

Acta de la noventa y quinta (95a.)
sesión, celebrada el 30 de octubre de 1979.

En Santiago, a 30 de octubre de 1979, siendo las 14.00 horas, se reúne el Consejo de Estado bajo la presidencia del titular don Jorge Alessandri Rodríguez y con asistencia del Vicepresidente don Gabriel González Videla y de los siguientes señores consejeros: don Enrique Urrutia Acauzano, don Héctor Hincapié Mañuan, General de Ejército (R) don Oscar Izquierdo Molina, Almirante (R) don Ramón Barros González, General del Aire (R) don Renato García Vergara, General de Carabineros (R) don Vicente Huerta Celis, don Juan de Dios Baraona Peralta, don Heriberto Figueroa Argüita, don Enrique Ortúzar Escobar, don Carlos Francisco Cáceres Contreras, don Julio Philippí Izquierdo, don Pedro Ibáñez Oyeda, don Guillermo Medina Gallego, doña Mercedes Ezquerro Brizuela y don Juan Antonio Lobos Borra.

Concurre asimismo el señor Ministro de Hacienda don Sergio de Castro Spinkula.

Asisten, también, el Secretario y el Prosecretario abogados señores Rafael Taldireño Ariztia y Arturo María Vicuña, respectivamente.

Acta

Acta. - Se aprueba el acta de la 94a. sesión, celebrada el 23 de octubre en curso.

Anteproyecto de Constitución Política del Estado. El señor Presidente agradece al señor Ministro de Hacienda su concurrencia al Consejo, y le explica que se desea escuchar su opinión sobre los artículos referentes al Banco Central, antes de adoptar una resolución definitiva sobre este punto.

El señor de Castro (Ministro de Hacienda) expresa que ha concurrido al Consejo con mucho agrado, pues lejos de constituir ello una molestia, representa para él, como Ministro de Estado, la satisfacción de un deber.

En lo tocante al tema planteado, considera que quien quiera analice la historia económica de Chile -- e inclusive la más reciente de los países desarrollados -- habrá de concluir que durante los últimos treinta o cuarenta años, una de las principales causas del proceso inflacionista ha radicado en el fácil acceso del Poder Ejecutivo al crédito del Banco Central, lo cual se ha traducido en el cobro a la población de un impuesto -- ya que no otra cosa es la inflación -- no aprobado por el Poder Legislativo. No desconoce que éste también, por la vía de exagerar los ingresos y de subestimar los gastos, ha obligado a menudo al Ejecutivo a recurrir al Banco Central para financiar leyes de Presupuestos, con los resultados por todos conocidos.

Señala que, durante el actual régimen, el Gobierno no sólo no ha recurrido al crédito del Banco Central, como consecuencia de haber observado un manejo responsable de las finanzas públicas, sino que incluso ha cortado el acceso a este financiamiento a las empresas tanto privadas como públicas.

No obstante, consciente de que esta es una decisión que en cualquier momento puede ser dejada de lado y de que, cuando existe un órgano, surge naturalmente la tendencia a usarlo, le parece conveniente terminar con el fácil mecanismo de la emisión mediante resguardos como el contemplado por el anteproyecto en estudio.

El señor Presidente declara estar en perfecto acuerdo con el planteamiento formulado por el señor Ministro, pues lo ha sostenido como simple ciudadano, como Ministro de Hacienda y como Presidente de la República. Sin embargo reitera una vez más su convicción de que las emisiones han sido siempre consecuencia del incumplimiento de las normas constitucionales por parte del Parlamento.

Recuerda que si bien la Constitución de 1925 puso término a los abusos cometidos por el Congreso en la tramitación de la Ley de Presupuestos, los malos hábitos parlamen-

tanios se manifestaron a través de todos los proyectos de ley para los cuales el Ejecutivo solicitaba urgencia. En efecto, agrega, desde el instante mismo en que la nueva Carta empezó a aplicarse, se violó la disposición constitucional según la cual el cálculo de entradas era una facultad privativa del Presidente de la República.

Pasado el primer gobierno del señor Sáenz y restablecidos los gobiernos constitucionales, el Parlamento nuevamente, y en forma ya nueva, entró a tomar parte en el cálculo de entradas de la Ley de Presupuestos.

Añade que, como Ministro de Hacienda, también le correspondió relatar por que el Parlamento no abusara con la violación de otro precepto constitucional: el que establecía que ninguna ley podía ser despachada sin su financiamiento.

Llegado después a la Presidencia de la República, al comprobar que el Congreso faltaba a tal norma, propuso, entre un conjunto de reformas constitucionales, dos disposiciones sobre este punto: una, que estatuiría que únicamente el Presidente de la República podría determinar el rendimiento posible de los recursos otorgados para el financiamiento de una ley, y otra, que lo facultaba para rebajar porcentualmente todos los gastos autorizados en la misma, a fin de encuadrarlos dentro del rendimiento que estimare verdadero.

En suma, piensa que, con disposiciones como las descritas, no se producirán nuevamente las situaciones conocidas en el pasado, siempre que el propio Gobierno respete, por su parte, la Constitución.

Admite que en el anteproyecto se establece una serie de normas para limitar los desbordes parlamentarios, pero, no obstante, cree aconsejable adoptar disposiciones que, en todo caso, pongan al Presidente de la República a salvo de los abusos aludidos. En este sentido, juzga que no estaría demás señalar en la Constitución que ninguna ley se podrá financiar con emisiones, y que el Banco Central será un organismo esencialmente técnico.

Informa que los artículos relativos al Banco Central han merecido observaciones, porque la mayor parte de los consejeros de ese organismo se mantendrán en funciones aunque exista un gobierno que quiera dar una orientación diferente a la política económica.

Opina que la situación más grave por que atraviesa el país es su mala imagen constitucional, por lo cual, si se colocara en la Carta Fundamental una disposición que fuese tachada de antidemocrática, se malograron los esfuerzos hechos por volver a un sistema legal.

El señor Vicepresidente manifiesta que está de acuerdo con lo expresado por el señor Alessandri.

Coincide en que el Banco Central debe tener el carácter más técnico posible. Agrega que quienes son adictos al régimen presidencial estiman que las facultades que a ese organismo da el anteproyecto, cercenan las amplias facultades del Presidente de la República para gobernar y administrar el país, en cuanto se refiere a la política monetaria y presupuestaria, ya que deja esas materias al margen de sus atribuciones.

Explica que el Consejo de Estado se ha esmerado en hacer una constitución que establezca un régimen presidencial fuerte, por lo que ha privado al Parlamento de algunas de las atribuciones que tenía, para impedir los derroches que se producían en el campo económico. teme que las normas en discusión enfrenten al Gobierno con otro poder constituido como una especie de feudo -- cuyos miembros durarán catorce años en sus cargos --, y que quede completamente ajeno a las facultades del Presidente de la República.

Destaca, como con toda razón dijo el señor Presidente, y eso es su temor, el peligro de que estas disposiciones sirvan de pretexto para aprovecharse de la opinión pública, y atentar no sólo contra el régimen democrático sino que también contra las facultades presidenciales que siempre ha defendido.

El señor Ortíz observa que el Consejo de Estado y la Comisión Constituyente han establecido normas para evitar los excesos parlamentarios, pero que todavía existe la posibilidad de que un Presidente abuse de la facultad para emitir inorgánicamente y crear el impuesto-inflación, lo más grave que puede soportar la ciudadanía.

El señor Philippi señala que, en su opinión, la mayor dificultad estriba en impartir un poder autónomo dentro del sistema presidencial. Afirmar que si es delicado un conflicto entre el Ejecutivo y el Poder Legislativo, un conflicto entre el Presidente de la República, administrador del Estado, y un poder totalmente autónomo que controla el sistema monetario, sencillamente produciría una catástrofe. Por consiguiente, opina que ese organismo es absolutamente incompatible con el régimen presidencial.

Coincide con lo dicho por el señor Alessandri en cuanto a la necesidad de que se corten todas las raíces que producen la inflación, aunque, a su juicio, contra un mal gobierno que pudiera lanzar las cosas al abismo no hay norma que sirva.

Pone de relieve que, con el sistema actual, el Ejecutivo tiene el recurso del decreto de insistencia ante la Contraloría,

y una serie de poderes frente al Congreso que le permitan gobernar¹⁶⁰
el país y corregir las demerías que se rayan produciendo. Piensa que eso
asegura la existencia de un efectivo régimen presidencial.

Comparte la conveniencia de establecer normas para que ningún
poder pueda jugar con el factor monetario sin leyes debidamente apro-
badas y estudiadas. También le parece muy razonable decir que el
Banco Central es un organismo técnico, aunque resulta extraño hacer
en la constitución una declaración de ese tipo. Otra solución sería
declarar constitucional la ley que estructura el Banco Central. Con-
sidera que por esa vía se pueden adoptar los resguardos ade-
cuados.

Insiste en que no le parece prudente que un organismo,
cuyo consejo tendría catorce años de permanencia, pueda entorpecer
el poder administrador del Estado.

El señor Ibáñez recuerda que la disposición en estudio
nació de una consulta hecha a la Escuela de Negocios de Val-
paraíso por una subcomisión de la Comisión Consultante, a-
cerca de si debían incluirse en la nueva Carta Fundamental nor-
mas sobre Orden Público Económico. Agrega que en esa oportuni-
dad se llegó a la conclusión de que bastaba un resguardo absolu-
to al derecho de propiedad, pero surgió la idea de otorgar una
relativa autonomía al Banco Central, la que fue acogida, trasce-
dió rápidamente y, según tiene entendido, el Gobierno la hizo su-
ya. Hace presente que esta idea se propició basándose en el
sistema establecido en los Estados Unidos, país donde ningún
Presidente de la República tiene la posibilidad de llegar a con-
trolar de manera absoluta el Federal Reserve Board.

Destaca que personalmente estimó muy conveniente incorporar
un precepto en este sentido, considerando los malos hábitos que
en esta materia existen en Chile, sin perjuicio de tomar los res-
guardos sugeridos por la Mesa.

Tiene entendido que un régimen análogo al que se discu-
te también existe en Alemania y en Suiza, países que se carac-
terizan por la estabilidad de su moneda. A su juicio, no es en
absoluto un sistema arbitrario o contrario a una norma consti-
tucional, pues hay grandes naciones democráticas que lo apli-
can con una relativa ventaja. Dice "relativa" porque el meca-
nismo, por razones obvias, no puede ejercer todo el poder
que pareciera desprenderse del texto constitucional. Piensa que
la designación por el Presidente de la República, con acuer-
do del Senado, de las autoridades del Banco Central de-
bilita la fuerza o la autonomía que tendría el organismo.

Asimismo, le llama la atención la prohibición que según el
artículo 102, tiene el Banco Central de adquirir documentos emi-

tidos por el Estado porque se opone al mecanismo que se trata de establecer: uno de los modos del Banco Central de velar por la estabilidad del valor de la moneda, según sea la situación monetaria existente en un momento dado, es vender, recomendar o recomprar los títulos que haya emitido el Gobierno dentro de un sistema de mercado abierto.

Bon todo, y a pesar de que él mismo sugirió la disposición, ha llegado a ser bastante escéptico respecto del poder que aparentemente tendría el organismo en estudio, luego de las informaciones que ha recogido en Estados Unidos. Prefiere, en todo caso, que se conserve el precepto, porque es un elemento que a su juicio serviría de respaldo a los gobiernos que opten por una política económica rigurosa.

El señor Philippi aclara que la Constitución de la República Federal Alemana no contiene norma alguna sobre la creación de un organismo semejante, sino que deja la materia entregada a la legislación federal, que es la encargada de determinar los regímenes monetario, cambiario y de acuñación, y el sistema de pesos y medidas. Señala que el Banco Central en ese país puede cumplir la función de aplicar la legislación pertinente, pero carece de atribuciones para guiar la política.

Hace presente que aquí se pretende dar al instituto emisor más facultades que el Poder Legislativo y erigirlo constitucionalmente en un ente autónomo, lo que es distinto, evidentemente, a que existan leyes que lo regulen en su calidad de organismo técnico.

El señor Ortúzar recuerda que el anteproyecto entrega en forma absoluta al Banco Central el manejo de la política monetaria, pero que somete los conflictos que puedan surgir entre su Comité Ejecutivo y el Gobierno respecto de la política cambiaria, a las disposiciones de la ley orgánica constitucional respectiva.

El señor Humeros concuerda con las opiniones de los señores Alessandri, González y Philippi, pues lo que se pretende respecto del Banco puede lograrse perfectamente, a su juicio, por intermedio de una ley orgánica, y consagrando en la Constitución sólo las normas esenciales para asegurar su buen funcionamiento. Considera que la política seguida hasta ahora queda asegurada, si se contempla para tal objeto una disposición constitucional, pero sin que se dé al Banco el carácter de un Poder del Estado.

El señor de Castro (Ministro de Hacienda) sostiene que el centro del problema está en la independencia del Banco

central en relación con el Ejecutivo para determinar ciertas cosas, y que el hecho de que ella no exista en forma absoluta demuestra sólo que no todas las personas son técnicos y que incluso estos últimos están sujetos a presiones de todo tipo de parte de la prensa, del Congreso y del propio Ejecutivo. Cree que la mala experiencia sufrida por los Estados Unidos durante su actual administración no demuestra que la independencia del Federal Reserve Board sea inconveniente, pues, si no hubiere contado con ella, seguramente la inflación habría sido mayor.

Considera fundamental estructurar un sistema que impida al Presidente de la República imponer al Banco Central políticas contrarias a la estabilidad monetaria. Reconoce que, por su conocimiento de la técnica constitucional, no está capacitado para proponer dicho mecanismo, pero, en su calidad de economista, estima que deben suprimirse -- salvo en casos excepcionales -- todos los sistemas que permitan recurrir al Banco Central.

Con respecto a lo manifestado por el señor Tháñez sobre la adquisición de documentos emitidos por el Estado, reconoce que tal mecanismo tiene mayor flexibilidad, pero admite que el Gobierno no podría ordenar la compra de los documentos que está vendiendo la Tesorería. A su juicio, la medida sólo lo tuvo por objeto evitar el resquicio, pero ello no impide que la operación de mercado abierto se efectúe, y que por ende se regule la cantidad de dinero.

Con lo referente a la observación del señor Philipp, señala que en Suiza y Alemania dichos organismos son independientes, aunque desconoce si tal situación está fijada por la Constitución o por las leyes. Al respecto admite que estas últimas pueden ser modificadas con mayor facilidad. Añade que los países poseen las economías más estables de Europa, en especial Alemania, que ha adoptado todas las medidas posibles para evitar la repetición de la inflación.

La señora Figueroa expresa que debido al plazo de duración de sus cargos, un Presidente de la República puede encontrarse en un primer periodo con directores del Banco Central que sustenten criterios completamente diferentes, respecto, por ejemplo, de la política cambiaria que él quiere fijar.

El señor de Castro (Ministro de Hacienda) sostiene que la emisión monetaria y la política cambiaria no constituyen decisiones políticas, sino técnicas. A su juicio, personas que han sido designadas por su afán del servicio público no van a actuar con criterios políticos.

El señor Figueroa considera que hay consenso uná-

3
niene en cuanto a la necesidad absoluta de impedir un proceso inflacionario, pero estima que ciertas medidas como la designación de consejeros, que, prácticamente, serían los dueños del Banco Central, provocarían serios conflictos. Reconoce que se trata de personas con capacidad técnica, pero advierte que el Presidente de la República es el jefe Supremo de la Nación, y a quien corresponde conducir las relaciones exteriores, la política cambiaria y monetaria y otras materias.

Manifiesta su concordancia con muchas de las disposiciones del capítulo, pero estima que la materia debe quedar al margen de la Constitución y que se debe dar al Presidente de la República la posibilidad de imponer su política. Llama la atención al hecho de que los consejeros, por el tiempo que duran en sus cargos, podrían llegar a extender sus dominios sobre dos Administraciones. A su juicio, sería conveniente elaborar una ley especial en la cual se interpretara el objetivo ya mencionado.

El señor Ortúzar argumenta que, si como lo señala el señor Figueroa, es atribución del Presidente de la República administrar el Estado e inclusive ejercer en forma libre la política monetaria y cambiaria, entonces la ley en cuestión sería inconstitucional, motivo por el cual es indispensable que el precepto fundamental, que en cierto modo va a limitar su atribución al Jefe del Estado, tenga rango constitucional, porque de lo que se trata, según el señor Ministro de Hacienda, es que el Primer Mandatario no pueda mandar al Banco Central para que éste emita, todo ello con el objeto de defender la estabilidad monetaria.

El señor Philippi insiste en el problema político, porque, a su juicio, no debe suponerse a priori que el Consejo del Banco Central va a estar siempre formado por gente razonable. Añade que no hay técnicos que carezcan de ribetes políticos, y que cuando las cosas se ponen difíciles, en Chile todos son políticos. Por tal razón, se declara partidario de impedir por todos los medios las emisiones, pero sin dar un poder omnimodo al instituto emisor.

Se sigue un debate en torno de las ideas ya expuestas, en el que intervienen los señores Cáceres, Ortúzar, Philippi, Urzúa, el señor Presidente y el señor Ministro de Hacienda. Este último, dando respuesta a una pregunta del señor Philippi, acerca de si sería técnicamente posible traducir en la práctica un precepto que prohibiera financiar gastos con emisiones, expresa que ello es posible, porque si el Banco Central o el Gobierno desean aumentar la cantidad de dinero, para elevar el nivel productivo, o bien contraerlo

si resultare necesario, puede hacerlo de la cartera de los bancos privados o públicos y por esa vía lograr tales resultados.

El señor Philippi apunta que, en todo caso, la idea correcta sería la de no financiar gastos con emisiones y se muestra partidario de buscar una fórmula, pero en ningún caso llegar al conflicto entre el Banco y el Presidente, porque si se llega a él está todo perdido.

El señor Presidente concuerda con esta idea y considera que es indispensable buscar una redacción que abarque todas las opiniones que se han expresado y someterlas en consulta al señor Ministro.

El señor Philippi expresa que su criterio ha sido el de no limitar las atribuciones que tiene el Presidente de la República. Afirmar que las ventajas del sistema presidencial radican en que corresponden a una tradición chilena y que hacen más eficaz el manejo de un país difícil como el nuestro. Por otro lado, señala que los inconvenientes del sistema presidencial se expresan en que el Ejecutivo es el centro de gravedad y para equilibrarlo es menester crear mecanismos autónomos extrínsecos al Poder Ejecutivo, a fin de evitar problemas mayores que puedan derivar en conflictos entre el Parlamento y el Poder Ejecutivo. Jurista en que ni la Contraloría ni el Consejo Superior de Defensa ni otros organismos vitales llamados a controlar la acción del Ejecutivo tienen esas atribuciones, aun cuando poseen poderes de cierto control, pero en ningún caso el de disponer lo que le parezca desde un punto de vista técnico. Respondiendo a una consulta del señor Ortúzar agrega que siempre ha estado de acuerdo en que se busquen algunas normas respecto del Banco Central, pero que éste no puede ser un organismo investido de poderes que entralen la acción del Poder Ejecutivo.

El señor de Castro (Ministro de Hacienda) se declara firmemente partidario del régimen presidencial, en razón de que la experiencia le ha permitido conocer las cosas por dentro. En todo caso, considera que las normas o prohibiciones son instrumentos para ayudar a una persona a mantener cierta línea de acción.

El señor Presidente agradece sinceramente el tiempo dedicado por el señor Ministro al Consejo de Estado y le manifiesta que se estudiará una fórmula, la que posteriormente se conversará con él.

Se levantó la sesión a las 18.15 horas.

José Valdovinoso
 Jorge Alessandri