

Presentación del Banco Central de Chile
ante la Comisión de Función Jurisdiccional y Órganos Autónomos
del Consejo Constitucional

Proceso Constitucional 2023

Rosanna Costa

Presidenta, Banco Central de Chile

9 de agosto de 2023

Introducción

1. Muy buenos días. En esta oportunidad, presentaré nuestras reflexiones sobre las enmiendas ingresadas por los señores Consejeros Constitucionales, y quedamos disponibles para responder las consultas que la Comisión desee formularnos.

Quisiera destacar que, tal como señalamos en nuestra presentación anterior, estimamos que en lo referido al Capítulo XII sobre Banco Central, el anteproyecto en estudio dota a la institución de un marco jurídico que preserva adecuadamente su autonomía y carácter técnico, fijándole un mandato claro centrado en el control de la inflación y el normal funcionamiento del sistema de pagos. Ello mediante la inclusión en el texto constitucional de elementos que son clave para estos efectos, y habida cuenta de la lectura que los propios Comisionados y Consejeros han hecho respecto de ellos mediante las intervenciones realizadas tanto en esta Comisión como ante la Comisión de Expertos, en donde ha quedado claro que la autonomía y el carácter técnico son los criterios rectores de la regulación del Banco para el logro de su misión, y en ese sentido se han debatido y aprobado las distintas disposiciones del Capítulo XII.

2. Por su parte, respecto de las enmiendas ingresadas por integrantes del Consejo, valoramos que ellas introducen modificaciones puntuales al texto, reconociendo con ello la importancia de la consagración constitucional del Banco, su autonomía, carácter técnico y aspectos esenciales de su institucionalidad. Con todo, si bien tales enmiendas son acotadas, versan sobre elementos centrales de la institución. Incluso algunas de ellas pueden poner en riesgo la autonomía del Banco, o bien generar efectos indeseados para el adecuado cumplimiento de sus funciones, como señalaré a continuación.

1. Comentarios a las enmiendas que modifican el artículo 194 del anteproyecto

a) *Enmienda relativa al inciso primero*

3. El inciso primero del artículo 194 establece el objeto o mandato del Banco Central de Chile, texto que lo define como:

“(...) velar por la estabilidad de los precios y el normal funcionamiento de los pagos internos y externos”¹.

4. Al respecto, cabe recordar que el texto constitucional vigente no define al mandato del Banco Central, sino que éste se encuentra prescrito en el artículo 3° de la Ley Orgánica del Banco², que lo define como “la estabilidad de la moneda y el normal funcionamiento de los pagos internos y externos”. En este sentido, la enmienda en comento buscaría mantener la definición legal vigente, reemplazando el concepto de “estabilidad de precios” por el de “estabilidad de la moneda”.
5. Tal como señalamos en nuestra presentación anterior, el reemplazo de la referencia a la “moneda” por “precios” se encuentra alineado con el contexto comparado, donde se aprecia que las legislaciones modernas han utilizado más este último concepto, toda vez que reflejaría mejor el objetivo de control inflacionario que se mide a través de la variación en el precio de los bienes y servicios que conforman la canasta del IPC (que corresponde precisamente a la sigla de “Índice de Precios al Consumidor”). En cualquier caso, el objetivo que se busca es clarificar que el mandato del Banco Central consiste en controlar la inflación.

b) Enmienda relativa al inciso tercero

6. Mediante este inciso se exige al Banco ejercer sus funciones y atribuciones buscando resguardar el cumplimiento de los objetivos de estabilidad de precios y normal funcionamiento de los pagos internos y externos, *sin perjuicio de considerar también los efectos de la política monetaria en la actividad económica y el empleo*. Al respecto, estimamos que esta disposición deja en claro que el mandato primordial del Banco es el control de la inflación y la estabilidad del sistema de pagos, lo que no obsta que al ejercer sus funciones y facultades tome en consideración los efectos de la política monetaria en las variables de actividad económica y el empleo, que es algo que todos los bancos centrales, incluido el chileno, hacen efectivamente al conducir la política monetaria.
7. Al respecto, hemos hecho presente que el BCCh conduce la política monetaria buscando suavizar el ciclo económico, de manera que la evolución de la actividad y el empleo sea coherente con las capacidades de la economía. En este sentido, el esquema de metas de inflación adoptado por el Banco se basa en el compromiso con la estabilidad de precios dentro del horizonte de política monetaria, lo que se traduce en que el Banco no busca lograr la convergencia inflacionaria de manera mecánica e inmediata, sino que en un plazo de 2 años, precisamente para evitar impactos más severos en la actividad y el empleo producto de los ajustes en la tasa de interés. Con ello se busca anclar las expectativas en ese horizonte de tiempo, de manera que los agentes económicos adopten sus decisiones de ahorro, inversión y consumo considerando una fluctuación suave y sostenible del ciclo económico. En ese sentido, la mayor contribución del BCCh a tener un mercado laboral fuerte y una economía activa es proveer un entorno de inflación baja y estable.

¹ Sobre este punto, vale la pena recordar que la estabilidad de la moneda o de los precios dice relación con el control de la inflación, mientras que el normal funcionamiento de los pagos internos y externos implica la contribución a la estabilidad financiera del país.

² Ley N° 18.840 Orgánica Constitucional del Banco Central de Chile (LOC)

8. A nuestro entender, estos puntos han quedado debidamente consignados a través de la discusión constitucional, tanto por la evidencia aportada por el Banco como por diversas intervenciones de Comisionados Expertos y Consejeros, en el sentido de aclarar que el mandato del Banco Central no es otro que el control inflacionario y velar por el normal funcionamiento del sistema de pagos. Por lo tanto, bajo dicho entendimiento es que no vemos un riesgo para el cumplimiento del mandato central del Banco, ya sea que se decida mantener o no el inciso en comento dentro el texto definitivo del proyecto que será sometido a votación ciudadana.

c) *Enmienda que introduce un nuevo inciso cuarto*³

9. Esta enmienda propone agregar un inciso cuarto nuevo, al artículo 194, que señala:

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

10. Al respecto, cabe recordar que el artículo 194 define el mandato del Banco, agregando las atribuciones con que contará para cumplirlo, así como la exigencia comentada anteriormente de considerar los efectos de la política monetaria en la actividad económica y el empleo. En este contexto, la enmienda en comento permitiría a la ley establecer instancias de coordinación con el Gobierno para definir materias directamente relacionadas con la ejecución del mandato del Banco, sus atribuciones y consideraciones adicionales.

11. En este sentido, la autonomía orgánica del Banco para cumplir sus funciones se vería afectada, en la medida que éstas dejaran de ser privativas de su control y pasaran a quedar supeditadas o subordinadas a la intervención del Gobierno de turno. Tal como detallamos en nuestra exposición anterior, la falta de una de las esferas o ámbitos de la autonomía -a saber, orgánica, funcional y financiera- puede erosionar la efectividad de la autonomía para el cumplimiento de la misión del Banco.

12. Ahora bien, es importante resaltar que la coordinación entre las autoridades a cargo de la política fiscal y la política monetaria es necesaria para el debido cumplimiento de sus respectivas funciones, lo que actualmente se encuentra debidamente recogido en el artículo 6° de la Ley Orgánica Constitucional que rige al BCCh, conforme al cual, el Consejo, al adoptar sus acuerdos debe tener presente la orientación general de la política económica del Gobierno, y que es complementado por diversas normas de la misma LOC que establecen instancias de coordinación con el Ejecutivo a través del ministro de Hacienda, entre las cuales cabe destacar los artículos 19, 27, 37, 38, 47, 50 y 80, entre otras, de dicho cuerpo legal.

13. La norma del artículo 6° de la LOC citada es elevada a rango constitucional en el inciso 2 del artículo 196 del anteproyecto propuesto por la Comisión Experta, con lo cual ya se está recogiendo a nivel de la Carta Fundamental dicho principio, en los términos planteados por el Banco Central en sus presentaciones anteriores en el marco de este proceso.

³ La enmienda propone agregar un numeral cuarto, nuevo, que señala” La ley institucional respectiva establecerá instancias de coordinación entre el Banco Central y el Gobierno, para un adecuado cumplimiento de lo prescrito en los incisos anteriores.”

2. Comentarios a enmienda que modifica el artículo 195 del anteproyecto

14. Esta enmienda propone eliminar el inciso 2 del artículo 195, que autoriza al Banco para que, en situaciones excepcionales y transitorias, en las que así lo requiera la preservación del normal funcionamiento de los pagos internos y externos, pueda comprar durante un período determinado y vender, en el mercado secundario abierto, instrumentos de deuda emitidos por el Fisco, de conformidad a lo establecido en la ley institucional.
15. Esta norma es idéntica a la que se encuentra actualmente en el inciso segundo del artículo 109 de la Constitución vigente, el que fue introducido mediante reforma constitucional incorporada por la Ley N° 21.253, de agosto de 2020, cuyo texto fue propuesto por el Gobierno anterior, contando con la visión favorable de la unanimidad del Consejo del BCCh, y que fue aprobada por una mayoría muy amplia y transversal tanto en la Cámara de Diputadas y Diputados, como en el Senado. Se trata de la única reforma realizada al Capítulo XIII de la Carta Fundamental sobre Banco Central.
16. Esta facultad fue introducida en el contexto de la pandemia, y su objetivo es brindar al BCCh una herramienta que permita proveer de liquidez al mercado financiero en situaciones muy excepcionales de estrés financiero. La sola posibilidad de que el Banco cuente con esta atribución opera como un seguro o mecanismo de estabilización del mercado financiero.
17. Esta atribución no representa una forma de financiamiento fiscal, el cual queda expresamente prohibido en el inciso primero del texto propuesto. Al respecto es importante señalar que no se debe confundir esta atribución con el financiamiento de gasto público a través del otorgamiento de créditos o la adquisición de bonos fiscales en el mercado primario. En cambio, lo que esta facultad permite, siempre en situaciones excepcionales y transitorias, es que el Banco pueda comprar instrumentos de deuda fiscal en el mercado secundario abierto, es decir, instrumentos que se encuentran en poder de instituciones financieras.

Cabe destacar que estas operaciones se llevan a cabo en subastas públicas transparentes, a precios de mercado. Por su parte, el Banco Central deberá vender posteriormente estos instrumentos, una vez que las condiciones del mercado han retornado a la normalidad, conforme detallaré a continuación.

18. Para ejercer esta atribución, deben cumplirse las siguientes condiciones establecidas en el artículo 27⁴ de la Ley Orgánica Constitucional del Banco:
 - i. Deben existir circunstancias excepcionales y transitorias, es decir, fuera del funcionamiento regular del mercado y que sean acotadas en el tiempo.
 - ii. En las que así lo requiera el normal funcionamiento de los pagos internos y externos, es decir, cuando la estabilidad financiera se encuentre en peligro.

⁴ Modificado por la Ley N° 21.265, que fue tramitada en el Congreso conjuntamente con la reforma constitucional introducida por la Ley N° 21.253.

- iii. Determinadas por el Consejo del Banco por acuerdo fundado, adoptado con el voto favorable de al menos 4 Consejeros.
 - iv. El Banco deberá invitar especialmente al Ministro de Hacienda a la sesión en que se adopte el acuerdo.
 - v. La compra de deuda fiscal (bonos soberanos) solo puede tener lugar en el mercado secundario formal. Los participantes del mercado secundario formal en nuestro país son instituciones financieras autorizadas a participar del mismo conforme a la ley.
 - vi. Por su parte, la venta de estos instrumentos se realizará por el Banco en el mercado abierto, en la oportunidad y de acuerdo a los términos y condiciones que el Consejo determine.
19. Sin perjuicio de estar vigente desde 2020, esta atribución no ha sido utilizada en nuestro país. Sin embargo, las economías no son inmunes a las crisis financieras por lo que, como ya mencioné, el solo contar con esta herramienta desempeña un rol estabilizador que otorga mayor resiliencia al mercado financiero. En este sentido, derogar esta facultad implicaría privar al BCCh de una herramienta necesaria para hacer frente a situaciones de tensión financiera, de allí la importancia de preservarla.
20. En caso que se quisiera robustecer el carácter excepcional y transitorio de esta atribución, podría evaluarse elevar a rango constitucional la exigencia de que para su activación se requiere acuerdo fundado del Consejo del Banco, adoptado con el voto favorable de al menos cuatro Consejeros. Al momento de aprobarse la reforma constitucional este requisito se estableció con rango legal habida cuenta que la Constitución vigente no se refería al Consejo, pero dado que el anteproyecto lo consagra expresamente sería perfectamente viable y armónico incluir esta exigencia a nivel constitucional.
21. En la experiencia comparada esta atribución es empleada por razones de estabilidad financiera y de política monetaria. En el caso de Chile su uso se circunscribió exclusivamente al contexto específico de situaciones en que esté en riesgo la estabilidad financiera, uno de los mandatos del BCCh. Algunos ejemplos de países tanto desarrollados como emergentes que cuentan con esta facultad son Estados Unidos, Eurozona, Reino Unido, Japón, Australia, Israel, Corea del Sur, Suecia, Polonia, Brasil, México, Hungría, Colombia, Croacia, Filipinas, entre otros.

Comentarios finales

22. Concluyo esta exposición reiterando nuestro agradecimiento por la invitación a participar en esta sesión, así como el respeto del Banco a la autonomía del Consejo y demás órganos del Proceso Constitucional para desempeñar sus funciones.
23. Espero que las reflexiones planteadas el día de hoy resulten de utilidad al trabajo de la Comisión y del Pleno del Consejo, y estoy a su disposición para responder las preguntas o comentarios que puedan tener.

Muchas gracias.