

Presentación del Banco Central de Chile
ante
Subcomisión de Función Jurisdiccional y Órganos
Autónomos
Comisión Experta
Proceso Constitucional 2023

Rosanna Costa
Presidenta, Banco Central de Chile
23 de marzo de 2023

Introducción

1. Muy buenos días, quisiera comenzar agradeciendo a la Subcomisión de Función Jurisdiccional y Órganos Autónomos de la Comisión Experta por invitarme a profundizar en los aspectos relativos al Banco Central de Chile que creemos se debieran considerar en la nueva propuesta de normativa constitucional, algunos de los cuales ya abordé en la presentación realizada el lunes pasado ante el Pleno de la Comisión.
2. Me parece importante reiterar que el Banco respeta absolutamente la autonomía de la Comisión Experta y del Consejo Constitucional, y que valora todas las instancias que le permitan colaborar con el éxito de este proceso.
3. Permítanme recordar algunos elementos, que revisamos en la sesión celebrada ante el Pleno y que creo contextualizan los temas que abordaré a continuación. En esa oportunidad, expuse extensamente sobre lo importante que es la autonomía en sus tres ámbitos: funcional, orgánico y financiero¹, para el logro de los objetivos fundamentales asignados a los bancos centrales:
 - a. Mantener una inflación baja y estable de manera eficiente, esto es, sin que la economía se aleje de su capacidad potencial.
 - b. Contribuir al resguardo de la estabilidad financiera del país.
4. En dicha oportunidad, comenté ante el Pleno que, **las autonomías funcional y orgánica no deben confundirse con actuar de manera aislada**, algo que en el caso de los bancos centrales sería particularmente negativo dada la necesaria coordinación que debe existir entre las políticas

¹ Se entiende por autonomía funcional: el que la asignación de competencias, funciones y atribuciones privativas, están definidas por un marco jurídico que asegura la capacidad para ejercerlas con independencia, esto es, sin el concurso de voluntad de otros órganos del Estado. Por autonomía orgánica: el 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. Y por autonomía financiera: el que, en el caso de los bancos centrales, el marco legal los dota de patrimonio propio, el que puede ser administrado con independencia del Gobierno. Por lo tanto, no reciben financiamiento fiscal, deciden libremente la administración de su patrimonio y tienen mecanismos de auditoría y rendición de cuentas propios.

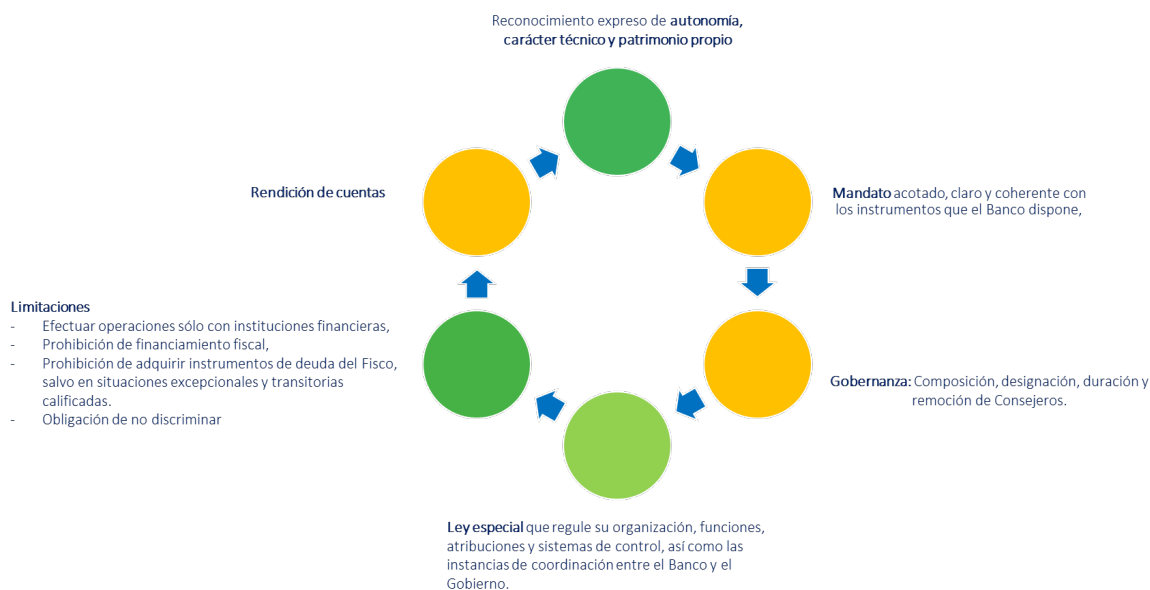
económicas de una nación. Pero sí implica que las normas y mecanismos que aseguran la coordinación con el Ejecutivo deben estar claramente establecidos y respetar el ámbito de competencia de cada uno.

5. **La autonomía financiera, por su parte, se justifica porque para cumplir sus objetivos y rol de autoridad monetaria y prestamista de última instancia, el Banco Central debe contar con la capacidad y flexibilidad necesaria para gestionar su propio balance, dada la naturaleza de sus operaciones.**
6. De esta forma, el reconocimiento explícito de la autonomía en el texto constitucional debe complementarse con salvaguardar los elementos que permiten que esa autonomía sea efectiva (de facto).

Aspectos claves para asegurar la autonomía efectiva

7. A continuación, permítanme retomar de mi anterior exposición los **seis aspectos fundamentales** que habría que considerar para una autonomía efectiva, los que se muestran en la Figura 1, algunos de los cuales ya forman parte de la actual Carta Fundamental (círculos de color verde) y otros que hoy se encuentran regulados sólo a nivel legal (círculos anaranjados). Es a partir de este punto que en lo que sigue profundizaremos, particularmente en aquellos aspectos que no abordamos suficientemente en esa presentación. Estos son:
 - a. El reconocimiento expreso de la autonomía, carácter técnico y patrimonio propio del BCCh.
 - b. Que aquellos aspectos referidos a su institucionalidad que no tengan rango constitucional se regulen mediante la ley orgánica o especial que lo rija.
 - c. Un mandato claro, preciso y acotado, que sea coherente con los instrumentos que dispone el banco.
 - d. Consagración explícita de las limitaciones aplicables a sus actuaciones
 - e. Una gobernanza eficiente y adecuada para cautelar la autonomía, carácter técnico y misión del Banco.
 - f. La referencia a mecanismos de rendición de cuentas que aseguren su confianza y credibilidad.

Figura 1: Aspectos fundamentales para asegurar una autonomía efectiva



8. En primer lugar, abordaré cada uno de esos aspectos fundamentales y su relevancia para la institucionalidad del Banco Central, y para finalizar, dedicaré unos minutos a explicar por qué y cómo estos elementos interactúan y se potencian entre sí.

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

9. En línea con lo que establece la Base Institucional N° 8 de este proceso, a nuestro juicio, este primer elemento se recogería contemplando en el texto constitucional la existencia de un organismo autónomo, con patrimonio propio, de carácter técnico, denominado Banco Central. De esta manera, se apuntaría a los tres ámbitos de la autonomía mencionados anteriormente. Contar con patrimonio propio es condición *sine qua non* para la autonomía financiera en el ámbito de las funciones de los bancos centrales, y la autonomía funcional y orgánica resguardan la independencia del Banco para actuar con carácter técnico en la toma de sus decisiones en las materias que le corresponden.
10. Respecto de esto último, y como ya señalé, la autonomía no debe confundirse con actuar de manera aislada, pero sí implica que las normas y mecanismos que aseguran la coordinación con el Ejecutivo deben estar claramente establecidos y respetar el ámbito de acción de cada uno. Por esta razón y sin perjuicio que la ley orgánica del Banco regule los mecanismos de coordinación con el Gobierno, se podría analizar 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 Gobierno². Ello logra un balance

² La actual Ley Orgánica del Banco Central de Chile (LOC) dispone además de otras normas que regulan la relación con el Ejecutivo. En particular:

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. Que una ley orgánica o especial contenga los aspectos referidos a la institucionalidad del BCCh que no tengan rango constitucional.

11. Dado que el texto constitucional no puede abarcar una regulación exhaustiva del Banco Central de Chile, sería conveniente que, tal como sucede en la actualidad, delegue en una ley orgánica o especial que lo rija, la determinación de los demás aspectos referidos a su institucionalidad, incluyendo aquellos que actualmente señala el art. 108 de la Carta Fundamental, tales como, su organización, funciones y atribuciones. Agregando además la referencia expresa a otros aspectos muy 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.

12. Los diversos órganos que componen el Estado comparten la finalidad fundamental de éste de servir al bien común y promover el bienestar de la población. La forma en que cada órgano del Estado contribuye a dichos fines es mediante el cumplimiento de los objetivos específicos que le encomienda el ordenamiento jurídico (que conforman su correspondiente mandato), dentro del ámbito de sus respectivas competencias y de acuerdo con las atribuciones de que dispone para su consecución.
13. Por consiguiente, el mandato del Banco Central es probablemente la pieza más importante de su diseño institucional. Este elemento permite jerarquizar los esfuerzos y orientar los recursos internos y contribuye a alinear incentivos y facilitar la coordinación con otras instituciones.
14. Por una parte, un mandato acotado y simple entrega responsabilidades específicas factibles de ser desarrolladas con los instrumentos y recursos disponibles, lo cual permite llevar adelante una rendición de cuentas exhaustiva.
15. Esto, a su vez, es un pilar esencial en la construcción de credibilidad y confianza, elementos fundamentales para el desempeño de las funciones tradicionales de un banco central. Adicionalmente, un mandato acotado y un conjunto de límites expresos, como la prohibición de financiar al gobierno, contribuyen a un buen marco de relacionamiento con otras autoridades bajo

-
- a) El Banco debe informar al Presidente de la República respecto de las políticas y normas generales que dicte en el ejercicio de sus atribuciones (art. 4 LOC).
 - b) Debe asesorar al Presidente de la República, cuando éste lo solicite, en todas aquellas materias que digan relación con sus funciones (art. 4 LOC).
 - c) 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).
 - d) El Banco actúa como Agente Fiscal en colocación de deuda del fisco y gestión de fondos soberanos.

un esquema de autonomía funcional. Para reforzar este último punto es importante que, si existen mandatos compartidos con otras autoridades, estos queden claramente delimitados.

16. En este sentido, la banca central contribuye al bien común y al bienestar general de la población, fundamentalmente, mediante el objetivo específico y esencial de velar por la estabilidad de precios, ya que éste constituye el elemento central sobre el cual puede incidir, mediante la conducción de la política monetaria y el ejercicio de las competencias con que cuenta³. Dicho mandato central suele ir acompañado de un objetivo de estabilidad financiera, que, en el caso chileno, como ya mencioné en mi exposición del día lunes, es compartido con otras autoridades, y al cual el BCCh contribuye directamente mediante su rol de velar por el normal funcionamiento de los pagos internos y externos.
17. Del análisis comparado con otras jurisdicciones se aprecia que la estabilidad de precios se encuentra presente en el mandato de todos los bancos centrales y que la estabilidad financiera, aun cuando no está formalmente incorporada en todos los casos, es reconocida sin excepción como una parte al menos implícita del mandato en documentos y declaraciones de los propios bancos centrales.
18. En aquellos casos donde existen objetivos relacionados con empleo o actividad, estos suelen encontrarse subordinados al objetivo primario de inflación, ya sea en la propia Constitución, en la ley, o a través de documentos de política de los propios bancos. Según la revisión de casos expuesta en Araya y Lyon (2021), un 25% contaría con un mandato adicional de empleo y solo un 15% con un mandato de crecimiento sostenible, introduciendo temas medioambientales.
19. En este contexto, creemos que el mandato vigente que 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.
20. Cabe notar que un mandato en esta línea potencia la capacidad del Banco para llevar adelante una política contracíclica, esto es, suavizar la evolución del empleo y la actividad para que sea coherente con la capacidad de la economía, ya que en último término esta capacidad descansa en la credibilidad y confianza en el compromiso con la estabilidad de precios⁴.
21. Por cierto, el tener un mandato acotado no implica que, al igual que los diversos órganos que componen el Estado, el Banco Central no comparta la finalidad fundamental de servir al bien común y promover el bienestar de la población. El punto es que la forma en que cada órgano del

³ En el caso del BCCh, la regulación de la cantidad de dinero y de crédito en circulación, la ejecución de operaciones de crédito y cambios internacionales, como, asimismo, la dictación de normas en materia monetaria, crediticia, financiera y de cambios internacionales (art. 3° de su LOC).

⁴ Entre otras cosas, la credibilidad en el compromiso inflacionarios del Banco es clave para instaurar un esquema de metas de inflación flexible como el chileno, donde la meta de inflación se fija con un horizonte de tiempo, que, como señala el expresidente del Banco, José de Gregorio, “es el reflejo de una función objetivo del banco central que valora tanto la estabilidad de precios como la estabilidad del producto y el empleo. En particular, existe además una relación directa entre el horizonte de política y la tolerancia que se le da a desviarse de la meta, con la importancia que le asignan las autoridades a las desviaciones del producto”. Por ello, el objetivo de política se fija a dos años plazos y no en horizontes más cortos de tiempo. Desde el punto de vista técnico, el plazo en torno al cual se fija el objetivo debe guardar relación con dos dimensiones, por una parte, la intensidad y velocidad con que operen los canales de transmisión, lo cual depende entre otras cosas de la credibilidad y confianza que se tenga en el Banco Central, y por otra en la valoración que se tenga respecto de suavizar los ciclos.

Estado contribuye a dichos fines es mediante el cumplimiento de los objetivos específicos que le encomienda el ordenamiento jurídico.

22. Sin perjuicio de lo anterior, es importante aclarar que el BCCh realiza además otras labores que contribuyen al bienestar del país. En particular, el Banco está investido de atribuciones en materia de estadísticas, en virtud de las cuales se encarga de compilar y publicar información referida a las cuentas nacionales y otras estadísticas macroeconómicas. Asimismo, desarrolla diversas iniciativas de educación financiera, entre otras. Dado que estas atribuciones e iniciativas son complementarias al rol que ejerce el Banco y no entran en conflicto con su mandato, el Banco las ha podido implementar dentro del marco de ley, sin necesidad de una ampliación de sus objetivos centrales, principio que también resulta aplicable a los nuevos desafíos que vayan surgiendo, por ejemplo, en materias medioambientales o tecnológicas, en la medida que los mismos tengan incidencia en su quehacer y misión.

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

23. Junto con un mandato acotado, claro y coherente, el resguardo de la autonomía y el carácter técnico del Banco requiere que existan limitaciones y prohibiciones explícitas que definan las fronteras de su ámbito de acción. Dentro de ellas destacan:

- a) Que el Banco solo puede realizar operaciones con instituciones financieras, públicas o privadas, definidas en la ley. Esto es muy importante, ya que la labor de los bancos centrales no debe confundirse con la intermediación financiera que realizan entidades financieras públicas o privadas. 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.
- b) Que el Banco no pueda financiar gasto público, otorgar préstamos al Estado, ni otorgar garantías a créditos obtenidos por éste⁵. Como detallé en mi anterior presentación, la violación de este principio ha tenido consecuencias inflacionarias significativas, según lo demuestra la experiencia internacional y chilena durante la parte importante del siglo XX.

En este sentido, no es extraño que esta prohibición sea un estándar habitual a nivel comparado y que se trate de una prohibición absoluta, que no admite excepciones. Se observa que la excepción contemplada por el artículo 109 de la actual Constitución, 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, cuyo origen se explica por el contexto histórico que se vivía en nuestro país cuando se redactó esta norma, en que había estado al borde de un conflicto armado con un país vecino y con acceso restringido al financiamiento que le permitiera la compra de material de defensa en el exterior. Por lo tanto, bajo el actual escenario, en que Chile ha recuperado el pleno acceso a las fuentes de financiamiento internacional, no se divisa razón para mantener esta excepción —la que por lo demás jamás

⁵ Vale la pena destacar que esta prohibición es un estándar habitual a nivel comparado, pero se trata de una prohibición absoluta, que no admite excepciones. En este sentido, el Tratado de la Unión Europea prohíbe al Banco Central Europeo y a los bancos centrales nacionales de los estados que la integran, el otorgamiento de cualquier tipo de créditos a los gobiernos centrales, autoridades regionales o locales, u otras autoridades, organismos de derecho público o empresas públicas de los estados miembros (Tratado de Maastrich. Ver en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A11992M%2FTXT>.)

se ha ocupado—, ni para establecer ninguna otra adicional. De lo contrario, se corre el riesgo de debilitar la nítida frontera entre la política monetaria y la fiscal, por el solo hecho de instalar la posibilidad de que el Banco Central financie en algún momento los déficits fiscales con emisión monetaria.

- c) Por otra parte, la Constitución vigente también prohíbe al BCCh adquirir instrumentos financieros de deuda (bonos, pagarés, debentures, etc.) emitidos por el Estado, sus organismos o empresas. Sin embargo, establece que, en situaciones excepcionales y transitorias, en las que así lo requiera la preservación del normal funcionamiento de los pagos internos y externos, puede hacerlo⁶. Al respecto, es necesario hacer presente que esta última norma no representa una excepción a la prohibición de financiamiento monetario del Fisco, toda vez que los instrumentos se compran y venden en el mercado secundario abierto, conformado por diversos agentes financieros, una vez que tales papeles se encuentran circulando, y por tanto sin que se produzca un traspaso de recursos hacia el Fisco.
- d) Esta excepción fue incorporada en la Constitución por una reforma aprobada en 2020⁷ y, si bien tampoco ha sido utilizada hasta ahora, el solo hecho de que el Consejo cuente con esta facultad, cuyo ejercicio requiere un acuerdo fundado adoptado por 4 Consejeros, constituye una herramienta importante para enfrentar situaciones de tensión en el sistema financiero, por lo que debería mantenerse, en línea además con lo que se observa en otras jurisdicciones.
- e) Por último, la Constitución contempla una prohibición de adoptar acuerdos o dictar normas discriminatorias entre personas, instituciones o entidades que realicen operaciones de la misma naturaleza, la que refuerza las garantías constitucionales de no discriminación, con el objeto de asegurar la imparcialidad e independencia del Banco Central.

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

- 24. La gobernanza se refiere a la composición del Consejo, es decir, el número de personas que lo integran; y a las normas que regulan la designación, período de duración y mecanismos de remoción de los Consejeros.
- 25. En cuanto a la **composición**, el buen funcionamiento del Banco Central requiere de un Consejo flexible y funcional, que facilite la interacción con un staff altamente capacitado. En este sentido, si bien en la doctrina y experiencia comparada no existe un estándar o mejor práctica acerca del número idóneo de consejeros, si es razonable pensar en un Consejo que logre balancear adecuadamente la diversidad con el costo de lograr acuerdos. En el caso chileno, la actual composición de 5 Consejeros ha resultado eficiente y a la vez ha permitido satisfacer tanto criterios de diversidad como flexibilidad, al mismo tiempo que un funcionamiento responsable y eficiente del Banco.

⁶ La norma establece que el Banco Central podrá comprar durante un período determinado y vender en el mercado secundario abierto, instrumentos de deuda emitidos por el Fisco, de conformidad con las normas establecidas en la LOC (reforma constitucional y legal introducida en 2020, mediante las Leyes N° 21.253 y 21.265, respectivamente)

⁷ En una primera instancia, la comunicación se enfocaba principalmente en los actores de mercado, quienes indirectamente transmiten la política monetaria, y en las autoridades. Con el paso del tiempo el alcance se ha ido ampliando. Actualmente, es muy frecuente que las páginas web de los bancos centrales sean amigables para un público general y que haya diversos espacios de interacción con el público general, tanto para divulgar las políticas como para generar espacios de entendimiento y confianza.

26. Más allá de la heterogeneidad entre países, 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, y en países de mayor tamaño o con regímenes federales.
27. Por su parte, en materia de **designación y plazo de duración de los Consejeros en sus cargos**, el objetivo debe ser evitar influencias políticas o de grupos de interés en la toma de decisiones. Para esto, requieren de un gobierno corporativo robusto, integrado por personas designadas por sus méritos profesionales y en forma aislada del ciclo político electoral. Algunos aspectos importantes a tener en cuenta son:
- a. Búsqueda de acuerdos transversales para la designación de sus miembros, lo que los dota de mayor legitimación frente a la ciudadanía, algo particularmente importante para un órgano autónomo.
 - b. Periodos fijos de duración en sus funciones y desvinculados del ciclo político electoral. Actualmente, la LOC contempla un plazo 10 años renovable, el cual cumple con ese criterio.
 - c. Renovación por parcialidades individuales y diferida en el tiempo. Ello permite tanto la continuidad en la toma de decisiones, como la independencia del ciclo político de corto plazo en la conformación de organismos técnicos. Un período de 10 años combinado con un consejo integrado por 5 personas es funcional a este objetivo, ya que permite la renovación a razón de una cada dos años, como es la práctica actual.
 - d. Además, podría contemplarse explícitamente que las designaciones de Consejeros deberán recaer en profesionales universitarios de reconocido prestigio por sus conocimientos, experiencia y trayectoria laboral o académica en materias relacionadas con las competencias del Banco⁸.
28. En lo que concierne a la gobernanza, también resulta de primer orden la regulación de la **presidencia del Banco**. Al respecto, es importante considerar que el actual sistema de nombramiento de la autoridad que encabeza el Consejo del Banco, 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, lo que se relaciona directamente con que esa duración excede el período del gobierno, reafirmando el principio de que la autonomía se concreta mediante el descalce efectivo con el ciclo político-electoral. En este mismo sentido, se observa que la elección de la presidencia del Banco por el propio Consejo puede tensionar innecesariamente la relación al interior de dicho órgano, fomentando la formación de bloques internos que resten estabilidad y cohesión a la acción del Consejo en la consecución de su mandato.
29. Junto con lo anterior, se estima que el texto constitucional también debiera fijar los aspectos centrales del **régimen especial de remoción** 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. A este respecto, es relevante resaltar que, tanto en Chile, como en el contexto comparado⁹, los mecanismos de acusación constitucional no se consideran idóneos para

⁸ Estos requisitos de formación y experiencia no aparecen actualmente en la LOC, pero en la práctica las designaciones se han efectuado considerando estos aspectos, por lo que sería aconsejable explicitarlos en la norma.

⁹ Un análisis Comparado de 26 jurisdicciones, de 5 continentes, distintos sistemas políticos y tradiciones arrojó que, en general, los bancos centrales no se encuentran sometidos a acusación constitucional o impeachment, con la sola excepción

las autoridades de los bancos centrales, ya que la posibilidad de someter a juicio político a dichas autoridades restringe su autonomía para tomar decisiones ¹⁰. En relación con la responsabilidad y control de las autoridades del Banco, cabe tener presente que la actual ley orgánica contiene normas que regulan la destitución del Presidente del Banco y los Consejeros¹¹, así como diversas normas y exigencias en materia de transparencia e información; como también de auditoría interna y externa. A lo anterior, se agregan las evaluaciones y revisiones efectuadas por organismos independientes.

30. 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, incluyendo el Parlamento a través del Senado, que debe otorgar su consentimiento para aprobar la destitución del Presidente del Banco por incumplir las políticas o normas impartidas por el Consejo y de los Consejeros por haber votado favorablemente acuerdos que impliquen un grave y manifiesto incumplimiento del objeto del Banco y que haya sido la causa principal y directa de un daño significativo a la economía del país. Sin embargo, lo que distingue estos procedimientos de la acusación constitucional, es que la facultad de requerir la respectiva remoción radica exclusivamente en el Presidente de la República.
31. Con lo anterior se resguarda que quien toma la determinación de iniciar la destitución de un Consejero sea una sola autoridad, en este caso la máxima autoridad de la nación, que es quien ejerce la conducción del Estado y que, como tal, asume también una responsabilidad en el correcto funcionamiento en las instituciones que lo componen. A su vez, que la destitución sea aprobada por una rama del Congreso es consistente con el rol que cumplen ambos poderes del Estado en la nominación y ratificación de los Consejeros.

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

32. La rendición de cuentas es la contrapartida natural de la autonomía. Cuanto más autónoma sea una institución, mayor deberá ser el esfuerzo por poner a disposición de la ciudadanía información que permita juzgar el uso que hace de sus atribuciones. Tener estándares elevados de rendición de cuentas refuerza los incentivos que tiene el Banco Central para cumplir con sus cometidos. Todo esto supone un círculo virtuoso donde el adecuado desempeño técnico del Banco Central permite, a través de la rendición de cuentas, ir construyendo un capital reputacional y confianza,

de México. Esto no debe significar, en caso alguno, que los directivos de los bancos centrales queden exentos de control o responsabilidad, sino muy por el contrario, deben contar con un régimen especial de remoción, que establezca causales claras y objetivas, y un procedimiento adecuado para su aplicación. En el caso chileno, existen distintas causales y procedimientos de remoción para los Consejeros, los que se encuentran establecidos en la LOC. Cabe destacar que, atendido que el Banco Central de Chile es un organismo autónomo, la ley contempla que en todos los procedimientos de remoción participe, además del Presidente de la República, algún otro poder del Estado (Senado o Corte de Apelaciones de Santiago, según sea el caso). Esto con el objeto de evitar que las destituciones se realicen por consideraciones políticas de turno (Araya y Lyon 2021/2).

¹⁰ Lo anterior se ve refrendado por el hecho que en la mayoría de los países donde no se cumple este principio, existen varios límites a este tipo de acción. Un buen ejemplo es el caso de México, donde las autoridades del Banco Central son susceptibles de ser acusadas constitucionalmente, aunque bajo causales y quórum de aprobación muy exigentes (2/3).

¹¹ Destitución de Consejeros por la Corte de Apelaciones de Santiago, por vulneración de normas de probidad, incompatibilidades y prohibiciones establecidas en la LOC. (Art. 15 LOC). Remoción del Presidente del Banco por incumplimiento de políticas o normas impartidas por el Consejo (art. 16 LOC). Remoción de Consejeros o de la totalidad del Consejo por aprobar acuerdos que incumplan gravemente el objeto del Banco y que sean la causa principal y directa de un daño significativo a la economía del país (art 17 LOC).

lo que le permite ser más efectivo en el cumplimiento de su mandato y, por lo tanto, hace sostenible en el tiempo su carácter autónomo.

33. Si bien todas las instituciones públicas en Chile y en el mundo han estado sujetas a un creciente escrutinio y han incrementado los niveles de transparencia activa, la banca central ha sido particularmente activa en la materia. No hace tanto tiempo la opacidad era considerada un atributo constructivo en el contexto de la banca central. El concepto de “ambigüedad constructiva” de la era Greenspan en la Reserva Federal de los años 80 y 90 o, yendo aún más atrás en el tiempo, la famosa frase “Never explain, never apologise” del gobernador del Banco de Inglaterra Montagu Norman en la década de los 30, lo ejemplifica. Esta doctrina era muy propia de la banca central, antes de que se le entregara autonomía. El cambio se relaciona con la importancia de la credibilidad de la institución para la consecución de sus objetivos, característica que solo logra con mayor transparencia y una comunicación más clara y que diferencie las diversas audiencias¹².
34. Chile no ha sido la excepción. El BCCh está sujeto a un conjunto de reglas de probidad, junto con instancias formales e informales a través de las cuales rinde cuenta y comunica sus políticas. Muchas de estas instancias surgen por iniciativa propia del Banco. En particular quisiera destacar, los siguientes **mecanismos de publicidad y rendición de cuentas** del ejercicio de sus funciones actualmente en vigor:
- i) El Banco debe informar al Presidente de la República y al Senado respecto de las políticas y normas generales que dicte en ejercicio de sus funciones. Dicha obligación que recae específicamente en su Presidente, (art. 4 de la LOC).
 - ii) El Consejo deberá presentar al Ministro de Hacienda y al Senado, antes del 30 de septiembre de cada año, entre otras cosas, una evaluación del avance de las políticas y programas del año en curso (art 80 de la LOC). Conforme a ello y a las políticas de transparencia y comunicaciones definida por el Consejo, el Banco publica 4 veces al año el Informe de Política Monetaria (IPoM) y semestralmente el Informe de Estabilidad Financiera (IEF). A esto se añade la publicación de minutas de cada una de sus Reuniones de Política Monetaria (RPM), así como las actas de sus sesiones de RPM con un desfase de 10 años.
 - iii) Adicionalmente el Banco publica anualmente en una Memoria Anual Integrada, los estados financieros¹³, los que son además auditados por Empresas de Auditoría Externa fiscalizadas por la CMF¹⁴.
 - iv) Por último, conforme a lo dispuesto en el art. 67 de la LOC, las resoluciones y acuerdos que se adopten en virtud de diversas atribuciones del Banco, todos aquellos de carácter general y los demás que a juicio del Consejo o de alguno de sus miembros requieran conocimiento público, deben ser publicados en el Diario Oficial.
35. Con relación a la experiencia internacional en la materia, en base a una encuesta realizada por el staff del BCCh a miembros del IORGW (International Operational Risk Working Group), el 25%

¹² En una primera instancia, la comunicación se enfocaba principalmente en los actores de mercado, quienes indirectamente transmiten la política monetaria, y en las autoridades. Con el paso del tiempo el alcance se ha ido ampliando. Actualmente, es muy frecuente que las páginas web de los bancos centrales sean amigables para un público general y que haya diversos espacios de interacción con el público general, tanto para divulgar las políticas como para generar espacios de entendimiento y confianza.

¹³ Disponible en <https://www.bcentral.cl/web/banco-central/buscar?categoria=Publicaciones/Banco%20Central%20de%20Chile/Memoria%20anual>

¹⁴ Esta obligación está establecida en el Título VI de la LOC. Para el ejercicio 2022, el informe de auditoría fue realizado por la Consultora Ernst & Young el que se encuentra disponible en su página web: https://www.bcentral.cl/documents/33528/133508/AudidoresExternos_31Diciembre2021.pdf/c4f56c32-6c0b-703e-d0b0-d1775494133e?version=1.0&t=1645793188780

de los bancos centrales informa al público sobre la implementación del presupuesto producto de un mandato legal, mientras que otro 11% lo realiza en base a la creencia de que es una buena práctica —es decir, no está establecido por ley—. Un 61% no lo informa al público.

36. Vinculado con lo anterior, es importante resaltar que el Banco Central de Chile se encuentra regido por el **principio de transparencia** en el ejercicio de la función pública consagrado en el artículo 8° de la Constitución Política de la República. La regulación de dicho principio para el Banco se encuentra desarrollada en los artículos 65 bis y siguientes de su LOC. En línea con lo anterior:
- a. El Banco publica en su sitio web institucional todos los actos y contratos que celebra, así como la estructura de remuneraciones de sus empleados. Asimismo, se encuentran disponibles las declaraciones de patrimonio de sus autoridades, conforme a lo dispuesto en la Ley N° 20.880 de Probidad en la Función Pública y Prevención de Conflictos de Intereses¹⁵.
 - b. Adicionalmente, existe un portal para hacer requerimientos de acceso a la información pública, mediante el cual la ciudadanía puede hacer solicitudes de toda aquella información que no esté disponible en la página web.
 - c. También se aplica a las autoridades y alta administración del Banco lo dispuesto en la Ley N° 20.730, que regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios. Para ello se establece en la página web del Banco un apartado en donde se publican las audiencias, viajes y donativos recibidos¹⁶. Complementariamente, para fines de mayor transparencia, el Banco publica la agenda de reuniones de todas sus autoridades y funcionarios de alta administración, aun cuando no constituyan lobby.
37. Todo lo anterior ha llevado a que el Banco Central sea una institución muy reconocida y valorada por la ciudadanía, como queda ilustrado en los diversos estudios de opinión pública.
38. Adicionalmente, los mecanismos de publicidad, transparencia y rendición de cuentas descritos son reforzados mediante una serie de mecanismos de control interno y externo aplicables al Banco de acuerdo con su LOC y las normas y políticas que el propio Consejo ha establecido para fortalecer su accountability, los que aparecen descritos en un anexo de la exposición que realicé el lunes, y cuyo contenido escrito fue puesto a disposición de la Comisión Experta a través de su Prosecretario.
39. En materia de **control interno**, cabe destacar que:
- i) El Banco cuenta con una Revisoría General (Contraloría interna) que, conforme a lo dispuesto en el art. 26 de la LOC, y a las mejores prácticas internacionales, tiene independencia de la Gerencia General y reporta directamente al Consejo y su Presidenta.
 - ii) La Contraloría es la encargada de supervisar las acciones del Banco, asegurándose que éstas se realicen conforme al marco jurídico que lo rige.

¹⁵ Disponible en <https://www.bcentral.cl/web/banco-central/el-banco/transparencia/declaraciones-de-intereses-y-patrimonio>

¹⁶ Disponible en <https://leylobby.bcentral.cl/>

- iii) Asimismo, la Contraloría interna es responsable de evaluar la calidad y efectividad de los controles, así como también de recomendar mejoras o acciones respecto a todas las funciones propias del Banco.
- iv) A lo anterior se suma que, en 2018 se creó la Gerencia de Riesgo Corporativo, responsable de identificar los riesgos de mayor relevancia estratégica, ¿tanto internos como externos y el Departamento de Ciberseguridad responsable de monitorear los riesgos informáticos y desde 2022? la figura del Oficial de Cumplimiento.

40. Por su parte, en cuanto al **control externo**:

- i) Como buena práctica, y alineado con los más altos estándares internacionales, el Banco Central cuenta con un Comité de Auditoría y Cumplimiento, como órgano asesor en materias de supervigilancia y fiscalización superior que reporta al Consejo del Banco y que es integrado por especialistas externos. En la actualidad, los integrantes del Comité en la actualidad son: Ramiro Mendoza Zúñiga. Presidente (desde 2018); Anthony Dawes Martindale (desde 2017) y Ricardo Budinich Diez (desde 2018).
- ii) Adicionalmente, el Banco Central se somete permanentemente a evaluaciones externas de carácter técnico que efectúan organismos internacionales como el Fondo Monetario, el Banco Internacional de Pagos, entre otros, así como las revisiones de pares realizadas por Bancos Centrales referentes o paneles de expertos independientes¹⁷.

41. A lo anterior se suma la existencia de **mecanismos de revisión judicial**. Concretamente, los artículos 69 y siguientes de la LOC consagran un recurso especial de reclamación que permite impugnar ante los Tribunales de Justicia los acuerdos, reglamentos, resoluciones, órdenes o instrucciones que el Banco dicte en el ejercicio de las facultades señaladas en dichas normas y que se estimen ilegales.

42. Ahora bien, considerando nuevamente 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 rijan al Banco.

Palabras finales

43. Quisiera concluir esta exposición señalando que los principios y elementos anteriormente descritos son interdependientes entre sí. En este sentido, aun cuando la Constitución declare que el Banco Central es un órgano autónomo, si ello no va acompañado de una gobernanza robusta, que garantice su actuación independiente, libre de presiones o interferencias del ciclo político electoral u otros intereses, o de la definición clara de un mandato preciso y acotado, se corre el riesgo de comprometer su capacidad para ejercer adecuadamente su misión y/o de dificultar la evaluación de sus actuaciones.

44. En otras palabras, un Banco Central sin una autonomía efectiva que preserve su carácter técnico puede abrir la puerta a la adopción de decisiones por consideraciones de otra índole y que se

¹⁷ El detalle de estas evaluaciones externas se encuentra publicado en: <https://www.bcentral.cl/web/banco-central/evaluaciones-externas>

alejen de los objetivos que esta clase de instituciones cumple para evitar inflaciones altas y persistentes que terminen perjudicando a las personas más vulnerables.

45. De la misma manera, un Consejo cuyos integrantes fueran designados conjuntamente y/o dentro de un mismo ciclo político electoral (en lugar de nombramientos individuales y escalonados), o que pudiera ser removido por causales amplias y activadas por iniciativa directa de autoridades parlamentarias (en lugar de los mecanismos iniciados por el Presidente de República y con ratificación del Senado), podría ver comprometida su independencia para tomar sus decisiones con el carácter técnico que sus funciones exigen y, como consecuencia de ello, podría ser percibido como menos robusto y, por ende, menos creíble para la consecución de la misión asignada a los bancos centrales.
46. En el mismo sentido, si se elimina la norma que prohíbe al Banco financiar los déficits fiscales con emisión monetaria, o se introducen excepciones que desvirtúen esa 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, y las cuales se caracterizaron precisamente por ser períodos de muy altas y persistentes inflaciones, tal como lo ilustran los gráficos que presenté hace unos días ante el Pleno.
47. Ahora bien, junto con señalar los elementos que, a nuestro entender, debiera contener el Capítulo relativo al Banco Central para resguardar la efectividad de su autonomía y carácter técnico, también 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.
48. Sobre este punto quisiera destacar, en primer término, la importancia de mantener **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**, actualmente contenidas en los numerales números 7 y 8 del artículo 63 de la Constitución. Estas excepciones se justifican dado que las funciones que el Banco cumple en materia de conducción y ejecución de la política monetaria y de preservación de la estabilidad del sistema financiero, requieren que esta institución pueda realizar sus operaciones financieras con la flexibilidad y celeridad debidas.
49. Muchas gracias.

Referencias

1. Araya y F. Lyon (2021). Análisis del mandato del Banco Central a la Luz de Su evolución Histórica y la experiencia Comparada, Revista Derecho Económico Universidad De Chile, Vol 78.
2. Araya y F. Lyon (2021). Acusación Constitucional y su aplicación para la remoción de autoridades de bancos centrales: análisis nacional y comparado, Revista Actualidad Jurídica N°43, Universidad del Desarrollo.
3. Bagehot, Walter (1873), Lombard Street: a description of the money market
4. Banco Central de Chile (2020). La Política Monetaria del Banco Central De Chile en el Marco de Metas de Inflación.
5. Bank for International Settlements (2009). Issues in the governance of central bank, Report from the Central Bank Governance Group.
6. Barro, R.J. and D. Gordon, 1983, Rules, Discretion, and Reputation in a Positive Model of Monetary Policy, Journal of Monetary Economics, 12, 101-121.
7. Bianchi, A. (2009). La autonomía del Banco Central de Chile: origen y legitimación. Economía chilena, vol. 12, no. 3.
8. Bindseil, U. (2019). Central banking before 1800: a rehabilitation. Oxford University Press, USA.
9. Carrasco, C. (2009), Banco Central de Chile 1925-1964; 1964-1989. Una historia institucional Banco Central de Chile.
10. Claro, S. & Valdés, R., 2020. Banco Central. En Valdés, R., y Vergara, R. Aspectos Económicos en la Constitución – Alternativas y Propuestas para Chile (pp. 87-103). Centro de Estudios Públicos – Fondo de Cultura Económica.
11. Claro, S., y Margulis, C. (2022). Gobernanza de bancos centrales para los desafíos del siglo XXI. Estudios Públicos, (167), 7-44.
12. Cukierman, A., 1992, Central Bank Strategy, Credibility, and Independence (Cambridge: MIT Press).
13. De Gregorio, J. (2006). Metas de inflación y el objetivo de pleno empleo. Documentos de Trabajo (Banco Central de Chile), (364), 1.
14. de Gregorio, J. (2009). A Veinte años de la Autonomía del Banco Central de Chile. Economía chilena, 12(3), 5-9.
15. De Haan, J., Bodea, C., Hicks, R., & Eijffinger, S. C. (2018). Central bank independence before and after the crisis. Comparative Economic Studies, 60, 183-202.
16. Dincer, Nergiz y Barry Eichengreen (2014). «Central bank transparency and independence, updates and measures». *International Journal on Central Banking* 10(1): 189-253.
17. Eyzaguirre, N., & Vergara, R. (1993). Reflexiones en torno a la experiencia de autonomía del Banco Central de Chile. Cuadernos de Economía, 327-347.
18. Fischer, S., Sahay, R., & Végh, C. A. (2002). Modern hyper-and high inflations. Journal of Economic literature, 40(3), 837-880.
19. Fontaine, J. A. (2000). Banco Central autónomo: en pos de la estabilidad. Larraín, Felipe y Rodrigo Vergara, La Transformación Económica de Chile, CEP, 393.
20. Haldane, A. (2020) What has Central Bank Independence Ever Done for Us?» Discurso pronunciado ante la UCL Economists' Society Economic Conference, Londres.
21. Jácome L., Matamoros-Indorf M., Sharma M. & Townsend S. (2012) Central Bank Credit to the Government: what can we learn from international practices, International Monetary Fund Working paper.12/16

22. Jácome L & Pienknagura S., Central Bank Independence and Inflation in Latin America – Through the Lens of History (2022) International Monetary Fund Working paper.N° 22/186
23. Kydland, F y Prescott, E. (1977) Rules rather than discretion: the inconsistency of optimal plans Journal of Political Economy vol 85 N3
24. Marcel, M. (2017) Constitucionalismo económico y la autonomía institucional del Banco Central de Chile. Documento de Política Económica No. 62. Banco Central de Chile.
25. Marcel, M. (2020) Reforma Constitucional que autoriza al BCCh para adquirir en mercado secundario bonos emitidos por el fisco. Presentación ante la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado con ocasión de la tramitación de la reforma constitucional contenida en la Ley 21.253
26. Martin, F. (2015). Money: The Unauthorized Biography--From Coinage to Cryptocurrencies. Vintage.
27. Naudon, D., & Álvarez, V. (2016). 25 años de autonomía del Banco Central de Chile. Banco Central de Chile.
28. Nordhaus, W (1977) The Political Business Cycle, The Review of Economic Studies Vol 42, N2
29. Roberds, W., y Velde, F. R. (2016). The descent of central banks (1400–1815). Central banks at a crossroads: what can we learn from history, 18-61
30. Rogoff, K., 1985, The Optimal Degree of Commitment to an Intermediate Monetary Target, Quarterly Journal of Economics, 100, 1169-1190.
31. Rosende R, F. (1997). La Autonomía del Banco Central una vez más. Cuadernos de Economía, 3-25.
32. Valdés, P. R., & Céspedes, L. F. (2006). Autonomía de bancos centrales: la experiencia chilena. Economía chilena, 9(1), 25-45.
33. Vergara, R. (2016). Política monetaria en tiempos complejos. 25 Años de Autonomía del Banco Central de Chile, 101-1