

CONSTITUCION POLITICA

Por: Carlos Soya González
Director del Departamento de Derecho
Facultad de Ciencias Jurídicas Polí-
cas y Económicas.
Universidad de Chile - Valparaíso.

La siguiente es la disposición consultada por el anteproyec-
to sobre la materia:

"Corresponderá exclusivamente a un organismo autónomo, denomi-
nado Banco Central, la fijación y manejo de la política mone-
taria y cambiaria."

"Este organismo será administrado por un Consejo integrado
por siete directores designados por el Presidente de la Re-
pública, con acuerdo del Senado, que durarán catorce años en
sus funciones, se renovarán parcialmente uno cada dos años,
sin perjuicio de que podrán ser removidos en juicio político,
por notable abandono de su deberes. Integrará, además, el
Consejo el Ministro de Hacienda, quien sólo tendrá derecho a
voz, con la excepción que más adelante se indica".

"Sin embargo, los acuerdos relativos al tipo de cambio, se-
rán adoptados por un Comité Ejecutivo".

"Una ley orgánica constitucional determina rá la organización,
funcionamiento y atribuciones del Banco Central, la Comp-
sición del Comité Ejecutivo, del que formará parte, con dere

cho a voz y voto el Ministro de Hacienda, y el modo de resolver las discrepancias que surjan en éste".

"El Banco Central sólo podrá efectuar operaciones con instituciones financieras, sean públicas o privadas. En ningún caso podrá otorgar a éstas su garantía ni adquirir documentos emitidos por el Estado, sus organismos o empresas, salvo en caso de guerra externa en que podrá otorgar créditos al Estado y entidades señaladas".

Hasta dónde hemos podido averiguar, se trataría, de aprobarse en estos términos el anteproyecto, de la primera constitución política que incorpore a su texto el instituto emisor.

La finalidad de esta incorporación sería, a primera vista, quitar de las manos del Gobierno de turno el uso y abuso de la máquina impresora de billetes. Sin embargo, el alcance de esa parte del anteproyecto va mucho más allá, como tratará de demostrarse.

El Decreto Ley 486 de 22 de Agosto de 1925, al crear el Banco, quiso alejarlo de las malas influencias de la Administración Pública entregando su manejo a un Directorio compuesto por una representación que, por su origen y proporción parecía asegurar una equilibrada composición de fuerzas. Sus miembros eran diez, tres designados por el Presidente de la República, dos por los bancos comerciales nacionales, uno por los bancos extranjeros establecidos en el país, uno por el público accionista y uno por la Sociedad Nacional de Agricultura y Sociedad de Fomento Fabril, uno por la Asociación de Productores de Salitre de Chile y la Cámara Central de Comercio y, finalmente uno por el directorio de la Federación Obrera.

Esta representación colocaba el manejo de Bancos en manos de los que más directamente resultarían afectados por las funciones del mismo

sin que ninguno de ellos pudiera, por sí, imponerse. Así, el Estado, dueño de parte del capital, como titular de las acciones de la clase "A", tenía sólo un treinta por ciento de los votos. Igual ocurría con el sector bancario, nacional y extranjero, dueño de las acciones de las clases "B" y "C" respectivamente. El sector empresarial privado, cuya presencia en el Directorio no provenía de una coparticipación en el capital, sino de la importancia de las instituciones en que se cobijaba, importancia que el D.L. recogió, tenía sólo un veinte por ciento de la votación. El otro veinte por ciento lo tenían, por iguales partes, el público accionista (acciones de la clase D) y la representación obrera.

De este modo la misión Kemmerer quiso alejar del Banco no sólo la avidez de la caja fiscal sino también la de los bancos comerciales, terminando con un período, que comenzado en 1860, se había caracterizado por el desorden y la irresponsabilidad en el manejo de estas instituciones.

Es bueno recordar, para apreciar la intención y alcance que se tuvo al redactar ese primitivo estatuto orgánico del Instituto emisor, que la primera ley general de bancos del país dictada en ese año por consejo del economista francés Courcelle Seneuil, inspirada en la más acendrada filosofía liberal, dió pábulo a irregularidades continuadas, principalmente por parte de los bancos comerciales, que caracterizaron la historia sobre estos aspectos de la vida nacional de casi toda la segunda mitad del siglo pasado y el primer cuarto del presente siglo.

Por otra parte al iniciarse y consolidarse la práctica de la dictación de leyes de emisión, que comienzan a partir de 1879, los intereses de importantes deudores a largo plazo de la Caja de Crédito Hipotecario, que se había creado en 1855, se hicieron sentir en el Congreso Nacional en la forma de una presión permanente contra el valor del signo monetario nacional. Una especie de cábala silenciosa se propuso, con éxito, ex

primir en su propio provecho ese valor votando cada vez más numerosas leyes de emisión, por sumas cada vez mayores, contra la oposición minoritaria de los "oreros", que veían en la caída del peso una afrenta a la dignidad nacional. Estos hacían los mejores y más hermosos discursos aunque perdían invariablemente las votaciones.

No es una casualidad que el mejor historiador de este festín monetario y bancario lo fuera el secretario de la misión Kemmereres, Frank Fetter, que en su libro "Inflación Monetaria en Chile", hiciera una indagación retrospectiva de esta parte de la vida del país. Su enfoque lo llevó a poner de relieve tales prácticas porque de lo que se trataba, al contratarse los servicios de la misma, era buscar las fórmulas técnicas y jurídicas para poner término a esas anomalías tan graves.

Con el D.L. 486, de 1925, se pensó que la función monetaria del Banco Central, al estructurarse del modo que se ha dicho su Directorio, estaría fuera de los zarpasos de la caja fiscal y de la banca privada. No debe creerse, sin embargo, que con ello el Banco recibía el encargo de dirigir la política monetaria y crediticia. Con todo lo importante que era su función, no alcanzaba a ser fuente de tal política. En realidad al Banco sólo le correspondía administrar el sistema de padrón oro, asegurar su mecánica, su operatoria, lo que le dejaba muy escaso margen, por no decir ninguno, de discrecionalidad en las decisiones de emisión y de crédito. Puede afirmarse, me parece, que en aquellas circunstancias lo monetario era un factor dado del problema económico, al revés de la situación posterior al año 1931 en que pasa a ser una de las variables, y de las más importantes, del mismo.

La restauración del saneamiento introducido duró poco. En Abril de 1931 y Julio de 1932 se dictan, respectivamente las leyes 4937 y 5107, que rompieron la relación fija de valor entre el peso y el metal ama

rillo y abrieron las compuertas para nuevas y más abundantes emisiones. Desde entonces el Banco cambió de significado. Dejó de ser el encargado de operar el sistema monetario que se abandonaba para pasar a ser el proveedor de dinero según las órdenes que se le impartieran. Se volvió a las leyes de emisión, aunque con finalidades distintas de las buscadas por los antiguos "papeleros". Ahora se trataba más bien de saldar déficits fiscales o de auxiliar con créditos favorables a actividades de la industria y de la agricultura. Como si fuese cierta la "espiral de Vico" se retornaba hacia un estudio del pasado pero en niveles más perfeccionados o menos grotescos.

¿Cuántas y cuáles fueron esas leyes?. Digamos, para ser breves porque su enumeración y examen detallado no parece ser necesario, que fueron muchas, que se dictaron bajo todos los gobiernos que se sucedieron desde entonces, y que cada una llevaba el sello, la marca, de una política económica, o que todas ellas configuraban o eran partes significativas de ciertas políticas de tal tipo. El tratar de hacer avanzar la economía nacional y mantener una organización estatal en progresiva expansión con cargo al valor del dinero fué una constante que caracterizó el período, tan nutrido de dramáticas situaciones y de tensiones perentorias.

Lo que interesa destacar para los efectos de la idea que orienta este trabajo es que el Banco, en esta nueva fase, a pesar de los cambios tan tremendos ocurridos, conservó una de sus características básicas, esto es, su condición de ente neutro, no elaborador de políticas económicas. Así como antes era el custodio del padrón, sin poder ir más allá de las milimétricas acciones permitidas por ese zapato chino, ahora en la vorágine se limitaba a cumplir a lo que se le ordenaba.

No deja de ser curioso que la legislación posterior al D.L. 486 de 1925, que pasó a regir el Banco, proclamó y repitió que su objeto

sería "propender al desarrollo ordenado y progresivo de la economía nacional mediante una política monetaria y crediticia que, procurando evitar tendencias inflacionistas y depresivas, permita el mayor aprovechamiento de los recursos productivos del país". Es lo que dijo el artículo 2° del DFL. 106 de 1953, el mismo artículo del DFL. 247 de 1960, y el artículo 13 del D.L. 1078 de 1976, que son los textos de sus distintas leyes orgánicas. Y no deja de ser curioso porque si se examinan éstos estatutos se ve que el Banco no puede elaborar políticas propias en tales materias, o sea que carece de la facultad que esas disposiciones le atribuyen. Tomemos el caso de su segundo estatuto legal, el DFL. 106 de 1953. Puede deducirse del mismo que el Banco podía poner en movimiento su poder emisor en virtud de tres mecanismos: el redescuento y otros procedimientos secundarios de apoyo al sistema bancario, los préstamos al sector público y las operaciones de mercado abierto. El primer mecanismo no era otra cosa que la fórmula de regulación de la oferta monetaria, para adaptarla de un modo continuo y flexible a las necesidades del mercado, determinadas éstas por el volumen de transacciones. Era el modo de ejecución del principio de emisión orgánico, justamente para mantener el valor monetario, y hacer de éste el factor dado del problema económico quitándole su carácter de variable del mismo, que es igual que decir la neutralización del Banco como factor de política económica. El segundo mecanismo era una imposición que se le hacía para proveer de dinero al Estado. La política estaba, en este caso, en la imposición misma y su finalidad implícita y no en el cumplimiento de ella por el Banco. A fin de que hubiese un dispositivo permanente que permitiera esta provisión, sin necesidad de leyes de emisión casuísticas, el art. 39 de ese texto le ordenó descontar letras giradas por la Caja autónoma de Amortización de la Deuda Pública y aceptadas por el Tesorero General de la República para saldar déficits transitorios de caja. Como estos a la postre resultaban ser un reflejo anticipado de los déficits presupuestarios, el resultado era que el dispositivo terminaba siendo un expediente para el equilibrio fiscal. ¿Cómo llamar esto?. Tal

vez "eufemismo legal" sea una denominación adecuada. El tercer mecanismo, las operaciones de mercado abierto, le permitían un medio adicional de regulación monetaria, para mantener la dosificación que aconsejaba el principio de emisión orgánica, a través de la compra venta de títulos del Fisco, de los organismos públicos, o valores que tuvieran la garantía directa o indirecta del Estado.

En ninguna de estas funciones puede advertirse posibilidad de creación de políticas propias, como tampoco a través del control cuantitativo o cualitativo del crédito, o la fijación de las tasas de interés de sus operaciones, o las tasas máximas de los bancos, todo lo cual no era sino un complemento a su rol de regulador del volumen total de liquidez. El DFL 247 de 1960 no varió este estado de cosas. En cambio, el D.L. 1078 de 1975, que es la ley orgánica vigente, sí que introdujo una modificación importante, radicando en el equipo económico del Gobierno, que denomina "Consejo Monetario" la fijación de las políticas monetaria y crediticia, además de entregarle las de mercado de capitales, comercio exterior y aranceles, de cambios internacionales y del ahorro. Este nuevo estatuto recoge la realidad de las cosas en esta reforma que es un reconocimiento implícito de que no es el Banco el formulador de las políticas sino el Ejecutivo. El Consejo Monetario está formado, como se sabe, por los Ministros de Coordinación Económica, Hacienda, Economía, por el Director de Planificación Nacional, por el Presidente del Banco y por un representante del Presidente de la República. El D.L. ordena en su artículo 11 que las políticas que determine el Consejo serán obligatorias para los organismos que tengan las facultades normativas necesarias para ponerlas en ejecución. ¿Cuáles son estos organismos?. Desde luego el propio Banco, que ahora pasa a ser regido por su Comité Ejecutivo, compuesto por su Presidente, Vicepresidente y Gerente General y al cual la ley le da, en el mismo texto y en el ordenamiento referente al comercio internacional, la facultad de adoptar acuerdos, reglamentos, órdenes y resoluciones. Pertenecen también estos

"organismos", si se interpreta esta palabra en su sentido lato, como parece que debe tomarse, los propios Ministerios y también la Oficina de Planificación Nacional, de modo que todos ellos resultan obligados por los acuerdos del Consejo Monetario.

Es bueno reiterar que el D.L. 1078 de 1975 puso las cosas en su lugar, terminando con ese eufemismo de que hemos hablado. La verdad de las cosas era que si las políticas económicas nacionales y sectoriales provenían de quien corresponde, esto es del Presidente de la República, que es el administrador supremo de la Nación, lo mismo tenía que ocurrir con las políticas monetarias y crediticias que no son sino una parte o aspecto de las mismas. El nivel de generación y elaboración de ellas era el Ministerial y el sector, el de los Ministros de Hacienda y Economía juntamente con ODEPLAN. NO era necesaria realmente la existencia del Directorio del Banco que constituía un resabio de la antigua idea de Kemmerer, ahora superado por el tiempo y los hechos. Es por tal motivo que el D.L. lo eliminó y lo reemplazó por el Comité Ejecutivo, cuya misión es cumplir a través de las operaciones del Banco esas políticas obligatorias.

El diseño orgánico introducido por la ley vigente es de una notable racionalidad. Impone coherencia en la formulación de las políticas al sentar en una misma mesa a las autoridades máximas competentes que las diseñan, unidad en el mando al amalgamar esas políticas, y coordinación en la ejecución al imponerlas como obligatorias a todos los variados organismos encargados de su aplicación.

Pues bien, la modificación que se trata de introducir con la disposición transcrita del anteproyecto de nueva Constitución Política rompe toda esta racionalidad, principalmente porque quiebra la unidad de mando, y con ello la coherencia en la formulación de las políticas.

Desde luego aparece literalmente dicho en su texto que corres

ponderará al Banco, que estará ubicado a un nivel constitucional, a la misma altura que los demás poderes del Estado, la fijación y manejo de la política monetaria y cambiaria, "fijación" que como hemos visto nunca ha tenido ni en el hecho ni en el derecho. No es posible separar la política económica de sus aspectos monetarios, que incluyen los crediticios, y cambiarios. Si la determinación de estos se entrega a otra autoridad no subordinada, lo que en realidad se está haciendo es crear un cogobierno en materias económicas porque si una cierta política implica necesariamente determinadas connotaciones monetarias, crediticias y cambiarias, que no son aceptadas por el órgano de poder encargado de la fijación de éstas, tendrá que producirse un acuerdo entre ambas para que aquella sea viable. Si no existe este acuerdo, no hay política. El que redactó este desafortunado inciso se dejó, al parecer, engañar por esa disposición, que transcribimos, que en forma tan enfática como irreal, le atribuyó al Banco el rol elaborador de políticas.

La fuente de inspiración de la modificación contenida en el anteproyecto de nueva constitución es, sin duda, el sistema norteamericano. La ley que organizó el Sistema de la Reserva Federal, que data de 1913, consulta un Directorio de Gobernadores de siete miembros designados por el Presidente de la Nación y ratificados por el Senado. Su duración en el cargo es de catorce años, renovándose uno cada dos años. El Presidente, al hacer las designaciones, debe tener presente una equilibrada representación de los intereses financieros, de la agricultura, industria y comercio, aparte de las divisiones geográficas del país. El Directorio sólo es responsable ante el Congreso, lo que lo coloca al margen de la influencia directa del Gobierno. Para evitar la influencia indirecta, que podría producirse por el origen presidencial de las designaciones, se establece la duración del mandato de los gobernadores más allá de lo que suma la duración de tres administraciones consecutivas, de modo que cada nuevo Presidente de la Nación se encontrará con un Directorio de gobernadores ajeno, o no necesariamente comprometido con la marea partidista del momento.

Este sistema ha funcionado sin problemas durante las seis décadas transcurridas desde su creación, lo que se ha debido, principalmente, a que el sistema monetario norteamericano, ligado al oro hasta 1971, era algo muy parecido al padrón metálico que conoció el mundo hasta la crisis de 1931. La función del Sistema consistió en asegurar una provisión adecuada de dinero sin romper esa relación. Destruída ésta por la decisión tomada por Nixon, a comienzos de la presente década, el Sistema ha continuado su cometido de evitar, hasta donde lo permiten sus medios, las presiones inflacionistas. Puede decirse que la misión del Directorio ha consistido en hacer de lo monetario un factor dado del problema económico. El Directorio no elabora políticas monetarias sino que administra el sistema, lo que armoniza con el resto del esquema económico nacional en que el gobierno generalmente no adopta otras políticas que no sean las de afianzar las reglas del juego del mercado o introducir algunas rectificaciones incidentales. Cuando más, hace uso de la política del gasto público con finalidades anti-cíclicas y entonces suele encontrarse con las dificultades de las rigideces del sistema de la Reserva, problema que se ha solucionado mediante acuerdos entre la Tesorería y el Sistema, que no siempre han sido fáciles de alcanzar. El ex presidente de este último, Arthur Burns se jactaba, según la Revista "Time", (edición del 17 de Julio de 1978) de haberle ordenado en una ocasión al Secretario del Tesoro de Nixon, George Schultz, abandonar su despacho cuando éste fue a pedirle que inyectara más dinero en la economía nacional.

Por cierto que la situación chilena no es ni de lejos la norteamericana en este orden de cosas. En nuestro país, con toda la reducción del tamaño del Estado que se logre, la gravitación de éste en la economía seguirá siendo de gran significación. Nuestro comercio exterior, que alcanzaba una considerable proporción del Producto, antes de la aplicación de la política de apertura, representará todavía en el futuro una proporción mayor, con las ventajas y riesgos que ello implica. Las inversiones extranjeras exigen una regulación jurídica propia y una atención especial

de parte del poder público. La seguridad social, el nivel del empleo, los problemas de determinados rubros o sectores de la producción imponen quiere o no un papel activo, protagónico, del Estado, quien se ve en la nece sidad permanente y continua de diseñar y aplicar políticas económicas, las que implican la generalidad de las veces actuaciones propias con sus herra mientas de acción, entre las que se encuentran las funciones del Banco Cen tral. En nuestro país son indispensables un Ministerio de Economía y de Plan ificación para poder dar coherencia a esas políticas, organismos que en los EEUU. no existen.

Quitarle esas herramientas de las manos no conducirá a nada que no sea la anulación del poder de acción del Ejecutivo, o el sometimien to de este a otro poder que se le podrá enfrentar a su mismo nivel. Ni lo uno ni lo otro es razonable. El Gobierno recibe un mandato directo de la ciudadanía para que conduzca los asuntos de la Nación. En tal encargo están implícitas las aspiraciones políticas de los mandantes. El Consejo del Banco Central, aparentemente técnico, es un organismo realmente políti co llamado, no se sabe atítulo de qué, a cogobernar el país en las más im portantes materias. Y si ambos, el Gobierno y el consejo del Banco tiran en direcciones contrarias, cada uno manteniéndose en sus propias conviccio nes, la situación se parecerá mucho a un cuadro de esquizofrenia.

La elevación del Comité Ejecutivo del Banco al rango de orga nismo constitucional es algo aún más absurdo e inconveniente. No toco los aspectos de doctrina política comprometidos en ello, por salirse de los lí mites de este trabajo, aún cuando resalta por sí solo la inconsecuencia de llevar a ese nivel una sección o departamento de un organismo administrati vo. Lo grave es que, transformado el Comité en un poder del Estado, podrá manejar a su propio criterio nada menos que la política de comercio exte - rior del país porque eso es lo que significa su facultad para fijar el ti po de cambio. El voto dentro del mismo del Ministro de Hacienda será sólo

uno entre cuatro, lo que patentiza la situación subordinada en que queda el Ejecutivo en este orden de cosas.

Es aconsejable la eliminación de la disposición transcrita del texto de anteproyecto constitucional. De llegar a regir será causa de graves males y muy serias perturbaciones en la tarea de la comunidad nacional de resolver sus grandes problemas económicos.