

BANCO CENTRAL AUTÓNOMO DE *JURE* Y DE *FACTO*

- La autonomía del Banco Central de Chile es una institucionalidad que ha generado controversia en la actual discusión constitucional. Aun cuando se plantea mantener en la nueva CPR la autonomía del ente emisor (*de jure*), varias de las modificaciones planteadas afectarían a la autonomía efectiva (*de facto*).
- La importancia de la autonomía efectiva va más allá del control de la inflación: ha sido uno de los cuatro pilares del desarrollo económico y social de Chile, junto con la política fiscal en base a metas, la apertura al comercio exterior bajo tipo de cambio flexible y el sistema financiero regulado adecuadamente.
- Esta institucionalidad no sólo responde a nuestra propia historia, sino que cada vez un número más elevado de países les ha otorgado autonomía a sus bancos centrales, y cada vez son más los países que lo incorporan en sus constituciones.
- Es fundamental que esta atribución se mantenga en la nueva Constitución, así como los elementos que la resguardan, de forma de limitar el desequilibrio fiscal y económico al separar la política monetaria de las presiones político-electorales.

La actual Constitución Política de la República (CPR) incorpora en los artículos 108 y 109 la autonomía del Banco Central de Chile (BCCh), la cual establece que: i) es un organismo autónomo, con patrimonio propio y de carácter técnico, ii) su composición, organización, funciones y atribuciones serán determinadas por una Ley Orgánica Constitucional¹ (LOC); iii) sólo puede efectuar operaciones con instituciones financieras; y iv) con prohibición de financiar ningún gasto o préstamo del Estado, sus organismos o empresas en el mercado primario.

Aun cuando la CPR establece la autonomía del BCCh (*de jure*²), ésta se materializó en su LOC (al permitir, dadas las reglas establecidas, concretar en el derecho y en los hechos, la autonomía establecida en la Constitución), 64 años después de su creación. Entre otros, la LOC establece: i) que sus objetivos son la estabilidad de la moneda y el normal funcionamiento de los pagos internos y externos (art. 3); ii) sus

¹ Del 10 de octubre de 1989 (Ley N° 18.840).

² De “derecho”, esto es, con reconocimiento jurídico, legalmente.

atribuciones (art. 3); iii) la obligación de informar al Presidente y al Senado respecto de las políticas y normas generales que dicte en el ejercicio de sus atribuciones (arts. 4, 22 y 80); iv) el procedimiento de selección, nombramiento, remuneración y funcionamiento del Consejo (arts. 7, 8, 9, 10 y 11); v) la incompatibilidad y destitución de consejeros por la vulneración de normas de probidad (arts. 13, 14 y 15); vi) la destitución del Presidente del Consejo por incumplimiento de políticas o normas impartidas por el Consejo (art. 16) y de los consejeros por aprobar acuerdos que impliquen un grave y manifiesto incumplimiento del mandato institucional, y que sea la causa principal y directa de un daño significativo a la economía (art. 17).

ALGO DE NUESTRA HISTORIA

A lo largo de su historia, al BCCh se le han introducido varias reformas a su institucionalidad hasta llegar a la actual LOC de 1989. Llama la atención que varias de las modificaciones en actual discusión ya fueron probadas, con negativas consecuencias en la autonomía de facto y, por tanto, con impacto en la inflación.

El BCCh fue creado mediante el DL 486 el 22 de agosto de 1925, con el objeto de contar con un único banco emisor, debido a la inflación elevada producto de las malas prácticas fiscales. Entre otros elementos, la **primera Ley Orgánica** contemplaba el monopolio de emisión; un cuerpo directivo de 10 miembros (3 nombrados por el Presidente de la República, 2 por bancos comerciales nacionales, 1 por bancos comerciales extranjeros, 1 por los accionistas particulares, 1 por la SNA y la SOFOFA, 1 por la Asociación de Productores de Salitre de Chile y la Cámara Central de Comercio, 1 por las organizaciones laborales); y la posibilidad de prestar al Estado con acuerdo de 6 de sus directores.

El DFL 106 de 1953 dio origen a la **segunda Ley Orgánica**, donde establecía que era una institución autónoma, cuyo objetivo era “propender al desarrollo ordenado y progresivo de la economía nacional mediante una política monetaria y crediticia que, procurando evitar tendencias inflacionistas o depresivas, permita el mayor aprovechamiento de los recursos productivos del país”. Así, a sus funciones monetarias se le agregó un rol activo en el desarrollo de la economía. Además, se facultó al BCCh a conceder créditos al fisco y sus organismos. Se ratificó la presencia de 4 representantes del Congreso en su directorio, quienes fueron incluidos durante la vigencia de la ley orgánica anterior, aumentando a 14 los directores.

El DFL 247 de 1960 dio origen a la **tercera Ley Orgánica**, que mantenía el objetivo ya asignado e introdujo modificaciones relacionadas con el gobierno corporativo del Banco que, entre otros, implicó el aumento de los directores a 15.

El DL 1078 de 1975 dio origen a la **cuarta Ley Orgánica**, estableciéndola como una institución autónoma de derecho público, que no integra la administración del Estado, dotándola de capital propio. Se creó el Consejo Monetario de nivel ministerial y encargado de fijar las políticas del BCCh de acuerdo a las directrices del ejecutivo. También contempló expresamente la facultad para conceder créditos al fisco en virtud de leyes especiales. Esta ley orgánica fue modificada mediante el **DL 3001 de 1979**, estableciéndose que el BCCh en ningún caso podría conceder nuevo financiamiento tanto al sector público, como al sector privado no financiero.

La **CPR de 1980** definió al BCCh como “un organismo autónomo con patrimonio propio, de carácter técnico” (art. 108), aunque dejó a la LOC la precisión de los alcances de esa autonomía, así como sus funciones y atribuciones. A su vez, estableció que las nuevas operaciones deben realizarse sólo con instituciones financieras y que ningún gasto público o préstamo podrá financiarse con créditos directos o indirectos del BCCh (art. 109). Asimismo, la Ley 18.840 dio origen a la **LOC de 1989**, donde se consagró la autonomía de la institución, ya que finalmente logra independizar a la política monetaria del acontecer político. Adicionalmente, el quorum calificado exigido para modificar las leyes orgánicas constitucionales opera como refuerzo a la estabilidad de los aspectos sustantivos de este marco legal³.

EFFECTOS DE LA FALTA DE AUTONOMÍA DE FACTO DEL BANCO CENTRAL⁴

El BCCh nace en **1925** con un fuerte sello de autonomía respecto del gobierno, la cual se fue perdiendo con el tiempo producto de una serie de modificaciones, otorgando un rol más activo al gobierno en sus decisiones. Dada la institucionalidad que regía desde sus orígenes, que le permitía otorgar créditos a instituciones públicas, la operación del BCCh comenzó a estar dominada por la situación fiscal deficitaria. Este predominio de la política fiscal sobre la monetaria llevó a que, desde su creación (1925) hasta su independencia (1989), la dinámica de la inflación fue consecuencia de la mayor emisión de dinero desde el BCCh con el objeto de financiar los elevados y persistentes déficits del fisco: en este período la inflación promedio anual fue 45%, y en 49 de estos 64 años (77% de las veces) la inflación alcanzó los dos dígitos (Gráfico N° 1). Luego de la dictación de la LOC, momento en que la inflación rondaba el 20% anual, ésta entró en una senda decreciente hasta ubicarse en torno a 3% anual hacia fines de los noventa, para luego estabilizarse en

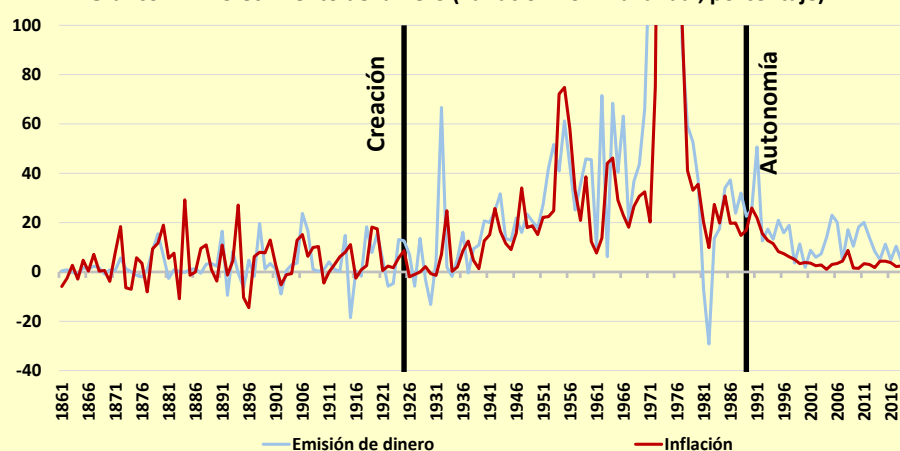
³ Las leyes orgánicas constitucionales exigen de 4/7 de los diputados y senadores en ejercicio para su modificación.

⁴ Para más detalle de la evolución en el tiempo ver: García, Macarena (2019). Autonomía del Banco Central de Chile. Libertad y Desarrollo. Serie Informe Económico. N° 281.

torno a este guarismo hasta la actualidad. En esta convergencia fue determinante la separación de la política monetaria, del proceso político.

ANTES DE LA AUTONOMÍA DEL BANCO CENTRAL, EL PROCESO INFLACIONARIO ESTUVO ESTRECHAMENTE RELACIONADO CON LA EMISIÓN DE DINERO

Gráfico N° 1: Crecimiento del dinero (variación nominal anual, porcentaje)



Fuente: para datos entre 1833 y 1959, Base de datos de EH ClioLab de la Universidad Católica de Chile; para datos entre 1960 y 1990, Fondo Monetario Internacional; para datos posteriores, Banco Central de Chile.

En el período de dependencia se realizaron diversos esfuerzos para controlar la inflación bajo gobiernos con significativas diferencias de orientación⁵, sin embargo, el proceso inflacionario fue intenso en todos ellos, reflejando la incapacidad para reducirla a niveles bajos y estables. Entre los esfuerzos desplegados para contener la inflación destacan los siguientes: i) control de reajustes salariales, intentos de saneamiento de las finanzas públicas, tipo de cambio fijo con devaluaciones periódicas (gobierno de Carlos Ibáñez: 1952-1958, inf. prom.=47,3%); ii) tipo de cambio fijo (gobierno de Jorge Alessandri: 1958-1964, inf. prom.=27,1%); iii) enfoque estabilizador integral y gradualista (gobierno de Eduardo Frei: 1964-1970, inf. prom.=26,7%); iv) control generalizado de precios (gobierno de Salvador Allende: 1970-1973, inf. prom.=135,5%). Por incapacidades como ésta es que surgen los órganos autónomos, al constituir una respuesta ante la desconfianza ciudadana acerca del compromiso o capacidad real de los gobernantes para atender y administrar de manera efectiva ciertos asuntos públicos, en este caso, el control de la inflación.

⁵ En este período se observan gobierno de signos liberales, socialistas, independientes, radicales y demócrata cristinos.

QUÉ SE ENTIENDE POR AUTONOMÍA DE *FACTO* DEL BANCO CENTRAL

La autonomía no basta con declararse (*de jure*), por ej. en la CPR, pues requiere de un conjunto de mecanismos legales para proteger a una institución de las presiones del poder ejecutivo o legislativo (*de facto*). La literatura sostiene ciertas condiciones básicas para que las instituciones autónomas operen libres y eficazmente⁶:

- i) **independencia financiera:** que asegure que puedan disponer de los recursos humanos y materiales para cumplir su mandato y evite el uso de la Ley de Presupuestos para premiar la lealtad política y castigar la disidencia;
- ii) **independencia de nombramiento y permanencia:** que asegure un staff de probada y reputada calidad profesional, y un consejo con reglas de nombramiento, permanencia fija, que no esté sujeto a remociones arbitrarias por parte del poder ejecutivo o legislativo;
- iii) **independencia en la elección de instrumentos:** para lograr los objetivos de la forma más idónea que le parezca;
- iv) **adecuada y frecuente rendición de cuentas:** para responder así a la responsabilidad encomendada por la sociedad.

Aun cuando ha habido consenso que la autonomía del BCCh ha sido un elemento fundamental del éxito del control de la inflación, tanto en la historia reciente como en la discusión actual se han propuesto ajustes a la actual regulación del BCCh, los cuales afectarían su autonomía y, en consecuencia, los logros en términos del control de la inflación⁷. A continuación, se presentan algunos de estos episodios.

a) Inclusión de otros objetivos y de dependencia del poder legislativo: en plena discusión del proyecto de la Ley de Responsabilidad Fiscal (2006), surgió una moción que buscaba tanto agregar el objetivo de empleo, como crear un vínculo de dependencia entre el BCCh y el legislativo a través de cambiar el concepto de “informar” por “dar cuenta” al Senado.

En la discusión parlamentaria de la reforma a la seguridad social (2019) se generó el consenso transversal para que la nueva entidad administradora de los nuevos recursos destinados a las pensiones fuera el BCCh. Agregar dicha función ponía al

⁶ Para mayor análisis ver Corbo, V. (2015). La Importancia de las Instituciones: algunas reflexiones. Estudios Públicos N° 137, verano. Centro de Estudios Públicos.

⁷ Hay evidencia empírica sobre cómo las presiones políticas influyen negativamente en las tareas de los bancos centrales y su efecto negativo en la inflación. En esta línea, Binder, C. (2018) (Political Pressure on Central Banks) analiza el impacto de presiones políticas experimentadas por 118 bancos centrales, encontrando que estas presiones tienden a asociarse a mayores y persistentes niveles de inflación.

BCCh en una compleja posición, dada la dependencia que se generaba entre la rentabilidad de los fondos que se le traspasan al BCCh para administrar y la evolución de la política monetaria cuyo objetivo es controlar la inflación y no la rentabilidad de los fondos. En este caso, ambos objetivos pueden ser contradictorios. Por ejemplo, un período de baja inflación llevaría al BCCh a reducir las tasas de interés, afectando negativamente la rentabilidad de los fondos de los afiliados

El año 2019 se adoptó un acuerdo transversal en el parlamento que buscaba que fuera el BCCh quien determine las remuneraciones y dietas de las autoridades y jefaturas de la Administración del Estado y otros órganos, iniciativa que finalmente no prosperó. De haber avanzado hubiera implicado que el BCCh fija las remuneraciones a los senadores, quienes a su vez son los que aprueban los nombramientos o destituciones de los cinco consejeros, generando así un grave conflicto de interés.

Siguiendo el modelo alemán, el mandato del BCCh es "... velar por la estabilidad de la moneda y el normal funcionamiento de los pagos internos y externos". La lógica de la limitación de objetivos a la estabilidad de precios es que el BCCh cuenta sólo con un instrumento -la tasa de interés de corto plazo-, con el cual puede lograr eficientemente un solo objetivo. Agregar un segundo objetivo, como fomentar el empleo, puede llevar a que ambos objetivos entren en conflicto. Por ejemplo, un período de elevada inflación, pero con bajo crecimiento, llevaría al BCCh a tener que optar por uno de ellos y sacrificar el otro. El no cumplimiento de alguno de los objetivos comprometería su credibilidad, con impacto en inflación.

La obligación de "dar cuenta" implica establecer la subordinación del BCCh al Senado, ya que este último sería el mandante mientras el BCCh pasa a ser el mandatario que rinde cuentas, perdiendo autonomía. Actualmente la LOC establece como mecanismo de contrapeso la designación, remoción y obligación de informar de los consejeros del BCCh con la participación del ejecutivo y del legislativo.

b) Modificación en la designación, duración de los consejeros y establecimiento de acusación constitucional: se ha planteado que faltan controles democráticos en la selección de los consejeros y que estos duran demasiado tiempo en sus funciones. De acuerdo a la LOC, el BCCh es dirigido por un consejo de 5 integrantes por un período de 10 años. El control democrático respecto a los consejeros es de entrada: el Presidente propone un nombre, de alta y reconocida calidad técnica, que requiere de la mayoría simple del Senado para aprobarse. Asimismo, la razón por la que los consejeros duran 10 años en el cargo es porque la función del BCCh tiene un

horizonte de mediano y largo plazo, y debe estar desacoplada del ciclo electoral para que la política monetaria surta sus efectos con independencia de los ciclos políticos. Un factor clave para la autonomía de los bancos centrales es el que los consejeros tengan períodos fijos de duración (desvinculados del ciclo político)

c) Acusación constitucional a consejeros: en la actual discusión convencional se ha planteado establecer la acusación constitucional para los consejeros del BCCh frente a la falta de control democrático de sus decisiones. Un factor clave para la autonomía de los bancos centrales es el que los consejeros no puedan ser destituidos de manera discrecional de sus cargos, sino sólo por causales específicas y objetivas bajo procedimientos regulados en sus respectivos textos legales. La LOC ya contempla mecanismos de control y remoción que permiten hacer efectiva la responsabilidad de los consejeros. Coherente con las mejores prácticas internacionales⁸, estos procedimientos establecen un claro y objetivo contrapeso para el BCCh al considerar para ello la intervención del poder judicial, del Presidente y del Senado. La acusación constitucional no resulta adecuada para las autoridades del BCCh ya que es un mecanismo ejercido por el Parlamento de control político, no técnico, poniendo en duda la idoneidad de este mecanismo.

d) Participación ciudadana: también se menciona la necesidad de participación de distintos estamentos de la ciudadanía en las decisiones del BCCH. Los organismos autónomos pueden y deben ser espacios para la participación ciudadana, pero siempre en el entendido que la autonomía es una actuación técnica que se lleva a cabo por fuera de los partidos políticos y de los grupos de presión. Asimismo, hay que tener en cuenta que los órganos autónomos son muy diferentes entre sí en cuanto a funciones y competencias, lo que impide diseñar una estrategia única de participación. Dado su carácter técnico, es necesario considerar que en este caso “abrir la puerta no garantiza la entrada”⁹. Debido a la complejidad de las funciones que desarrollan, se espera que sus funcionarios tengan un conocimiento experto, al tiempo que cuentan con una reputación profesional y una trayectoria destacada. Por tanto, debe cuidarse de la contratación de funcionarios que ocupan cargos por sus filiaciones partidistas o sus vinculaciones con los poderes organizados.

⁸ Para mayor discusión ver Araya, Juan Pablo y Francisca Lyon (2021). Acusación Constitucional y su Aplicación para la Remoción de Autoridades de Bancos Centrales: Análisis Nacional y Comparado. Actualidad Jurídica N° 43. Universidad del Desarrollo.

⁹ Díaz, V. (2013). Elementos indispensables para generar participación social en pro del fortalecimiento de los organismos públicos autónomos en México.

RECOMENDACIONES PARA LA CONSTITUCIÓN 2022

Con excepción del patrimonio propio (financiamiento independiente), hoy ninguno de los principios mencionados sobre la autonomía de *facto* está incorporada en el texto de la CPR. Hoy estas materias están reguladas en una LOC, por tanto, sería apropiado la incorporación de estas materias en la CPR 2022. Así, se propone:

- 1) Constitucionalizar el artículo 3º de la LOC del Banco Central, disponiendo como objeto del Banco velar por la estabilidad de la moneda y el normal funcionamiento de los pagos internos y externos¹⁰.
- 2) Constitucionalizar la actual figura del “Consejo” y el mecanismo de nombramiento, duración y funcionamiento¹¹.
- 3) Constitucionalizar el actual mecanismo de remoción de un consejero, el cual sólo podrá ser iniciado por el Presidente, bajo circunstancias especiales, y refrendada por la mayoría del Senado¹².
- 4) Constitucionalizar el deber de informar al Senado y dar cuenta pública¹³.

COMENTARIOS FINALES

Varios gobiernos, de distintas tendencias, han hecho intentos para lograr el control de la inflación y sus efectos nocivos, sin éxito producto de la falta de autonomía del BCCh, dejando a la política monetaria fuertemente determinada por las necesidades de financiamiento fiscal del ciclo político.

Los aprendizajes que hemos logrado a lo largo de nuestra historia económica y social son inambiguos y también coherentes con las mejores prácticas internacionales.

Los logros alcanzados en términos de control de la inflación y su impacto en la estabilidad económica y social de Chile son el resultado de la actual institucionalidad que asegura la autonomía de *facto* del BCCh. Por tanto, es importante que esta institucionalidad no sólo se mantenga, sino que sea incorporada en la futura CPR de forma de dar estabilidad a estos cuerpos normativos.

¹⁰ Propuestas en este mismo sentido se encuentran en www.concontroldecambios.cl y en el CEP (2020). Aspectos económicos de la constitución. Rodrigo Valdés y Rodrigo Vergara editores.

¹¹ Propuestas en este mismo sentido se encuentran en www.concontroldecambios.cl.

¹² Propuesta en este mismo sentido se encuentra en el CEP (2020). Aspectos económicos de la constitución. Rodrigo Valdés y Rodrigo Vergara editores.

¹³ Propuesta en este mismo sentido se encuentra en el CEP (2020). Aspectos económicos de la constitución. Rodrigo Valdés y Rodrigo Vergara editores.