidad monetaria, la misma que deriva de decisiones que maneja exclusivamente el Gobierno, tales como: la política hacendaria y comercial, el manejo del gasto público, la política de comercio exterior, la tributación, la política salarial y otras variables macroeconómicas. Por lo mismo, la relación puede oscilar de la aceptación pasiva por parte del Banco a lo que decide el Gobierno, a la resistencia conflictiva. Una y otra cosa sucedieron en el quinquenio an

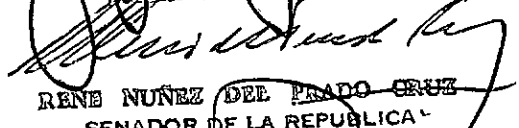
terior. Concluye por lo tanto la Comisión en la conve -- niencia de revisar el D.S. N° 295-68-HC de 1968, que contiene la Ley Orgánica del BCR, así como sus ampliatorias y modificatorias, a fin de que la "autonomía dentro de la Ley" a que se refiere el art. 149 de la Constitución, signifique una coordinación estructural de carácter permanente entre el Parlamento, el Gobierno y el BCR.

3. Con relación a los problemas suscitados en torno a la Casa Nacional de Monedas y los acuerdos del BCR que significaron la declaración en emergencia del local en que funciona la Casa, la paralización del área de fundición, la reducción de la producción nacional, la importación de monedas de S/ 50, el despido y reubicación de personal entre otras medidas, el Banco ha presentado descargos amparándose en disposiciones legales que lo facultaban a tales acuerdos, así como antecedentes de importación de monedas que en ningún caso fueron motivo de impugnación. Sin embargo y dejando a salvo el carácter legal y técnico de la decisión, la Comisión deja constancia de que factores como los referentes a la seguridad nacional para un autoabastecimiento de moneda y la conveniencia de preservar la Casa Nacional de Moneda, con medidas alternativas para elevar su producción, no fueron tomadas en cuenta. Así mismo, deja constancia que estos problemas motivaron el nombramiento de una Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados. Los tres dictámenes emitidos por la Comisión, están pendientes de discusión por esa Cámara.
4. La Ley 23933 del 26 de Setiembre de 1984 ha avanzado el fondo de la cuestión disponiendo que en adelante la fabricación de Monedas se haga en la Casa Nacional de Moneda, empleándose prioritariamente servicios e insumos nacionales y que las aleaciones incorporen no menos del 80% de metales producidos en el país. Considera pertinente sin embargo la Comisión, señalar la necesidad de que se actualicen los estudios para la construcción de un nuevo local para la Casa Nacional de Moneda, se resuelva la paralización de su área de fundición y en general se den los pasos tenientes a la modernización, seguridad industrial y ampliación de la capacidad productiva de dicha institución.

5. Con relación a lo dispuesto en el art. 6° de la Ley 23933 que ordenó la restitución del personal con contrato vigente al 21 de Octubre de 1982, a la Casa Nacional de Moneda, si manifestaba por escrito su determinación de reingreso, la Comisión señala que el Banco acató la disposición, - salvo para el caso del ex-funcionario Ing. Juan Fernán Muñoz Rodríguez. Si bien la ley no distinguió situaciones respecto de los trabajadores con contrato vigente al 21 de Octubre de 1982, el Banco consideró que el Ing. Muñoz no estaba favorecido por dicha disposición, al ser su despido posterior y por causa diferente. En tanto el Ing. Muñoz ha apelado al Poder Judicial, encontrándose el expediente en la Corte Suprema, la Comisión se ha abstenido de conocer el fondo del asunto; por prohibírsele el inc. 2 del Art. 233 de la Constitución. No obstante, el Parlamento, terminado el incidente judicial, debe reservarse el derecho de precisar los alcances de la ley, en cumplimiento de las atribuciones que le otorga el inc. 1° de la Constitución, pues sólo a él corresponde la interpretación de las leyes. Abona este planteamiento, un Acuerdo de Cámara del Senado, de fecha 28 de Noviembre de 1984, - en el sentido de considerar al Ing. Muñoz dentro de los alcances de la Ley 23933.
6. En torno a la escasez de billetes, ha quedado establecido a juicio de la Comisión, lo siguiente:
 - a) Que las previsiones del BCR respecto de la oferta del circulante en billete, fue excesivamente optimista y basada en una apreciación equivocada de cómo iba a crecer la demanda de dinero en el curso de 1985.
 - b) La orden de reimpresión de sólo 20 millones de piezas de \$/ 50,000 en Noviembre de 1984, se reveló rápidamente insuficiente, a tenor de las recomendaciones de la Administración en los meses de Enero y Marzo del presente año. Sin embargo, la ampliación de las reimpresiones por los valores nominativos de \$/ 5,000 y 50,000 recién se acordaron en el mes de Junio. Teniendo en cuenta calendarios mínimos para las entregas, la escasez de billetes para Agosto era inevitable.

- c) Afectó la eficacia del Directorio del BCR las preocupaciones derivadas del proyecto de ley sobre cambio de signo monetario y la incertidumbre sobre una decisión del Parlamento al respecto. La ley 24064 se promulgó recién en Enero de 1985. En previsión del calendario fijado por la ley para la circulación de los nuevos billetes, el BCR ha contratado impresión de los mismos hasta por 250 millones de piezas de diversos valores nominativos. Dadas las fechas de entrega los billetes Intis pueden circular a partir del primer semestre de 1986. Habiendo el Poder Ejecutivo presentado una modificación del art. 5° de la Ley 24064, para que se adelante de 1987 a 1986, la circulación de los billetes Intis, la Comisión estima que debe aprobarse en esta legislatura dicha iniciativa, pues los billetes en soles reimpresos en Junio y en Agosto, pueden cubrir la demanda hasta Febrero del próximo año. Si no se toman medidas como las sugeridas, podría presentarse en Marzo o en Abril una nueva situación de escasez que es preferible evitar.
- d) La escasez de billetes definitivamente se formalizó a fines de Agosto no solo por las razones expuestas en los puntos 6A y 6B, sino porque en adición a ellas, - el programa de emergencia acordado por el nuevo gobierno a inicios de ese mes y sus efectos antinflacionarios y de desdolarización de la economía, incrementaron sustantivamente la demanda por dinero.
- e) El BCR afrontó la emergencia mediante la obtención del D.S. 390-85-EF que autorizó la emisión de cheques circulares de Gerencia. El 25 de Setiembre el BCR había colocado estos cheques hasta por un monto de S/ 1'331, 314'300,000, los mismos que serán progresivamente retirados en correspondencia con la normalización en el abastecimiento de billetes.

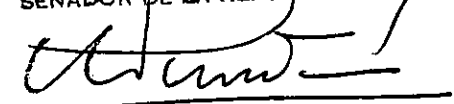
Lima, 10 de Octubre de 1985


JORGE LOZADA STANBURY
Jefe de la República

RENE NÚÑEZ DEL PRADO CRUZ
SENADOR DE LA REPÚBLICA


ENRIQUE BERNAL BALLESTEROS
Senador de la República


ANTONIO GUEVARA VILASCO
Senador de la República

EBB/mp


RAMON PONCE DE LEON
SENADOR DE LA REPÚBLICA

SENADO

Lima, 16 OCT. 1985 de 198

Dispensado del trámite de firmas,
o la Orden del Día.

[Signature]

[Signature]