

INICIATIVA CONVENCIONAL CONSTITUYENTE SOBRE BANCO CENTRAL

VISTOS:

1. Que, el Párrafo 2° del Título IV del Reglamento General de la Convención Constitucional establece las iniciativas constituyentes para la elaboración de las normas constitucionales.
2. Los artículos 81 y siguientes del Reglamento General de la Convención Constitucional permiten que las y los convencionales constituyentes puedan presentar iniciativas de normas convencionales constituyentes a la Mesa Directiva, a través de la Oficina de Partes de la Secretaría de la Mesa Directiva.
3. Que, el artículo 83 del Reglamento General de la Convención Constitucional exige que las iniciativas convencionales constituyentes sean presentadas con fundamento, por escrito, con articulado y dentro de plazo.
4. Que, a su vez, el mismo artículo 83 del Reglamento General de la Convención Constitucional exige que las iniciativas convencionales constituyentes no pueden ser firmadas por menos de ocho ni por más de dieciséis convencionales constituyentes.

CONSIDERANDO:

Autonomía en la constitución – Un consenso básico.

Es innegable que la autonomía del Banco Central goza de un apoyo transversal, tanto técnico como político, en Chile. La independencia con que los consejeros del Banco Central toman sus decisiones de política monetaria es considerada un gran activo para el país, puesto que la interferencia en sus decisiones de parte del Ejecutivo generó grandes crisis en la pasado. Mantener un muro infranqueable entre el Banco Central y el Ministerio de Hacienda, evitando así la hiperinflacionaria ‘monetización de la deuda’ – imprimir billetes para financiar el gasto fiscal – es uno de los grandes consensos en política económica hoy.

Que esta autonomía esté en la nueva constitución parece bastante razonable pero abre dos interrogantes. Primero la autonomía es una característica o una herramienta de una institucionalidad y por ende puede ser utilizada con distintos fines. Si la autonomía del Banco Central va a estar dentro de la constitución también se tiene que definir la misión – o el ‘mandato’ – del Banco que gozará de dicha autonomía dentro de la constitución también. Segundo, hay distintas formas institucionales para conseguir que un órgano como el Banco sea ‘autónoma’. Si la autonomía va a estar dentro de la nueva constitución entonces esta ‘estructura de gobernanza’ también tiene que estar definido constitucionalmente.

¿Autonomía para qué? El problema del mandato

Existen dos grandes tipos de mandato en la literatura académica especializada – el mandato dual (como el de la Reserva Federal, el Banco Central de EEUU) y el mandato único (como el del Banco Central Europeo y del chileno también actualmente). Los dos tienen sus ventajas y desventajas que hay que evaluar si se va a constitucionalizar la autonomía y funcionamiento del Banco Central.

Laurence Meyer, consejero de la Reserva Federal, explicó la clasificación así “el mandato nuestro es específico – debemos promover la estabilidad de los precios y el máximo de empleo. Asumimos que el Congreso no nos entregó una tarea contradictoria y por ende interpretamos este objetivo como el asegurar el máximo nivel de empleo sustentable sin generar una presión alcista a los precios. Esta tarea es compleja porque hay dos objetivos al mismo tiempo pero los pesos relativos son parte de la discrecionalidad del Banco” (ver Meyer 2001).

En contraste, dice Meyer, el mandato único del Banco Central Europeo hace que la institución “tenga la estabilidad de los precios como su preocupación primordial”. Luego Meyer pregunta ¿El mandato dual hace que la Reserva Federal sea más sensible a los shock negativos de demanda agregada? ¿El mandato único hace que el Banco Central Europeo mantenga un control más apretado sobre la inflación en el corto plazo?

Hay muchos economistas que responderían en lo afirmativo a estas dos interrogantes y además dirían que esto justifica tener un mandato dual. Por ejemplo, según Thorbecke (2000) “los costos del desempleo son altos mientras que los costos de la inflación incluso moderada con más bajas. Si el Banco Central persigue solo la estabilidad de los precios entonces el nivel de los precios no está libre para subir como forma de evitar grandes aumentos en el desempleo en caso de que haya un shock adverso de oferta”. Según Thorbecke “el mandato dual permite que la Reserva Federal tenga la capacidad de enfocarse en distintas metas según la coyuntura”, equilibrando los efectos económicos y sociales, un contraste con Europa.

Se ha argumentado que EEUU tiene inflación y desempleo históricamente más bajo que la UE producto del mandato dual de la Reserva Federal, mientras que el alto desempleo europeo es producto de un Banco Central con una meta única (ver análisis de Fontana 2006). Pero parcialmente el alto desempleo responde a factores estructurales del mercado laboral y un cambio de política monetaria no podría bajarlo tan fácilmente. Además, aunque es cierto que en tiempos normales los costos de desempleo son mucho mayores que los costos de la inflación, hay un riesgo de una aceleración de la inflación, lo que implica costos de otro orden de magnitud. Entonces el argumento a favor de un mandato dual tampoco es tan firme.

Frente a eso proponemos una posición moderada – el camino medio que es un mandato jerárquico. Esto no es una propuesta ‘exótica’. De los 154 países que están en la base de datos sobre Bancos Centrales del FMI 127 países incluyen la estabilidad de los precios en su mandato pero tenerla como meta única es de hecho el tipo de mandato menos común. El mandato dual es el segundo menos común pero el mandato jerárquico que nosotros proponemos acá es la modalidad de mandato más utilizada a nivel mundial (Khan 2017).

Se mantendría la estabilidad de los precios como la meta fundamental del Banco Central pero se añadiría explícitamente otros indicadores que el Banco tendría que tomar en cuenta para asegurar que la política anti-inflacionaria no esté generando problemas con ellos. Específicamente con este mandato el Banco Central tendría que monitorear el mercado laboral y el mercado cambiario.

La política monetaria afecta fuertemente a estos dos mercados. Subir la tasa de interés para frenar la inflación también afecta el mercado laboral porque hace que a las empresas les cueste más endeudarse y así tienen menos recursos para contratar a gente. Además de generar más desempleo subir la tasa de interés hace más difícil la exportación porque sube el tipo de cambio (aumenta el valor del peso porque hay un retorno mayor – tasa de interés – para los que ahorran pesos). Así, en caso de que la política monetaria anti-inflacionaria esté generando mucho desempleo o dificultando excesivamente las exportaciones, entonces el Banco Central tendrá que justificar o moderar su estrategia (según un análisis costo:beneficio público).

Si Chile hubiese tenido esta meta anteriormente quizá se podría haber parado la brutal desaceleración económica de 1999 (la así llamada ‘recesión Massad’ para usar la frase del economista ortodoxo estadounidense Rudi Dornbusch culpando al entonces presidente del Banco Central). Quizá también se podría haber aprovechado mejor la oportunidad del súper círculo de cobre entre 2003-14. Estos fueron dos oportunidades perdidas producto de no poner suficiente atención al mercado cambiario y la nueva meta cambiaría eso. En resumen, para un país pequeño y abierto al mundo, una economía en vías de desarrollo todavía muy afectada por los vaivenes de la economía global (Chile hasta tiene que endeudarse en dólares), tener este mandato jerárquico tiene sentido.

¿Autonomía de quién? El problema de la estructura de gobernanza

El segundo elemento que tiene que estar presente para poder constitucionalizar la autonomía del Banco Central – además de un mandato claro para la cual se va a utilizar la autonomía entregada – es claridad acerca de cómo se garantizará dicha autonomía. Hasta el otrora Presidente del Banco Central Mario Marcel (2017) reconoce que “el BCCh se encuentra en un nivel intermedio de autonomía, mayor a la de los

servicios públicos ... pero menor a la de otros órganos consagrados constitucionalmente.”

En realidad, como dijo el premio nobel de economía Joseph Stiglitz en su discurso frente al Banco de Reserva de la India “No hay ninguna institución que es verdaderamente autónoma, todas las instituciones públicas responden a los intereses de alguien, la pregunta clave es ¿A quiénes? El BC ‘autónomo’ de EEUU fue capturado por los intereses de Wall Street – terminó abogando por la ideología y las necesidades del sector financiero, el mismo sector que tenían que haber estado regulando”. Este fenómeno de *regulatory capture* es una preocupación real en Chile también (ver efectos perjudiciales compilados en Monnet et al 2014)

El problema es que tenemos un BC que es autónomo frente al Ejecutivo y frente al Ministerio de Hacienda y poco autónomo frente a la banca privada, sobre todo tomando en cuenta el fenómeno de la ‘puerta giratoria’. Cuando los consejeros del BC luego encuentran trabajo en los directorios de los bancos comerciales tenemos un problema de influencia indebida (ver el índice internacional construido en Carré y Gauvin 2018).

Es muy positivo que haya una ‘cortina de hierro’ entre el BC y Hacienda porque así se evita la peligrosa tentación del financiamiento inflacionario del gasto fiscal. Pero si no tenemos esta misma ‘cortina de hierro’ con la banca privada entonces la corrupción puede poner en jaque hasta la reputación internacional del país. Peor aún las decisiones de política monetaria del BC – sobre todo en el contexto de un mandato múltiple – siempre van a terminar privilegiando los intereses de la banca privada. Para citar al discurso de Stiglitz otra vez: “Delegar el control de la política monetaria a los que responden a los intereses del sector financiero resultará en políticas que no responden a los intereses más amplios de la sociedad [...] Se tiene que diseñar instituciones monetarias que responden mejor a los intereses de la sociedad entera.”

Justo por eso nuestra propuesta inhabilita dueños o gerentes de empresas financieras de ser consejeros del Banco Central. Junto con el mandato más amplio se espera que el nuevo Banco Central sea más autónomo pero también más sensible del contexto social.

En atención a lo señalado es que venimos en proponer la siguiente INICIATIVA DE NORMA CONSTITUCIONAL:

CAPITULO XX. BANCO CENTRAL

ARTÍCULO [XX]. Del Banco Central. El Banco Central es un organismo autónomo, de carácter técnico, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo objeto es velar por la estabilidad de los precios y el normal funcionamiento de los pagos internos y externos.

ARTÍCULO [XX]. Sobre el funcionamiento y atribuciones del Banco Central. En el cumplimiento de su objeto, el Banco Central debe tomar en consideración los efectos de la política monetaria en el empleo y en el mercado cambiario en relación con la diversificación productiva.

El Banco Central tiene como atribuciones 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.

El Banco Central sólo podrá efectuar operaciones con instituciones financieras, sean públicas o privadas. De manera alguna podrá otorgar a ellas su garantía, ni adquirir documentos emitidos por el Estado, sus organismos o empresas.

Sin perjuicio de lo anterior, en situaciones excepcionales y transitorias, en las que así lo requiera la preservación del normal funcionamiento de los pagos internos y externos, el Banco Central podrá comprar durante un período determinado y vender, en el mercado secundario abierto, instrumentos de deuda emitidos por el Fisco, de conformidad a lo establecido en la ley.

Ningún gasto público o préstamo podrá financiarse con créditos directos o indirectos del Banco Central, salvo en caso de guerra exterior o de peligro de ella, calificados en la forma que establezca la ley.

El Banco Central no podrá adoptar ningún acuerdo que signifique de una manera directa o indirecta establecer normas o requisitos arbitrarios en relación a personas, instituciones o entidades que realicen operaciones de la misma naturaleza.

El Banco Central deberá dar cuenta de sus actuaciones al Congreso de manera trimestral y mantener instancias de coordinación con el Ministerio de Hacienda.

ARTÍCULO [XX]. Sobre la dirección y administración del Banco Central. La dirección y administración superior del Banco está a cargo de un Consejo, integrado paritariamente por nueve miembros, quienes durarán diez años en su cargo sin reelección y serán designados en parcialidades conforme a lo establecido por la ley, bajo criterios de competencia técnica e independencia política y de los actores del mercado financiero.

El consejo adoptará sus decisiones por la mayoría de sus miembros en ejercicio.

No podrán ser miembros del Consejo quienes dentro de los tres años anteriores a su designación hayan participado en la propiedad o hubiesen sido parte de la gestión o representación de una empresa bancaria, administradora de fondos, o cualquiera otra que preste servicios de intermediación financiera, sin perjuicio de las demás inhabilidades que establezca la ley.

Una vez que hayan cesado en sus cargos, los miembros del consejo tendrán prohibido por un periodo de dos años participar en la propiedad o ser parte de la gestión o representación de una empresa bancaria, administradora de fondos, o cualquiera otra que preste servicios de intermediación financiera, sin perjuicio de las demás inhabilidades que establezca la ley.

El consejo elegirá de entre sus miembros a una Presidenta o Presidente quien ejercerá el cargo durante cinco años, representará al Banco Central y tendrá las facultades de dirección y administración que defina la ley.

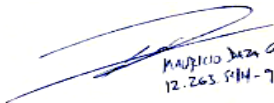
ARTÍCULO [XX]. Sobre las incompatibilidades de los integrantes del Consejo. La calidad de integrante del Consejo es incompatible con todo cargo o servicio sea o no remunerado que se preste en el sector público o privado, así como con la participación

en la propiedad de empresas bancarias y sociedades financieras, hasta por dos años después de haber expirado en funciones, sin perjuicio de las demás incompatibilidades que establezca la ley.

ARTICULO (XX). La responsabilidad de los consejeros. Los miembros del Consejo podrán ser destituidos de sus cargos por resolución de la mayoría absoluta del pleno del Tribunal Supremo de Justicia, previa petición de la mayoría de quienes ejerzan como consejeros del Banco o de un tercio de los parlamentarios en ejercicio, conforme al procedimiento que establezca la ley. La remoción sólo podrá fundarse en la circunstancia de que el consejero afectado hubiere realizado actos graves en contra de la probidad pública, o por haber incurrido en alguna de las prohibiciones o incompatibilidades establecidas en la Constitución o la ley, o haya concurrido con su voto a decisiones que afectan gravemente la consecución del objeto del Banco.

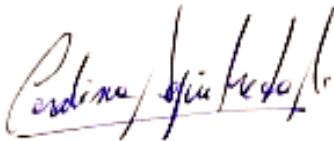
La persona destituida no podrá ser designada nuevamente como integrante del Consejo, ni ser funcionario del Banco Central o prestarle servicios, sin perjuicio de las demás sanciones que establezca la ley.

1. Mauricio Daza



MAURICIO DAZA
12.263.914-7

2. Carolina Sepúlveda



3. Lorena Céspedes



4. Benito Baranda



5. Paulina Valenzuela



6. Patricia Politzer



7. Rodrigo Logan

Firmado digitalmente por
Rodrigo Logan
Fecha: 2022.01.31
16:47:31 -03'00'



8. Helmut Martinez



9. Tammy Pustilnick

Pustilnick
16.360.822-7

