

Mirada pública nº21

Especial Debate Constitucional

Instituciones



AUTONOMÍA DEL BANCO CENTRAL

#VOTAINFORMADO

Patrick Poblete

Investigador Instituto Res Publica,
Ingeniero Civil Industrial Universidad
del Desarrollo.

Constanza Schneider

Pasante de Investigación Instituto
Res Publica, estudiante de Derecho P.
Universidad Católica de Chile.

Introducción

Durante la evolución de los países es natural que se genere debate acerca de la necesidad de mantener las principales instituciones que conforman el sistema de organismos estatales. Además, que se discuta sobre las características, atribuciones y estructura de dichas instituciones. Algunos de estos organismos se encuentran elevados a un rango constitucional, lo que implica ser considerado parte de los más importantes de un Estado. Lo anterior, en función de la relevancia de sus labores para la estabilidad y desarrollo de una nación.

Dentro de las principales instituciones consagradas en la Constitución chilena se encuentra el Banco Central, cuya función incide directamente en la marcha y desarrollo de nuestro país, pretendiendo, impactar positivamente en la calidad de vida de las personas.

Dicho impacto es posible en la medida de que se cumplan un conjunto de condiciones que, serán objeto de análisis y discusión en un eventual cambio de Constitución. Sobre este punto cobran relevancia varios asuntos en particular como por ejemplo, el carácter técnico del Banco Central, su autonomía, estabilidad y prestigio institucional.



I. Historia y evolución del Banco Central en Chile

La evolución del Banco Central ha quedado plasmada en 4 leyes orgánicas desde su creación en 1925, incluida su consagración en el texto constitucional de 1980.

Este organismo fue creado a sugerencia de la Misión Kemmerer —grupo de expertos que recorrió algunos países de Latinoamérica proponiendo medidas económicas¹—. Comenzó como un organismo de jerarquía legal, es decir, no estaba consagrado en la Constitución, sino que en una ley. Lo que significaba que estaba expuesta a cambios en la legislación, lo que podría haberse traducido en una menor estabilidad. Su directorio se componía de 10 personas, representantes del mundo público y privado cuya labor principal era la función monetaria, procurando la estabilidad de la moneda nacional y la regulación de su emisión.²

Durante este periodo, el organismo no gozó de autonomía, lo cual provocó que fuera “sistemáticamente sometido a las decisiones políticas de los gobiernos de turno, el Banco Central no pudo cumplir cabalmente las funciones que le encomendaba la ley”.³

Esto es claro indicio de la trascendental importancia de la autonomía para el correcto funcionamiento de esta institución.

La segunda ley orgánica constitucional fue de 1965, la cual lo estableció como una entidad autónoma. Fue esta norma la que permitió que se generara confianza y respeto hacia el Banco Central. Esta ley facultó al Banco Central a conceder préstamos al Fisco, como también a instituciones semifiscales, de administración autónoma y municipales en las condiciones establecidas en leyes especiales.

¹“Sus principales propuestas fueron la necesidad de establecer el patrón oro, la creación de una Superintendencia de Bancos y del Banco Central, la elaboración de una ley basada en el modelo norteamericano de la Reserva Federal, y el establecimiento de un monopolio en la emisión de billetes convertibles en metal a cargo de la nueva entidad bancaria. Kemmerer propuso la autonomía del Banco Central para evitar que éste fuese controlado por el Gobierno y por los bancos comerciales.” Según expone Memoria Chilena.

²Yrarrázaval (2018) p. 61.

³Cea (2016) p. 210.

Su objetivo, en la teoría, era tender al desarrollo ordenado y progresivo de la economía nacional mediante la política monetaria y crediticia.⁴

En la tercera y cuarta ley orgánica, en los años 1960 y 1975 respectivamente, la institución mantiene su objetivo pero se amplían sus facultades, introduciendo cambios relevantes como la manera en que se componía y elegía el directorio, pasando a ser una institución autónoma de derecho público, que ya no integraba la administración del Estado.⁵

Por último, fue en el año 1980 en el cual se consagró su rango constitucional que, como se mencionó anteriormente, implicó una mayor estabilidad política al requerir un quórum más alto para modificar la institución dado que se incluye en la Constitución. En la Carta Magna, el Banco Central se establece como una entidad autónoma y de naturaleza técnica. Posteriormente en el artículo 3º de la Ley Orgánica Constitucional del Banco Central, Ley N° 18.840, se dispone que su objetivo es “velar por la estabilidad de la moneda y el normal funcionamiento de los pagos internos y externos”.⁶

Durante la discusión en la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución, conocida como Comisión Ortúzar, se establece que Chile debe contar con un Banco Central autónomo, como era el caso en Estados Unidos, Francia y Alemania al momento de la redacción de la Constitución. Uno de los principales beneficios de la autonomía del ente emisor es la independencia directa, en el corto plazo, del poder político; lo que permite a los consejeros ignorar los intereses particulares de cada actor y gestionar una política monetaria que busque exclusivamente aportar al mantenimiento de la estabilidad de precios y la actividad económica del país. Además, permite una toma de decisiones de manera más rápida y eficiente en momentos de urgencia.

Se ha declarado que la autonomía del Banco Central “fue una importante contribución a la estabilidad macroeconómica, al desarrollo económico y a una convivencia política sana. La institución se concibió como un guardián de la disciplina económica a fin de asegurar la progresiva disminución de la inflación y la prevención de las crisis bancarias”.⁷

La gestión del Banco Central en atención al cumplimiento de sus funciones muestra altos estándares de profesionalismo. Un ejemplo reciente es el caso ocurrido en noviembre del año 2019 en que la institución realizó la mayor intervención del mercado cambiario desde que se tiene libre flotación, esto es, no hay fijación del precio de la divisa. El ente autónomo inyectó US\$20.000 millones luego de un fuerte avance del dólar. Con esta rápida determinación, este órgano logró un impacto significativo en el mercado.



⁴ Yrarrázaval (2018) p. 61-62.

⁵ Marcel (2017) p. 8.

⁶ Ley N° 18.840 (1989).

⁷ Fontaine (2001) p. 424.

II. Características de la Autonomía

En el capítulo XIII de la Constitución Política de la República (CPR) se establece la existencia del Banco Central. De esta forma se le dio rango constitucional a la institución, lo que significa mayor estabilidad dentro del marco jurídico. Si bien es un capítulo breve, establece las bases del órgano, le confiere autonomía, carácter técnico y patrimonio propio, entre otros aspectos.

La autonomía del Banco Central dice relación con no estar ligado al poder político. Esto se evidencia en la forma en que está conformado el Consejo, que actualmente se compone de cinco consejeros que se mantienen diez años en su cargo y que se renuevan periódicamente.⁹

La elección de los integrantes del Consejo se hace mediante la nominación de un candidato por parte del Presidente de la República y la posterior aprobación del Senado por mayoría absoluta. Dicha característica también se ve reflejada en la no dependencia de otros organismos del Estado para la toma de decisiones especialmente en momentos en que la rapidez es fundamental, como por ejemplo, durante crisis bancarias o inestabilidad económica. Si el quehacer del Banco Central fuera dependiente de los procesos de decisión del poder político – como sesiones del Congreso – su eficacia podría verse seriamente comprometida.

La autonomía apunta a evitar que el gobierno de turno tenga control directo sobre el Banco Central y que pueda obligarlo a emitir dinero con un objetivo distinto a mantener un sano ambiente económico. De esta forma, la política monetaria no se ve guiada por conveniencias políticas.

Su carácter técnico hace referencia al hecho de que la política monetaria del organismo se establece teniendo en cuenta factores estrictamente económicos y no según la voluntad del gobierno o de las diferentes fuerzas políticas. Por consiguiente, los consejeros

son preferentemente elegidos atendiendo a sus competencias, no de acuerdo a militancia o trayectoria política. Ejemplo de esto fue el nombramiento de Rodrigo Vergara –miembro del Consejo entre 2009 y 2016– quien fue propuesto por la Presidenta Bachelet aunque fue parte del equipo de asesores del entonces candidato presidencial Sebastián Piñera.

La acción históricamente técnica y acertada del Banco Central de Chile ha contribuido a generar la confianza de los mercados, bancos, instituciones financieras e instituciones internacionales. Ese prestigio construido durante años, se transforma en un activo y una herramienta a su haber: los anuncios y medidas de la institución son rápidamente internalizados por el mercado.

Los elementos antes mencionados contribuyen al crecimiento de la confianza que se tiene en el Banco Central, lo cual no se daría bajo otras condiciones. Lo anterior se traduce en que las medidas tomadas por el organismo, en general, tienen inmediata repercusión en la economía y los mercados. En otras palabras, cuando el Banco Central hace anuncios públicos en la prensa o a través de los IPoM (Informes de Política Monetaria), provoca una reacción en la economía que internaliza gran parte del efecto que tendrá la medida tomada, incluso antes de que se concrete.

Junto con lo anterior, cabe destacar que en el artículo 109 de la Constitución se establece que el Banco Central solo opera con instituciones financieras, sean públicas o privadas y que no puede financiar, con créditos directos o indirectos, ningún gasto o préstamo a entidades públicas, exceptuando situaciones de emergencia nacional.¹⁰ Con esto se cierra la puerta a la posibilidad de que este órgano esté al servicio del gobierno central o regional, imprimiendo dinero según sus intereses o las necesidades financieras de programas o iniciativas políticas. Así, se asegura que el Banco Central no financie errores fiscales cometidos

⁸Ley N° 18.840 (1989).

⁹Cea (2016) p. 132.

¹⁰Constitución Política de la República (1980) p. 95.

por otras entidades estatales, obligando a las autoridades a ser más responsables con las políticas y acciones que toman y a respetar la Ley de Presupuestos.

En definitiva, aunque esto pareciera ajeno a los elementos del diario vivir, el desempeño de la economía genera un gran impacto en la calidad de vida de todos los chilenos. Las decisiones económicas del Banco Central tienen repercusiones a corto, mediano y largo plazo en el precio de los bienes necesarios para la vida, empleo, ahorro, desarrollo personal y material de las personas, entre otros elementos de fundamental importancia. Es imperativo comprender que el crecimiento económico es condición necesaria para mejorar e impulsar un mayor desarrollo en distintos aspectos de la vida de las personas y de la dignidad propia de cada individuo en una sociedad.

En síntesis, la autonomía del Banco Central es positiva, necesaria y se debe promover a partir de los resultados que la experiencia chilena muestra. Desde su puesta en práctica en nuestro país, se ha visto cómo el organismo ha tenido la capacidad de alejarse del interés político-partidista en las decisiones de la política monetaria y de impresión de dinero, en otras palabras, ha evitado malas prácticas económicas por razones políticas y ha generado buenas prácticas por razones técnicas. La ausencia del carácter autónomo podría tener graves consecuencias para la economía nacional y sus proyecciones a futuro.

En términos sencillos, la dependencia de esta institución respecto de otro organismo del Estado sujeto a presiones e intereses políticos, permitiría al poder político tomar decisiones económicas. Lo anterior haría posible que se repliquen condiciones poco favorables para el correcto desarrollo y respeto de la dignidad de la población, como lo fue la hiperinflación en el año 1973, que según el IPC oficial alcanzó un 508,1%¹¹ y que quintuplicó el costo de la vida para los chilenos, afectando negativamente la calidad de vida de los connacionales de la época.

III.- Sobre el debate

La discusión que se aproxima no dista demasiado de aquella que tuvo lugar frente al proyecto de nueva Constitución de la ex Presidenta Bachelet. En esa ocasión tanto abogados como economistas abordaron el debate en torno al Banco Central, de esta forma, hubo quienes sostuvieron la importancia de la autonomía del organismo y quienes no ven en ella una característica fundamental.

En el debate que se dio en el marco del programa de una nueva Constitución, al Banco Central se le reconocía la autonomía pero con la siguiente salvedad, "la ley establecerá la medida de la autonomía y la configuración de sus competencias".¹² Algunos interpretaron esto como un intento de restringir la independencia de dicho órgano.

Por una parte, se encuentra el abogado constitucionalista Fernando Atria, quien fuera candidato a diputado por el Partido Socialista, postula que se debería ampliar la acusación constitucional a quienes estén en dicho cargo. Además, Pablo Ruiz-Tagle establece que la falta de responsabilidad sería un exceso de autonomía del Banco y ninguna institución debería estar exenta de un régimen de control.¹³ Estos autores, quienes fueron parte del equipo jurídico del comando de la entonces candidata Michelle Bachelet en la carrera por su segundo gobierno, encarnan en parte el deseo constante de la política de extender sus áreas de influencia hacia aquellos lugares en donde por alguna razón, en este caso la Constitución, no tiene un rol relevante.

Por otra parte, el ex vicepresidente del Banco Central, Enrique Marshall esgrime: "la autonomía es uno de los pilares de nuestro ordenamiento económico, ha funcionado durante 30 años y lo ha hecho bien, y las cosas que funcionan, que funcionan bien, deben ser mantenidas y preservadas".¹⁴

¹¹ Morandé y Noton (2004) p. 7.

¹² Facultad de Derecho Universidad Católica (2013).

¹³ Facultad de Derecho Universidad Católica (2013).

¹⁴ Marshall (2019).

Es primordial mantener y promover la autonomía del Banco Central, no sólo porque durante los últimos años ha sido pieza fundamental de la estabilidad y desarrollo del país, sino además porque pone limitaciones a la influencia que quienes controlan el Estado, ejercen sobre la vida de los ciudadanos. Es deseable poner límites al poder político debido a la relación de asimetría que existe entre el ciudadano y el Estado. El hecho de que esta institución tenga su autonomía consagrada en la Constitución provee un mayor grado de protección respecto a las mayorías circunstanciales, como también exige consensos transversales y profundos para hacer cambios que impacten a la calidad de vida de todos los chilenos.

BIBLIOGRAFÍA

Cea, José Luis (2016): Derecho Constitucional chileno, tomo IV (Santiago, Ediciones UC).

Debate a la carta, Universidad Católica (2013). Disponible en: <http://derecho.uc.cl/es/noticias/derecho-uc-en-los-medios/14067-debate-a-la-carta>. Fecha de consulta: 13 de enero de 2020.

Fontaine, Juan Andrés (2001): "Banco Central Autónomo: En Pos de la Estabilidad" en Larraín, Felipe y Vergara, Rodrigo (edit.), La transformación económica de Chile (Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos) pp. 393-427.

Pauta (28/11/2019). Disponible en: <https://www.pauta.cl/economia/bloomberg/enrique-marshall-pide-defender-autonomia-banco-central-de-chile>. Fecha de consulta: 13 de enero de 2020.

Morandé, Felipe y Noton, Carlos (2004): La conquista de la inflación en Chile. Disponible en: <http://econ.uchile.cl/uploads/publicacion/576a3081-dab3-48b5-9cb2-6a6e2cb91d4e.pdf>. Fecha de consulta: 13 de enero de 2020.

Yrarrázaval, Arturo (2018): Manual de derecho económico (Santiago, Ediciones UC).

NORMAS

Constitución Política de la República (1980), Artículos 108-109.

Ley N° 18.840 (10/10/1989), Ley orgánica Constitucional del Banco Central de Chile.