

Consagración constitucional del Banco Central de Chile

Rosanna Costa
Presidenta del Banco Central de Chile

Introducción

De acuerdo con la doctrina, la autonomía de los bancos centrales comprende tres ámbitos clave:

Autonomía Funcional



Se refiere a la asignación de competencias, funciones y atribuciones privativas.

Autonomía Orgánica



Se traduce que una institución no recibe instrucciones, ni está sujeta a la dependencia jerárquica de otros órganos constitucionales, es decir, ejerce una función pública no subordinada.

Autonomía Financiera



Consiste en que el marco legal los dota de patrimonio propio, el que puede ser administrado con independencia

Logro de los objetivos tradicionalmente fundamentales asignados a los bancos centrales:

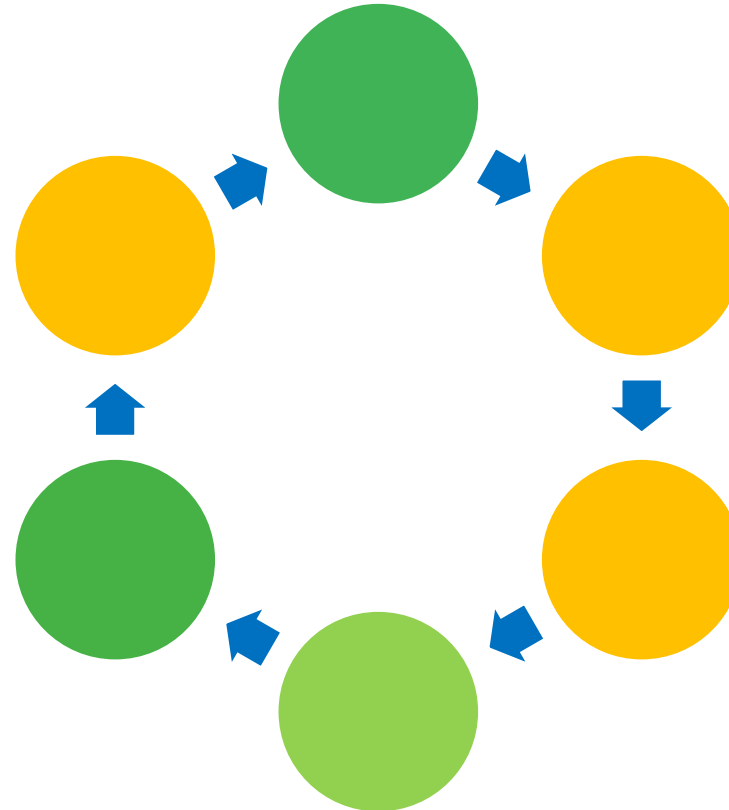
Mantener inflación baja y estable

Contribuir al resguardo de la Estabilidad Financiera

Aspectos claves para asegurar la autonomía efectiva

Reconocimiento expreso de autonomía, carácter técnico y patrimonio propio

Rendición de cuentas



Mandato: Estabilidad de precio y normal funcionamiento del sistema de pagos.

Limitaciones

- Efectuar operaciones sólo con instituciones financieras
- Prohibición de financiamiento fiscal
- Prohibición de adquirir instrumentos de deuda del Fisco, salvo en situaciones excepcionales y transitorias calificadas.
- Obligación de no discriminar

Gobernanza: Composición, designación, duración y remoción de Consejeros.

Ley especial que lo rija regulará su **organización, funciones, atribuciones y sistemas de control, así como las instancias de coordinación entre el Banco y el Gobierno.**

I. Consagración constitucional del BCCh y de los rasgos esenciales que lo caracterizan.

- » En línea con lo que establece la Base Institucional N° 8 de este proceso, consideramos en el texto constitucional además de consagrar la **autonomía**, debiera incluir en forma expresa la referencia al **patrimonio propio** y **carácter técnico**.
- » Lo anterior dado que estos dan efectividad a la autonomía en sus 3 ámbitos claves:
 - **Patrimonio propio**: condición *sine qua non* para la autonomía financiera
 - **carácter técnico** refuerza la idea de la autonomía funcional y orgánica, al remarcar la independencia del Banco para tomar sus decisiones
- » Sin perjuicio que la determinación de los mecanismos de coordinación con el Gobierno se regulen en la ley orgánica del Banco, podría también analizarse elevar a rango constitucional el principio que actualmente establece el artículo 6° de su LOC, según el cual el Consejo al adoptar sus acuerdos, deberá tener presente la orientación general de la política económica del Gobierno. Ello logra un balance adecuado, en tanto exige considerar esa orientación general en los acuerdos que adopte Banco, sin que ello implique sujetarlo a la subordinación o dependencia del Ejecutivo.

II. Ley orgánica o especial contenga los aspectos referidos a la institucionalidad del BCCh que no tengan rango constitucional.

- » Dado que el texto constitucional no puede abarcar una regulación exhaustiva del Banco Central, sería conveniente que, tal como sucede en la actualidad, se delegue en una ley orgánica o especial que lo rija, la determinación de los demás aspectos referidos a su institucionalidad, **su organización, funciones y atribuciones**, incluidos en el art. 108 vigente.
- » Agregando además la referencia expresa a otros aspectos relevantes que la LOC del Banco Central de Chile ya regula, como son, los sistemas especiales de control del Banco y **los mecanismos de coordinación con el Ejecutivo**, preservando las diversas dimensiones de su autonomía.

III. El mandato del BCCh debe ser claro, acotado y coherente con las herramientas que tienen los bancos centrales

- » El mandato vigente del Banco Central se encuentra definido por su Ley Orgánica Constitucional, la que le encarga **velar por la estabilidad de la moneda y el normal funcionamiento de los pagos internos y externos**, lo cual se interpreta como preservar la estabilidad financiera.
- » Del análisis comparado surge que la **estabilidad de precios se encuentra presente en el mandato de todos los bancos centrales**.
- » La **estabilidad financiera**, aun cuando no está formalmente incorporada en todos los casos, es reconocida **sin excepción como una parte al menos implícita** en documentos y declaraciones de los propios bancos.
- » En aquellos casos donde existe además un objetivo de empleo o actividad, éstos se encuentra subordinado al objetivo primario de inflación.
- » **Creemos que el mandato vigente tiene el Banco Central es adecuado**, ya que incorpora las dos funciones esenciales que están presentes en todos los casos comparados y no introduce conflictos de interés ni entre objetivos, ni con otras instituciones públicas.
- » Es importante destacar que **las acciones del BCCh propenden al interés común** y que existen otras funciones que forman parte del quehacer del Banco, las cuales complementan adecuadamente el mejor cumplimiento de su mandato: atribuciones en estadísticas, educación financiera, entre otras.

IV. Deben existir limitaciones explícitas que demarquen el ámbito de acción del Banco.

El resguardo de la autonomía y el carácter técnico del Banco requiere que exista una serie de limitaciones:

- » El Banco solo puede realizar operaciones con instituciones financieras, públicas o privadas. Esto es muy importante, ya que la labor de los bancos centrales no debe confundirse con la intermediación. El rol del Banco es velar por que estas entidades financieras cumplan adecuadamente su función de intermediación, mediante la regulación de liquidez y su rol como prestamista de última instancia.
- » Prohíbe al BCCh financiar gasto público o préstamos al Estado mediante créditos directos o indirectos, así como otorgar garantías a créditos obtenidos por éste, salvo en caso de guerra exterior o peligro de ella.
 - esta prohibición es un estándar habitual a nivel comparado y es absoluta.
 - la excepción que autoriza al BCCh para otorgar o financiar créditos al Estado en caso de guerra exterior o peligro de ella, constituye una **anomalía a nivel internacional**
- » 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.

V. Una gobernanza que sea eficiente, representativa y coherente con las labores del Banco

Composición

El buen funcionamiento del Banco Central requiere de un Consejo flexible y funcional, que facilite la interacción con un *staff* altamente capacitado y que logre balancear adecuadamente la diversidad con el costo de lograr acuerdos.

- » La actual composición de 5 Consejeros ha resultado eficiente y a la vez ha permitido satisfacer tanto criterios de diversidad como flexibilidad
- » El tamaño de los consejos tiende a ser mayor cuando a la institución se le asignan más funciones, en particular la supervisión del mercado financiero

Designación y Plazo de duración de Consejeros en sus cargos

Para evitar influencias políticas o de grupos de interés en la toma de decisiones. Al respecto, es importante considerar:

- » Búsqueda de acuerdos transversales para la designación de sus miembros, los dota de mayor legitimación frente a la ciudadanía
- » Periodos fijos de duración en sus funciones y desvinculados del ciclo político electoral.
- » Renovación por parcialidades individuales y diferida en el tiempo
- » Méritos profesionales y reconocido prestigio: conocimiento y trayectoria

V. Una gobernanza que sea eficiente, representativa y coherente con las labores del banco

Presidencia del Banco

- » Nombramiento por el Presidente de la República y por un plazo de 5 años renovable, no ha lesionado la autonomía de la institución, sino que más bien la ha afianzado.
- » Además, es razonable que la duración de su periodo exceda el del gobierno, reafirmando el principio de que la autonomía se concreta mediante el descalce efectivo con el ciclo político-electoral.

Régimen especial de Remoción

- » Texto constitucional también debiera **fijar los aspectos centrales del régimen aplicable a los Consejeros**, particularmente, en caso de cometer actos u omisiones contrarios a la ley que permita hacer efectiva la responsabilidad de los integrantes del Consejo.
- » Tanto en Chile, como en el contexto comparado, los mecanismos de **acusación constitucional no se consideran idóneos para las autoridades de los bancos centrales**.
- » Respecto de los mecanismos de remoción que establece la LOC, vale la pena agregar que además de contemplar **causales claras y objetivas**, el procedimiento para su aplicación considera la intervención de los distintos poderes del Estado.

VI. Mecanismos de rendición de cuentas que permitan generar confianza y credibilidad

La rendición de cuentas es la contrapartida natural de la autonomía. BCCh debe Tener estándares elevados de rendición de cuentas refuerza los incentivos a cumplir con el mandato.

Mecanismos de publicidad y rendición de cuentas del BCCh

- » Informar al Presidente de la República y al Senado respecto de las políticas que adopte
- » Presentar al Ministro de Hacienda y al Senado, antes del 30 de septiembre de cada año una evaluación del avance de las políticas y programas del año en curso
 - Publica 4 veces al año el IPoM y 2 el Informe de Estabilidad Financiera IEF,
 - Publica minutas de cada una de sus RPM, así como las actas con un desfase de 10 años
- » Publica anualmente sus estados financieros, auditados por empresas externas, supervisadas por la CMF.
- » Publica en el Diario Oficial ciertas resoluciones en virtud de la normativa correspondiente

Principio de Transparencia

- » Banco publica en su sitio web institucional todos los actos y contratos celebrados, así como la estructura de remuneraciones de sus empleados, las declaraciones de patrimonio de sus autoridades, conforme a la ley de Probidad.
- » Portal de requerimientos de acceso a la información pública
- » Se aplica a autoridades y alta administración lo dispuesto en la ley de Lobby.

VI. Mecanismos de rendición de cuentas que permitan generar confianza y credibilidad

- » Los mecanismos de publicidad, transparencia y rendición de cuentas descritos son reforzados mediante una serie de **mecanismos de control interno y externo**.
- » **También existen mecanismos de revisión judicial**. Los artículos 69 y siguientes de la LOC consagran un recurso especial de reclamación
- » Dado que la normativa constitucional debe fijar sólo bases o principios fundamentales, a nuestro juicio, en el ámbito de la rendición de cuentas podría **evaluarse la inclusión de una regla general sobre la materia, delegando su regulación a la ley orgánica o especial que rija al Banco**.

Palabras finales

- » Los principios y elementos anteriormente descritos son interdependientes entre sí.
- » Aun cuando la Constitución declare que el Banco Central es un órgano autónomo, si ello no va acompañado de una gobernanza robusta, o la definición clara de un mandato preciso y acotado, se corre el riesgo de comprometer su capacidad para ejercer adecuadamente su misión.
- » Un Consejo cuyos integrantes fueran designados conjuntamente y/o dentro de un mismo ciclo político electoral, o que pudiera ser removido por causales amplias y activadas por iniciativa directa de autoridades parlamentarias, podría ver comprometida su independencia.
- » Si se elimina la norma que prohíbe al Banco financiar los déficits fiscales, o se introducen excepciones que desvirtúen esta prohibición, se corre el riesgo de retroceder a las épocas en las cuales a través de diversas leyes se podía exigir al Banco otorgar ese financiamiento, las cuales se caracterizaron por ser períodos de muy altas y persistentes inflaciones.
- » Es necesario hacer presente que existen otros aspectos abordados en otros capítulos del texto constitucional que también tienen relevancia para el quehacer y la misión de nuestra institución. En particular, la norma que exceptúa al Banco Central de las autorizaciones legales exigidas al Estado para contratar empréstitos y efectuar operaciones que puedan comprometer en forma directa o indirecta la responsabilidad financiera del Estado (numeral 7 y 8 del art. 63).

Consagración constitucional del Banco Central de Chile

Rosanna Costa
Presidenta del Banco Central de Chile