



BCVOZ

E C O N O M I C O

7 DEPARTAMENTO DE INFORMACION Boletín económico informativo mensual, noviembre de 1999- año 4

La autonomía del BCV debe ser plena

La autonomía es un concepto absoluto, es plena o no existe. Ella es el factor clave en el éxito de un banco central y tiene por finalidad despolitizar las decisiones de política económica. La autonomía se construye con base en varios elementos y para su existencia no es suficiente declararla formalmente sino que hay que establecer los mecanismos necesarios para garantizar su ejercicio cabal. La historia reciente de Venezuela y la de otros países del mundo, demuestra que ésta es absolutamente necesaria.

Ante la aprobación por parte de la Asamblea Nacional Constituyente, en primera discusión, del articulado referido al Banco Central de Venezuela, el Directorio ha estimado conveniente, como parte de su compromiso institucional, hacer un conjunto de consideraciones con el deseo de que las mismas sean tomadas en cuenta en la segunda discusión del nuevo Proyecto Constitucional. Esta iniciativa atiende a las solicitudes que han hecho la propia ANC y el Presidente de la República, Hugo Chávez Frías, con el fin de enriquecer el proceso de redacción de la nueva Carta Magna.

El Banco Central ratifica su propuesta de que la materia referida al Instituto sea regulada en una sola norma: la consagración de su autonomía y su objetivo prioritario y esencial como es la estabilidad de precios.

El texto aprobado por la ANC indica como funciones del Instituto las de “formular y ejecutar la política monetaria y ejecutar la política cambiaria”. Puesto que ambas políticas son absolutamente complementarias, debería contemplarse que el BCV “participará en el diseño y formulación de la política cambiaria y la ejecutará”.

En relación a la función del Instituto referida a “regular las tasas de interés”, debería reemplazarse por la de “regular directa o indirectamente las tasas de interés”, de esa manera se evitarían confusiones e interpretaciones en cuanto al alcance de esta competencia.

La norma relativa a que “el incumplimiento sin causa justificada del objetivo y de las metas, dará lugar a la remoción del Directorio y a sanciones administrativas de acuerdo con la Ley”, debe ser suprimida, ya que las características propias de la economía venezolana hacen que sea de difícil desarrollo, y será materialmente imposible evitar la subjetividad y discrecionalidad del ente al que corresponda emitir el juicio de incumplimiento.

La aprobación del presupuesto por el órgano legislativo es una limitación fundamental a la autonomía del Instituto. En todo caso, de mantenerse esta regulación sería conveniente precisar que en el presupuesto a ser

aprobado por la Asamblea no se incluirán las inversiones ni los gastos relativos a las políticas monetarias y cambiarias.

Es indiscutible lo referente a la necesaria coordinación entre las políticas fiscal y monetaria. Sin embargo, el texto aprobado (último párrafo del artículo 355) es excesivamente reglamentario y le resta flexibilidad a la política económica. En tal sentido, el instituto propone que se elimine dicho párrafo. De esta manera, quedaría establecida la obligación de armonizar las políticas fiscal y monetaria en el segundo párrafo del artículo, sin la rigidez que le introduce la parte que se sugiere sea eliminada.

La disposición transitoria, aún por discutir, consagra que la Contraloría verificará la eficiencia, eficacia y hasta la oportunidad de las decisiones atinentes a la gestión administrativa del BCV. Se trataría del primer caso en que se otorga a un ente una facultad que ni siquiera tienen los Tribunales. En efecto, las razones de oportunidad, mérito y conveniencia, sólo pueden ser apreciadas por el órgano al que corresponde tomar la decisión. En tal sentido, se propone que la norma se redacte así: “... y el control posterior de su gestión por parte de la Contraloría General de la República, en lo que se refiere a la sinceridad de sus operaciones”.

El BCV en la Constitución

Ruth de Krivoy

Muchos temas que hasta ahora no tenían rango constitucional están en vías de adquirirlo. Uno de ellos es el relativo al BCV, con el argumento -muy válido por cierto- de que una norma constitucional es buena para fortalecer la autonomía del Instituto.

Aclaremos, primero, que autonomía de un banco central es un arreglo institucional que busca "despolitizar" el proceso de regulación de la cantidad de dinero en poder del público, al aislar la toma de decisiones sobre política monetaria de influencias políticas indebidas.

La autonomía del Banco Central se construye en base a múltiples elementos, legales y funcionales. Primero, hay que darle al banco central un objetivo único: la estabilidad monetaria. Así es más fácil para el público entender cómo se mide el éxito (o fracaso) de su banco central y también es más fácil para éste desarrollar la política monetaria. Objetivos múltiples generan el riesgo de vaivenes en la política monetaria, reducen su transparencia y merman la capacidad del Instituto de ser responsable ante la comunidad. El banco central siempre será criticado por haber fallado en alguno de sus objetivos, inevitablemente contradictorios entre sí.

Autonomía para un banco implica, usualmente, que éste no esté sujeto a los dictámenes del Poder Ejecutivo,

pues la primera barrera a la política monetaria estabilizadora proviene de gobiernos presionados a gastar para superar los escollos en el manejo de la sociedad o para ser reelectos. Esa autonomía viene de la mano de la responsabilidad frente al ciudadano,

la cual se desarrolla principalmente en las relaciones con el Poder Legislativo, pero de una manera que no subordine la política monetaria a las órdenes directas de éste, pues también allí pueden prevalecer intereses políticos

inmediatos.

La interacción entre el Ejecutivo y el Legislativo en lo que al BCV se refiere, viene dada por la responsabilidad conjunta en la designación de las autoridades, y por la existencia de mecanismos de rendición de cuentas o asunción de compromisos. Pero, cuidado, que no por ello es bueno cualquier mecanismo de control del Legislativo sobre el BCV.

Designación de las autoridades

El anteproyecto establece que "el Presidente de la República designará a los directivos del BCV, con la ratificación de la Asamblea Nacional". Ese nuevo sistema, tan

simple cuando el partido de gobierno tiene mayoría en el Legislativo, podría traer serios problemas el día que esa situación cambie. ¿Qué pasaría si no hay acuerdo entre el Ejecutivo y el Legislativo? Los directores del Banco Central estarían en una situación precaria, y el perjudicado sería el país, pues quienes no tienen una autoridad clara para ejercer su cargo, difícilmente pueden desarrollar una política monetaria independiente. Es preferible el sistema actual, pero esa materia merece una serena deliberación y bien puede dejarse a la ley.

En lo que se refiere a la responsabilidad del BCV frente a la sociedad, la ley actual prevé diversos elementos de control, todos ellos interconectados. Quienes piensen que el BCV es un organismo que funciona al margen de los controles de nuestra sociedad están, lamentablemente, muy mal informados. De acuerdo con

la ley vigente, el Directorio del BCV debe aprobar, en el primer mes de cada semestre, los lineamientos de la política monetaria,

Quienes piensen que el BCV es un organismo que funciona al margen de los controles de nuestra sociedad están, lamentablemente, muy mal informados

estableciendo los objetivos y metas, y una explicación sobre las variables que influyeron en tales resultados. Además, el BCV debe informar semestralmente a su Asamblea y al Congreso sobre todos estos temas, precisamente para que el tema sea debatido. Podría haber desacuerdo con las políticas del Banco Central. Esa sería una manifestación política más no una orden. Este es un sistema parecido al

que se aplica, por ejemplo, en los Estados Unidos. Cuando Alan Greenspan concurre a testificar al Congreso de los Estados Unidos, va a explicar y justificar las actuaciones del Sistema de Reserva Federal, no va a recibir órdenes del Congreso o a correr el riesgo de ser removido.

Con el argumento de que se necesita mayor control social sobre las políticas del BCV, el anteproyecto establece una relación entre ese

Instituto y la Asamblea Nacional que va en menoscabo de la autonomía del BCV en lugar de fortalecerla.

También crea el riesgo de que la Asamblea Nacional, en caso de estar controlada por la oposición, le dificulte notablemente la gestión al propio gobierno.

Un acuerdo anual de políticas entre el Ministerio de Finanzas y el BCV podría ser bueno si se limitara a anunciar el objetivo de inflación y amarrar a la política fiscal. Sin embargo, el anteproyecto obliga al BCV a establecer compromisos explícitos (y públicos) con respecto a la tasa de inflación, el tipo de cambio y la expansión del crédito, especificando los resultados esperados y las políticas y acciones dirigidas a lograrlos.

No es difícil imaginarse el sesgo que podría adquirir la concurrencia trimestral del Presidente (y los directivos) del BCV a rendirle cuenta detallada a la Asamblea Nacional de lo que se logró o no se pudo lograr en

un trimestre, particularmente en un país como el nuestro, con una economía tan volátil, sujeta a los avatares del mercado petrolero y a los vaivenes de los flujos internacionales de capital. Además, somos un país en el cual hay tensiones sociales muy fuertes y un alarmante ascenso en los niveles de pobreza; en nuestra sociedad virtualmente no hay grupos sociales con un verdadero interés antiinflacionario; muchas de las carencias de la política económica

general se traducen en presiones sobre la política monetaria, por ejemplo, para que bajen las tasas de interés a niveles que podrían no ser sostenibles.

Cuando el BCV desarrolla una política monetaria estabilizadora, está inevitablemente aplicando una política que no le gusta a la mayoría, y precisamente por eso es que debe estar protegido de presiones políticas indebidas.

El control posterior

Otro elemento de la autonomía de un banco central es poder aprobar su presupuesto, el cual contiene, además de los aspectos operativos, los ingresos y gastos que generan las políticas monetaria y cambiaria. Obviamente, quien tenga la autoridad para aprobar su presupuesto tiene autoridad sobre sus políticas.

El BCV también está sujeto, desde su creación, al control posterior de la Contraloría General de la República en cuanto a la sinceridad de sus operaciones, es decir, la verificación

de si las operaciones que reporta han sido realmente ejecutadas. Esta limitación tan precisa no le deja a la CGR la facultad de valorar la oportunidad, conveniencia y méritos de la política del BCV, para preservar la autonomía del Instituto al seleccionar y aplicar los instrumentos de política monetaria. El anteproyecto de Constitución establece que el BCV estará sujeto al control y fiscalización de la CGR en los términos que establezca la ley para el resto de los entes de la Administración Pública. Con ello, todas las actuaciones del BCV, incluyendo la política monetaria, quedarán sujetas al control de la CGR. ¿Le tocará entonces a la CGR decidir si la política de mercado abierto se ejecuta más eficientemente emitiendo TEM o colocando DPN de la cartera del Banco? ¿O por qué el plazo de los TEM es de 27 o de 56 días? ¿Y si la meta de inflación se cumplió y a qué costo?

Para que la nueva Constitución nos permita fortalecer la autonomía del BCV para desarrollar una política monetaria estabilizadora basta con una norma clara, limpia y transparente, que le otorgue rango constitucional al BCV y consagre, esencialmente, tres aspectos: (1) Confirmar su estatus como persona jurídica pública de naturaleza única, autónomo en su administración y el ejercicio de sus funciones; (2) Establecer, como su objetivo prioritario, la estabilidad de la moneda; y (3) Precisar que está sujeto al control posterior de su gestión administrativa por lo que concierne a la sinceridad de sus operaciones. De lo contrario, aunque parezca que le dimos autonomía, tendremos un Banco Central cada vez más sometido a la molienda política.

A propósito de una reforma

"...La confianza del país en los informes del Banco Central es la mejor recompensa a quienes desde la fundación del Instituto han sabido preservarlo de la política".

(Mancheta de El Nacional, 02-09-76)

En alguna oportunidad escribí una monografía titulada **La Autonomía de Acción de los Bancos Centrales y el Caso Venezolano**, publicada por la Academia Nacional de Ciencias Económicas en marzo de 1987. Allí analicé las razones por las cuales, en escala universal y con ligeras variantes, se ha dotado a los Bancos Centrales de una racional y conveniente autonomía. Hice mío el pronunciamiento de un calificado bancocentralista norte americano, quien expresó en cierta ocasión que los bancos centrales no pueden considerarse como independientes de sus respectivos sectores públicos, pero sí autónomos dentro de ellos.

La verdad es que el secreto del éxito es la formulación de las políticas fiscales y monetarias orientadas al crecimiento económico con estabilidad estriba en una permanente cooperación e intercambio de formación entre las autoridades fiscales y las monetarias, tema ampliamente analizado cuando se dictó la primera Ley de nuestro Banco Central. Allí se estableció un principio conforme al cual las relaciones entre el Ejecutivo Nacional y el Banco Central tiene un órgano único y fundamental de enlace que es el Ministerio de Hacienda, ahora de Finanzas.

Se sostuvo entonces que el vínculo ideal entre el Ejecutivo Nacional y el Banco Central es el de una constante y franca cooperación, pero en ningún caso de subordinación de éste aspecto a aquél. Sin embargo, la influencia del Ejecutivo

Nacional sobre el manejo del Instituto Emisor es evidente. Desde la última reforma legal, la escogencia del Presidente del Banco Central por el Primer Magistrado debe ser aprobada por el Senado de la República, con lo cual se ha querido limitar la discrecionalidad absoluta del Presidente de la República para nombrar al Presidente del Banco. Los demás miembros del Directorio son nombrados por el Presidente de la República para períodos diferentes con lo cual se procura mantener un mínimo de continuidad administrativa en la conducción de los asuntos del Banco.

Nuestro Banco Central ha estado sometido durante toda su existencia a variados niveles de control externo e interno. El primero es el que ejerce el propio Ejecutivo Nacional ante el cual hay que rendir cuentas periódicas y presentar una Memoria de las actuaciones del Banco ante la Asamblea de Accionistas, hoy día representada por el funcionario de más alto nivel que escoja el Presidente de la República, habitualmente su Ministro de Hacienda, a quien la Ley prohíbe formar parte del Directorio para evitar los conflictos de actuar como juez y parte. Un segundo control corre a cargo del Superintendente de Bancos, quien tiene respecto del Banco Central todas las atribuciones que posee para la supervisión, inspección y fiscalización del sistema bancario, además de que puede asistir a las sesiones del Directorio. El Banco Central, además, está sujeto a la fiscalización permanente de la Contraloría General de la República, la cual ha llegado a tener

representantes instalados en el Instituto para verificar sus operaciones. El presupuesto anual de ingresos y gastos del Banco Central es presentado a la consideración de la Oficina Central de Presupuesto para la aprobación del Presidente de la República en Consejo de Ministros. Finalmente, el Banco Central está sujeto a todas las comparecencias que las Cámaras en pleno o sus Comisiones de Finanzas y de Contraloría le exijan las Cámaras Legislativas. El Ejecutivo Nacional, además, designa dos Comisarios que deben ejercer sus funciones propias referentes a las operaciones del Banco.

De manera que, si lo que se aspira alcanzar con la incorporación de normas constitucionales que regulen al Banco Central es su robustecimiento en la práctica, creo que más bien se debilitaría su papel rector del Sistema Bancario Nacional en momentos cuando éste ha crecido considerablemente y está penetrado intensamente por capitales foráneos. Pienso que la verdadera solución al problema asomado en esa discusión estriba en que se ejerzan a plenitud las funciones de control ya previstas en el ordenamiento jurídico vigente y evitar imponer rigideces que entraben su funcionamiento. Sólo así el Banco Central podrá cumplir a cabalidad con sus responsabilidades, que no sólo se limiten a las cuestiones operativas propias de un Banco Central, sino también al análisis objetivo y técnico de todo cuanto acontece en la economía venezolana y mundial.

Carlos Rafael Silva

Banco Central de Venezuela

Presidente

Antonio Casas González

Primer Vicepresidente

Marcos A. Sandoval

Segundo Vicepresidente

Eddy Reyes Torres

Gerente de

Comunicaciones

Institucionales

Mary Batista Lorenzo

Grupo Editor

Luis Rivero

Víctor Fajardo Cortez

Maritza Reyes Santana

Txomin las Heras

Inger Pedreáñez

Jefe del Departamento de Información

Txomin las Heras

Departamento de Información

Inger Pedreáñez

María M. Ramírez

Marthi Cardozo

Isabel Mora

María F. Marciano

Corrección

José Ramón Cova España

Diagramación

Yajaira Linares de Castro

Impresión

Dpto. de Publicaciones

ISSN

1315-1407

Agradecimientos

Ruth de Krivoy

Carlos Rafael Silva

Ex-Presidentes del BCV

El contenido de esta publicación no refleja necesariamente la opinión del BCV.