



Consagración constitucional del Banco Central de Chile

Rosanna Costa
Presidenta del Banco Central de Chile

Presentación ante la Comisión Experta | 20 marzo 2023

Presentación a la Comisión Experta

- **El punto de Partida:** Base N° 8 de las Bases Institucionales y Fundamentales definidas por el artículo 154 de la Constitución
 - “Chile consagra constitucionalmente, entre otros, los siguientes órganos autónomos: **Banco Central**, Justicia Electoral, Ministerio Público y Contraloría General de la República”
-
- Dos ideas relevantes para el trabajo de la Comisión:
 - ¿Por qué la mayoría de los bancos centrales modernos son autónomos?
 - ¿Qué elemento debe tener una constitución para que dicha autonomía sea efectiva?

Antecedentes: ¿Qué hace un banco central?

- Mantener la inflación baja y estable
 - Utiliza para ello como principal instrumento la Tasa de Política Monetaria (TPM).
 - Hay diversos canales de transmisión entre la TPM y la inflación que deben ser calibrados.
- Velar por el normal funcionamiento de los pagos
 - Se relaciona directamente con la preservación de la **estabilidad del sistema financiero**.
 - El rol del que tiene el Banco Central en preservar la estabilidad financiera está reconocido en diversas disposiciones de su LOC y otros cuerpos legales como la Ley General de Bancos y la Ley 20.789 que establece el Consejo de Estabilidad Financiera.
 - La estabilidad financiera en términos más generales, es una tarea compartida con otras instituciones como la Comisión para el Mercado Financiero y la Superintendencia de Pensiones que integran el Consejo de Estabilidad Financiera liderado por el Ministro de Hacienda.

Antecedentes: ¿Cómo operan los bancos centrales?

- Para llevar adelante su labor, los bancos centrales están dotados de una serie de atribuciones relacionadas con la emisión de la cantidad de dinero en circulación y con la regulación del crédito.
- En nuestro caso, estas atribuciones están contenidas en el artículo 34 de la LOC, la que además limita parte importante de las acciones del Banco al sector bancario.
- En la actualidad se ha ido haciendo necesario expandir el ámbito de acción de la autoridad monetaria, modificaciones que se están estudiando en el marco de la llamada “La ley de resiliencia”.
- Otro elemento clave es si la supervisión bancaria está o no dentro del BC.

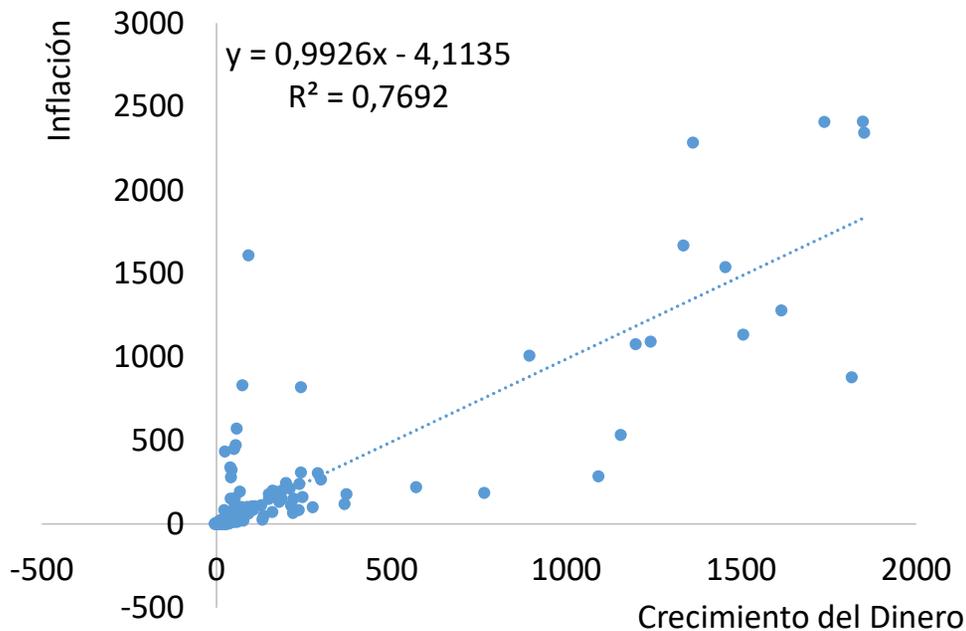
¿De dónde proviene la necesidad de ser autónomo?

- El valor nominal de un billete o moneda es considerablemente mayor que el costo de emitirlo o acuñarlo. Esto es el llamado señoreaje.
- La capacidad de crear dinero puede usarse para estabilizar el ciclo económico o puede ser un instrumento que de un acceso aparente a una fuente de financiamiento por parte de los gobiernos.
- Si la creación de dinero excede el monto de dinero asociado a las necesidades del país, se termina por generar inflación, que no es otra cosa que una forma indirecta, ineficiente y regresiva de cobrar impuestos.
- En el caso de Chile, la prohibición de financiamiento fiscal está contenida en el artículo 109 de la Constitución vigente y ha sido un efectivo y eficaz mecanismo para preservar la autonomía.

¿De dónde proviene la necesidad de ser autónomo?

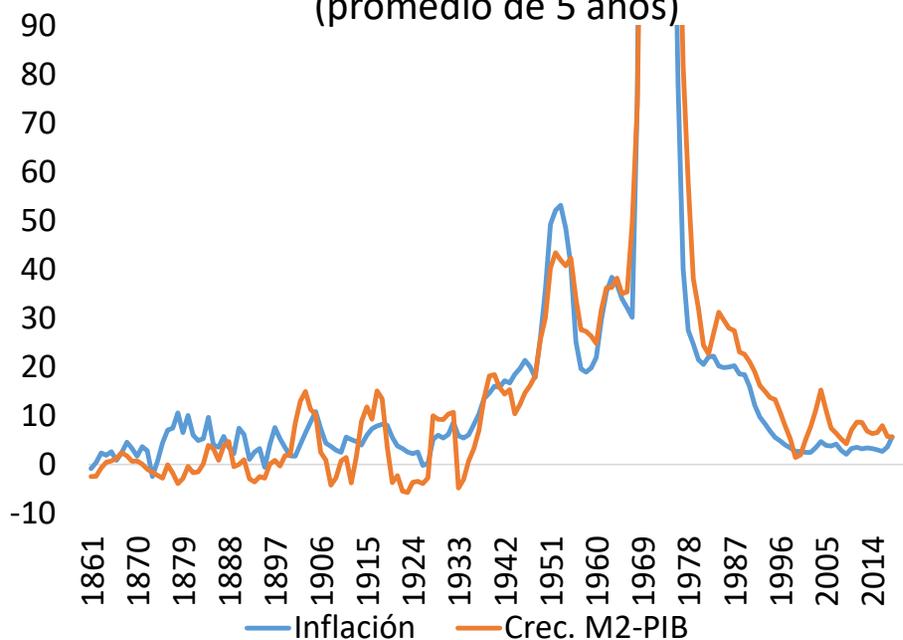
Desafortunadamente este tipo de comportamiento no es ajeno a nuestra historia ni a la de muchos otros países.

Inflación y crecimiento del dinero (prom. móvil 5 años 1961/20, 27 países)



Fuente: WDI, Banco Mundial

Inflación y agregados monetarios (promedio de 5 años)



Fuente: EH ClioLab UC y BCCh.

¿De dónde proviene la necesidad de ser autónomo?

- La monetización de los déficits fiscales, esto es, financiar el exceso de gasto con emisión de dinero, no es la única tentación asociada a la creación de dinero.
- Los bancos centrales están dotados de instrumentos que les permiten afectar las condiciones financieras de la economía y con esto la actividad y el empleo. Por qué, entonces, no bajar las tasas y disminuir el desempleo y aumentar el consumo lo máximo posible.
- Usar la política monetaria para estimular la economía más allá de su potencial termina siempre en una autoderrota, ya que la economía no se puede llevar de manera persistente por sobre su potencial e intentarlo termina por generar mayor inflación.
- Este problema se conoce en la literatura como *inconsistencia temporal*.

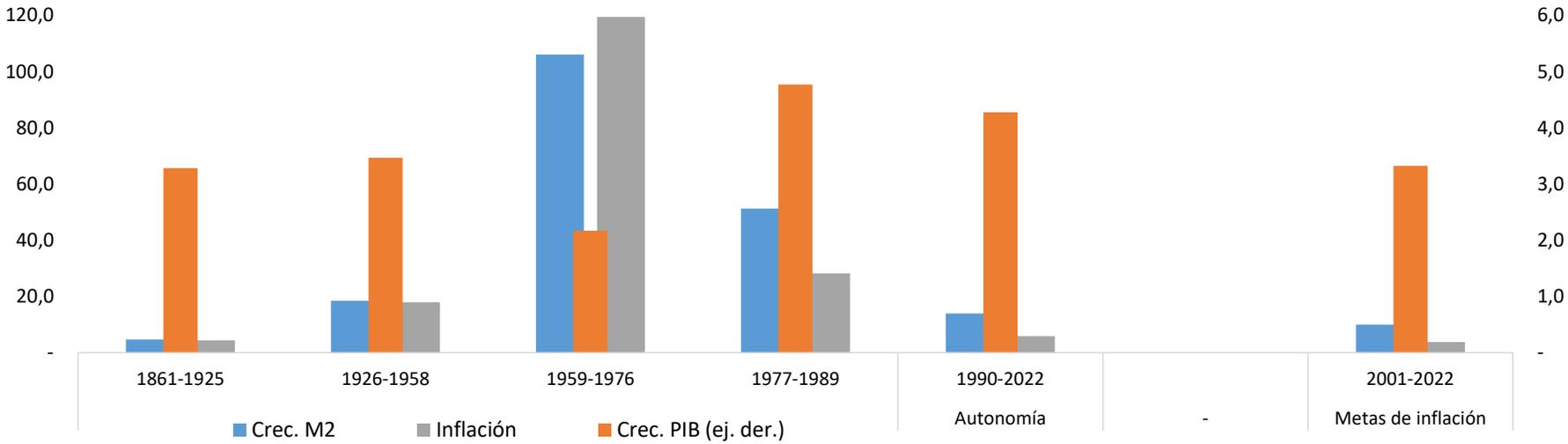
¿De dónde proviene la necesidad de ser autónomo?

- Durante la historia se han usado distintas alternativas institucionales para mitigar este conflicto, las que suponen introducir alguna restricción a la emisión de dinero
- El ejemplo clásico es el patrón oro, un esquema donde solo se puede emitir dinero en la medida que haya una cantidad de oro que lo respalde. Otra forma común de controlar la emisión han sido los regímenes de tipo de cambio fijo.
- Si bien estos modelos restringían la capacidad del BC de emitir dinero, no resolvían otros problemas, lo cual derivó que casi siempre terminaran en crisis cambiarias
- A fines de los 80 y principio de los noventa el problema se enfocó con una nueva perspectiva. La idea era no limitar la creación de dinero, sino cambiar los incentivos
- En este sentido, la autonomía no se debe entender como un fin en sí mismo, sino un medio para evitar un uso inadecuado de los instrumentos de política monetaria y, sobre todo, para entregar la necesaria confianza y credibilidad a todos los actores económicos de que los objetivos del banco central no serán subordinados.

¿De dónde proviene la necesidad de ser autónomo?

- Esta discusión conceptual respecto a las ventajas de contar con un banco central autónomo se ve apoyada por la evidencia empírica recogida en una vasta literatura.
- Para el caso de Chile la evidencia también es clara. A partir de comienzos de los 90, el país vivió un proceso desinflacionario hasta converger en 2001 a la meta de inflación de 3%, sin un costo evidente en materia de crecimiento económico o empleo.

Inflación, Crecimiento y Dinero en Chile



Fuente: EH ClioLab UC y BCCh.

¿Cuáles son las esferas de autonomía?

- Autonomía Funcional
 - Se le asignan competencias, funciones y atribuciones privativas.
- Autonomía Orgánica
 - No recibe instrucciones, ni está sujeto a la dependencia jerárquica, de otros órganos constitucionales.
- Autonomía Financiera
 - Su marco legal lo dota de patrimonio propio.
 - No recibe financiamiento fiscal, decide libremente la administración de su patrimonio y tiene mecanismos de auditoría y rendición de cuentas propios.
 - Se justifica porque para cumplir sus objetivos el Banco Central debe contar con la capacidad y flexibilidad necesaria para gestionar su propio balance.

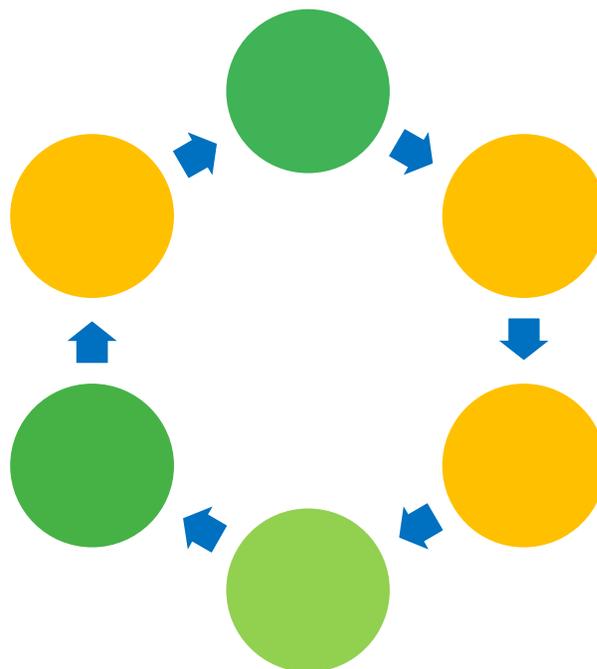
Autonomía no supone ausencia de coordinación

- La actual Ley Orgánica del BCCh establece diversas instancias de coordinación con el Ejecutivo:
 - a) El Consejo, al adoptar sus acuerdos, debe tener presente la orientación general de la política económica del Gobierno (art. 6 LOC).
 - b) El Banco debe informar al Presidente de la República y al Senado respecto de las políticas y normas generales que dicte en el ejercicio de sus atribuciones (art. 4 LOC).
 - c) Debe asesorar al Presidente de la República, cuando éste lo solicite, en todas aquellas materias que digan relación con sus funciones (art. 4 LOC).
 - d) El Ministro de Hacienda puede asistir a todas las sesiones del Consejo con derecho a voz, puede proponer al Consejo la adopción de determinados acuerdos y tiene derecho de suspender la aplicación de cualquier acuerdo hasta por 15 días (art. 19 LOC). Además, tiene facultad de veto sobre restricciones en materia de operaciones de cambios internacionales (art. 50 LOC).
 - e) El Banco actúa como Agente Fiscal en la colocación de la deuda del Fisco y gestión de fondos soberanos.

¿Qué se requiere para que la autonomía sea 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.

Restricciones y Obligaciones

- **Prohibición de Financiamiento Fiscal:** La prohibición de financiamiento fiscal contenida en el artículo 109 de la Constitución vigente ha sido un efectivo y eficaz mecanismo para preservar la autonomía del Banco.
- **Prohibición de Instrumentos del Fisco, salvo excepción en casos calificados:** La reforma de 2020 al art. 109 de la Constitución permite al BCCCh, en circunstancias excepcionales y transitorias, por motivos de Estabilidad Financiera.
- **Obligación de efectuar operaciones sólo con instituciones financieras.**
- **Obligación de no discriminar.**

Gobernanza: Designación y duración de los Consejeros

- Los bancos centrales requieren un gobierno corporativo robusto, integrado por personas designadas por sus méritos profesionales y en forma aislada del ciclo político electoral.
- El actual sistema de designación de los Consejeros cada 2 años y por un plazo de 10 años se encuentra en línea con los criterios expuestos.
- Con este fin se considera una renovación por parcialidades individuales y diferida en el tiempo.
- En el contexto comparado los mecanismos de acusación constitucional no se consideran idóneos para las autoridades de los bancos centrales. Ello se ve refrendado por la amplísima mayoría de países.

Gobernanza: Remoción y responsabilidad de los Consejeros

- En el caso chileno, existen distintas causales, claras y objetivas, y procedimientos que consideran la intervención de distintos poderes del Estado para la remoción de los Consejeros, los que se encuentran establecidos en la LOC.
 - Dichos procedimientos se caracterizan porque la facultad de requerir la remoción radica en el Presidente de la República, máxima autoridad responsable del buen funcionamiento del Estado.
- A lo anterior, se suman los mecanismos que establece la LOC para resguardar su responsabilidad:
 - Reglas de publicidad y *accountability*.
 - Mecanismos de control interno y externo de las actuaciones del Banco.
 - Sujeción a normas de transparencia, probidad y acceso a la información al público.

Gobernanza: el número de Consejeros

- En la doctrina comparada no existe un estándar para el número de miembros del Consejo.
- Sin embargo, hay una correlación entre las funciones asignadas y ese número.
 - No tener la supervisión del sistema financiero es una diferencia relevante con la mayoría de casos donde hay un número mayor de miembros del Consejo.
- Un mayor número enriquece la discusión, pero hace más difícil llegar a acuerdos rápidos en circunstancias que requieren acciones inmediatas.

Un mandato claro y acotado

- En el contexto comparado, se observa que todos los bancos centrales comparten el objetivo central de estabilidad monetaria o de precios, así como la preocupación por la estabilidad financiera
- Los organismos internacionales recomiendan que en caso de existir mandatos adicionales queden claramente subordinados al cumplimiento de este, para efectos que no entren en conflicto.
- En la práctica, dicha subordinación puede estar en términos explícitos en la ley (Canadá), o bien en los instrumentos de política de los propios Bancos Centrales (Estados Unidos).
- La introducción de nuevos objetivos debe ir acompañada del otorgamiento de las funciones, atribuciones y medios necesarios para que la institución respectiva pueda implementarlos en forma eficaz y responsable.

Reflexiones Finales

- La consagración constitucional del BCCh como organismo autónomo dentro de las Bases Institucionales y Fundamentales del actual proceso constituyente es valorada como un reconocimiento transversal al rol y relevancia del Banco para la estabilidad económica del país y su contribución al bienestar de la población.
- La autonomía del Banco Central se justifica para asegurar el carácter técnico en el ejercicio de sus funciones y atribuciones. en aras de objetivos que son fundamentales para los países: la estabilidad de precios y la estabilidad financiera.
- Para que la autonomía sea efectiva no basta con que la declare la Constitución, sino que se requiere que materialice a través de ciertos aspectos clave, descritos a lo largo de esta presentación.
- Un BCCh menos robusto en materia de gobernanza, esto es, que se perciba por parte de la población con un carácter menos técnico o sujeto a un mayor sesgo político en sus decisiones, reduce su credibilidad y hace más difícil la tarea de estabilización macroeconómica.

Reflexiones Finales

- En línea con lo anterior, resulta pertinente evaluar elevar a rango constitucional una serie de materias que hoy se encuentran contenidas en su LOC, para efectos de mantener la estabilidad de su marco jurídico ante la tendencia a reducir los quórums para modificar leyes orgánicas constitucionales.
- Elevar los elementos centrales de su órgano de gobernanza, sus mecanismos de designación y remoción propios, aislándolo de mecanismos como la acusación constitucional, será un factor clave.
- La incorporación de su mandato en el texto constitucional puede resultar de vital importancia, para efectos de prevenir que por la vía de atribuciones legales se desvirtúe su mandato central de control inflacionario y estabilidad financiera.
- La referencia expresa a mecanismos de rendición de cuentas y sistemas especiales de control que regule su ley orgánica, sin duda fortalecerá a la institución, procurando el adecuado balance entre la autonomía y el *accountability*.
- Con todo, debe tenerse presente que el diseño de dichos mecanismos debe evitar restringir su autonomía financiera y orgánica.



Consagración constitucional del Banco Central de Chile

Rosanna Costa
Presidenta del Banco Central de Chile

Presentación ante la Comisión Experta | 20 marzo 2023