

EL BANCO CENTRAL DE CHILE: RESEÑA HISTÓRICA DE UNA INSTITUCIÓN CENTENARIA

THE CENTRAL BANK OF CHILE: HISTORICAL REVIEW OF A CENTENNIAL INSTITUTION

*Alejandro Lagos Torres**

RESUMEN: Este artículo ofrece una reseña histórica del Banco Central de Chile, escrita el mismo año en el que se convierte en una institución centenaria. Se examina principalmente la evolución de su normativa institucional, concluyendo con una breve evaluación general.

PALABRAS CLAVE: Banco Central de Chile, reseña histórica, centenario, evaluación general.

ABSTRACT: This article offers a historical review of the Central Bank of Chile, written in the same year it became a centennial institution. It primarily examines the evolution of its institutional regulations, concluding with a brief general assessment.

KEYWORDS: Central Bank of Chile, historical review, centenary, general assessment.

INTRODUCCIÓN:

EL ORIGEN DEL BANCO CENTRAL DE CHILE

En este año 2025 el Banco Central de Chile cumple cien años de existencia, por cierto, no exento de dificultades, a la vez que su fisonomía ha variado osten-

* Abogado. Profesor de Derecho Constitucional, Universidad del Desarrollo, sede Concepción. Magíster en Derecho de la Empresa mención en Derecho Tributario, Universidad del Desarrollo. Máster Universitario en Análisis Económico del Derecho y las Políticas Públicas. Doctor en Derecho, Universidad de Salamanca, España. Correo electrónico: af.lagos@udd.cl

siblemente durante todo este tiempo. Sin embargo, en la actualidad parece haber consenso en cuanto a que se trata de una institución que funciona bien y es evaluado en forma transversal en términos positivos.

Ya en 1922, buscando terminar la alta inflación que en las últimas décadas afectaba a Chile, el presidente Arturo Alessandri había tomado contacto con el ilustre economista y profesor de la Universidad de Princeton, Edwin Walter Kemmerer, el *money doctor* como era conocido, experto en temas monetarios que ya había trabajado mejorando la institucionalidad fiscal en Filipinas (1904), México (1917) y Guatemala (1919)¹, aunque dicha iniciativa se frustró a consecuencia del quiebre institucional de septiembre de 1924, pero que fue retomada a comienzos del año siguiente por la junta militar que entonces ejercía el gobierno.

La Misión de Consejeros Financieros, nombre oficial de la Misión Kemmerer, trabajó en Chile entre julio y octubre de 1925, y desde su llegada encontró, tanto una entusiasta acogida de la población, que veía en su arribo la llegada del “mesías financiero” que pondría orden en el país, siendo su trabajo minuciosamente cubierto por la prensa de la época, como un favorable entorno político para trabajar por encontrarse cerrado el Congreso². En paralelo al trabajo de Edwin Kemmerer, se discutía la nueva Constitución, en la que también él influyó, proponiendo normas de naturaleza económica como la referente a la formación de la ley de presupuestos³.

La Misión concretó el tan anhelado Banco Central de Chile, creado mediante el Decreto Ley n.º 486 de 21 de agosto de 1925, más otras leyes complementarias que ordenaban en materia financiera la república, como la Ley Monetaria Decreto Ley n.º 606 de 14 de octubre de 1925, la Ley General de Bancos Decreto Ley n.º 782 de 21 de diciembre de 1925 y la derogación de la ley de bancos de emisión de 1860.

Este Banco Central, como todos los bancos “kemmerianos”, fue concebido como uno “de descuento”⁴, separado del gobierno, anclado al padrón oro, con un capital aportado en forma mixta por el gobierno, los bancos accionistas y el público en general, y dotado de un directorio con una participación minoritaria del gobierno, y con una participación equilibrada de este, de los bancos accionistas y del público accionista, y de representantes de organizaciones de empresarios y obreros elegidos por estos⁵.

La razón de fondo que tuvieron los militares para continuar las gestiones de contratación de Edwin Kemmerer iniciada por Arturo Alessandri fue la ne-

¹ CARRASCO (2009) p. 76.

² *Op. cit.* p. 86 y ss.

³ SOTO y COUYOUMDJIAN (2022).

⁴ HERRERA (1955) p. 67.

⁵ *Op. cit.* p. 119 y ss.

cesidad de darle validación política a la creación del Banco Central, cuya aceptación por parte de la opinión pública y de sectores que todavía resistían su creación, requería de un signo de validación externa, pues el largo tiempo de debate parlamentario, la diversidad de proyectos, y los frustrados intentos de acuerdo, demostraban que no resultaría de otra manera. Además, la experiencia de otros países confirmaba que la contratación de expertos extranjeros era el camino para una reforma monetaria que fuese satisfactoria⁶.

I. LA PRIMERA LEY ORGÁNICA (1925-1953)

Al analizar la primera ley orgánica del Banco Central de Chile, el Decreto Ley n.º 486 de 21 de agosto de 1925, que rigió entre 1925 y 1953, cuya última versión fue establecida por el Decreto n.º 2266 del Ministerio de Hacienda del 4 de septiembre de 1935, se observa una clara evolución respecto del escenario precedente⁷.

Según esta ley, se fundaba por cincuenta años prorrogables por ley a petición del mismo banco⁸. Se trataba de un típico ente “de emisión y redescuento”^{9,10}, teóricamente separado del gobierno y anclado al padrón oro mediante una relación fija señalada por ley¹¹. Su capital¹² era aportado en forma mixta por el gobierno (acciones clase A sin derecho a voto¹³), bancos accionistas nacionales (acciones clase B), bancos accionistas extranjeros que habitualmente ejercen el comercio bancario en Chile (acciones clase C), y el público en general ya fuesen personas naturales o jurídicas (acciones clase D).

A pesar de que el concepto de “autonomía” no quedó mencionado de manera explícita en esta norma, varias de sus disposiciones ilustraron de manera categórica que el espíritu de la ley, dictada según el pensamiento de la Misión Kemmerer, era garantizar una adecuada independencia del banco respecto del gobierno, y en lo fundamental la autonomía fue respetada durante el periodo del padrón oro, hasta que en 1931 fue suspendida la convertibilidad, surgiendo desde entonces, a intervalos, una persistente dominancia fiscal, la que casi fue total en 1932 durante la República Socialista. Y, si bien entre 1932 y 1938 po-

⁶ CARRASCO (2009) p. 80.

⁷ GONZÁLEZ (2021).

⁸ Art. 2.º del Decreto n.º 2266.

⁹ Arts. 1.º, 54, 55, 60 y 65 del Decreto n.º 2266.

¹⁰ HERRERA (1955) p. 67.

¹¹ Arts. 66 y 69 del Decreto n.º 2266.

¹² Art. 12 y ss. del Decreto n.º 2266.

¹³ Art. 34 del Decreto n.º 2266.

dría catalogarse al banco como una institución “medianamente autónoma”, a partir de 1939 y hasta 1952 se produjo una gradual, pero significativa pérdida de autonomía al alero de varios cambios legislativos¹⁴.

Estaba dotado de un directorio de diez miembros que duraban tres años en el cargo, con presencia minoritaria del gobierno, y con una participación equilibrada de este nombrando tres directores las acciones A, de los bancos accionistas que designaban dos directores las acciones B y un director las acciones C, del público accionista nombrando a un director las acciones D, y de representantes de organizaciones de empresarios y obreros elegidos por estos nominando a tres directores^{15, 16}.

No se consideraba la posibilidad de destituir a los directores.

Respecto de su mandato, la ley no contiene disposiciones explícitas al respecto, pero se infiere de su lectura que se trata de un banco de emisión, depósito, descuento y giro, al cual corresponde ejercer las funciones y atribuciones que consigna su marco jurídico, consistente en otorgar préstamos, descuentos y anticipos a las empresas bancarias, además del monopolio en emisión del circulante^{17, 18}.

En principio, tenía prohibición de conceder créditos al fisco, existiendo como límite a la adquisición de títulos fiscales el valor total del 20 % del capital y reservas del banco aprobado con un quórum reforzado de seis directores, pudiendo aumentarse dicho límite al 80 % con la aprobación de ocho directores a lo menos¹⁹, aunque luego fue autorizado a financiar actividades empresariales estatales mediante leyes especiales.

En cuanto a la rendición de cuentas, esta no se concebía desde una perspectiva política, sino que el banco tenía la obligación de informar y someterse a las inspecciones de la Superintendencia de Bancos cuanto esta lo requiera²⁰, de entregarle una memoria anual²¹, de entregarle informes semanales que debían ser publicados en el *Diario Oficial*²² y, además, se hacía responsables personalmente con sus bienes por los daños que provocaren a los directores y funcionarios que a sabiendas ejecuten o autoricen operaciones prohibidas por la ley, sin perjuicio de las demás penas legales²³.

¹⁴ CARRASCO (2009) p. 503 y ss.

¹⁵ Art. 33 y ss. del Decreto n.º 2266.

¹⁶ HERRERA (1955) p. 120.

¹⁷ Art. 65 del Decreto n.º 2266.

¹⁸ MARCEL (2021) p. 11.

¹⁹ Art. 54 letra d) del Decreto n.º 2266.

²⁰ Art. 89 del Decreto n.º 2266.

²¹ Art. 91 del Decreto n.º 2266.

²² Arts. 92 y 96 del Decreto n.º 2266.

²³ Art. 98 del Decreto n.º 2266.

Bajo esta ley, le correspondió hacer frente a la Gran Depresión, lo que le llevó a subordinarse al gobierno en los años más complejos de la crisis, buscando así trabajar con mayor discrecionalidad, en contra del espíritu con el que fue fundado, para luego, durante el segundo periodo presidencial de Arturo Alessandri (1932-1938), construirse una relación de cooperación con el Ministerio de Hacienda evitando la inconsistencia temporal, y cambiando el objetivo del banco, de un tipo de cambio estable al control de la inflación, lo que permitió una recuperación de la crisis en un plazo relativamente breve²⁴.

También fue con esta ley que el banco debió hacer frente a las distorsiones provocadas por la Segunda Guerra Mundial y el comienzo de la Guerra Fría.

II. LA SEGUNDA LEY ORGÁNICA (1953-1960)

Se trató del Decreto con Fuerza de Ley n.º 106 del Ministerio de Hacienda del 28 de julio de 1953, el cual presenta algunas innovaciones normativas. En efecto, en ella se señala por primera vez que el banco es “autónomo”, y que su objetivo es:

“propender al desarrollo ordenado y progresivo de la economía nacional y crediticia que, procurando evitar tendencias inflacionistas o depresivas, permita el mayor aprovechamiento de los recursos productivos del país”,

fórmula bastante amplia y ambigua, y que permite otorgar créditos al Estado, se elimina la limitación de financiamiento fiscal y se le autoriza, con carácter facultativo, a conceder créditos al fisco, estableciéndose, además, la obligación a descontar letras de cambio giradas por la Caja Autónoma de Amortización de la Deuda Pública²⁵. También, por primera vez, se señala que el banco se relacionará con el gobierno por intermedio del Ministerio de Hacienda²⁶.

Se mantiene el monopolio de emisión de billetes²⁷ y se le otorga, junto con la Superintendencia de Bancos, el control cualitativo y cuantitativo del crédito que los bancos otorguen, como también la fijación de las tasas de encaje monetario, previa autorización del Presidente de la República²⁸.

²⁴ GONZÁLEZ (2021).

²⁵ Arts. 1º, 2º y 39 del Decreto con Fuerza de Ley n.º 106.

²⁶ Art. 62 del Decreto con Fuerza de Ley n.º 106.

²⁷ Art. 50 del Decreto con Fuerza de Ley n.º 106.

²⁸ Art. 42 del Decreto con Fuerza de Ley n.º 106.

Se mantiene la división del capital en acciones A, B, C y D en los mismos términos que los señalados en la primera ley orgánica²⁹.

El directorio duraba tres años³⁰ siendo sus miembros reelegibles, y estaba conformado por catorce miembros, de los cuales tres debían ser nombrados por el Ejecutivo correspondientes a las acciones A, dos eran nominados por las acciones B, uno por las C, otro por las D, otros tres serían nombrados por la Sociedad Nacional de Agricultura y la Sociedad de Fomento Fabril, por la Corporación de Ventas de Salitre y Yodo de Chile y la Cámara Central de Comercio de Chile, y por las Instituciones Obreras, y otros cuatro designados por el Congreso³¹.

Al igual que en la ley orgánica anterior, no estaba considerada la remoción de los directores.

Tampoco se contemplaba una rendición de cuentas a alguna instancia política, sino que el banco estaría bajo la supervigilancia de la Superintendencia de Bancos³², y debía entregarle una memoria anual³³ e informes mensuales, debiendo los balances semestrales ser publicados en el *Diario Oficial*³⁴.

En este periodo se dio una intensa relación de trabajo con el Fondo Monetario Internacional, lo cual se tradujo en la forma de varios convenios y en la entrega al banco de más atribuciones³⁵.

Es en esta época en que en el ámbito comparado surge el prototipo del banco central moderno, técnico y autónomo, el *Bundesbank* alemán, creado en la entonces República Federal Alemana en 1957. Ese mismo año se firman los Tratados de Roma, que crean la Comunidad Económica Europea.

En cuanto a la participación de parlamentarios en el directorio, se dice que esta no fue tan funesta como pudiese pensarse, por cuanto su presencia sirvió de contrapeso para detener las embestidas del Poder Ejecutivo³⁶.

III. LA TERCERA LEY ORGÁNICA (1960-1975)

La tercera ley del Banco Central de Chile es el Decreto con Fuerza de Ley n.º 247 del Ministerio de Hacienda del 4 de abril de 1960, y no difiere en lo sustancial

²⁹ Art. 6.º y ss. del Decreto con Fuerza de Ley n.º 106.

³⁰ Art. 19 del Decreto con Fuerza de Ley n.º 106.

³¹ Art. 16 del Decreto con Fuerza de Ley n.º 106.

³² Art. 59 del Decreto con Fuerza de Ley n.º 106.

³³ Art. 60 del Decreto con Fuerza de Ley n.º 106.

³⁴ Art. 61 del Decreto con Fuerza de Ley n.º 106.

³⁵ CARRASCO (2009) p. 424 y ss.

³⁶ *Op. cit.* p. 393.

de la ley anterior. En cuanto a la autonomía y mandato del banco, reproduce las disposiciones de su predecesora, señalando que su objetivo será propender al desarrollo ordenado y progresivo de la economía nacional mediante una política monetaria y crediticia que, procurando evitar tendencias inflacionistas o depresivas, permita el mayor aprovechamiento de los recursos productivos del país³⁷. Y reitera que se relacionará con el gobierno por intermedio del Ministerio de Hacienda³⁸.

Se fusionó al banco con la Comisión de Cambios Internacionales, y se ampliaron sus facultades regulatorias permitiendo la fijación de encajes y el control cualitativo y cuantitativo del crédito, considerando incentivos en términos más intensivos al financiamiento de actividades productivas o extractivas determinadas³⁹. Pero se le mantiene la facultad de conceder créditos al fisco y la obligación de descontar letras giradas por la Caja de Amortización de la Deuda Pública, aunque en este último caso con la limitación que tales descuentos no podrán exceder un duodécimo del presupuesto anual de la nación, ni tampoco podrán exceder en un semestre del 66 % del monto total de ese duodécimo⁴⁰.

Se mantiene la división del capital social en las mismas clases de acciones A, B, C y D señaladas en las dos leyes orgánicas anteriores⁴¹.

El directorio se aumentó a quince miembros, que durarán tres años con posibilidad de reelección⁴², de los cuales cuatro corresponden a las acciones A, que serían nombrados por el Ejecutivo; tres elegidos por las acciones B y C; uno designado por las D; dos nombrados, el primero, por la Sociedad Nacional de Agricultura y la Sociedad de Fomento Fabril y, el segundo, en conjunto por la Corporación de Ventas de Salitre y Yodo de Chile y la Cámara Central de Comercio de Chile; uno elegido en representación de empleados y obreros; y otros cuatro designados por el Congreso de entre los parlamentarios⁴³.

Como novedad, se crea un comité ejecutivo nombrado por el directorio, integrado por el presidente del banco, el vicepresidente y el gerente general, encargado de cumplir los acuerdos que adopte el directorio⁴⁴, pero como de los tres miembros la designación de los dos primeros requería ser aprobada por decreto supremo⁴⁵, en los hechos dependían de la voluntad del Ejecutivo.

³⁷ Arts. 1.º, 2.º y 39 del Decreto con Fuerza de Ley n.º 247.

³⁸ Art. 62 del Decreto con Fuerza de Ley n.º 247.

³⁹ MARCEL (2021) p. 11.

⁴⁰ Art. 39 del Decreto con Fuerza de Ley n.º 247.

⁴¹ Art. 6.º y ss. del Decreto con Fuerza de Ley n.º 247.

⁴² Art. 19 del Decreto con Fuerza de Ley n.º 247.

⁴³ Art. 16 del Decreto con Fuerza de Ley n.º 247.

⁴⁴ Art. 21 del Decreto con Fuerza de Ley n.º 247.

⁴⁵ Art. 22 del Decreto con Fuerza de Ley n.º 247.

Al igual que en las dos leyes orgánicas anteriores, no existe la posibilidad de remover a los directores, ni mecanismo alguno de rendición de cuentas a una instancia de naturaleza política, sino que deja al banco bajo la supervigilancia de la Superintendencia de Bancos⁴⁶, a quien debía entregar una memoria anual⁴⁷ e informes mensuales, teniendo la obligación de publicar los balances semestrales en el *Diario Oficial*⁴⁸.

Bajo esta ley, una persistente inflación, sumada al fracaso de varios planes de estabilización, llevan a un cambio de signo monetario el 1 de enero de 1960, en que el peso es remplazado por el escudo, lo que apuntaba más a romper con la sicología inflacionista que a rectificar políticas expansionistas⁴⁹.

Bajo esta ley ocurre el punto más álgido de la Guerra Fría, mientras Chile es sacudido el 22 de mayo de 1960 por el terremoto más fuerte que ha sufrido la humanidad desde que existen instrumentos de medición, lo cual fuerza a una mayor intervención estatal en la economía para poder superar la emergencia. En 1970 llega al poder la Unidad Popular con Salvador Allende, periodo caracterizado por una muy alta expansión de la oferta monetaria que llevó a la mayor inflación de la historia de Chile, concluyendo dicha presidencia con el golpe de Estado del 11 de septiembre de 1973.

Si bien en la letra de la ley el banco seguía siendo un ente autónomo, en los hechos sucesivas leyes especiales mantuvieron la subordinación, como también la autorización de créditos al fisco. Por otra parte, la incorporación explícita de un comité ejecutivo que no era designado exclusivamente por el directorio, debilitó de manera ostensible sus facultades⁵⁰.

IV. LA CUARTA LEY ORGÁNICA (1975-1989)

Esta norma es el Decreto Ley n.º 1078 de 28 de junio de 1975, y en ella sí que existen notables diferencias respecto de las tres leyes orgánicas anteriores.

Se crea un consejo monetario de cinco miembros integrado por los ministros de Hacienda y de Economía, Fomento y Reconstrucción, por el director de Planificación Nacional, por el presidente del banco y por un representante del Presidente de la República⁵¹, que fijará la política monetaria crediticia, de

⁴⁶ Art. 59 del Decreto con Fuerza de Ley n.º 247.

⁴⁷ Art. 60 del Decreto con Fuerza de Ley n.º 247.

⁴⁸ Art. 61 del Decreto con Fuerza de Ley n.º 247.

⁴⁹ CARRASCO (2009) p. 455 y ss.

⁵⁰ *Op. cit.* p. 479.

⁵¹ Art. 2.º del Decreto Ley n.º 1078.

mercado de capitales, de comercio exterior y arancelaria, de cambios internacionales y del ahorro, de acuerdo con las normas que le señale el supremo gobierno⁵². El consejo sería presidido por el ministro de Hacienda o, en su ausencia, por quien señale su reglamento de sala; para celebrar sesiones requerirá de cuatro miembros, adoptando sus acuerdos por mayoría de votos y, en caso de empate, quien presida tendrá voto decisorio⁵³. Podemos observar que este consejo se estructura a nivel ministerial, encabezado por el ministro de Hacienda, teniendo a su cargo la determinación de la política monetaria⁵⁴, pese a que luego el banco es definido como “autónomo”, pero reiterando que se relacionará con el gobierno a través del Ministerio de Hacienda⁵⁵, señalándose, además, que, no obstante ser una institución de carácter público, no se considerará integrante de la Administración del Estado⁵⁶.

Se señala que el capital inicial será fijado por decreto supremo en cincuenta mil millones de escudos⁵⁷, eliminándose toda referencia a las cuatro clases de acciones establecidas en las tres leyes orgánicas anteriores, con lo cual se trata de un banco central de propiedad del Estado.

Sería dirigido, ya no por un directorio, sino por un comité ejecutivo⁵⁸ nombrado por el Presidente de la República, compuesto por el presidente, el vicepresidente y el gerente general del banco, que funcionaría con la mayoría de sus miembros y sus acuerdos se adoptarán por la mayoría de los que asistan, teniendo quien presida voto decisorio en caso de empate⁵⁹.

Respecto de su mandato, señala que el banco tendrá por finalidad propender al desarrollo ordenado y progresivo de la economía nacional, mediante las políticas monetaria, crediticia, de mercado de capitales, de comercio exterior y cambios internacionales, del ahorro y demás que le sean encomendadas por ley⁶⁰.

Se le permitía explícitamente al comité ejecutivo conceder créditos al fisco en virtud de leyes especiales, con la salvedad de que los créditos que se otorguen dentro de un año calendario no podrán exceder del límite máximo de endeudamiento fiscal con el banco que haya aprobado el Consejo Monetario para ese año, pudiendo sobrepasar ese límite con el acuerdo unánime de los miembros del consejo, sin perjuicio de que el comité podía exigir que las deudas fiscales se documenten en todo o en parte con valores emitidos por la Tesorería Ge-

⁵² Art. 3.º del Decreto Ley n.º 1078.

⁵³ Art. 4.º del Decreto Ley n.º 1078.

⁵⁴ Arts. 3.º y 9.º del Decreto Ley n.º 1078.

⁵⁵ Art. 12 del Decreto Ley n.º 1078.

⁵⁶ Art. 14 del Decreto Ley n.º 1078.

⁵⁷ Art. 16 del Decreto Ley n.º 1078.

⁵⁸ Art. 26 del Decreto Ley n.º 1078.

⁵⁹ Art. 27 del Decreto Ley n.º 1078.

⁶⁰ Art. 13 del Decreto Ley n.º 1078.

neral de la República en las condiciones que determine el banco⁶¹. Esta explícita referencia a dar créditos al gobierno es altamente probable que generase riesgo moral, por lo que en 1979 se estableció prohibición total de financiamiento fiscal y adquisición de títulos del Estado⁶².

En general, parece ser la versión, en los hechos, menos autónoma del Banco Central de Chile, por cuanto es dirigido por un comité ejecutivo designado por el Presidente de la República, al tiempo que la política monetaria es fijada por un consejo monetario integrado mayoritariamente por ministros de Estado y por un representante del Presidente de la República. Todos los funcionarios antes mencionados podían ser libremente removidos por el gobierno por tratarse de cargos de confianza del Presidente de la República, omitiendo el texto alguno de duración de los cargos. Tampoco se establecen directores representantes del Congreso, no solo por haberse modificado la naturaleza del banco, sino que, además, porque en aquella época el Congreso Nacional se encontraba disuelto por el Decreto Ley n.º 27 de 24 de septiembre de 1973.

Se mantienen, de las leyes orgánicas anteriores, las normas sobre fiscalización en términos casi idénticos, quedando sujeto al control de la Superintendencia de Bancos⁶³, debiendo entregarle una memoria anual y los estados e informes que ella le solicite⁶⁴, al tiempo que los balances y estados de situación deberán ser publicados en el *Diario Oficial*⁶⁵.

Finalmente, esta ley innova al incorporar por primera vez el “reclamo de ilegalidad”, acción judicial que permite a cualquier interesado recurrir ante la Corte de Apelaciones de Santiago en contra de los acuerdos, reglamentos, órdenes o resoluciones del comité ejecutivo que estime contrarios a la ley⁶⁶, al tiempo que ordena que todas las resoluciones de carácter general que dicte el Consejo Monetario o el comité en uso de sus atribuciones, deberán publicarse en el *Diario Oficial* y para todos los efectos legales la fecha de adopción del respectivo acuerdo o resolución será la de su publicación⁶⁷.

Esta ley inicia su vigencia en medio de los esfuerzos por salir de la alta inflación resultante del gobierno de la Unidad Popular, al tiempo que comienza la gran transformación que experimentó la economía chilena durante el régimen de Augusto Pinochet. Y a los meses de entrar en vigor, el Decreto Ley n.º 1123 de 4 de agosto de 1975, que cambia la unidad monetaria del escudo por el peso a contar del 29 de septiembre de 1975.

⁶¹ Art. 20 del Decreto Ley n.º 1078.

⁶² MARCEL (2021) p. 11.

⁶³ Art. 52 del Decreto Ley n.º 1078.

⁶⁴ Art. 53 del Decreto Ley n.º 1078.

⁶⁵ Art. 54 del Decreto Ley n.º 1078.

⁶⁶ Art. 35 y ss. del Decreto Ley n.º 1078.

⁶⁷ Art. 40 del Decreto Ley n.º 1078.

V. EL ANTEPROYECTO CONSTITUCIONAL DE LA COMISIÓN ORTÚZAR (1978)

Ocurrido el golpe de Estado de 1973, la entonces vigente *Constitución* de 1925 fue parcialmente suspendida y modificada por decretos leyes, el tiempo que el nuevo régimen conformó la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución, conocida como la Comisión Ortúzar, que sesionó entre el 24 de septiembre de 1973 y el 5 de octubre de 1978, con la finalidad de estudiar y preparar un anteproyecto de nuevo texto constitucional que reemplazare a la Carta de 1925. Y en lo que atañe al Banco Central de Chile, el trabajo de la comisión es notable.

Para comenzar, la gran novedad del anteproyecto es que, por primera vez en la historia de Chile, y en una época en que, en el ámbito comparado, tampoco era lo normal, se le da rango constitucional a la normativa básica que ha de regir al banco central chileno.

En las audiencias que celebró la Comisión Ortúzar con altos funcionarios del banco de la época, estos manifestaron enfáticamente la necesidad de separar las labores del banco de la contingencia política, para que lo monetario sea manejado con criterios técnicos, intentando evitar las grandes inflaciones que sufrió Chile durante la mayor parte del siglo XX^{68, 69}, en especial significativos durante el periodo del presidente Salvador Allende producto de las altas emisiones de circulante efectuadas por el gobierno de la Unidad Popular⁷⁰.

En el anteproyecto trataban el banco central los arts. 104 y 105⁷¹, que son más o menos equivalentes a los arts. 97 y 98 del texto que fue plebiscitado en

⁶⁸ *Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución*, sesiones 416ª y 417ª.

⁶⁹ SILVA (2003) pp. 352-355.

⁷⁰ BIANCHI (2009) p. 12, señala que desde 1938 Chile experimentó una inflación de dos dígitos, llegando a un máximo de 508 % en 1973. La inflación en Chile recién bajó y se mantuvo en un solo dígito entre 1994 y 2021.

⁷¹ Artículo 104: Corresponderá exclusivamente a un organismo autónomo, denominado Banco Central, la fijación y manejo de la política monetaria y cambiaria.

Este organismo será administrado por un Consejo integrado por siete directores designados por el Presidente de la República con acuerdo del Senado, que durarán catorce años en sus funciones, y se renovarán parcialmente uno cada dos años. Integrará el Ministro encargado de la Hacienda Pública, quien sólo tendrá derecho a voz.

Sin embargo, los acuerdos relativos al tipo de cambio serán adoptados por el Comité Ejecutivo del Banco Central.

Una ley orgánica constitucional determinará la organización, funcionamiento y atribuciones del Banco Central, y la composición del Comité Ejecutivo, cuyos integrantes deberán pertenecer al Consejo, y del cual formará parte, con derecho a voz y a voto, el Ministro encargado de la Hacienda Pública. Dicha ley señalará el modo de resolver las discrepancias que surjan en el Comité Ejecutivo.

Artículo 105: El Banco Central sólo podrá efectuar operaciones con instituciones financieras, sean públicas o privadas. En caso alguno podrá otorgar a éstas su garantía ni adquirir documentos

1980, y que estos últimos corresponden a los arts. 108 y 109 de la actual Carta Magna chilena.

Parte el texto señalando que el banco será autónomo, lo cual, a diferencia de las leyes orgánicas anteriores, se refleja claramente en el resto del articulado.

Sería dirigido por un consejo conformado por siete miembros nombrados por el Presidente de la República con acuerdo del Senado por mayoría simple, durarán catorce años en el cargo y se renovarán por parcialidades cada dos, e integrará el consejo el ministro de Hacienda solo con derecho a voz. Se mantiene el Comité Ejecutivo, cuyos integrantes serán miembros del consejo y, además, lo integrará el ministro de Hacienda con derecho a voz y voto, correspondiendo al comité la adopción de los acuerdos sobre el tipo de cambio.

En cuanto al mandato, el anteproyecto señalaba que corresponde al Banco Central “la fijación y manejo de la política monetaria y cambiaria”, eliminando al Consejo Monetario integrado por ministros de Estado, que establecía la ley orgánica de 1975.

Señalaba el anteproyecto que el banco solo podría operar con instituciones financieras, no podría a estas otorgar su garantía ni adquirir documentos emitidos por el Estado, salvo en caso de guerra, y no podría conceder créditos al Estado, ni a sus organismos o sus empresas.

Y, si bien el texto no se pronuncia sobre la rendición de cuentas, reenviando la regulación del funcionamiento del banco a la ley orgánica que haya de dictarse, sí señala que los miembros del consejo son susceptibles de acusación constitucional por parte del Congreso por abandono de deberes⁷².

Sin embargo, el texto constitucional que se plebiscitó en 1980 difiere sustancialmente del anteproyecto evacuado por la comisión, producto de las posteriores revisiones efectuadas por el Consejo de Estado y la Junta de Gobierno.

En efecto, en una total rareza jurídica, la Constitución chilena hoy vigente no precisa el mandato del Banco Central, sino que, al contrario, se limita a señalar que es lo que no puede hacer esto es que solo operará con instituciones financieras, no podrá otorgar su garantía, no adquirirá documentos fiscales, no financiará gasto público y no discriminará entre quienes realicen operaciones de igual naturaleza, pues tanto el mandato como la composición del directorio fueron sacados del anteproyecto y llevados a la ley orgánica dictada en 1989 (la quinta).

En todo caso, el anteproyecto evacuado por la Comisión Ortúzar significó un notable avance para el estudio del funcionamiento óptimo de un banco central, sentando las bases para la dictación de la normativa posterior que regiría al Banco Central chileno.

emitidos por el Estado, sus organismos o empresas, salvo en caso de guerra externa, en que podrá otorgar créditos al Estado y entidades señaladas.

⁷² Arts. 56 n.º 2 letra e) y 57 n.º 1 del anteproyecto de 1978.

VI. LA QUINTA LEY ORGÁNICA (1989)

El Banco Central chileno se encuentra regulado de forma muy escueta en los actuales arts. 108 y 109 de la Constitución⁷³, que tienen casi idéntica redacción a los arts. 97 y 98 del texto original de la Carta de 1980, incluyendo la autonomía, pero sin pronunciarse sobre el mandato del banco ni sobre los caracteres esenciales de su directorio, ordenando que estos aspectos sean desarrollados en profundidad por la ley orgánica que tendría que dictarse. Es decir, repitiendo la rareza ocurrida al anteproyecto de 1978, si bien el banco adquiere rango constitucional, tanto el mandato como los principales rasgos orgánicos quedaron fuera de la Carta Fundamental.

Sin embargo, esta ley orgánica, la quinta, no vio la luz sino hasta varios años después, siendo esta la Ley n.º 18840 de 10 de octubre de 1989. Y no fue sino hasta entonces que, en los hechos, el Banco Central chileno fue realmente autónomo, siendo este retardo consecuencia de la necesidad del gobierno de la época de adoptar políticas de corte más discrecional para enfrentar la crisis económica de los años 1982-1984, la que incluyó ayudas y salvatajes a la banca comercial.

Comienza este texto señalando que se trata de un organismo autónomo, de rango constitucional, de carácter técnico, con personalidad jurídica, patrimonio propio y duración indefinida⁷⁴, reiterando en lo sustancial lo señalado en el

⁷³ Artículo 108.- Existirá un organismo autónomo, con patrimonio propio, de carácter técnico, denominado Banco Central, cuya composición, organización, funciones y atribuciones determinará una ley orgánica constitucional.

Artículo 109.- 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 su ley orgánica constitucional.

Ningún gasto público o préstamo podrá financiarse con créditos directos o indirectos del Banco Central.

Con todo, en caso de guerra exterior o de peligro de ella, que calificará el Consejo de Seguridad Nacional, el Banco Central podrá obtener, otorgar o financiar créditos al Estado y entidades públicas o privadas.

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

⁷⁴ Art. 1.º de la Ley n.º 18840 Orgánica Constitucional del Banco Central (1989).

art. 108 de la Constitución. Todo lo anterior, ahora sí que tiene un fuerte correlato con el resto de las disposiciones de la ley. Y, además, la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado señala explícitamente que el Banco Central forma parte de la Administración del Estado⁷⁵.

Respecto del mandato, la muy amplia expresión del anteproyecto de 1978 que señalaba corresponderle al banco “la fijación y manejo de la política monetaria y cambiaria”, fue sustituida en la nueva ley orgánica en términos de “velar por la estabilidad de la moneda y el normal funcionamiento de los pagos internos y externos”⁷⁶, una fórmula mucho más precisa y que por primera vez en la historia alude a la noción de “estabilidad de la moneda”. Hacemos la prevención de que la ley habla de “estabilidad de la moneda” atendiendo a que la inflación es la desvalorización de la moneda y no un problema de precios, aun cuando hoy el término de uso estándar sea el de “estabilidad de precios”. De esta manera, en los procesos constituyentes de 2022 y 2023 se discutió el uso de ambos conceptos, pues mientras unos temían que “estabilidad de la moneda” se interpretase como “tipo de cambio fijo”, otros señalaban que aquello era un error equivalente a entender “estabilidad de precios” como “fijación de precios”.

En consecuencia, la “estabilidad de la moneda” se traduce en la mantención de una inflación baja, estable y predecible en el tiempo, lo cual se logra a través de la fijación de metas de inflación, conforme a la Política Monetaria en el Marco de Metas de Inflación fijado por el consejo desde 2007, mientras que el “normal funcionamiento de los pagos internos y externos” implica resguardar la estabilidad y solidez del sistema financiero, promoviendo un ambiente en que las transacciones financieras se realicen de manera eficiente y segura, con capacidad para enfrentar los pagos que se hacen internamente y desde o hacia el exterior, conforme a la política financiera del Banco Central de Chile existente desde 2020⁷⁷.

De acuerdo con esta ley, la dirección del banco recae en un consejo compuesto de cinco miembros designados por el Presidente de la República previo acuerdo del Senado por mayoría simple⁷⁸, que duran diez años en su cargo, pudiendo ser designados para periodos posteriores, y renovándose por parcialidades a razón de uno cada dos años, siendo este el cargo de más larga duración de todos los órganos constitucionales chilenos. El presidente del consejo lo es también del banco, quien es designado por el Presidente de la República de entre los

⁷⁵ Art. 1.º de la Ley n.º 18575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (2001).

⁷⁶ Art. 3.º de la Ley n.º 18840 Orgánica Constitucional del Banco Central (1989).

⁷⁷ MARCEL (2021) p. 11.

⁷⁸ Art. 7.º de la Ley n.º 18840 Orgánica Constitucional del Banco Central (1989).

miembros del consejo sin intervención del Senado, y dura en el cargo cinco años o el tiempo menor que le reste como consejero, pudiendo ser nombrado para nuevos periodos⁷⁹. El vicepresidente del consejo es elegido por este de entre sus miembros y durará el tiempo que determine el consejo o el menor que le reste como consejero, pudiendo ser reelegido para posterior periodo o removido por el mismo consejo⁸⁰. El cargo de consejero es incompatible con cualquier otra actividad remunerada o no, pública o privada, salvo labores académicas o de beneficencia, y obliga a hacer declaración de intereses y de patrimonio⁸¹, no podrá ser consejero quien tuviere dependencia de sustancias o drogas estupefacientes o sicotrópicas ilegales, a menos que justifique su consumo por un tratamiento médico, y para asumir el cargo el interesado deberá prestar una declaración jurada que acredite que no se encuentra afecto a esta causal de inhabilidad⁸². El consejo sesionará a lo menos semanalmente con un *quorum* mínimo de tres miembros, y los acuerdos se adoptan por la mayoría de los asistentes, a menos que la ley señale reglas diferentes⁸³. Ningún consejero podrá intervenir ni votar en acuerdos que incidan en operaciones de crédito, inversiones u otros negocios, en que él, su cónyuge o sus parientes hasta el tercer grado de consanguinidad o segundo de afinidad, inclusive, tengan un interés de carácter patrimonial, salvo respecto de los acuerdos destinados a producir efectos de carácter general, y en caso de producirse alguna de estas inhabilidades el consejero implicado no será considerado para los efectos de determinar el quórum respectivo⁸⁴.

Nótese que este consejo establecido por la ley orgánica de 1989 se trata del directorio más pequeño de toda la existencia del banco, considerando tanto las leyes orgánicas precedentes como el anteproyecto de la Comisión Ortúzar, al tiempo que se eliminan el consejo monetario y el comité ejecutivo que existían hasta ese entonces, en tanto que el ministro de Hacienda fue excluido de la dirección, pero conservando ciertas atribuciones específicas, pudiendo asistir a las sesiones del consejo solo con derecho a voz, y en ellas puede proponer acuerdos por escrito o verbalmente o, incluso, suspender la aplicación de acuerdos por un plazo no superior a quince días, a menos que la unanimidad del consejo se oponga a ello⁸⁵.

Respecto de la remoción de los consejeros, es necesario hacer una distinción. Primeramente, por la comisión de actos ilícitos, puede ser destituido quien

⁷⁹ Art. 8.º de la Ley n.º 18840 Orgánica Constitucional del Banco Central (1989).

⁸⁰ Art. 9.º de la Ley n.º 18840 Orgánica Constitucional del Banco Central (1989).

⁸¹ Art. 14 de la Ley n.º 18840 Orgánica Constitucional del Banco Central (1989).

⁸² Art. 14 bis de la Ley n.º 18840 Orgánica Constitucional del Banco Central (1989).

⁸³ Art. 11 de la Ley n.º 18840 Orgánica Constitucional del Banco Central (1989).

⁸⁴ Art. 13 de la Ley n.º 18840 Orgánica Constitucional del Banco Central (1989).

⁸⁵ Art. 19 de la Ley n.º 18840 Orgánica Constitucional del Banco Central (1989).

intervino o votó en acuerdos que incidan en operaciones de crédito, inversiones u otros negocios en que él, su cónyuge o parientes hasta el tercer grado de consanguinidad o segundo de afinidad tengan un interés patrimonial, o en que ha realizado conductas que impliquen un abuso de su calidad de tal para obtener para sí o terceros beneficios directos o indirectos, debiendo ser acusado por el presidente de la República, por el presidente del Banco Central o por dos consejeros, ante la Corte de Apelaciones de Santiago⁸⁶. Y en segundo lugar, procede la remoción en hipótesis de pérdida de confianza, pudiendo ser destituido el presidente del Banco Central, por el presidente de la República con acuerdo del Senado a petición de al menos tres consejeros, por incumplir políticas adoptadas o normas impartidas por el consejo⁸⁷, como también pueden ser destituidos uno o más consejeros por el presidente de la República con acuerdo del Senado, si el consejero afectado ha votado favorablemente acuerdos que impliquen un grave y manifiesto incumplimiento de su objetivo, siendo dicho acuerdo la principal y directa causa de un daño significativo a la economía del país⁸⁸.

En la actual normativa del banco, tanto en la Constitución como en la ley orgánica vigente, no está contemplada la acusación constitucional contra los miembros del consejo, no obstante que esta herramienta sí estaba considerada en el anteproyecto constitucional de 1978.

En cuanto a la rendición de cuentas, este aspecto está muy desarrollado en esta ley orgánica. El banco no está sujeto a la fiscalización de la Contraloría General de la República ni de la Comisión para el Mercado Financiero⁸⁹, pero debe coordinarse con el Ministerio de Hacienda, quien mantiene algunas importantes atribuciones ante el consejo del banco, y debe considerar, también, en sus resoluciones la orientación general de la política económica del gobierno⁹⁰. Y, además, es aplicable al Banco Central el principio de transparencia consagrado en el art. 8.º de la Constitución, como también lo es la Ley n.º 20285 de Transparencia en la Función Pública y Acceso a la Información de la Administración del Estado⁹¹. Los requisitos y condiciones generales que deben presentar los estados financieros del banco son fijados por su propio consejo, pero previo informe favorable de la Comisión para el Mercado Financiero (CMF)^{92,93}, mientras que sus estados financieros deben contar con la opinión de auditores

⁸⁶ Art. 15 de la Ley n.º 18840 Orgánica Constitucional del Banco Central (1989).

⁸⁷ Art. 16 de la Ley n.º 18840 Orgánica Constitucional del Banco Central (1989).

⁸⁸ Art. 17 de la Ley n.º 18840 Orgánica Constitucional del Banco Central (1989).

⁸⁹ Art. 2.º de la Ley 18.840.

⁹⁰ Art. 6.º de la Ley n.º 18840 Orgánica Constitucional del Banco Central (1989).

⁹¹ Art. 65 bis de la Ley n.º 18840 Orgánica Constitucional del Banco Central (1989).

⁹² Art. 75 de la Ley n.º 18840 Orgánica Constitucional del Banco Central (1989).

⁹³ Esto es así, aunque la norma aun menciona a la antigua Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, antecesora de la CMF.

externos designados por el consejo de entre los que figuren en un listado elaborado por la misma CMF⁹⁴. El banco deberá informar al presidente de la República y al Senado respecto de las políticas y normas generales que dicte en el ejercicio de sus atribuciones⁹⁵. El consejo debe presentar, antes del 30 de abril de cada año al ministro de Hacienda y al Senado, una memoria sobre las actividades del año anterior informando sobre la realización de las políticas y programas desarrollados en dicho periodo, que incluirá los estados financieros del banco con sus respectivas notas y la opinión de los auditores externos⁹⁶ y, a su vez, el mismo consejo también debe presentar al ministro de Hacienda y al Senado, antes del 30 de septiembre de cada año, una evaluación de las políticas y programas del año en curso, y un informe sobre los propuestos para el próximo año calendario⁹⁷. Resulta aquí de gran importancia la publicidad de las audiencias y debates que tengan lugar en el Senado con ocasión de estas rendiciones de cuentas⁹⁸. Señala, además, la ley un conjunto de resoluciones del banco que deberán publicarse en el *Diario Oficial*⁹⁹, así como también sus estados financieros¹⁰⁰.

Se mantiene el reclamo de ilegalidad ante la Corte de Apelaciones de Santiago en términos similares a los señalados en la ley orgánica de 1975¹⁰¹.

También cabe destacar la política de comunicación y transparencia institucional adoptada por el consejo, como complemento de las exigencias legales¹⁰², que incluye medidas como la publicación en forma trimestral desde el año 2000 del *Informe de política monetaria* que entrega y detalla la evolución de la inflación, del *Informe de estabilidad financiera* en forma semestral desde 2004, que informa sucesos que influyen en la estabilidad financiera, por ejemplo, el endeudamiento y el desempeño de los mercados, y de las *Minutas de las reuniones de política monetaria* que ocurren ocho veces al año desde 2018, donde cuatro de estas reuniones son el día hábil previo a la entrega del *Informe de política monetaria*.

Finalmente, el banco solo operará con instituciones financieras, no podrá otorgarles su garantía, no adquirirá documentos fiscales, no financiará gasto público y no discriminará entre quienes realicen operaciones de igual naturaleza¹⁰³,

⁹⁴ Art. 76 de la Ley n.º 18840 Orgánica Constitucional del Banco Central (1989).

⁹⁵ Art. 4.º de la Ley n.º 18840 Orgánica Constitucional del Banco Central (1989).

⁹⁶ Art. 79 de la Ley n.º 18840 Orgánica Constitucional del Banco Central (1989).

⁹⁷ Art. 80 de la Ley n.º 18840 Orgánica Constitucional del Banco Central (1989).

⁹⁸ SOTO (2010) p. 89 y ss.

⁹⁹ Arts. 18, 30, 33 bis, 48, 53, 65 y 67 de la Ley n.º 18840 Orgánica Constitucional del Banco Central (1989).

¹⁰⁰ Art. 75 de la Ley n.º 18840 Orgánica Constitucional del Banco Central (1989).

¹⁰¹ Art. 69 y ss. de la Ley n.º 18840 Orgánica Constitucional del Banco Central (1989).

¹⁰² ARAYA y LYON (2021) p. 66.

¹⁰³ Art. 27 de la Ley n.º 18840 Orgánica Constitucional del Banco Central (1989).

reiterando lo señalado en el art. 109 de la Constitución, aunque la misma norma constitucional señala dos excepciones a las prohibiciones mencionadas. Por una parte, el inciso 4.º autoriza a que, en caso de guerra exterior o de peligro de ella, que calificará el Consejo de Seguridad Nacional, el banco podrá obtener, otorgar o financiar créditos al Estado y entidades públicas o privadas, es decir, como medida de resguardo, para activar esta excepción dicha necesidad debe ser calificada así por el Consejo de Seguridad Nacional, con lo cual esta excepción no depende ni del gobierno ni del propio Banco Central. La segunda excepción fue incorporada por la Ley n.º 21253 de 20 de agosto de 2020, en el contexto de la crisis económica producida como consecuencia de la pandemia de COVID-19, intercalando al art. 109 un nuevo inciso 2.º que señala que, en situaciones excepcionales y transitorias en las que así lo requiera la preservación del normal funcionamiento de los pagos internos y externos, el banco podrá comprar durante un periodo determinado y vender, en el mercado secundario abierto, instrumentos de deuda emitidos por el fisco, de conformidad a lo establecido en su ley orgánica¹⁰⁴, donde esta nueva excepción claramente introduce una herramienta que facilita la adopción de políticas monetarias discrecionales, sin perjuicio de que la excepción está concebida solo como una herramienta para preservar el normal régimen de pagos, mas no para financiar gasto público.

VII. EL BANCO CENTRAL DE CHILE HOY: EVALUACIÓN GENERAL

En la actualidad un buen ejemplo de un órgano autónomo del cual parece primar transversalmente la opinión de que funciona bien es el Banco Central de Chile, una feliz combinación de responsabilidad técnica y responsabilidad política. Se trata de un órgano que ha sido sustraído del poder político, y es de los mejor evaluados del mundo, junto, por ejemplo, al alemán y al británico, siendo admirado, también, por Naciones Unidas, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y estudiosos de los bancos centrales y de la inflación como Alex Cukierman, y lo más destacable, su fisonomía actual de órgano independiente se forjó en democracia después de 1989, lo que, con mayor razón, lo transforma en un gran ejemplo de un órgano autónomo.

Pero aun cuando se pueda en general afirmar que este Banco Central es un órgano constitucional autónomo que funciona bien, no por ello está exento de problemas, por lo que hay ciertos aspectos sensibles de su estructura orgánica

¹⁰⁴ El art. 27 de la Ley n.º 18840 señala que esta excepción requiere acuerdo fundado del consejo del Banco Central adoptado con el voto favorable de al menos cuatro de sus cinco consejeros.

que suelen generar polémica. Lo anterior es sin perjuicio de que hay quienes no creen en las supuestas bondades de un banco central, especialmente entre aquellos que entienden la inflación como una gran teoría conspirativa.

Sin embargo, en concreto, y en especial por su carácter técnico y autónomo, creemos que de por sí un banco central de estas características es menos susceptible de politizarse que otros órganos, por lo que en cierto modo “se cuida solo”. Por el contrario, podrían ser más “politizables” otros órganos constitucionales como el Tribunal Constitucional, el Servicio Electoral, el Ministerio Público y la Contraloría General de la República, dependiendo de cómo queden diseñadas sus respectivas estructuras orgánicas y cómo queden establecidas sus relaciones con los demás poderes del Estado. En definitiva, se trata de determinar, de la manera que resulte más adecuada para la consecución del bien común, cuáles serán los objetivos e instrumentos que serán asignados al órgano autónomo respectivo, la forma en que serán designados sus altos cargos directivos, y las reglas según las cuales se hará efectiva la responsabilidad, sea que proceda o no la acusación constitucional, equilibrándose así la calidad técnica del actuar del banco con la necesaria legitimidad democrática ante la ciudadanía.

Mas el camino del Banco Central de Chile hacia la autonomía fue largo y no exento de dificultades, sino que, al contrario, estuvo caracterizado por profundas desconfianzas originadas en el contexto de 1989¹⁰⁵. La actual ley orgánica entró en vigencia menos de dos meses antes de celebrarse la elección presidencial en la que resultaría vencedora la entonces coalición opositora al régimen militar, cuyos dirigentes temían que un banco central autónomo se transformara en un equipo económico paralelo que aplicara políticas contradictorias a las del gobierno, además de las tradicionales críticas en cuanto a la falta de legitimidad democrática de los órganos autónomos y, en general, por lo inoportuno del momento en el que se materializaría la gran transferencia de poder desde el Ministerio de Hacienda al Banco Central. Incluso, hubo quienes proponían cambiar la ley orgánica apenas asumiera el nuevo gobierno, lo que finalmente fue descartado, optando las partes por negociar reformas a la ley orgánica, que incluyeron la obligación del consejo de tener presente la orientación general de la política económica del gobierno, la ampliación de facultades del ministro de Hacienda en las sesiones del consejo, el deber del banco de informar al Senado y no solo al presidente de la República, y la eliminación del comité ejecutivo al cual el proyecto original otorgaba funciones muy amplias¹⁰⁶.

Además, cabe hacer presente que el banco chileno no tiene independencia de objetivos, sino que estos están claramente definidos en la ley orgánica, la estabilidad de precios y el normal funcionamiento de los pagos, así como tam-

¹⁰⁵ BIANCHI (2009) p. 17 y ss.

¹⁰⁶ *Op. cit.* p. 15.

bién están en ella definidas las medidas que puede adoptar en las diversas materias en que tiene competencia¹⁰⁷.

Por otra parte, y tanto o más importante que los aspectos señalados, cabe destacar la importancia del pluralismo como elemento clave para generar las necesarias confianzas en este nuevo banco autónomo, que comenzaría a operar en 1989. Así, fruto de la misma negociación que posibilitó la modificación del proyecto de ley orgánica, se pactó que el primer consejo de este órgano autónomo, compuesto de cinco miembros, estuviera conformado por dos consejeros afines al régimen saliente, otros dos de confianza de la oposición, y que el quinto fuese un independiente que contara con la confianza de ambas partes¹⁰⁸. Y he aquí la contracara del criticado cuoteo político, pues no es menos cierto que este controversial fenómeno también sirve para generar confianza a las diversas sensibilidades políticas al darles presencia en el seno del consejo, como también sirve de aliciente a la medida. Lo mismo puede decirse de la renovación del consejo por parcialidades, que en la actualidad es un consejero cada dos años. Creemos que, aunque el cuoteo trae aparejada una connotación negativa, el pluralismo es un aspecto sustantivo mucho más profundo que, por ejemplo, la paridad de género o los escaños reservados indígenas, pues ni los géneros funcionan como un gremio, ni todos quienes se identifican con pueblos originarios comparten las ideas indigenistas.

Así como el pluralismo contribuye a que el Banco Central sea aceptado como órgano independiente, también es muy importante que el banco comunique a los actores económicos lo que está pensando en cada momento frente a las coyunturas que se suscitan, por cuanto los agentes económicos reaccionan frente a las expectativas que se forman, y para esto resulta esencial que comunique abiertamente sus opiniones, las medidas que se dispone a adoptar, las perspectivas que vislumbra a futuro, etc. Y lo que es más importante: que las metas se cumplan. Todo lo anterior incide en la indispensable credibilidad de que debe gozar el banco, pues es la búsqueda de credibilidad la que ha llevado a separarlo de la contingencia política. En definitiva, la autonomía no se opone a la legitimidad, y esta se logra en última instancia mediante el cumplimiento de las metas, y no solo con la forma de nombramiento del consejo y rindiendo cuentas.

La independencia debe ejercerse con firmeza y determinación, esto es, entregando señales claras a la población de cara a las contingencias, manifestando un real compromiso a lograr los objetivos que la ley ha señalado al banco, pero, a la vez, esta debe ejercerse con medida, sin generar sobresaltos. En efecto, la forma prudente en que el consejo del Banco Central ejerció sus considerables atribuciones desde 1989, contribuyó a que su independencia fuese siendo acep-

¹⁰⁷ FERRADA (2003) p. 159 y s.

¹⁰⁸ BIANCHI (2009) p. 16 y s.

tada por sectores más amplios y que ella generara la legitimidad que, por su origen en el régimen militar, muchos le habían negado en un comienzo¹⁰⁹.

Atendiendo a la importante batería de medidas con las que cuenta el Banco Central para llevar adelante su cometido, resulta un valor indispensable la prudencia en el actuar, pero al mismo tiempo es necesario que el banco, como autoridad monetaria, actúe con determinación, para así ser capaz de inspirar confianza a los diversos agentes económicos, quienes toman sus decisiones de acuerdo con las expectativas que se forman, y por esta razón son importantes las señales que el banco les envíe. La buena gobernanza requiere de un equilibrio entre la eficiencia en el proceso de toma de decisiones y la eficacia de la decisión¹¹⁰. Y en esta materia, el banco chileno sí ha sido capaz de demostrar desde 1989 prudencia y, a la vez, determinación, lo cual se manifiesta en el acierto de haber ligado tempranamente la política monetaria a metas preanunciadas de inflación y de haber adoptado y mantenido con perseverancia un enfoque gradualista de estabilización¹¹¹. Así, además, el banco fue perfeccionando en forma continua el diseño y la implementación de la política de metas de inflación, en especial a partir de 1999, año en que se abandonó la banda cambiaria reptante vigente desde 1984, dentro de la que se había permitido que oscilara el tipo de cambio, el cual pasó a fluctuar libremente, el llamado “tipo de cambio flotante”, medida con la cual el banco chileno comenzó a trabajar como los bancos centrales más importantes del mundo, convirtiendo la inflación en la única meta formal y explícita, eliminando, con ello, una posible fuente de inconsistencias de política monetaria originada en la tentativa de alcanzar al mismo tiempo dos objetivos potencialmente conflictivos entre sí^{112, 113}. Por otra parte, la política de metas de inflación implicó establecer un objetivo fácil de comunicar y entender, y respecto del cual se podía evaluar la efectividad de la política estabilizadora del banco, donde, además, el repetido cumplimiento de las metas las transformó en un eficaz mecanismo orientador de las expectativas de los agentes económicos¹¹⁴.

Y en cuanto a la exigencia de coordinación con el gobierno, esta no debe ser confundida con subordinación, pues mientras la primera permite compartir información y diagnósticos, pero manteniendo la responsabilidad de la toma

¹⁰⁹ BIANCHI (2009) p. 19.

¹¹⁰ CLARO y MARGULIS (2022) p. 18.

¹¹¹ BIANCHI (2009) p. 21.

¹¹² *Ibid.*

¹¹³ Es sabido que no se puede sostener una política monetaria sujeta al mismo tiempo a dos anclajes nominales: o se tiene como objetivo metas de inflación o se tiene como objetivo un tipo de cambio fijo, pero pretender lograr ambos objetivos al mismo tiempo es tan imposible como soplar y sorber a la vez.

¹¹⁴ BIANCHI (2009) p. 21.

de decisiones en las instituciones específicas, fomentando el proceso de transparencia y rendición de cuentas de instituciones públicas; la segunda diluye las responsabilidades y daña la autonomía¹¹⁵. La existencia de mecanismos que permiten rectificar la política monetaria, como dictar instrucciones, o la capacidad de aprobar, suspender o anular decisiones del banco, puede facilitar el control democrático, pero tiene el coste de introducir discrecionalidad¹¹⁶. Esta coordinación es más difícil en la Unión Europea que en Chile, pues allá la política monetaria la gestiona el Banco Central Europeo desde Frankfurt, es decir, las decisiones que afectan al ciudadano de un Estado miembro se toman en el extranjero, como consecuencia de que la Unión Europea funciona sobre la base de la cesión de soberanía que en su favor han hecho los Estados miembros en ciertas materias, como es, en este caso, la gestión de la política monetaria, con lo cual, en la práctica, se produce el efecto de diluirse la responsabilidad de las decisiones de cara a los ciudadanos. Por consiguiente, no se debe caer en la tentación de llegar y traer a Chile críticas que son propias de otras latitudes, pues la diferencia de contexto en el cual operan las normas hace que dichas críticas sean pertinentes respecto de instituciones extranjeras, pero que no correspondan a la realidad del banco chileno. Por señalar otra diferencia, mientras nuestro Banco Central publica las *Minutas de las reuniones de política monetaria*, el Banco Central Europeo no publica las actas de sus reuniones, sino un resumen en tiempo real de los argumentos esgrimidos en ellas, arguyendo que con esta medida no se busca ocultar información, sino que se pretende mostrar que el banco funciona como un órgano colegiado que decide en beneficio de la Unión, y no como un conjunto de individuos que defienden sus intereses particulares o de determinados Estados miembros.

En síntesis, podemos observar que el desempeño del banco chileno en los últimos treinta y cinco años parece ser más que satisfactorio, en especial en épocas de crisis, como lo fue su decidido apoyo a las medidas económicas adoptadas por el gobierno chileno durante el mal llamado “estallido social” de octubre de 2019, luego durante pandemia del COVID-19 y, finalmente, con ocasión de los tres retiros de dinero autorizados a los cotizantes desde los fondos de pensiones en 2021 y 2022.

En virtud de todo lo dicho, concluimos afirmando categóricamente que, cuando el Banco Central de Chile ha sido de verdad un órgano autónomo, sí que ha tenido un desempeño exitoso contribuyendo al bienestar de las personas.

¹¹⁵ CLARO y MARGULIS (2022) p. 38.

¹¹⁶ SÁNCHEZ (2002) p. 78.

BIBLIOGRAFÍA

- Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución*, tomo XI, sesiones 416^a y 417^a, celebradas el 5 de octubre de 1978 en las que se aprobó el anteproyecto. Disponible en https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/3769/2/Tomo_XI_Comision_Ortuzar.pdf [fecha de consulta: 8 de enero de 2025].
- ARAYA MARCO, Juan Pablo y LYON PORTALES, Francisca (2021): “Acusación constitucional y su aplicación para la remoción de autoridades de bancos centrales: análisis nacional y comparado”, *Actualidad Jurídica*, n.º 43: pp. 45-72.
- BIANCHI LARRE, Andrés (2009): “La autonomía del Banco Central de Chile: origen y legitimación”, *Economía Chilena*, vol. 12, n.º 3: pp. 11-23.
- CARRASCO, Camilo (2009): *Banco Central de Chile 1925-1964. Una historia institucional* (Santiago, Banco Central de Chile).
- CLARO, Sebastián y MARGULIS, Catalina (2022): “Gobernanza de bancos centrales para los desafíos del siglo XXI”, *Estudios Públicos*, n.º 167: pp. 7-44.
- FERRADA BÓRQUEZ, Juan Carlos (2003): “La autonomía del Banco Central de Chile: reflexiones acerca de este modelo institucional de gestión de la política monetaria”, *Revista Chilena de Derecho*, vol. 30, n.º 1: pp. 151-166.
- GONZÁLEZ ALIAGA, Uziel (2021): “De la autonomía a la cooperación. El cambio de targeting del Banco Central de Chile en la década de 1930”. Disponible en https://dlwqtxtslxzle7.cloudfront.net/68804665/87396_Texto_del_articulo_291185_1_10_20210126-libre.pdf?1629333710=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DDe_la_autonomia_a_la_cooperacion_El_camb.pdf&Expires=1767389926&Signature=IYHpIkvwirVJojgGI-UpEQIgkWgxRwls6oHKcyeLRiYg~zHfGvNJIzJE6-3ouUzVMI~kEzDwk~JlCYlu7sFXIDn8zdD~eoeuQ9s-UCSgYmgkH1ccQRuhteg2nLwaIyss0f~OC8RJFoBYTmoqgrGRKgveQChbI-cNj4b4ZYQ-BbPmPkqEP281W5jvbFjfkZ6RzJOtzKEl1bY1VsXUZHpnNye4Ik5kLhkzdlpCpm8HPz2iU7As7eZlurpE~1W0ltQFclO2l-2fgCu-xY5UDhoAx2aaFalpQwFOM8~zZJYeZNkpEtWMrsXgFaiUdeFf2NT6j5zFyogziSWgzlnNm2rQ__&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA [fecha de consulta: 8 de junio de 2022].
- HERRERA LANE, Felipe (1955): *Elementos de economía monetaria* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile).
- MARCEL, Mario (2021): “El Banco Central: institucionalidad, mandatos, rendición de cuentas y relación con la ciudadanía”. Disponible en www.bcentral.cl/documents/33528/133214/mmc09112021.pdf/ebe7f885-e171-1ff1-78bb-cc9e87f32d30?t=1693506606723 [fecha de consulta: 15 de diciembre de 2024].
- SÁNCHEZ MACÍAS, José Ignacio (2002): “Independencia y credibilidad del Banco Central Europeo”, en García Martínez, P. (coord.), *Nuevos tiempos para la vieja economía europea* (Valladolid, Lex Nova).

SILVA BASCUNÁN, Alejandro (2003): *Tratado de derecho constitucional*, vol. IX (Santiago, Editorial Jurídica de Chile, segunda edición).

SOTO VELASCO, Sebastián (2010): “Banco Central y Congreso Nacional: una mirada desde los mecanismos de rendición de cuentas”, *Revista de Derecho Público*, vol. 73, pp. 79-108.

SOTO VELASCO, Sebastián y COUYOUMDJIAN NETTLE, Juan Pablo (2022): “La Misión Kemmerer y su influencia en la Constitución de 1925”, *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*, vol. XLIV.

Normas

Constitución Política de la República de Chile (1980).

Decreto con Fuerza de Ley n.º 247 del Ministerio de Hacienda, tercera Ley Orgánica del Banco Central de Chile, 4 de abril de 1960.

Decreto con Fuerza de Ley n.º 106 del Ministerio de Hacienda, segunda Ley Orgánica del Banco Central de Chile, 28 de julio de 1953.

Decreto Ley n.º 1078, cuarta Ley Orgánica del Banco Central de Chile, 28 de junio de 1975.

Decreto Ley n.º 486, primera Ley Orgánica del Banco Central de Chile, 21 de agosto de 1925.

Decreto n.º 2266, fija el texto definitivo del decreto-ley n.º 486 que creó el Banco Central de Chile, 4 de septiembre de 1935.

Ley n.º 18575, texto refundido por el DFL 1, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, 17 de noviembre de 2001.

Ley n.º 18840 Orgánica Constitucional del Banco Central, 10 de octubre de 1989.