

**Comité Latinoamericano de Asuntos Financieros**  
**Comité Latino Americano de Assuntos Financeiros**  
**Latin-American Shadow Financial Regulatory Committee**

---

**Declaración N°4**

**18 Octubre de 2001**  
**Montevideo, Uruguay**

**INDEPENDENCIA DEL BANCO CENTRAL**  
**LA OPCION ACERTADA PARA LATINOAMERICA**

El Comité Latinoamericano de Asuntos Financieros [CLAAF] se reunió en un momento de creciente volatilidad de los mercados financieros. Los flujos de capital hacia los mercados emergentes habían ido decreciendo y los flujos de la deuda privada neta habían sido negativos por tercer año consecutivo. Latinoamérica no escapó de esta tendencia y algunos países están sufriendo en la actualidad una presión excepcional. Este ambiente financiero internacional adverso trajo aparejado una marcada caída en el crecimiento económico de la región, haciendo más difícil que los países pudieran adaptarse a caídas en los términos de intercambio, aumentando así las debilidades fiscales internas.

Aun reconociendo la necesidad que tienen los países de adoptar macro políticas prudenciales y que sean coherentes con esta situación, el CLAAF considera que la comunidad financiera internacional debería realizar los máximos esfuerzos para abordar adecuadamente los importantes problemas sistémicos presentes en los mercados de capital. En parte estos problemas se han visto exacerbados debido a la incertidumbre que existe sobre las políticas de la comunidad financiera internacional en relación con los países que se encuentran bajo estrés. Asimismo, el contagio sigue siendo una característica clave de los flujos financieros hacia los mercados emergentes y se debería continuar con los esfuerzos dirigidos a una mejor comprensión de sus causas, así como a limitar sus esfuerzos.

A pesar de la importancia de los aspectos sistémicos internacionales, el Comité considera que una reforma institucional dentro del ámbito nacional, constituye un ingrediente esencial en la búsqueda de estabilidad financiera. Esta reunión se centró en la discusión de una de tales reformas: la independencia de los bancos centrales en Latinoamérica, sus tendencias y las condiciones que conducen a ello.

**1. ¿Por qué deben los Bancos Centrales ser Independientes?**

Paulatinamente se ha ido creando un reconocimiento creciente de los beneficios económicos y sociales que derivan de una inflación baja y estable. Sin embargo, para lograr una inflación baja y estable es preciso que el banco central esté protegido contra presiones que se ejerzan sobre el mismo con el fin de utilizar la política monetaria en pro de objetivos económicos contrapuestos.

En particular, luego de la experiencia que legaron las décadas del setenta y ochenta, la comunidad política latinoamericana fue formándose un conocimiento creciente de las consecuencias negativas de la inflación, en términos de un impacto adverso sobre crecimiento económico y empleo. Este proceso implicó el reconocimiento del hecho que fueron en general las políticas laxas en materia fiscal y de salarios, “financiadas” por políticas monetarias expansionistas, las que causaron la experiencia que se ha vuelto crónica en la región, con desequilibrios externos e inflación errática, que en algunos países fue evolucionando hasta convertirse en hiperinflación. Visto así, la creación de un banco central independiente puede considerarse como una reacción ante tales experiencias y como una tentativa de institucionalizar el logro y la preservación de la estabilidad económica en la región.

Durante la última década, Latinoamérica ha logrado avances significativos en el otorgamiento de independencia a sus bancos centrales, comenzando con Chile en diciembre de 1989, que fuera seguida por Colombia en 1991, Venezuela y la Argentina en 1992 y México en 1994. Mas recientemente Perú y Brasil dieron inicio a acciones legislativas dirigidas a dotar de independencia a sus bancos centrales.

Sin embargo, no obstante esta tendencia estimulante, al proceso no le han faltado reveses, sobre todo en Argentina y Venezuela. En el primero de los casos, el Presidente del Banco Central fue destituido de su cargo por causa de un desacuerdo con el gobierno, siendo el resultado que se cambiara la carta del banco central mediante decretos ejecutivos sin la debida intervención del Congreso. En el caso del segundo, el mandato del banco central se amplió de modo tal que se debilitó potencialmente el logro de estabilidad de precios.

## **2. “Elementos Fundamentales” de la Independencia de Bancos Centrales**

Hay siete aspectos que resultan clave, según opinión del comité, y constituyen el núcleo de la independencia bancocentralista.<sup>1</sup>

- i) Un mandato claro sobre la política monetaria a seguir;
- ii) Libertad para que el banco central establezca la actitud a seguir en materia de política monetaria;
- iii) Control total del banco central sobre su propio crédito y, sobre todo, estar totalmente exento de la obligación de otorgar créditos al gobierno;
- iv) Suficiente autonomía financiera y administrativa;
- v) Inamovilidad en los cargos y procedimientos bien definidos de nombramiento y cese de los miembros del directorio del banco central.;
- vi) Rendición de cuentas del banco central,; y
- vii) Transparencia en su proceso de toma de decisiones así como en sus operaciones con el propósito de crear confianza.

---

<sup>1</sup> La ubicación institucional de la actividad supervisora y reguladora de bancos es, como bien se sabe, un aspecto discutible. Este tema será abordado por el comité en una declaración futura.

### **Un mandato claro sobre la política monetaria a seguir**

Su mandato sobre política monetaria debería no solo estar bien centrado y definido sino también ser técnicamente factible. Hasta la década del noventa los bancos centrales latinoamericanos tenían que ocuparse simultáneamente de muchos objetivos potencialmente contradictorios. En contraposición con ello, la reciente tendencia hacia bancos centrales independientes ha incluido un requisito legal de concentración específica sobre el logro de estabilidad en los precios.<sup>2</sup>

La claridad de objetivos facilita evaluación del desempeño bancario y define mejor su obligación de rendir cuentas. Por lo tanto realza su independencia a medida que reduce el alcance de la interferencia política.

### **Libertad para que el banco central establezca la actitud a seguir en materia de política monetaria.**

La formulación e implementación de la política monetaria debería ser responsabilidad exclusiva de un banco central independiente. El logro de estabilidad en los precios puede requerir que los bancos centrales actúen enérgicamente y en el momento oportuno, por ejemplo, para contrarrestar políticas fiscales inadecuadas. Frecuentemente éstos se ven obligados a señalar abiertamente los riesgos para la estabilidad de precios que entrañan políticas fiscales y/o salariales que no sean coherentes con el equilibrio macroeconómico general.

Dada la estrecha correlación entre las políticas monetarias y la tasa cambiaria, si esta última cae bajo la responsabilidad del Ministerio de Hacienda, debería existir una coordinación adecuada con el banco central..

Las cartas constitutivas de los bancos centrales independientes frecuentemente establecen que no solo deberán éstos centrarse primariamente en lograr estabilidad de precios, sino que también deberán “tomar en consideración la política económica general del gobierno”. Esto último deberá interpretarse como la necesidad de consultas y comunicación mutua entre el banco central y el gobierno y no como una tentativa por parte del gobierno para ejercer su influencia sobre las decisiones del banco central.

Los beneficios que se alcancen debido a su calidad de independiente se habrán de fortalecer mediante una coordinación y colaboración fluida entre bancos centrales y gobierno. Esta relación debería forjarse mediante el desarrollo de un frecuente y abierto intercambio de información, diagnóstico y proyecciones de modo tal que se establezca un marco general de política macroeconómica que sea coherente.

### **Control total del banco central sobre su propio crédito y, sobre todo, estar totalmente exento de la obligación de otorgar créditos al gobierno;**

Una importante razón que justifica la independencia del banco central es la necesidad de establecer chequeos institucionales sobre los déficits fiscales. Como mínimo el banco central debería de estar exento de la obligación de otorgar crédito al gobierno – y ser libre de

---

<sup>2</sup> En algunos casos, la estabilidad de precios se ha visto acompañada de otros objetivos tales como la regulación y salvaguardia del sistema de pagos y regulación y supervisión bancaria.

rehusarlo. Si existiera dicha obligación el banco central perdería efectivamente su control sobre la liquidez interna y, por ende, de la inflación. Por lo tanto el banco central debería tener la libertad de negarse a financiar a los bancos estatales así como a toda entidad financiera no bancaria. Asimismo, solo debería otorgar crédito a las entidades financieras, bajo condiciones bien definidas y de modo tal que sea totalmente coherente con el objetivo de mantener la estabilidad de los precios

### **Suficiente autonomía financiera y administrativa.**

Para que el banco central tenga independencia efectiva resulta necesario que tenga la potestad de elaborar autónomamente su presupuesto interno, no de manera caprichosa sino de acuerdo con criterios definidos por ley de manera tal que garantice que las erogaciones del banco sean razonables. El cumplimiento con las disposiciones mencionadas anteriormente debería de estar refrendado por una auditoría regular realizada por un auditor externo quien no debería ser nombrado por el banco, cuyo informe debería de enviarse tanto al Poder Ejecutivo como al Parlamento.

Al considerarse las erogaciones del banco central, sin embargo, resulta importante distinguir entre los gastos operacionales y aquellos relacionados con la índole especial de sus funciones en materia de política. Así, por ejemplo, si luego de una tentativa para reducir la apreciación de las tasas de cambio se procede a la esterilización de los efectos derivados de la influencia de divisas sobre la liquidez interna, ello puede dar lugar a pérdidas para el banco central. A diferencia de las erogaciones operacionales, este tipo de gasto no debería estar sujeto a las disposiciones anteriormente mencionadas

### **Inamovilidad en los cargos y procedimientos bien definidos de nombramiento y cese de los miembros del directorio del banco central. ;**

Tanto la tenencia de cargos como el proceso para nombramiento y cese de los miembros del directorio, resulta esencial para asegurar la transmisión de experiencia de los miembros anteriores a los nuevos, así como para que sus decisiones estén protegidas de presiones, amenazas o móviles, sea por parte del gobierno, del Parlamento y/o de intereses privados.

En opinión del CLAAF, la independencia de los bancos centrales requiere que:

- a) El proceso para nombrar a los miembros del directorio esté a cargo tanto del Poder Ejecutivo como del Parlamento;
- b) La duración en los cargos de los miembros del directorio en general exceda en duración a la de la mayoría de los funcionarios públicos. Si el período de nombramiento de los miembros del directorio fuera excesivamente corto, ello daría lugar a que se evitaran o pospusieran decisiones políticas costosas.
- c) Los miembros del directorio se nombren escalonadamente, de manera que ningún nuevo gobierno pueda reemplazar la totalidad del directorio de un plumazo. De esta forma, la representación en el directorio será amplia, permitiendo que se efectúen cambios sin dejar de mantener la tradición y experiencia institucional.

- d) Una vez nombrados, los miembros del directorio no puedan ser destituidos ni a criterio del gobierno ni del Parlamento. El cese de los miembros del directorio debería efectuarse únicamente por razones específicas, tales como fallo condenatorio, conflicto de intereses o seria acusación de mala conducta y siempre de acuerdo con procedimientos claramente establecidos por ley.
- e) Los miembros del directorio no detenten posición alguna [salvo que sea de índole académica] ni en el sector privado ni en el público.

### **Rendición de cuentas del banco central**

Hay quienes sostienen que en algunos casos la legislación ha dado a los miembros del directorio del banco central un grado excesivo de inmunidad en relación con los procesos normales de contabilidad aplicables a otras instituciones públicas en las sociedades democráticas. Obviamente, al otorgar independencia a los bancos centrales, el gobierno y el Parlamento tiene todo el derecho de esperar que los bancos centrales rindan cuentas.

El que tengan que rendir cuentas no significa que gocen de menor independencia en relación con la política monetaria. Mas bien significa que el banco central es responsable de alcanzar su meta en materia de política así como de administrar adecuadamente los recursos públicos. Generalmente esto se logra exigiendo, por ley, que los bancos centrales brinden al gobierno, al Parlamento y/o al público en general toda la información pertinente con una frecuencia no inferior a dos veces por año. Aun cuando estos informes sean ampliamente distribuidos, los Parlamentos latinoamericanos no los analizan con atención suficiente. El Comité considera que en una democracia hay muchos argumentos a favor de exigir que el directorio del banco central concorra a audiencias ante comisiones especializadas del Parlamento.

### **Transparencia en su proceso de toma de decisiones así como en sus operaciones, con el propósito de crear confianza.**

La transparencia y la divulgación al público de toda información relacionada con las operaciones y el proceso de toma de decisiones del banco central, constituyen componentes esenciales del proceso de cimentación del prestigio y de la credibilidad institucional. El Comité considera que una política de transparencia y divulgación, mediante disciplina de mercado, constituye un elemento crucial que sirve de sostén a la independencia bancaria dado que se disminuye a un mínimo la probabilidad de interferencia política indebida cuando la política monetaria está expuesta ser cuestionada por parte de un público debidamente informado.

La transparencia y la divulgación refuerzan asimismo, la rendición de cuentas facilitando la verificación del cumplimiento de la política del banco central en relación con su mandato.

### **3. Limitaciones a la independencia de los Bancos Centrales.**

La efectividad del banco central y por ende de su credibilidad, pueden verse debilitadas por una serie de factores. Por ejemplo, la presencia de una cuantiosa deuda pública de corto plazo o de deuda indexada a la tasa de interés del corto plazo, crea un vínculo ajeno entre la política monetaria y la fiscal. En dicho contexto, la rigidez monetaria diseñada a los fines de reducir

la inflación corre el riesgo de perder efectividad, dado que empeorará la contabilidad fiscal y traerá aparejada dudas sobre la sustentabilidad de la deuda pública, aumentando así las expectativas de que el sistema se vea precisado a recurrir a la inflación en el futuro. Un problema similar puede generarse cuando la rigidez monetaria lleve a problemas bancarios que pudieran en el futuro causar pérdidas cuasi fiscales.

Bajo tales condiciones, la efectividad del banco central puede verse coartada por su incapacidad de convencer a los mercados que le es posible lograr las metas de su política. De ello se infiere que la efectividad del banco central se ve acrecentada por un nivel y estructura de deuda pública adecuada y por un sistema bancario sólido.

#### **4. ¿Que Tipo de Independencia se Desea para el Banco Central**

Hay dos modelos principales de independencia para bancos centrales. Uno de ellos quiere un banco central con potestad tanto para decidir sobre una meta específica de política monetaria, en el contexto de un objetivo general determinado mediante legislación, como para optar por el instrumento de política monetaria apropiado para lograr ese objetivo. Generalmente se define a este modelo como “independencia de metas e instrumentos” y se epitomiza mediante la relación que tuvo el Bundesbank con el gobierno alemán en época anterior al establecimiento del Banco Central Europeo. Es ésta en la actualidad la forma más común de independencia bancocentralista y ha sido adoptada por bancos centrales tales como el Sistema de Reserva Federal de los Estados Unidos, el Banco Central Europeo, el Banco de Japón, el Banco Nacional Suizo y los bancos centrales de Chile y Méjico.

El segundo modelo otorga al banco central la potestad de independencia en la elección del instrumento de política monetaria, pero el objetivo a lograrse se define por parte de, o de acuerdo con, el gobierno. El banco central es responsable por la transferencia de dicho objetivo. Este modelo es conocido como “independencia de instrumentos” y fue formalmente adoptado por vez primera en Nueva Zelanda en 1989, habiendo sido adoptado posteriormente por Australia, Canadá y el Reino Unido.

El Comité considera que sea cual sea el modelo por el cual se opte debería haber estrecha coordinación entre los bancos centrales y sus respectivos gobiernos al establecer sus metas, dado que resulta difícil lograrlas sin dicha coordinación.

---

El Comité Latinoamericano de Asuntos Financieros (CLAAF) agradece el apoyo financiero por parte de la CAF, al financiar su reunión en Montevideo. El Comité es completamente independiente y autónomo al emitir sus declaraciones.