

Presentación
Subcomisión de Función Jurisdiccional y Órganos Autónomos
Comisión Experta

Proceso Constitucional 2023
Presidenta, Banco Central de Chile
25 de abril de 2023

1. Muy buenos días, quisiera agradecer a la Subcomisión de Función Jurisdiccional y Órganos Autónomos de la Comisión Experta por invitarnos nuevamente a exponer acerca del Banco Central de Chile y su regulación en la nueva Constitución.
 2. Antes de comenzar, me parece importante reiterar el respeto absoluto del Banco a la autonomía de los órganos del Proceso Constitucional, insistir en nuestra alta valoración de su rol y manifestar nuestra disposición a participar en todas las instancias a que nos convoquen para contribuir a este proceso.
 3. El día de hoy, y de acuerdo con lo solicitado, presentaré nuestras reflexiones sobre las enmiendas ingresadas por los Comisionados Expertos, y que comienzan a ser discutidas en particular.
 4. Quisiera partir destacando que esta Subcomisión propuso al Pleno, para su aprobación en general, una propuesta de texto de Capítulo XII que recogió ampliamente los planteamientos y sugerencias formulados por el Banco en sus dos presentaciones, lo cual valoramos significativamente.
 5. Por su parte, respecto de las enmiendas planteadas por los Comisionados Expertos, valoramos que ellas mantienen el espíritu del texto aprobado en general, aunque proponen introducir algunas modificaciones que entro a analizar a continuación. En este sentido, nuestro único objetivo que entregar elementos que puedan ser útiles al análisis de esta Subcomisión, si éstas así lo estima.
- I. Comentarios a las enmiendas que estandarizan las referencias a la “ley institucional” del BCCh**
6. En primer término, la gran mayoría de las enmiendas ingresadas buscan estandarizar la referencia a la “*ley institucional*” del Banco en el Capítulo XII. Ello considerando que en algunas disposiciones de dicho Capítulo se alude a la “*ley de quórum*” y en otras se menciona simplemente la “*ley*”. Estas enmiendas nos parecen del todo atingentes, ya que contribuyen a dotar de mayor estabilidad al marco jurídico del BCCh y aportan armonía a la redacción del texto constitucional en su conjunto.
 7. Con todo, respecto a la enmienda introducida en este sentido al artículo 182, que regula al Consejo del Banco Central, vale la pena tener presentes ciertas consideraciones.

El texto aprobado en general propone en su numeral primero la siguiente redacción:

“1. La dirección y administración superior del Banco estará a cargo del Consejo del Banco Central, al cual corresponderá ejercer las atribuciones y cumplir las funciones que establezcan la Constitución y la ley de quórum.”

Por su parte, la enmienda propone reemplazar la referencia a la “ley de quórum” por la “ley institucional”, en términos análogos a los ajustes que se proponen al resto del capítulo. Sin embargo, en este caso en particular, es importante tener presente que existen numerosas leyes que otorgan facultades o atribuciones al Consejo del BCCCh, todas las cuales han sido aprobadas con el quórum de ley orgánica constitucional, sin perjuicio de encontrarse contenidas en otros cuerpos legales. Así ocurre, por ejemplo, con las atribuciones asignadas al Banco en la Ley General de Bancos, la Ley General de Cooperativas, la Ley 20.345 sobre Sistemas de Compensación y Liquidación de Instrumentos Financieros, entre otras.

Ello ha sido considerado conforme con la Constitución actual, de manera uniforme a través de los años, por el Tribunal Constitucional, el que ha refrendado que las disposiciones legales que se refieran a la composición, organización, funciones y atribuciones del Banco tienen el rango de orgánico constitucionales aunque se encuentran contenidas en otras leyes, y que la aprobación parlamentaria de aquellas por el quórum especial requerido por la Carta Fundamental es lo que resguarda en forma adecuada la estabilidad del marco jurídico del Banco¹.

En armonía con lo anterior, en caso de aprobarse la enmienda propuesta, sería importante que quede constancia en la historia constitucional que ella no impide que las funciones y atribuciones del Banco puedan encontrarse establecidas en otros cuerpos legales, sin perjuicio que la aprobación, modificación o derogación de tales disposiciones deban cumplir con el quórum aplicable a la ley institucional del Banco.

II. Comentarios a la enmienda que introduce un nuevo artículo 179 bis

8. Por otra parte, respecto de la enmienda que propone introducir un nuevo artículo 179 bis², estimamos pertinente comentar los siguientes aspectos:

¹ En este sentido, véanse sentencia roles N° 3184-16, 5540-18 y 2719-14.

² “Artículo 179 bis:

1. Dentro del ámbito de sus competencias, el Banco Central buscará contribuir al bienestar social de la población.

2. Del mismo modo, y en el ejercicio de sus potestades, el Banco Central considerará, de acuerdo a la naturaleza de éstas y según corresponda, elementos como la estabilidad y eficacia del sistema financiero, el pleno empleo, la diversificación productiva y el cuidado del medioambiente y el patrimonio natural, así como cualquier otra materia que su Consejo fundadamente determine.

3. La ley establecerá las instancias de coordinación entre el Banco Central y el Gobierno, para un adecuado cumplimiento de lo prescrito en los incisos anteriores.”

9. En relación al numeral 1, compartimos que, al Banco Central, como a toda institución pública, le corresponde contribuir al bienestar de la población dentro del ámbito de sus competencias, esto es, mediante el ejercicio de sus respectivas funciones y atribuciones legales. Es decir, en este caso, según la definición contenida en el artículo 180 del texto aprobado en general, velando por la estabilidad de precios, que como sabemos se refiere a mantener la inflación baja y estable; y por el normal funcionamiento de los pagos internos y externos, que dice directa relación con el resguardo de la estabilidad del sistema financiero. Por lo tanto, de considerarse necesario reforzar esta referencia, estimamos que podría formar parte del artículo 180.
10. Sobre el numeral 2, que propone incorporar otros elementos a considerar en el ejercicio del mandato del Banco, cabe mencionar que tanto la estabilidad del sistema financiero, el empleo y el cuidado del medioambiente son aspectos relevantes que hoy ya son considerados dentro del proceso de toma de decisión de la política monetaria del Banco Central de Chile, en línea con lo que hacen otros bancos centrales en el contexto comparado³. Si bien algunos de estos elementos adicionales se encuentran expresamente mencionados por el marco jurídico de algunos bancos centrales, estos suelen encontrarse subordinados al objetivo primario de inflación, priorización que se realiza ya sea en misma Constitución, en sus respectivas leyes orgánicas, o a través de documentos de política de los propios bancos centrales.

a. Estabilidad Financiera

11. En cuanto a la estabilidad del sistema financiero, cabe señalar que actualmente ella es entendida como un “objetivo implícito” del Banco Central toda vez que, como explicamos en la sesión anterior, para cumplir con el mandato de velar por el normal funcionamiento de los pagos internos y externos, el BCCh debe resguardar la estabilidad del sistema financiero, dentro del perímetro de sus atribuciones legales, las que son implementadas desde una perspectiva macroprudencial. Las decisiones y acciones derivadas de este objetivo forman parte de su marco de política financiera, que comprende las atribuciones del Banco en materia de regulación del mercado financiero y su rol prestamista de última instancia, entre otras.
12. Asimismo, la estabilidad financiera se encuentra íntimamente ligada al objetivo inflacionario, toda vez que un sistema financiero débil dificulta la ejecución de la política monetaria, ya que la transmisión y efectividad de esta dependen del buen funcionamiento de aquel. A su vez, el adecuado manejo de la política monetaria contribuye a la estabilidad macroeconómica, lo que facilita el cumplimiento del objetivo de estabilidad financiera.

³ Al respecto, véase: Araya y Lyon. Análisis del mandato del Banco Central a la luz de su evolución histórica y la experiencia comparada. Revista de Derecho Económico, U. de Chile, 2021.

13. Con todo, es importante recordar que este objetivo de estabilidad es compartido con otras instituciones del Estado que tienen un rol en esta materia, asignado por sus respectivos marcos jurídicos, como son la Comisión para el Mercado Financiero, el Consejo de Estabilidad Financiera, la Superintendencia de Pensiones y el Ministerio de Hacienda; entre las cuales existen mecanismos de coordinación y comunicación permanentes.

b. Empleo

14. Respecto al concepto de “empleo”, cabe recordar que el mercado laboral juega un rol central en el funcionamiento de la economía y para la política monetaria. En el corto plazo, la manera en que este mercado responda a shocks, y la forma en que se ajuste el empleo y los salarios, serán claves para el comportamiento de variables como la actividad, el consumo y los precios. En el largo plazo, el mercado laboral tiene un papel fundamental en el crecimiento tendencial, tanto por la evolución del factor trabajo como por su contribución al crecimiento de la productividad. Por ello, se considera necesariamente dentro del marco analítico de la política monetaria y ésta juega un rol estabilizador que permite suavizar el impacto de las fluctuaciones cíclicas.
15. A modo de ejemplo, un shock negativo que deprime la actividad y el empleo conlleva tasas de inflación por debajo de la meta, en razón de lo cual la política monetaria acomoda el ciclo con una rebaja en la tasa de interés de política monetaria, en el actual marco de metas de inflación. Por el contrario, en un ciclo expansivo es preciso reducir el exceso de demanda lo que conlleva ajustes en el mercado laboral, conduciendo a la economía nuevamente hacia su trayectoria de tendencia y estabilizando el ciclo macroeconómico. En ese sentido, las decisiones de política monetaria han considerado consistentemente la evolución del mercado laboral y del empleo en el cumplimiento de su mandato de estabilidad de precios.
16. Con todo, es importante mencionar que, en el largo plazo, la política monetaria determina la inflación y otras variables nominales, pero no puede influir sistemáticamente en las variables reales como el empleo. Más aún en cuanto ella dependerá de un conjunto de políticas que son resorte de otras autoridades. En ese sentido, la mayor contribución del BCCh a tener un mercado laboral fuerte es proveer un entorno de inflación baja y estable.
17. Por otra parte, en relación con este aspecto, se observa que la enmienda utiliza el concepto de “*pleno empleo*”. Si bien es cierto que hay algunos países que incorporan el empleo dentro de los aspectos a considerar por su banco central, no es habitual que se consagre como un objetivo de “pleno empleo” para la banca central, sino que este último corresponde más bien a un objetivo de política pública del Estado (o Unión de Estados) en su conjunto que debe ser considerado por la autoridad monetaria⁴. También hay marcos jurídicos que aluden al “máximo

⁴ Este es el caso del Banco Central Europeo y el Sistema Europeo de Bancos Central, de acuerdo con el artículo 127 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en relación con el artículo 3º del mismo cuerpo normativo.

empleo sostenible”, pero aun en el caso de los países que lo consideran, existen importantes precisiones emanadas de las propias autoridades encargadas de su aplicación.

Por ejemplo, en el caso de Nueva Zelanda, el documento de política pública que se refiere a este aspecto⁵ señala que, respecto del apoyo al máximo de empleo sostenible, deben considerarse un amplio rango de indicadores para determinar cuál es el máximo nivel sustentable en esta materia. En este documento se reconoce, en forma expresa, que esto depende en su mayoría de factores no monetarios que afectan la estructura de la economía; y, a través de la determinación de los objetivos operacionales de la política monetaria, se advierte que el Banco podrá influir en el empleo en la medida en que se lo permita su rol de formulación de la política monetaria, puesto que con las facultades y atribuciones que ostenta es incapaz de atender a la obtención del máximo nivel sostenible de empleo.

A su vez, en el caso de los EE.UU., la declaración más reciente del Banco de la Reserva Federal de ese país, que contiene su estrategia de política monetaria, correspondiente a enero de 2021, describe, en lo que atañe al objetivo de máximo empleo, las razones por las cuales es compleja su estimación y no procede aplicar a su respecto metas fijas para determinar su logro. Puesto que es una meta con una base amplia e inclusiva, no directamente medible y que varía a través del tiempo debido a factores mayoritariamente no monetarios que afectan la estructura y dinámicas del mercado laboral. Consecuentemente, no sería apropiado especificar una meta fija de empleo. La misma declaración advierte que las decisiones de política del Comité de Mercado Abierto de la FED deben ser informadas por análisis de las deficiencias del nivel de empleo de su nivel máximo, reconociendo que dichos análisis, que consideran un amplio rango de indicadores, son necesariamente inciertos y sujetos a revisión.

c. Cuidado del Medio Ambiente y patrimonio natural

18. En lo referente al medioambiente, hoy resulta innegable que los efectos de su deterioro en el tiempo pueden tener un impacto relevante sobre la economía a través de múltiples mecanismos directos e indirectos. En efecto, las distintas dimensiones y manifestaciones de las variables ambientales (como el clima, la biodiversidad, el impacto en los ecosistemas, etc.), y la manera en que éstas evolucionen, puede tener efectos significativos sobre la vida de las personas, la economía, el empleo o los precios. Ello implica que estos mecanismos deben ser considerados de manera analítica y cuantitativa en el proceso de evaluación, proyección y toma de decisiones de los distintos estamentos y organismos, lo que ha motivado el desarrollo reciente de una agenda de investigación y modelación del impacto económico de los factores medioambientales por parte del BCCh. Sin embargo, por sus propias características e instrumental, la política monetaria no tiene capacidad para incidir de manera relevante en el cuidado de medioambiente y el patrimonio natural, ni el corto ni en el largo plazo.

⁵ Remit for the Monetary Policy Committee, marzo de 2021.

Por su parte, los riesgos ambientales, físicos y de transición, conllevan externalidades que pueden no estar siendo consideradas por el mercado, por lo están siendo incluidos en nuestros análisis de estabilidad financiera, dentro de la revisión precisamente de las vulnerabilidades y riesgos a que está expuesto el sistema financiero. Atendiendo a ello, estamos desarrollando una agenda de investigación y trabajo en dicha línea por parte del Banco, en cooperación y coordinación con otras autoridades supervisoras y reguladores del sistema financiero chileno⁶.

d. Diversificación Productiva

19. Por su parte, se observa que la “*diversificación productiva*” no se encuentra dentro de los roles que cumple la banca central, toda vez que una de las características principales de la política monetaria es que es de aplicación general, por lo que en el desempeño de su mandato difícilmente podría incorporar discriminaciones positivas ni negativas respecto de determinados sectores económicos. En este sentido, la diversificación de la matriz productiva no es una materia que corresponda llevar a cabo a los bancos centrales, sino que se encuentra asociada a la política económica que impulse el gobierno a través de su agenda legislativa, y las autoridades encargadas del fomento productivo, tales como el Ministerio de Economía, Corfo, Sercotec, entre otras.

e. Referencia a “cualquier otra materia que su Consejo fundadamente determine”.

20. Hasta donde tenemos conocimiento, en la experiencia comparada no existen casos de bancos centrales que puedan considerar “cualquier otra materia que su Consejo fundadamente determine”. Ello implicaría extender el quehacer del Banco a materias no definidas por la ley, y conlleva el riesgo de que una mayoría circunstancial del Consejo decida por sí y ante sí, aunque lo haga de manera fundada, hacerse cargo de materias que excedan el mandato de esta institución.
21. En cuanto al numeral 3 del artículo 179 bis, que señala que la ley establecerá las instancias de coordinación entre el Banco Central y el Gobierno, para un adecuado cumplimiento de lo prescrito en los incisos anteriores. Al respecto, conviene recordar que la LOC vigente ya se encarga de establecer diversas instancias de coordinación, principalmente a través del derecho que se le otorga al Ministro de Hacienda para asistir con derecho a voz a todas las sesiones del Consejo del Banco, y mediante el ejercicio de una serie de otras atribuciones. Pero junto con eso, estimamos que incluir esta mención aquí, vinculando la regulación de instancias de

⁶ Acorde a esto, el Banco dedicó un capítulo especial de unos de sus recientes Informes de Estabilidad Financiera al tema del cambio climático y sus posibles consecuencias para el sistema financiero. En él se destacó la importancia de incorporar esta variable en los análisis de riesgo de inversionistas y proveedores de crédito. Asimismo, el Banco ha iniciado estudios sobre la medición de estadísticas sobre capital natural a su informe de cuentas nacionales. Además, participa prestando asesoría técnica en el Comité de Capital Natural en conjunto con otros organismos del Estado, así como en el Comité Preparatorio para el Sistema de Clasificación de Actividades Económicas Medioambientalmente Sostenibles, que busca elaborar los elementos estructurales de una Taxonomía Verde.

coordinación con el adecuado cumplimiento de lo dispuesto en este artículo, podría dar a entender que el Gobierno tendrá incidencia en la determinación de elementos adicionales al mandato del Banco, si así lo determina la ley. Ello, además, en materias del ámbito de políticas públicas que van más allá del objetivo fundamental de la banca central, lo que podría terminar menoscabando su autonomía y carácter técnico.

22. Por último, no puedo dejar de observar la ubicación propuesta para este artículo 179 bis, esto es, antes que el artículo 180 que define las funciones del Banco. La experiencia comparada es clara en el sentido que los bancos centrales deben siempre priorizar la consecución de sus objetivos primarios, esto es, la estabilidad de precios y el normal funcionamiento de los pagos. Especialmente considerando que ellos son los fines que se pueden exigir y medir de acuerdo con las herramientas y facultades legales con que cuenta la banca central. Por ende, la consideración de cualquier otro elemento adicional debiera quedar siempre claramente subordinada al cumplimiento de ese mandato central.
23. En este sentido, creemos que el mandato asignado al Banco Central por el texto aprobado en general es adecuado, ya que incorpora las dos funciones esenciales que están presentes en todos los casos comparados, mediante las cuales estas instituciones contribuyen al bienestar general. Esta formulación tiene la virtud de que no introduce conflictos de interés ni entre objetivos, ni con otras instituciones públicas, por lo que valoramos que la Comisión Experta haya decidido elevarlo a rango constitucional en el artículo 180.
24. En este contexto, si la Comisión Experta determina que de todas maneras es necesario que el Banco Central considere algunos elementos adicionales, sería muy importante que, tal como ocurre en el derecho comparado, exista una clara jerarquización o priorización de los objetivos fundamentales que conforman el mandato de la banca central. Como, asimismo, que la lista de esos aspectos adicionales incluya solamente aquellos respecto de los cuales existe un mayor consenso a nivel internacional acerca de la conveniencia de ser considerados. Un mandato complejo y no jerarquizado dificulta además la evaluación continua y transparente aconsejable para un órgano autónomo.

A nuestro entender, estos criterios se cumplirían si, en lugar de intercalar un nuevo artículo 179 bis, se agrega un nuevo numeral 3 al artículo 180, mediante el cual se declare que *el Banco, al adoptar sus decisiones de política monetaria, deberá considerar los factores y efectos relativos a empleo, actividad económica y medioambiente.*

III. Consideraciones Finales

25. Por último, nos permitimos mencionar otros dos aspectos contenidos en la norma aprobada en general y que estimamos comentar como complemento a las menciones previas.

26. En primer lugar, cabe tener presente que el artículo 3º, inciso segundo, de la LOC del Banco dispone que las atribuciones de este, para efectos de la consecución de su objeto, “*serán la regulación de la cantidad de dinero y de crédito en circulación, la ejecución de las operaciones de crédito y cambios internacionales, como, asimismo, la dictación de normas en materia monetaria, crediticia, financiera y de cambios internacionales.*” Por su parte, la propuesta constitucional, en el numeral 2 del artículo 180⁷, señala que “*el Banco podrá regular la cantidad de dinero y de crédito en circulación, la ejecución de operaciones de crédito y cambios internacionales, y dictar normas generales en materia monetaria, crediticia, financiera y de cambios internacionales*”.

Si bien, se trata de una redacción similar, al cambiarse “*las atribuciones del Banco*” por “*el Banco podrá*” seguido de “*regular la cantidad de*”, y “*la ejecución de operaciones...*”, se altera el sentido de la norma, quedando como si fuera una facultad de *regular la ejecución* de tales operaciones, en lugar de poder *ejecutarlas* directamente, que es una atribución que los bancos centrales requieren para poder implementar su política monetaria, por lo que sería aconsejable adecuar la redacción de esta disposición, en línea con lo que actualmente establece el artículo precitado de la LOC.

27. Adicionalmente, cabe mencionar que el artículo 185, al tratar las causales de remoción de los Consejeros, consolida aquellas descritas en los artículos 15 y 17 de la LOC. Sin embargo, en esa consolidación se omiten algunos elementos que forman parte de una de las causales de remoción del Presidente y Consejeros, a saber que la actuación que configure un grave y manifiesto incumplimiento de los objetivos de la institución “*sea la causa principal y directa de un daño significativo a la economía del país*”, de manera que la destitución se funde en la existencia de un incumplimiento sustantivo, esto es, que tenga una implicancia material efectiva que la justifique.

Asimismo, se estima que sería conveniente agregar una remisión a la ley institucional para efectos de la regulación de otros aspectos procedimentales que actualmente se encuentran contenidos en la LOC vigente, como los referidos al nombramiento de los reemplazantes, entre otras consideraciones. Conforme a lo anterior, se podría incorporar en este artículo una frase para que la ley institucional pueda regular los demás aspectos relativos a los procesos de remoción.

28. Concluyo esta exposición agradeciendo nuevamente la invitación a participar de esta instancia, y esperando que las reflexiones y sugerencias colaborativas planteadas el día de hoy resulten de utilidad al trabajo de la Subcomisión y del Pleno de la Comisión Experta.

Muchas gracias.

⁷ “2. Para estos efectos, el Banco podrá regular la cantidad de dinero y de crédito en circulación, la ejecución de operaciones de crédito y cambios internacionales, y dictar normas generales en materia monetaria, crediticia, financiera y de cambios internacionales.”