

BANCO CENTRAL: EL RIESGO DE LOS CAMBIOS PROPUESTOS

- Recientemente la Comisión de Sistemas de Justicia y Órganos Autónomos Constitucionales de la Convención Constitucional aprobó, en general y particular, las normas que regirían al Banco Central en la propuesta de nueva Constitución. Por un lado, estas normas recogen el acuerdo casi transversal de mantener la autonomía del Instituto Emisor, la cual queda declarada en el texto. Sin embargo, la autonomía efectiva no proviene de la sola declaración, sino de la protección que toda la institucionalidad circundante le otorgue.
- Al respecto, en el articulado aprobado se observan elementos que, de no corregirse, menoscabarían en forma importante dicha autonomía. En particular, destaca la obligación para el Banco de coordinarse en sus decisiones de política con el Gobierno; el incremento de objetivos para éste, en varios de los cuales no tiene injerencia; la reducción de barreras para destituir a los consejeros; las desproporcionadas incompatibilidades con el cargo; y el nombramiento de la mayoría de los consejeros en un solo período parlamentario.

La Comisión de Sistemas de Justicia y Órganos Autónomos Constitucionales de la Convención Constitucional aprobó recientemente, en general y en particular, las normas relacionadas con el Banco Central (BCCh). Resta que estas normas sean conocidas por el Pleno y votadas, lo que sucederá este jueves 14 de abril. En el evento que dichas normas sean aprobadas en el Pleno, pasarán a la Comisión de Armonización y formarán parte de la propuesta de nueva Constitución. En cambio, si son rechazadas en general, regresan a la Comisión para la elaboración de un informe de reemplazo. O bien, si son rechazadas en particular, regresan a la Comisión, pero para la elaboración de un segundo informe.

¿POR QUÉ SURGE LA AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL?

Nuestra Constitución consagra una serie de órganos constitucionalmente autónomos. A nivel mundial, el origen de estos organismos responde a la desconfianza ciudadana respecto del real compromiso o capacidad de los gobernantes de turno para atender de manera efectiva ciertas problemáticas públicas, las cuales pueden requerir decisiones necesarias, pero electoralmente costosas. En este contexto, la autonomía de estos organismos no busca su

desvinculación respecto de la comunidad, sino que alejar el actuar de estos organismos de las presiones políticas circunstanciales.

En particular, la actual autonomía del Banco Central busca alejar la política monetaria de las presiones político-electorales con el objeto de limitar cualquier desequilibrio fiscal y, por tanto, económico y social. A pesar de observarse un acuerdo casi transversal respecto de la necesidad de mantener su autonomía en la nueva Constitución, preocupan ciertos "ajustes" a la normativa que lo rige, los que dejarán abierta la puerta al intervencionismo de partidos políticos u otros grupos de presión, castigando eventualmente la toma de decisiones técnicamente eficaces, pero políticamente complejas.

Es crucial entender que una autonomía, para que sea real, no basta con sólo declararla, sino que debe protegerse con toda la institucionalidad que sostiene al organismo. A modo de ejemplo, ya en la segunda Ley Orgánica del Banco Central (1953) se establecía su autonomía, sin embargo, la institucionalidad que lo sostenía permitió que la operación del Banco estuviera dominada por la situación fiscal recurrentemente deficitaria, generando alta inflación producto de la monetización de los excesos de gasto público. Así, en los 64 años que pasaron desde su creación (1925) hasta su independencia (1989) la inflación promedio anual fue de 45% y en 49 de esos años la inflación alcanzó dos dígitos. Su plena autonomía sólo se alcanzó cuando ésta se estableció -y protegió- en su Ley Orgánica Constitucional (LOC) de 1989, llevando por primera vez a estabilizar la inflación en niveles de país desarrollado.

¿CÓMO LO HA HECHO EL BANCO CENTRAL DE CHILE BAJO SU AUTONOMÍA?

A la luz del desempeño del Banco Central, tanto en términos del control de la inflación, como de la estabilidad de pagos, unido a los distintos resultados de las evaluaciones externas a las cuales se ha enfrentado¹, cuesta entender la necesidad, u obsesión, de modificar prácticamente todo lo relacionado con su regulación.

Entre estas evaluaciones destaca la realizada en 2019 cuando el Banco fue evaluado por un Panel externo de alto prestigio técnico respecto de la independencia de la entidad, la influencia y el impacto de sus acciones de política, la idoneidad de su marco de política y las herramientas de política para lograr sus objetivos de estabilidad de precios y financiera, la efectividad de su organización, procedimientos y herramientas de política para dichos objetivos así como la calidad de sus comunicaciones. El Panel concluyó que el Banco es una institución "de alta

¹ <https://www.bcentral.cl/web/banco-central/evaluaciones-externas>.

calidad y muy profesional” y que el análisis y conducción política cumplen altos estándares, comparables a los de bancos centrales con marcos de metas de inflación en economías avanzadas. Adicionalmente, señaló que la gestión de política macro/monetaria de Chile “ha sido ejemplar para los estándares de economías emergentes” y que el sistema financiero chileno ha evitado grandes interrupciones desde 1982, por lo que el Banco ha cumplido con su mandato de estabilidad financiera.

En 2021 también se evaluó la transparencia del BCCh considerando los estándares establecidos por el FMI. El informe señaló que el Banco ha implementado “prácticas de transparencia ampliamente avanzadas”.

¿CÓMO PODRÍA AFECTARSE LA AUTONOMÍA CON LA PROPUESTA QUE SE DISCUTE EN LA CONVENCIÓN CONSTITUCIONAL?

En el artículo 1, ya aprobado por la Comisión ya señalada, se menciona que el BCCh es un órgano autónomo. Sin embargo, en el resto del articulado se observan elementos que afectan su autonomía, al sentar las bases para que el mundo político tenga injerencia en las decisiones de política monetaria del Banco. A continuación, se exponen y analizan estos elementos desde la perspectiva de su impacto en la autonomía.

Artículo 1.- Del Banco Central. *“El Banco Central es un órgano autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio, de carácter técnico, encargado de formular y conducir la política monetaria.*

*La ley determinará su organización, atribuciones y sistemas de control, así como la determinación de **instancias de coordinación** entre el Banco y el Gobierno”.*

Un elemento que preocupa es la mención de que una ley simple determinará las instancias de coordinación entre el Banco y el Gobierno. Actualmente, en sus decisiones de política monetaria, el Banco toma en cuenta las decisiones de política fiscal, pero como información para desempeñar mejor su trabajo. Sin embargo, tomar en cuenta es muy distinto a coordinar, ya que esto último puede afectar la autonomía de la política monetaria respecto de la fiscal.

Adicionalmente, se establece que esta coordinación quedaría establecida por ley. Dado que la política monetaria busca la estabilidad macro a mediano plazo, es necesario aumentar el quorum de esta ley para evitar que mayorías parlamentarias circunstanciales afecten el desempeño del Banco.

Artículo 2.- Objeto del Banco Central. *“Le corresponderá en especial al Banco Central, para contribuir al bienestar de la población, velar por la estabilidad de los precios y el normal funcionamiento de los pagos internos y externos, en **coordinación** con las principales orientaciones de política económica definidas con el Gobierno.*

*Para el cumplimiento de sus objetivos, el Banco Central deberá considerar la estabilidad financiera, la **volatilidad cambiaria**, la **protección del empleo**, la **diversificación productiva**, el **cuidado del medioambiente** y **patrimonio natural** y los principios que señale la Constitución y la ley”.*

Nuevamente surge el concepto de coordinación con las decisiones de política económica del Gobierno, perdiendo la política monetaria autonomía respecto de la política fiscal.

Adicionalmente, se amplían los elementos a considerar en sus decisiones de política monetaria hacia la volatilidad cambiaria, la protección del empleo, la diversificación productiva, el cuidado del medioambiente y patrimonio natural. Lo preocupante de estas consideraciones es que el Banco no tiene ninguna injerencia en estos elementos. El Banco cuenta principalmente con un solo objetivo (controlar la inflación) debido a que cuenta con una sola herramienta (tasa de interés). Adicionalmente, pensar en avanzar en alguno de los objetivos considerados en el actual articulado deja entrever la intención de realizar políticas sectoriales, de apoyo o desaliento de ciertas actividades por motivos ajenos al inflacionario. Esto implica desconocer el alcance de la política monetaria, la cual es para la economía como un todo. También implica desconocer que la política sectorial, por antonomasia, es resorte del Poder Ejecutivo.

Adicionalmente, lo anterior preocupa sobremanera si se considera que se excluyó la frase que está actualmente en la LOC (art. 2): “Las facultades que la ley otorga al Banco no podrán ejercerse de modo que, directa o indirectamente, signifiquen establecer normas o requisitos diferentes o discriminatorios con relación a personas, instituciones o entidades que realicen operaciones de la misma naturaleza”. Ello podría permitir, por ejemplo, que a futuro se establezcan políticas de tasas de interés diferenciadas por sectores de la economía, lo que dificulta el manejo de la política monetaria y de ahí el control de la inflación por parte del Banco Central.

Respecto de la volatilidad cambiaria, ésta es deseable en la medida que permita a la economía ajustarse a distintos *shocks* más rápidamente y a menor costo. Es por esto que el actual marco de política monetaria de metas de inflación se complementa con un régimen de tipo de cambio flexible. Por tanto, no es conveniente ni deseable que la autoridad monetaria o fiscal establezca un objetivo o control de tipo de cambio. Cabe hacer presente que el Banco Central hoy cuenta con herramientas, las cuales ha utilizado, para reducir desviaciones del tipo de cambio cuando éste se aleja de su trayectoria de mediano plazo, la cual es coherente con los fundamentos de la economía.

Nuevamente se menciona que la ley simple, sujeta a mayorías circunstanciales, determinará otros principios que deberá considerar la política monetaria. Sería conveniente dejar establecido desde ya en la Constitución el ámbito de los objetivos o subir el quorum de aprobación y modificación.

Artículo 4.- Rendición de cuentas. *“El Banco rendirá cuenta periódicamente al Congreso sobre la ejecución de las políticas a su cargo, respecto de las medidas y normas generales que adopte en el ejercicio de sus funciones y atribuciones y sobre los demás asuntos que se le solicite mediante informes u otros mecanismos que determine la ley”.*

En la medida que se equipare rendir cuentas con informar, donde se fomente la transparencia y el diálogo entre los distintos actores, la autonomía se verá reforzada. Sin embargo, en la medida que rendir cuentas se equipare con subordinación y aprobación/rechazo, la autonomía se verá enormemente debilitada.

Se menciona que se le pueden solicitar informes sobre asuntos que determine la ley. Dado su carácter técnico, y no político, los asuntos en los cuales debiera participar el BCCh debieran tener relación sólo con su función, tal como lo plantea actualmente la LOC (art. 4). Pronunciarse en otros temas no relacionados con su función puede afectar en el futuro su autonomía.

Artículo 5.- De las limitaciones. *“El Banco Central sólo podrá efectuar operaciones con instituciones financieras, sean éstas públicas o privadas. De ninguna manera podrá otorgar a ellas su garantía, ni adquirir documentos emitidos por el Estado, sus organismos o empresas.*

Ningún gasto público o préstamo podrá financiarse con créditos directos e indirectos del Banco Central.

Sin perjuicio de lo anterior, en situaciones excepcionales y transitorias en las que así lo requiera la preservación del normal funcionamiento de los pagos internos y externos, el Banco Central podrá comprar durante un período determinado y vender en el mercado secundario abierto, instrumentos de deuda emitidos por el Fisco, en conformidad a la ley”.

El objetivo de este artículo es evitar que el BCCh financie, a través de la emisión de dinero, una política fiscal inorgánica y, por tanto, inflacionaria². Sin embargo, deja a la ley simple la determinación de elementos que debieran quedar en leyes de quorum más elevado.

Artículo 6.- Del Consejo del Banco Central. “La dirección y administración superior del Banco estará a cargo de un Consejo, al que le corresponderá cumplir las funciones y ejercer las atribuciones que señale la Constitución y la ley.

*El Consejo estará integrado por **siete** consejeras y consejeros designados por la mayoría de los integrantes del Congreso, a partir de ternas propuestas por el Consejo de la **Alta Dirección Pública**. Durarán en el cargo por un período de **nueve** años, no reelegibles, renovándose por **parcialidades** cada **tres** años en conformidad a la ley.*

*Los consejeros del Banco Central deben ser profesionales de comprobada idoneidad y trayectoria en materias relacionadas con las competencias de la institución. Para su designación se considerarán criterios de **paridad de género** y **representación territorial**.*

*El Consejo elegirá a su **Presidencia** la que será ejercida por tres años o el tiempo menor que le reste como consejero. Quien presida el Consejo podrá ser reelegido para un nuevo periodo en el cargo.*

*La **ley** determinará los requisitos, responsabilidades, inhabilidades e incompatibilidades para las y los consejeros del Banco”.*

Nuevamente se establece que la ley, sujeta a mayorías circunstanciales, determine las funciones o atribuciones del Consejo del BCCh, así como los requisitos, responsabilidades, inhabilidades e incompatibilidades.

² Llama la atención de que no se considere en el texto aprobado el financiar al Estado en caso de guerra exterior, tal como lo consagra actualmente el artículo 109 de la Constitución.

El aumento de 5 a 7 del número de consejeros no genera una ganancia evidente en términos de mejor desempeño de la política monetaria. Más aún, con esta medida aumentarían los costos de llegar a acuerdos y tomar decisiones. Esto, sumado al período de duración (9 años) y la forma de renovación por parcialidades (cada 3 años), lleva a que un mismo parlamento pueda elegir la mayoría de los consejeros (4 o incluso 5 de los 7) durante su mandato, vinculando al Banco del ciclo político. Esto, con el agravante de que aún no está definido si existirá una institución similar al Senado, por lo que los nombramientos podrían quedar en manos de la Cámara política, afectando aún más la autonomía.

Se establece la restricción de la no reelección para los consejeros, medida que no se entiende si el consejero es idóneo para el cargo. Esta restricción no es técnica, sino que más bien política.

La renovación en pares podría llevar que se negocien los cargos entre conglomerados políticos, dejando fuera elementos técnicos, afectando la autonomía.

Se establece que la ADP debe proponer ternas al Congreso. El involucrar a la ADP en el proceso de selección de los consejeros del Banco podría debilitar su idoneidad técnica. En cargos de alto perfil la confidencialidad del proceso es un elemento crucial para la postulación de los cargos. Las ternas enviadas al Congreso difícilmente se mantendrán en reserva. A su vez, se corre el riesgo que, en los sucesivos procesos de selección, vayan participando cada vez menos candidatos idóneos. Al respecto se debiera conocer la experiencia que ha acumulado el Servicio Civil en la materia.

Se menciona que, además de la idoneidad para la elección, se deberá considerar criterios de paridad de género y representación territorial. La condición de territorialidad no tiene razón de ser toda vez que la política monetaria tiene efectos en la economía como un todo. Adicionalmente, puede que, por cumplir este criterio, se menoscabe el de idoneidad, siendo que éste debería ser el que prime. Asimismo, de mantenerse la ADP en el proceso, la cual debe colocar el foco en la idoneidad técnica de los candidatos, la inclusión de consideraciones de territorialidad y género puede apartar al proceso de aquel foco.

También plantea que al Presidente del Consejo lo elijan sus pares. Esto es inadecuado, ya que lleva a politizar la elección al interior, generando bandos y negociando el cargo. Los consejeros están llamados a implementar la mejor política monetaria, no a la elección de Presidente del Consejo.

Artículo 7.- Inhabilidades e incompatibilidades de consejeras y consejeros. *“No podrán integrar el Consejo quienes en los **dieciocho meses anteriores** a su designación hayan participado en la propiedad o ejercido como director, gerente o ejecutivo principal de una empresa bancaria, administradora de fondos, o cualquiera otra que preste servicios de intermediación financiera, sin perjuicio de las demás inhabilidades que establezca la ley. Una vez que hayan cesado en sus cargos, los integrantes del consejo tendrán la misma incompatibilidad por un periodo de **dieciocho meses**”.*

Se establecen elevadas inhabilidades para ejercer el cargo, lo cual claramente desincentivará a los más idóneos a ofrecerse o aceptar el puesto.

Por un lado, la inhabilidad de los 18 meses previos es absolutamente desmedida ya que implica que cualquiera que tenga sólo intenciones de postular tendría que renunciar a su ocupación actual 18 meses sin seguridad de ser elegido. Además, si el proceso de búsqueda y selección es adecuado, no se debería requerir ninguna restricción previa.

Por otro lado, la restricción posterior de 18 meses también es elevada ya que reduce fuertemente el universo de candidatos que pueden postular hacia aquellos que pueden restarse por este largo período de ejercer su profesión. De mantenerse esta restricción, sería conveniente considerar la posibilidad de remunerar a los ex consejeros, tal como se hace en otros países.

Artículo 8. Responsabilidad de las y los consejeros. *“Las y los integrantes del Consejo podrán ser destituidos de sus cargos por resolución de la mayoría de los integrantes del pleno de la Corte Suprema, previo requerimiento de la mayoría de quienes ejerzan como consejeros o de **un tercio de los congresistas**, conforme al procedimiento que establezca la ley.*

La remoción sólo podrá fundarse en la circunstancia de que el consejero afectado hubiere realizado actos graves en contra de la probidad pública, o haber incurrido en alguna de las prohibiciones o incompatibilidades establecidas en la Constitución o la ley, o haya concurrido con su voto a decisiones que afectan gravemente la consecución del objeto del Banco.

La persona destituida no podrá ser designada nuevamente como integrante del Consejo, ni ser funcionaria o funcionario del Banco Central o prestarle servicios, sin perjuicio de las demás sanciones que establezca la ley”.

El requerimiento de destitución quedaría en manos de sólo un tercio de los parlamentarios. Este umbral, extremadamente poco exigente, abre la puerta a que los requerimientos de destitución sean herramientas políticas y no técnicas, afectando sobremanera la autonomía del Banco.

Esta propuesta puede tener consecuencias aún más graves si se considera que se están ampliando los objetivos del Banco, varios de los cuales el BCCh no tiene, o debe tener, ninguna injerencia, lo cual lo expondrá a sucesivos cuestionamientos provenientes del mundo político. Si bien es la Corte Suprema que finalmente debe resolver respecto de estos requerimientos, la amenaza permanente de requerimientos de destitución por parte del poder político le resta autonomía a la gestión.

EN CONCLUSIÓN

Si bien el texto ya aprobado en la Comisión considera la autonomía del Banco Central, no basta con declararla, sino que hay que protegerla con todo el articulado que circunda esta autonomía.

Lamentablemente, en el texto aprobado se observan elementos que en la práctica menoscabarán dicha autonomía, reduciendo la tan deseada independencia de la política monetaria respecto de la fiscal, con las ya conocidas consecuencias inflacionarias, que terminan afectando a la población toda y especialmente a los más vulnerables. El texto hoy propuesto, en relación con el marco jurídico actual (Constitución actual y LOC del Banco Central), es un retroceso en cuanto a su autonomía, así como también en relación a su capacidad de controlar la inflación.