



Viernes, 21 de febrero de 2020

Artículos



Santiago, 6 de diciembre de 2019

Banco Central: ¿Autarquía o Autonomía?

Estimamos, que la ausencia de un sistema de control a los consejeros del Banco Central en la misma Constitución y a la existencia de restringidas, casi hipotéticas, posibilidades de destitución o remoción previstas en la ley orgánica constitucional, configuran un ente "autárquico", y no un "autónomo".

Por: Augusto Quintana

Con toda seguridad, entre los temas que se debatirán en un inminente proceso constituyente se contempla el estatuto del Banco Central. A este respecto, existen múltiples asuntos relacionados con esta entidad financiera que ameritarían un análisis de tipo constitucional, a saber: a) Si es pertinente, necesario o conveniente que se contemple su existencia en la Constitución y/o, en su caso, se sancionen reglas o principios constitucionales en materia de administración financiera del Estado; b) Si resulta preferible un modelo de Banco Central dependiente, autónomo o autárquico; c) ¿Cuáles han de ser sus atribuciones? Y, en particular, la más debatida de todas ellas: la fijación de la política monetaria; y d) Finalmente, si es apropiado imponer restricciones constitucionales a sus operaciones.

Las respuestas a las preguntas anteriores con arreglo a las normas constitucionales vigentes son, en el mismo orden, las siguientes: a) En la Constitución se contempla la existencia del Banco Central y le destina un capítulo completo a ello; b) de acuerdo con el tenor literal del Art. 108 de la Constitución, el Banco Central sería un organismo "autónomo"; c) La Constitución no regula las atribuciones del Banco Central (a lo sumo se podría inferir que es una institución de naturaleza financiera y que otorga créditos) y es la Ley N°18.840, Orgánica Constitucional del Banco Central, en adelante también la "LOC", la que determina sus actuales atribuciones; y d) La Constitución y la LOC contemplan algunas restricciones a las operaciones que puede realizar el Banco Central, tales como otorgar créditos directos o indirectos para financiar el gasto público o préstamos al sector público, salvo en caso de guerra o de peligro de guerra.

Ciertamente, en el contexto de una discusión constitucional con "hoja en blanco", las materias antes indicadas serán abordadas por una futura Convención Constituyente.

En estas líneas, queremos extendernos al debate que existe en torno a la "autonomía" del Banco Central y adelantamos que, más allá del alcance gramatical del referido Art. 108 de la Constitución, en los hechos, el Banco Central es un ente "autárquico", y no autónomo, toda vez que no está afecto a un régimen adecuado de controles y, a modo de consecuencia, la política monetaria se determina

por un organismo colegiado, cuyos integrantes son designados por las Autoridades políticas competentes y, por lo mismo, no cuentan con mandato popular directo para ejercer sus relevantes atribuciones y tampoco se encuentran afectos a un régimen de control ciudadano. La autarquía del Banco Central se expresa también en el ejercicio de sus atribuciones en un contexto de escasa transparencia y, lo más grave, sin que los consejeros del Banco Central estén afectos a un adecuado régimen de controles externos a cargo de otros entes estatales, tergiversando -con ello- el sano vigor del “principio de responsabilidad”, el cual debiera presidir la actuación de todos los órganos del Estado.

Es de considerar que la Ley N°18.840 contempla un débil sistema de control, destinado a hacer efectivo el principio de probidad (Art. 15, LOC) y, a la par, considera un complejo procedimiento para proceder a la destitución del Presidente del Consejo del Banco Central y de los demás consejeros, sin que -por lo mismo- se los haya empleado en 30 años desde su establecimiento.

Así:

a. La destitución del Presidente del Consejo del Banco Central puede decretarla el Presidente de la República, a petición “fundada” de tres consejeros del Banco Central (de un total de 5) y con el consentimiento previo del Senado, sólo en caso que concurra la siguiente causal: “incumplimiento de las políticas adoptadas o de las normas impartidas por el Consejo” (Art. 16, LOC).

b. Asimismo, para la remoción de los consejeros, en general, es preciso que así lo disponga el Presidente de la República con el consentimiento previo del Senado y siempre que concurra una causa “justificada”, la que sólo podría consistir en la siguiente circunstancia: “Que el consejero hubiere votado favorablemente acuerdos del Banco que impliquen un grave y manifiesto incumplimiento de su objeto y siempre que dicho acuerdo haya sido la causa principal y directa de un daño significativo a la economía del país” (Art. 17, LOC).

Estimamos, que la ausencia de un sistema de control a los consejeros del Banco Central en la misma Constitución y a la existencia de restringidas, casi hipotéticas, posibilidades de destitución o remoción previstas en la ley orgánica constitucional, configuran un ente “autárquico”, y no un “autónomo”. En otras palabras, el Banco Central es, en los hechos, un organismo exento de controles externos adecuados y, por lo mismo, sus integrantes se comportan de un modo autosuficiente. Este estatuto es claramente defectuoso desde la lógica del sistema de “*check and balances*”, esbozado el año 1788 y atribuido a James Madison o a Alexander Hamilton (“*Federalist Papers*”, N°51), y que desde entonces constituye un principio básico de la ingeniería constitucional contemporánea.

Así, cabe preguntarse cómo hacer efectiva la responsabilidad de los consejeros del Banco Central en tiempos de inestabilidad financiera, como sucedió -por ejemplo- en la denominada “crisis asiática” de los años 1998-1999, en la cual el Banco Central desempeñó un polémico rol al subir las tasas de interés de un 9 a un 19% en un lapso de 10 meses. Es evidente que la brusca alza de las tasas de interés acordada por el Banco Central no fue la causa “principal y directa” del grave deterioro que experimentó la economía nacional en dichos años, pero sí la agravó de una manera significativa y el costo social fue muy elevado, sin que los consejeros del Banco Central asumieran responsabilidad alguna por sus actos.

Es en base a la experiencia que estimamos pertinente imponer un sistema de controles adecuados al Banco Central, pues nada asegura que en el futuro (incluso próximo) surja una nueva crisis financiera, o brotes inflacionarios, que dé lugar, nuevamente, a una nociva descoordinación entre el Presidente de la República (autoridad política y jurídicamente responsable) y los consejeros del Banco Central (funcionarios públicos afectos a débiles, casi semánticos, mecanismos de control). (Santiago, 6 diciembre 2019)