

VALOR INSTITUCIONAL DE LA AUTARQUÍA DEL BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY

EDUARDO BARREIRA DELFINO

Profesor de Derecho Bancario y Financiero

Universidad Católica Argentina

1. El devenir de la banca central.

La banca central es un fenómeno que a partir del Siglo XVIII comenzó a consolidarse en todo el mundo, asignándose a los bancos centrales una mayor intervención en cada país, particularmente ante la necesidad de monopolizar la emisión monetaria y la conveniencia de centralizar en un responsable la supervisión de las entidades bancarias y financieras operantes. Con el tiempo, a esas funciones se le agregaría otras, tales como la custodia de las reservas del país y la ejecución de la política monetaria.

Recuérdese que en una conferencia internacional llevada a cabo en Bruselas, en el año 1920, se recomendó la creación de bancos centrales a aquellos países que aún no lo tenían organizado. Tal era el caso de la República del Paraguay, lo que derivó en su creación mediante Decreto Ley Nº 18, de fecha 25 de marzo de 1952.

En aquella época, ya se conocían principios que debían caracterizar las actividades de los bancos centrales. Así el Comité Financiero de la Sociedad de las Naciones, pregonaba que los bancos centrales debían tener asignado:

- La potestad exclusiva de emitir moneda.
- La definición y ejecución de la política monetaria, para lograr la estabilidad de precios.
- La independencia en su actuación.
- La limitación en sus operaciones de préstamo y descuento, para no comprometer los activos de la institución.

Fue así consolidándose el concepto de que la función más trascendente que desempeña un banco central, es la política monetaria de cara a la consecución de objetivos macroeconómicos, a

través de instrumentos tales como los encajes, el nivel de liquidez y los tipos de interés de corto plazo. De esta manera se procura que el banco central de un país, caracterizado por su profesionalidad y experiencia rectora, pueda controlar la totalidad de la masa monetaria que conlleva la actividad económica de la sociedad.

Resulta que es vital entender que, corresponde al banco central el rol de "árbitro" entre el gobierno y la comunidad como así también entre el gobierno y las instituciones financieras extranjeras e internacionales, para lo cual debe navegar entre una multiplicidad de políticas, intereses y prácticas que en infinidad de veces se contraponen y confrontan.

Se ha consolidado la toma de conciencia de que la política monetaria requiere, por su propia naturaleza, un amplio horizonte temporal, debido a que sus efectos se trasladan a la economía en el mediano y largo plazo, por lo que los responsables de su trazado, tienen que observar y apreciar que se recojan los resultados perseguidos, en forma gradual durante el transcurso del tiempo, ínterin en el cual pueden ir adoptando las medidas técnicas que estimaren convenientes o necesarias, ante desfases o turbulencias que pudieran generarse, de modo de tutelar el valor adquisitivo de la moneda nacional, en atención a la directa incidencia que tiene en el crédito y el salario.

Recuérdese que los políticos del mundo, no son conocidos ni por su paciencia ni por mirar hacia el futuro lejano, por lo tanto, ninguno de ellos comprende muy bien el horizonte alargado como matiz característico de la política monetaria. Por ello es "sabio" despolitizar la política monetaria y evitar la interferencia de los mismos en su gestación y administración.

No caben dudas que la eficacia de las políticas monetarias, depende de la actuación la ley le asigne al banco central como "intermediario" entre el gobierno y los sectores privado y público de la economía más el sistema financiero internacional. Por consiguiente, cuanto más independiente y aséptico sea a las influencias de los gobernantes y políticos, mejores resultados macroeconómicos se pueden obtener, para beneficio de la sociedad en su conjunto.

La prueba de la autonomía que se requiere de los bancos centrales, se hallará más que en el texto de la ley o en la manera que la Administración funcione, **en la confianza y apoyo que la institución haya sido capaz de obtener en la comunidad financiera**, tanto nacional como extranjera, y en la opinión pública del país. Por supuesto que si la ley determina la independencia funcional (como determina el Art. 1º de la Ley 489/95), se coadyuva

a que la misma pueda verse más respetada en los hechos (la ley ayuda, pero la conducta convence).

El reconocimiento legal o de hecho de la autonomía del banco central, constituye un compromiso jurídico que implica una garantía contra la discrecionalidad de los gobiernos en el manejo de las cuentas públicas y de las partidas presupuestarias oportunamente asignadas.

Numerosos estudios en diferentes partes del mundo, han demostrado que los países con bancos centrales independientes, tienen menores tasas de inflación que aquellos estados que cuentan con esquemas donde la autoridad monetaria depende –directa o indirectamente- del Poder Ejecutivo.

La relación banco central independiente y baja inflación es clara, directa y contundente: a mayor independencia de la autoridad monetaria, menor será la inflación que esperan los agentes económicos, debido a que el banco central no tendrá las presiones de emisión monetaria derivadas de los desequilibrios fiscales y/o de las políticas activas que pretenda implementar el poder político.

Sin este tipo de presiones, el banco central puede avocarse en plenitud a preservar el valor de la moneda y generar menores tasas de inflación. Recuérdese que la inflación esfuma toda iniciativa de desarrollo económico y social.

La experiencia corrobora lo expuesto y señala que, en aquellos países donde la “*dependencia*” de los bancos centrales al gobierno es una realidad, ello se traduce en una pérdida de iniciativas en materia de política monetaria, privando así al país (e inclusive al propio gobierno), de una facultad autónoma para frenar y equilibrar las políticas financieras y cambiarias en su reflejo para la actividad económica general.

Esta revalorización de la misión de los bancos centrales, llevó a decir que la banca central es una rama especial de la banca común. Desde ese momento se la describió como el “*arte de la banca*”, pero desde hace unos años –principalmente a raíz de la globalización económica, financiera y tecnológica como de la importancia de su autonomía funcional- se habla ya de la “*ciencia de la banca central*”.

2. La soberanía monetaria.

La Constitución Nacional determina como atribución vinculante con el sistema monetario del país, lo siguiente:

"Artículo 285º.- Se establece una Banca Central del Estado en carácter de organismo técnico. Ella tiene

la exclusividad de la emisión monetaria y conforme con los objetivos de la política económica del Gobierno Nacional, participa con los demás organismos técnicos del Estado, en la formulación de las políticas monetarias, crediticia y cambiaria, siendo responsable de su ejecución y desarrollo, y preservando la estabilidad monetaria”.

A su vez, como deberes y atribuciones del Congreso de la Nación, establece:

"Artículo 202 (punto 12º): Dictar leyes para la organización de la administración de la República, para la creación de entes descentralizados y para el ordenamiento del crédito público”.

Y más adelante se reconoce especialmente a la Cámara de Senadores, como atribución exclusiva:

"Artículo 224º (punto 6º): Son atribuciones exclusivas de la Cámara de Senadores, prestar acuerdo para la designación del Presidente y los directores de la Banca Central del Estado.”

El armado constitucional bajo análisis, sigue los lineamientos filosóficos acerca del principio que asigna competencia al Congreso de la Nación, el denominado ejercicio de la “soberanía monetaria”, con carácter exclusivo y excluyente, por encima de los Departamentos y los Municipios, recordándose que éstos no son estados soberanos sino entidades autónomas dentro de la Nación, con poderes circunscriptos a sus respectivos ámbitos jurisdiccionales (Art 163 y 166 de la Constitución Nacional).

Todo ello, bajo la convicción de la necesidad de resguardar la uniformidad monetaria y evitar las confusiones y especulaciones que siempre se han presentado en la economía de un país, cuando se ha permitido la coexistencia de distintas monedas de idéntica nacionalidad.

Resulta, entonces, perfectamente explicable y plausible la centralización en la Nación, atribuciones tan importantes para el funcionamiento político, económico y social de la sociedad.

En este orden de ideas, el banco a cargo de la emisión de monedas y billetes, por expreso e inequívoco mandato constitucional, debe revestir carácter nacional, pues está visto que no puede ser un banco ajeno al dominio y a la órbita de actuación de la Nación.

3. Antecedentes del Banco Central del Paraguay.

Las corrientes mundiales sobre la necesidad y conveniencia de organizar un banco central, cuya actuación estuviera protegida de las interferencias gubernamentales y políticas, fueron prendieron en las distintas sociedades.

Desde 1900 ya existían iniciativas en diversos países para crear un banco central. En Paraguay recién en 1952 se concretó la idea, lo que significó una profunda reformulación de la actividad bancaria, dando lugar por primera vez, a la conformación de un "sistema" bancario.

Efectivamente, durante la presidencia de Federico CHAVES se realizó la separación jurídica, administrativa y financiera del Banco del Paraguay (creado por Decreto Ley N° 5.130/1943) y se determinó la creación del Banco Central del Paraguay (Decreto Ley N° 18/1952, cuyas funciones específicas serían: las operaciones de emisión, redescuento, compra-venta de divisas y monedas extranjeras y la orientación de la política cambiaria y de crédito.

Asimismo se determinó que el Banco Central será quien determine la política monetaria y crediticia de la Nación, en coordinación con la política económica del Gobierno nacional. Y también que solo tal Institución podrá emitir billetes y monedas en todo el territorio nacional de acuerdo con las prescripciones de la ley en la materia, quedando prohibido a toda otra entidad o persona, pública o privada, poner en circulación billetes o monedas o cualquier efecto que en la opinión del Banco Central fuesen susceptibles de circular como dinero.

Resulta ilustrativo recordar los debates legislativos habidos en el Parlamento argentino, cuando se trató la creación del Banco Central argentino en 1935 y observar que era una marcada preocupación de los legisladores, preservarlo de las interferencias del Poder Ejecutivo. Así, el diputado Nicolás REPETTO, representante de la bancada socialista, expresaba: "*...Vamos a ver más adelante, como el peligro más serio para un Banco Central lo constituye el Estado. Es el Estado con su necesidad permanente de dinero, con su déficit continuo, el enemigo más terrible del Banco Central*".

Imperaba la idea de que era necesario independizar a los bancos centrales de los políticos y de los círculos financieros. En general, predominaba el temor de que los desajustes de las cuentas fiscales, actuarán como elemento provocador de la presión sobre el organismo emisor, para la obtención de fondos con destino a cubrir aquellas desviaciones. La historia de la humanidad demuestra que tales desajustes han sido y son muy habituales en los países.

La realidad indicaba que la única manera de independizar al banco central por constituirse, era a través de su autonomía. Con un banco central autónomo, la emisión de moneda deberá obedecer a razones técnicamente monetarias, legalmente previstas. Este fue el criterio imperante en el Decreto-Ley Nº 18/1952.

La Carta Orgánica del Banco Central del Paraguay, actualmente vigente, le asigna a la autoridad monetaria el carácter de pleno organismo autárquico, al sentenciar:

"Artículo 1º.- El banco central del Paraguay es una persona jurídica de derecho público, con carácter de organismo técnico y con autarquía administrativa y patrimonial y autonomía normativa en los límites de la Constitución Nacional y las leyes. El Banco Central del Paraguay ejercerá las funciones de Banca Central del Estado."

De este modo, la estructura funcional del ente monetario, encausa su actuación en la forma diseñada en la Constitución Nacional a la par de reivindicar el rol del Congreso de la Nación como titular de la soberanía monetaria. Al determinarse que el Banco Central sea realmente autónomo, se persigue reducir al mínimo o eliminar interferencias que pudieren desviar su cometido en el cumplimiento de sus objetivos esenciales (funcionar como banco del país y no del gobierno de turno).

A través de la fortificación de la **autarquía jurídica** para la **autonomía operativa**, se pretende seguir la tendencia internacional en el sentido de que los bancos centrales deben funcionar con auténtica independencia y tecnicismo monetario, de modo de verse preservados de las influencias coyunturales de los gobiernos de turno y responder más eficientemente a Políticas de Estado, de imprescindible trazado para aspirar y garantizar un desarrollo integral, sostenido y sustentable.

La autarquía se ha visto consolidada en la letra de la ley, pero otra cosa es la óptica del organismo en acción, que puede honrar la autarquía asignada, o bien, distorsionarla, aún con la mayor de las buenas intenciones. En esta orientación, la redimensión de funciones y atribuciones que se le han asignado al Banco Central, requiere de los responsables de su conducción, suma profesionalidad y tecnicismo para evitar sucumbir ante los permanentes y persistentes requerimientos o sugerencias de las propias autoridades de gobierno como de los distintos sectores políticos y socioeconómicos del país, acicateados por la coyuntura y el corto plazo, en vez de privilegiar el

dictado y la consolidación de políticas estructurales y de permanencia en el largo plazo.

4. La "autarquía" del Banco Central.

En ejercicio de esa soberanía monetaria que le compete, el Congreso de la Nación creó el Banco Central, a cargo de la emisión de la emisión de monedas y billetes, como entidad autárquica y operativamente autónoma.

¿Y cuál es la razón de ser de la autarquía, que lleva a la creación de una nueva persona jurídica pública dotada de capacidad para administrarse a sí misma?

Puede decirse que el fundamento de este fenómeno de organización administrativa, radica en la complejidad, dinámica, especialización y profesionalidad que requiere el eficiente ejercicio de las funciones de que se traten, circunstancia que hace necesario crear entidades autárquicas para desvincular esas funciones de los poderes centrales.

En estos casos, el Estado resuelve desprenderse de funciones específicas a favor de entidades autárquicas con la finalidad de lograr la optimización de su prestación y con ese propósito, les asigna personalidad jurídica y autonomía operativa para que puedan cumplir eficientemente su cometido, al gozar de mayor inmediatez, celeridad, especialización y profesionalidad; objetivo que el Estado **no podría cumplir por sí mismo satisfactoriamente**, cuestión que lo obliga a delegar autárquicamente tales funciones específicas.

El encuadramiento jurídico de los bancos centrales siempre ha constituido en tema de debate, acerca del grado de independencia o dependencia funcional que debe tener respecto del gobierno central. Este debate se viene arrastrando desde hace varias décadas y gira alrededor de dos visiones bien demarcadas:

La "*monetarista*", para la cual el banco central debe limitarse simplemente a monitorear la oferta de dinero y, consecuentemente, realizar los cambios técnicos que las circunstancias indiquen como necesarios o convenientes, sin ningún tipo de sujeción o vinculación con las autoridades de gobierno.

La "*estructuralista*", para la cual el banco central, además de cumplimentar la trascendente función monetaria mencionada, debe sincronizar su actuación con las políticas económicas y fiscales que vayan aplicándose, a título de cooperación con el Poder Ejecutivo nacional pero manteniendo su autonomía funcional en la implementación de las medidas técnicas que estime corresponder.

Resulta indispensable armonizar la política monetaria, a cargo del Banco Central, con las restantes políticas económicas, a cargo del gobierno, para lo cual tiene que haber “*cooperación y coordinación*” entre ambos; es algo natural entre compartimentos del mismo Estado, por lo que es irrelevante que ello se diga o no la ley.

En este sentido, va reafirmando la convicción de que los bancos centrales deben contar con independencia decisoria y operativa, para lo cual las leyes orgánicas tienen que resguardar que esa autonomía sea realmente efectiva y no aparente, particularidad ésta que haría permisiva la injerencia gubernamental.

La corriente señalada pone énfasis en sostener que la independencia de los bancos centrales gira alrededor de la elección de los instrumentos adecuados para lograr los objetivos que les impone la ley. Paralelamente, esa autonomía funcional conduce a la casi irrevocabilidad de sus decisiones por cualquier instancia gubernamental o política.

La razón de la independencia es esencialmente técnica y consiste en comprender que la política monetaria requiere, por su propia naturaleza, de márgenes temporales amplios, debido a que sus efectos se trasladan y consolidan en la economía de modo “*mediato*”, manifestándose a través del posicionamiento continuado de las variables económicas y de la adecuación pausada de los agentes económicos, a las proyecciones trazadas.

La idea primordial consiste en promover una institución con un horizonte de largo plazo y libre de presiones políticas, para garantizar la estabilidad de la moneda en el tiempo. En este sentido, se requiere de alguien que mantenga un comportamiento neutral en la gestión de los instrumentos monetarios, elemento esencial a la hora de perseguir la estabilidad del sistema económico.

El diseño de las estrategias en la utilización de los instrumentos de regulación monetaria y las expectativas acerca de la incidencia de las medidas adoptadas, requiere de conocimientos técnicos muy específicos y de probada experiencia en la actividad, lo cual exige un mecanismo especial de designación de quienes van a integrar la autoridad monetaria.

El Banco Central autónomo afianza el sistema de división de poderes que consagra la Constitución Nacional, cuya raíz filosófica radica en el reparto del poder entre diferentes órganos, no tanto para aislarlos recíprocamente, sino para permitir el control cruzado de los unos sobre los otros, siguiendo a MONTESQUIEU en su prédica de “*que el poder detenga el poder*”.

Los órganos constitucionales autónomos, no se adscriben a ninguno de los poderes tradicionales del Estado y representan una evolución de la teoría clásica de la división de poderes, porque se entiende que puede haber órganos ajenos a los poderes tradicionales sin que se vulneren los principios constitucionales y democráticos.¹

La autonomía pregonada no sólo debe ser respecto de las autoridades políticas sino también de los mercados financieros. De allí la significativa trascendencia del "*prudente equilibrio*" en la gestión de los bancos centrales, entre lo que quieren los políticos y los mercados (porque los beneficia) y lo que no quieren (porque los perjudica). Esto es vital, porque los políticos y los mercados se fijan metas de corto o cortísimo plazo; por el contrario, los bancos centrales deben fijarse metas de mediano o largo plazo, en procura de la estabilidad macroeconómica como condicionante de las actividades de los distintos sectores políticos, económicos y sociales de un país.

También es importante la autonomía, porque de ese modo la gestión de los bancos centrales genera credibilidad en la sociedad. Alguien sostuvo acertadamente que el principal activo de un banco es, precisamente, la "*credibilidad*" y ello es extensible a los bancos centrales como también al sistema bancario en su conjunto.

Esta credibilidad adquiere relevancia y se pone de manifiesto en las crisis financieras, donde los bancos centrales pueden verse obligados a tomar medidas excepcionales, generalmente impopulares y escasamente comprendidas, por lo que la credibilidad insertada en el seno de la sociedad hace más transitable la asunción de las crisis y de su salida. Veamos lo sucedido en la crisis financiera mundial del 2008.

Para consagrar la independencia de actuación, jurídicamente se les asigna a los bancos centrales, el carácter de "*entidad autárquica*" con el propósito de que el reconocimiento de personalidad jurídica propia, sirva como respaldo de su autonomía funcional y la preserve de las influencias o interferencias de orden político.

Esa autarquía, cuya razón de ser es estrictamente técnica, conlleva que la institución no se encuentre subordinada al poder de turno, por un lado, y por el otro, le permita obtener y consolidar prestigio en la sociedad.

A nivel internacional, es el BUNDESBANK de Alemania, el modelo de autonomía funcional, fama que viene desde hace varias décadas, siendo un importante garante de la estabilidad y dinámica del sector

¹ CARDENAS GARCIA, Jaime F. "Una constitución para la democracia", p. 224 y ss., editorial UNAM, México - Año 1996

bancario alemán. La ley que le dio origen (1957), estableció terminantemente su independencia de otras instituciones de gobierno y le asignó la misión de regular la circulación de dinero y del crédito con el objeto de preservar el valor de la moneda.

La trayectoria de la institución y su tratamiento legal inspiró el modelo aplicado al Banco Central Europeo (2000). El Art. 188 de la Constitución Europea señala:

*"En el ejercicio de los poderes y en el desempeño de las funciones y obligaciones, que le atribuyen la Constitución y los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo, ni el Banco Central Europeo, ni los bancos centrales nacionales, ni ninguno de los miembros de sus órganos rectores podrán solicitar o aceptar instrucciones de las instituciones, órganos u organismos de la Unión, ni de los Gobiernos de los Estados miembros, ni de ningún otro órgano. Las instituciones, órganos u organismo de la Unión, así como los Gobiernos de los Estados miembros, se comprometen a respetar este principio y a no tratar de influir en los miembros de los órganos rectores del Banco Central Europeo y de los bancos centrales en el desempeño de sus funciones".*²

En el mismo sentido acerca de la autonomía funcional, puede ubicarse la Reserva Federal de los Estados Unidos (1913), el Banco de Inglaterra (1997) o el Banco de Japón (1998), entre otros, donde la independencia de actuación ha prevalecido como el esquema institucional más conveniente para el buen funcionamiento del sistema financiero.

En síntesis, pareciera existir consenso, sin perjuicio de los matices particulares, acerca de que los bancos centrales deben revestir autarquía jurídica y autonomía operativa, a lo que yo agregaría bajo una visión estructuralista, con el propósito de administrar y regular la masa monetaria como meta intermedia para lograr su objetivo final: preservar el valor de la moneda y, subsecuentemente, la estabilidad de precios. Ello, en auténtica cooperación con las políticas económicas que vaya implementando el gobierno central. La relación entre ambos es de colaboración y no de subordinación.

Todo banco central debe ser **independiente y autónomo**, pero ello no debe significar erigirse en un cuarto poder. A su vez, todo banco

² Constitución Europea, firmada el Roma el 29 de octubre de 2004, por los Jefes de Estado y de Gobierno de los 25 Estados Miembros.

central debe ser **inmune** a la dependencia política, pero ello no puede interpretarse como impedimento para colaborar con la gestión del gobierno de turno, en la implementación de políticas macroeconómicas.

Este es el modelo que persigue la actual Carta Orgánica cuando refirma la naturaleza autárquica del Banco Central del Paraguay, como medio indispensable para asegurarle la independencia funcional necesaria para poder cumplir –sin interferencias políticas de turno– su primordial misión como es la de preservar el valor de la moneda.

Téngase presente que un país sin moneda tiene hipotecado su futuro desarrollo económico. Ergo, la misión sustancial endilgada al Banco Central debe conjugarse con el principio nominalista de la moneda establecido por nuestro Código Civil, cuando se trata de obligaciones de dar sumas de dinero. En este sentido, es imprescindible recordar una de las máximas de Lenin: "**si quieres destruir el capitalismo, comienza por destruir su moneda**".

La personalidad jurídica emergente, la potestad de administrarse a sí mismo y el reconocimiento de patrimonio como de recursos propios (la institución cuenta con un presupuesto que le permite preservar un adecuado nivel de especialización técnica en sus empleados y un nivel avanzado de actualización en el campo tecnológico) más su duración indefinida, tienden a posibilitar que el Banco Central actúe realmente en forma autónoma, reduciendo al mínimo o eliminando interferencias que desvíen su cometido esencial.

Esto es de vital trascendencia, debido a que la potestad monetaria es competencia exclusiva del Congreso de la Nación, quien ha delegado en el Banco Central el ejercicio de esa potestad. La doctrina administrativista nacional acepta la constitucionalidad de entidades autárquicas por parte del Congreso de la Nación cuando se trata de una "*actividad administrativa*" especialmente asignada al órgano legislativo.³

Si la Constitución atribuye al Congreso las potestades monetarias y tal atribución se muestra complicada frente a los desafíos que plantean las tendencias monetarias modernas, si tal atribución se desea preservar en el actual marco constitucional, se torna aconsejable pensar en la necesidad de que el Congreso de la Nación se desprenda de aquellas facultades en otra autoridad especializada que la pueda ejercer de modo eficaz. Como, a su vez, la hipótesis de transferir atribuciones constitucionales a otro poder (por ejemplo el ejecutivo) debe ser descartada, el concepto de "*imputación de*

³ MARIENHOFF, Miguel "Tratado de derecho administrativo", I – 935, editorial ABELEDO-PERROT, Buenos Aires – Año 1977.

funciones", desarrollado por BIDART CAMPOS, puede ser útil para dar una solución constitucional a la problemática monetaria argentina. El citado jurista define dicha institución como una transferencia de funciones realizada por una autoridad superior a otra inferior dentro de un mismo poder.⁴ Al existir una delegación dentro del mismo poder, se salva el escollo de inconstitucionalidad.⁵

Siempre ha existido la preocupación acerca de la posibilidad de que el Poder Ejecutivo nacional recurriese al Banco Central para financiar sus eventuales desequilibrios presupuestarios. De allí la importancia de dotar al Banco Central de independencia frente a los criterios del Ejecutivo y, por supuesto, monitorear que esa independencia no se desvirtúe en los hechos. Es preciso resaltar que quien emite moneda no puede ser quien ejecuta el presupuesto.

¿Qué relación tiene el Banco Central con el Poder Ejecutivo nacional?

Se considera que entre los organismos y entidades estatales existen dos clases de relaciones a saber:

- Relaciones "*inter-administrativas*", que se dan entre los organismos dotados de personalidad (entidades autárquicas) o entre la Administración central y una entidad autárquica.
- Relaciones "*inter-orgánicas*", que se dan entre simples reparticiones de la Administración Central o entre áreas de una misma persona jurídica estatal.

Entre relación inter-orgánica y relación inter-administrativa hay, pues, una diferencia fundamental. Las relaciones inter-administrativas se traban entre sujetos de derecho. Las relaciones inter-orgánicas no se traban entre personas o sujetos de derecho sino entre meros órganos o áreas de una misma persona pública estatal.

De esta diferencia surge una consecuencia importantísima. Los actos en que se concretan las relaciones inter-administrativas corresponden a la actividad "*externa*" de la Administración; por el contrario, los actos que traducen las relaciones inter-orgánicas corresponden a la actividad "*interna*" de la Administración.⁶

En función de lo expuesto, el Banco Central como organismo autárquico, no tiene relación jerárquica con la Administración central. Ello es así porque existe una nueva persona jurídica pública distinta de la Administración central, a cargo de funciones específicas.

⁴ BIDART CAMPOS, Germán "Manual de derecho constitucional", p. 491, EDIAR - Año 1984.

⁵ MARTÍNEZ, Cristian, "El Banco Central en la Argentina", p. 193, editorial DEPALMA - Año 1993.

⁶ MARIENHOFF, Miguel "Tratado de derecho administrativo", I - 122/123, editorial ABELEDO-PERROT, Buenos Aires - Año 1977.

La inexistencia de relación jerárquica es reemplazada por el "*control administrativo*".

Ahora bien, el control administrativo abarca tanto la legitimidad como la oportunidad del acto administrativo dictado. Pero en el caso de los organismos autárquicos, la doctrina sostiene que sólo procede el control de legitimidad, ya que el control de oportunidad sólo es admisible muy excepcionalmente (yo diría cuando la oportunidad configura la justificación aparente del acto pero la ilegitimidad está subyacente en el mismo acto).

Ello es coherente, pues si la Administración central pudiese controlar los actos de los entes autárquicos desde el punto de vista de su oportunidad, mérito o conveniencia, resultaría inoperante la finalidad perseguida con su creación.

Ergo, la Administración central sólo puede controlar la legitimidad de los actos emanados del organismo descentralizado mas no su oportunidad (salvo excepcionalmente), ya que entre ambos no existe una relación de subordinación sino de cooperación.

Contestes con lo expuesto, si por autarquía debe entenderse la aptitud legal que se le confiere a determinado ente creado para administrar por sí mismo su patrimonio y disponer de los recursos que genere como consecuencia del ejercicio de sus funciones, no hay duda alguna de que la actual Carta Orgánica del Banco Central persigue asegurar a través de la autarquía (medio de organización jurídica), la autonomía e independencia de criterio (fin funcional), del Banco Central en el ejercicio de sus misiones, sin interferencias susceptibles de distorsionar la misión institucional y pública asignada.

En síntesis, el derecho ha creado instituciones autárquicas o autónomas para contribuir al desempeño eficaz de los Estados, concepción que ha ido consolidándose mundialmente y que la comunidad internacional definitivamente ha aceptado respetar.

La autarquía que la ley reconoce al Banco Central debe ser ponderada bajo una visión estructuralista, teniendo en cuenta que, si bien la política monetaria es parte integrante de la política económica, su ejercicio compete al Banco Central como se ha visto, quien debe implementar libremente sus acciones en tal sentido, aunque ajustadas en el marco de las decisiones de política económica que determine el Poder Ejecutivo nacional (Ajustar: acomodar una cosa a otra, de suerte que no haya discrepancia entre ellas – DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO SALVAT), con quien colabora y coopera institucionalmente.

El Banco Central no debe ser complaciente con el Poder Ejecutivo nacional pero tampoco debe confrontar con el mismo. Y viceversa, el Poder Ejecutivo nacional tiene que respetar la autarquía y soslayar la tentación de considerar que el Banco Central es la "caja" para su financiamiento, ya que para ello está el Presupuesto (ley de leyes), en el cual se trazan las erogaciones de la futura actividad del ejecutivo, para el cumplimiento de los cometidos que le competen con la indicación de los recursos pertinentes. A su vez, no debe olvidarse que el Presupuesto permite el conocimiento y el control de la actividad financiera del Estado, por parte del Poder Legislativo y de la opinión pública.

Téngase presente que el Premio Nobel de Economía del año 2004 fue otorgado a dos reconocidos investigadores – FINN KYDLAND y EDWARD PRESCOT – por su contribución a la teoría de los ciclos económicos desde el lado de la oferta y el desarrollo de reglas sustentables en el tiempo, que explican y predicen la evolución de la economía, resaltando la relevancia que tiene la credibilidad de las políticas aplicables, para lo cual es imprescindible que los bancos centrales tengan independencia suficiente de los gobernantes, a fin de poder implementar políticas monetarias creíbles (en este sentido, destacan que en los países latinoamericanos la política monetaria no es para nada predecible debido a la falta de independencia de sus bancos centrales).

En síntesis, la estabilidad monetaria representa el gran desafío de los bancos centrales al igual que su respeto institucional, para evitar que los gobiernos se sientan tentados de atosigar a los bancos centrales con el propósito de contar con financiamiento monetario de su gasto público, generalmente susceptible de desbordes. La financiación monetaria del gasto público impulsa la inflación.

Si bien la inflación tiene varias causas: monetarias, fiscales y estructurales, en la medida que el Banco Central coadyuva o convalida la inflación, vía mayor emisión monetaria y políticas monetarias activas, el proceso se repotencia.

La inflación conspira contra el ahorro y desvanece el valor de la moneda, lo que conlleva que el sistema financiero se concentre en el corto plazo, atentando contra el crédito productivo que requiere del mediano y largo plazo.

Preservar el valor de la moneda, no es un principio monetario o económico, sino estrictamente social. La estabilidad monetaria posibilita que la sociedad en su conjunto pueda emprender y proyectarse hacia el futuro; renuncia a esa estabilidad, implica cercenar ese futuro y dejar a la sociedad sin futuro.

La estabilidad monetaria, constituye un mandato constitucional (Art. 285 de la Constitución Nacional) y un objetivo fundamental del Banco Central (Art. 3º de la Ley N° 489/1995).

En simples palabras, la autarquía y autonomía asignada al Banco Central para su rol monetario, persigue que la Institución mantenga la vida económica del país alejada de las crisis como de las bonanzas.