



Autonomía del Banco Central de Venezuela (1999-2014)*

*Gabriel Manuel Ávila García ***

Resumen

El propósito del presente trabajo es analizar la autonomía del Banco Central de Venezuela (BCV) desde el ámbito de la legislación y del cambio constitucional ocurrido en Venezuela en 1999. El tipo de investigación fue documental, con diseño bibliográfico y aplicación del método analítico-hermenéutico. Se concluye que el BCV desde el ámbito de la legislación ha experimentado cambios que afectan los fundamentos de su funcionamiento y, en consecuencia, desnaturalizando su autonomía, a pesar de que la Constitución de 1999 incorpora por primera vez en la historia jurídica del país las actividades del ente emisor, autónomo de los diferentes poderes del Estado, obviándose que las competencias monetarias y el diseño de las políticas respectivas son ejercidas de manera exclusiva y obligatoria por el BCV, cuyo objetivo fundamental, sin separarse de los fines esenciales del Estado, es lograr la estabilidad de los precios y preservar el valor de la moneda para instituir un sistema socioeconómico justo y solidario, propio de ciudadanos dignos y responsables que establece la Constitución de 1999.

Palabras clave: Autonomía, Banco Central de Venezuela, cambios constitucionales, Venezuela.

- * Una versión en extenso del presente trabajo constituye la Tesis Especial de Grado de la Maestría en Ciencia Política y Derecho Público titulada: "Autonomía del Banco Central de Venezuela desde el ámbito de la legislación y del cambio constitucional de 1999". Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de LUZ, y se desarrolla en ejecución de la Línea de Investigación Estado, Administración y Políticas Públicas, del Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público "Dr. Humberto J. La Roche".
- ** Abogado (URBE). Licenciado en Ciencias Políticas y Administrativas (URU). Magister Scientiarum en Ciencia Política y Derecho Público, Mención: Derecho Público (LUZ). Doctorante del Programa en Ciencia Política de la Universidad de Zulia. gmag80@gmail.com

Gabriel Manuel Ávila García
122 Autonomía del Banco Central de Venezuela (1999-2014)

Autonomy of the Central Bank of Venezuela (1999-2014)

Abstract

The purpose of this paper is to analyze the autonomy of the Central Bank of Venezuela (BCV) from the viewpoint of the field of law and constitutional change that occurred in Venezuela in 1999. The research was documentary with a bibliographical design and implemented the analytic-hermeneutical method. For the first time in the country's legal history, the 1999 Constitution incorporates activities of the issuing entity independent of the different State powers, obviating that the monetary competencies and design of the respective policies are exercised in an exclusive and binding manner by the BCV. The Bank's fundamental objective, without departing from the essential ends of the State, is to achieve price stability and preserve the value of the currency in order to establish a fair and supportive socioeconomic system fitting for worthy and responsible citizens as established by the 1999 Constitution. Conclusions are that the BCV, in the area of legislation, has undergone changes that have affected the basics of its operation, thus distorting its autonomy.

Keywords: Autonomy, Central Bank of Venezuela, constitutional changes, Venezuela.

Introducción

La autonomía constituye la capacidad de una persona o cosa para ejercer independencia frente al comportamiento de otros, por ejemplo, tomar decisiones propias, funcionar sin necesidad de influencia externa. Vista así, puede ser interpretada como la capacidad de una persona, natural o jurídica, para asumir su rol de manera independiente. Desde el punto de vista de la personalidad, se refiere a la regulación de la conducta establecida por normas que surgen del propio individuo.

A nivel institucional, representa una manifestación relacionada con el funcionamiento de organismos u organizaciones que no dependen directamente de alguno de los otros poderes públicos como el Ejecutivo, el Legislativo o el Judicial, pero simultáneamente están sujetos a las leyes; tienen funciones organizativas, de vigilancia y pueden determinar libremente sus esquemas de organización así como la distribución de recursos.

En torno al concepto de autonomía, es importante considerar lo relacionado con la Banca Central en particular, en donde jurídicamente

CUESTIONES POLÍTICAS

Vol. 31 Nº 54 (enero-junio 2015): 121 - 148 123

siempre está asociada a la independencia de sus funciones, tanto de los entes externos a su gestión funcional, como a otros criterios propios que le impone la jurisprudencia. En ese sentido, es recomendable que los Bancos Centrales, tengan un grado considerable de autonomía para decidir cómo alcanzar sus objetivos, principalmente en el mediano o largo plazo. Por ello, debe contar con un alto grado de discrecionalidad, lo cual no significa actuación unilateral, sino el ejercicio de una facultad de escogencia entre varias opciones sobre la manera de utilizar los instrumentos para perseguir los *objetivos acordados*.

En Venezuela, su Banco Central forma parte integrante del Poder Público Nacional, y realiza funciones administrativas por esencia, porque ejecuta actividades concretas, gestoras de los intereses públicos. De acuerdo con las disposiciones contenidas en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 (CRBV), tiene características propias que permiten distinguirlo de otros integrantes de la Administración Pública y denotan su especial naturaleza jurídica. Al mismo tiempo, es una entidad pública cuya actuación está sujeta a principios que caracterizan el Estado Venezolano como Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia.

Cabe destacar, que el Banco Central de Venezuela (BCV) ejerce funciones de administración en sectores relevantes en el ámbito económico y está dotado de autonomía organizativa, contable, financiera y funcional, la cual está garantizada por la particularidad de la designación de sus titulares, por las credenciales exigidas a los mismos y por la duración del mandato de éstos. Asimismo, la independencia del Banco se traduce en la inexistencia de vínculos organizativos y, por ende, la ausencia de sujeción a cualquier control jerárquico o tutelar.

Luego del cambio constitucional de 1999 se producen un conjunto de leyes, a partir de las cuales se originan distorsiones no sólo en el plano normativo sino en el ámbito operativo institucional del Banco Central de Venezuela. De allí surge la necesidad de hacer un análisis acerca de la autonomía administrativa de esta institución.

Por lo anteriormente planteado, se hace indispensable identificar si esa autonomía ha resultado fortalecida, lesionada o menoscabada con las reformas legislativas realizadas con posterioridad al cambio constitucional. El objetivo del presente trabajo es analizar la autonomía del Ban-

Gabriel Manuel Ávila García

124 Autonomía del Banco Central de Venezuela (1999-2014)

co Central de Venezuela desde el ámbito de la legislación y del cambio constitucional de 1999.

A estos efectos, el documento se divide en secciones en las cuales se desarrollaran los referentes teóricos relativos a la autonomía; al origen del BCV; su categorización constitucional y legal; las modificaciones que ha experimentado la ley que regula al ente emisor con posterioridad al cambio constitucional (1999 hasta el año 2014) y sus consecuencias sobre la condición autonómica del ente emisor.

1. Autonomía del Banco Central de Venezuela

La autonomía es un concepto relativamente moderno y procede, básicamente, del ámbito de la gestión político-administrativa (Blázquez, 1998). Según el diccionario de la Real Academia Española (2006), es la facultad o poder de una entidad territorial integrada en otra superior, para gobernarse de acuerdo con sus propias leyes y organismos. En términos generales, es la condición, el estado o la capacidad de autogobierno o de cierto grado de independencia (Ossorio, 2006), está referido a municipios, regiones u organizaciones, se vincula con la potestad o el poder de establecer sus propias normativas u órganos de gobierno dentro de un Estado (Acedo y Acedo, 2003). Por estas razones se le define como "...la posición de independencia de ciertos órganos o de ciertos entes frente a las jerarquías superiores de la administración..." (Rondón de Sansó, 1995: 233).

Así, se afirma que "...el término autonomía ha de ir acompañado siempre de un adjetivo que distinga conceptos diversos..." (Caballero Ortiz, 1995: 95), por esta razón se habla de autonomía administrativa, política, normativa, su significado está en íntima conexión con el de autonomía normativa, entendida como la facultad conferida a determinados entes públicos de dictar normas jurídicas integradoras del ordenamiento jurídico general.

Desde el punto de vista institucional, la autonomía es reconocida como un componente esencial en el proceso hacia la mejora de la calidad en el funcionamiento de las instituciones públicas (Entrena, 1996). Esta es una característica de los institutos autónomos, pues cuentan desde el punto de vista jurídico y administrativo, con autonomía funcional bien sea desde su conformación hasta la toma de sus decisiones.

CUESTIONES POLÍTICAS

Vol. 31 Nº 54 (enero-junio 2015): 121 - 148 125

La doctrina sostiene que "...son personas jurídicas de derecho público creadas por el Estado, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio, de naturaleza fundacional, creadas por el Estado mediante ley nacional, estatal u ordenanza municipal..." (Marienhoff, 1992: 98), posición coincidente con el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública de 2014. La finalidad es cumplir la gestión de un servicio público administrativo, industrial o comercial, sometidos a control del Estado, se entiende que estos sobre la Banca Central deben ser racionales y encaminados hacia funciones de orientación y coordinación, no deben constituir intervención.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, consagra en su artículo 142 que "Los institutos autónomos sólo podrán crearse por ley. Tales instituciones, así como los intereses públicos en corporaciones o entidades de cualquier naturaleza, estarán sujetos al control del Estado, en la forma que la ley establezca". Este dispositivo constitucional se desarrolla en el artículo 97 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública de 2014, antes mencionado.

Se admite que los institutos autónomos poseen las siguientes características: a) Son órganos de la administración pública; b) Son entes de la administración descentralizada; c) Son personas jurídicas de derecho público; d) Son creados por el Estado; e) Se organizan mediante régimen especial de administración: generalmente son dirigidos y administrados por cuerpos colegiados designados por el poder ejecutivo; f) Poseen patrimonio propio; g) No están sometidos al principio de unidad del tesoro: sus ingresos no pasan a la Tesorería Nacional sino a la caja del mismo instituto o sus depósitos bancarios; h) Gozan de los privilegios y prerrogativas que la ley acuerde con la República, los estados, los distritos metropolitanos y los municipios; i) Están sometidos al régimen de tutela: ya que están sujetos al control del Estado, de acuerdo a la ley que lo establezca (Caballero Ortiz, 1995).

Al respecto, el Banco Interamericano de Desarrollo BID (2002) indica que la experiencia ha demostrado que los Bancos Centrales sirven principalmente para promover la estabilidad monetaria y, subsidiariamente, para velar por la seguridad y eficiencia del sistema de pagos; la asignación de cualquier otra función puede implicar el sacrificio de su función anti-inflacionaria en aras de la satisfacción de otras finalidades

Gabriel Manuel Ávila García

126 Autonomía del Banco Central de Venezuela (1999-2014)

diferentes como: lograr la estabilidad de precios, preservar el valor interno y externo de la unidad monetaria (Escobar, 2009).

A partir de 1999 Venezuela se coloca formalmente en sintonía con las prácticas internacionales y las últimas tendencias del Derecho Constitucional, conforme a las cuales los Bancos Centrales deben disponer de autonomía en ejercicio de sus funciones frente a los gobiernos y cualquier otra entidad pública y privada de su país.

En el Derecho Público la autonomía de la Banca Central tiene rango constitucional, y aparte de tipificar un verdadero reparto del poder, es un límite a la acción de otros poderes en función de los objetivos que se reconocen a la acción de estos institutos emisores, ya que el Estado delega al Banco Central el manejo de las políticas monetarias, crediticias y cambiarias de forma que sea ejercida bajo criterios técnicos y a mediano plazo, de esta manera, se ajusta la economía ante los movimientos cíclicos, minimizando los riesgos del sistema financiero, lo que contribuye con el crecimiento económico y al bienestar social.

Bajo esa perspectiva, el artículo 318 de la Constitución dispuso que el objetivo fundamental del BCV es lograr la estabilidad de precios y preservar el valor interno y externo de la unidad monetaria, cuestión puesta de relieve en la Exposición de Motivos de la Constitución, en la cual se expresa: “Se le da rango constitucional a la autonomía del Banco Central de Venezuela en el ejercicio de sus funciones para alcanzar un objetivo único y exclusivo. Este se precisa como el de estabilizar el nivel de precios para preservar el valor de la moneda”.

Dicha previsión representa una limitación para el legislador ordinario quien no puede modificar o alterar el alcance de la misión principal que se ha fijado al Banco. El objetivo del BCV, establecido en el artículo 5 de la Ley del BCV de 2014, es lograr la estabilidad de precios y preservar el valor de la moneda. De esta manera, contribuirá al desarrollo armónico de la economía nacional, atendiendo a los fundamentos del régimen socioeconómico de la República.

Como se ha dicho anteriormente, los institutos autónomos están sometidos al control del Estado, en el caso específico de Venezuela a la fiscalización de la Contraloría General de la República (unidades internas o externas), de lo cual no escapa el BCV. Por consiguiente, el control técnico podrá ser ejercido en dos formas, a saber: mediante intervenciones periódicas o

CUESTIONES POLÍTICAS

Vol. 31 N° 54 (enero-junio 2015): 121 - 148 127

por medio de la instalación de unidades permanentes de control de los mencionados institutos. Al respecto, los institutos autónomos están en el deber de presentar ante la contraloría, dentro del plazo que esta fije, contado a partir de la fecha de cierre de sus ejercicios, los estados financieros o de ejecución presupuestaria, según el caso, con el análisis completo de sus cuentas (Areyano y Ramírez, 2000). El control también es ejercido por el órgano de supervisión bancaria (Rondón de Sansó, 1995).

En opinión de Escobar (2009), el control político del BCV está en manos de la Asamblea Nacional, que lo ejerce de dos maneras: por una parte, anterior a las acciones de la institución, durante la aprobación de su presupuesto de gastos operativos; y, por otra, posterior a aquéllas, en la rendición de cuentas a la que está obligado el Banco Central.

Leañez (2000) indica que según la Constitución de 1999, el BCV se rige por el principio de responsabilidad pública, por lo que debe rendir cuentas ante la Asamblea Nacional (control político) acerca de las actuaciones, metas y resultados de sus políticas. Para facilitar la labor de control de la Asamblea Nacional en una materia de carácter tan especializado, está obligado a rendir informes periódicos sobre el comportamiento de las variables macroeconómicas del país y sobre los demás asuntos que se le soliciten, incluidos los reportes, así como los análisis que permitan su evaluación.

En efecto, el incumplimiento de esta responsabilidad resulta penalizado mediante la remoción del Directorio y la posibilidad de imposición de sanciones administrativas establecidas en el artículo 319 constitucional, "...el incumplimiento sin causa justificada del objetivo y de las metas, dará lugar a la remoción del directorio, a sanciones administrativas, de acuerdo con la ley". Además, de las responsabilidades civil y administrativa que predica.

Maza Zavala (2001) señala que, a pesar de la cercanía del BCV con los lineamientos del Ejecutivo, que podría fundamentarse en la necesidad de coordinación, lo importante es mantener el carácter técnico en lo científico y en lo económico, independientemente de que se esté o no de acuerdo con determinadas políticas que se adelanten desde el ente emisor como columna vertebral del sistema financiero, del sistema de pago y del control de los indicadores macroeconómicos, debe mantenerse esa autonomía, aun cuando algunos la tilden de relativa. Destaca que ésta, no significa autarquía, porque el Banco Central es un ente del Estado venezolano que debe cooperar con otros órganos y entes.

Gabriel Manuel Ávila García

128 Autonomía del Banco Central de Venezuela (1999-2014)

Al respecto, Gómez y González de Pacheco (2001) argumentan que para poder ejercer sus funciones, el Banco Central necesita ser autónomo. La experiencia nacional e internacional ha demostrado que no es sano atribuir a la banca central funciones de desarrollo económico, de provisión de subsidios cuasifiscales, de prestación de servicios diversos al sector público o privado, de auxilio bancario, "...paralelamente a la de regir la política monetaria, por cuanto en tales casos, este último objetivo termina estando subordinado a todos los demás..." (Palacios, 1996:76)

En este sentido, la autonomía funcional se refiere a la formulación y ejercicio de política de su competencia y a la ausencia de jerarquía a subordinación al Poder Ejecutivo (Badell, 2005; artículo 24 de la Ley del BCV de 2014), lo cual no obstaculiza la necesaria coordinación con otras instancia del Poder y muy concretamente con el Poder Ejecutivo, como por ejemplo lo prescribe el numeral 16 del artículo 21 de la Ley del BCV de 2014 cuando se refiere al diseño de la política cambiaria.

En cuanto a la autonomía financiera, también llamada presupuestaria, se refiere a la facultad del BCV para elaborara y ejecutar su propio presupuesto (numeral 9 del artículo 21 de la Ley del BCV de 2014), previa aprobación de la Asamblea Nacional. En este orden de ideas, esta autonomía abarca la aprobación de la política contable del instituto (numeral 5 del artículo 21 de la Ley del BCV de 2014), razón por la cual no está sometido a las normas sobre contabilidad aplicable a la Administración Pública Nacional.

En relación a autonomía organizativa o normativa, abarca el dictado de las normas que regulan lo relativo al régimen de carrera de sus empleados o funcionarios (autonomía normativa interna o funcional), así como la actividad de intermediación financiera que realizan los Bancos y otras Instituciones Financieras (autonomía normativa externa) (numerales 4 y 13 del artículo 21 de la Ley del BCV de 2014).

Por consiguiente, el grado de autonomía otorgado, el objeto y las funciones que le asigna la Constitución de 1999 al BCV, incluidos los instrumentos de política monetaria, constituyen los elementos esenciales que configuran el perfil del Banco para participar como contraparte del Ejecutivo Nacional, encargado de formular e implementar la política fiscal en el acuerdo nacional de políticas que deben suscribir dichas partes para armonizar la política fiscal con la política monetaria.

CUESTIONES POLÍTICAS

Vol. 31 Nº 54 (enero-junio 2015): 121 - 148 129

Cabe destacar que el BCV, a los efectos de este trabajo, es un instituto autónomo desde 1939, siendo la autonomía característica histórica y constante desde su creación, y se le reconoce en la Constitución de 1999 como: "...persona jurídica de derecho público con autonomía para la formulación y el ejercicio de las políticas de su competencia. El Banco Central de Venezuela ejercerá sus funciones en coordinación con la política económica general, para alcanzar los objetivos superiores del Estado y la Nación." (artículo 318). Además, conforme al artículo 319 de la Constitución es competencia de la Asamblea Nacional el control político del BCV, en dos momentos: durante la aprobación de su presupuesto de gastos operativos y durante el periodo de rendición de cuentas a que está sujeto el BCV.

Lo anterior no obsta para que a través de la ley se normen su estructura y funciones, sin obviar que dicha regulación deberá atender al principio de jerarquía normativa, tal como lo establece la disposición transitoria cuarta de la Constitución Nacional.

A partir de la vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, las discusiones teóricas en relación a la naturaleza jurídica del BCV han quedado atrás. El artículo 318 de la Constitución Nacional de 1999 califica al Banco Central como una persona jurídica de derecho público. El artículo primero de la Ley del BCV de 2014 dispone: "El Banco Central de Venezuela es una persona jurídica de derecho público, de rango constitucional, de naturaleza única, con plena capacidad pública y privada, integrante del Poder Público Nacional."

En la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, y por primera vez en la historia constitucional venezolana, se establece el sistema Socio-Económico de la Nación, en donde se regula el régimen jurídico constitucional que abarca lo fiscal y lo monetario, y que comprende particularmente al BCV (artículos 299 al 321 de la CRBV). Se prescribe que es competencia del Poder Público Nacional la regulación de la Banca Central, del sistema monetario, del régimen cambiario, del sistema financiero, del mercado de capitales, así como la emisión y acuñación de monedas, centralización de la emisión monetaria, centralización y custodia de las reservas internacionales, preservación de valor de la moneda, regulación del crédito, fijación de tasas de interés y control sobre el sistema de pagos, banco de bancos, agente financiero del Ejecutivo y depositario de fondos, coordinación macroeconómica, funciones

Gabriel Manuel Ávila García

130 Autonomía del Banco Central de Venezuela (1999-2014)

sancionatorias. Otras funciones son el asesoramiento, publicaciones y operaciones con el público, compra y venta de oro y divisas.

Por otra parte, al margen de las reformas legales posibles, en la Ley del BCV de 2014 atendiendo a su ubicación autónoma frente a la rama ejecutiva, se reconoce que entre aquél y el Ejecutivo sólo pueden plantearse relaciones paritarias o de coordinación (Marín, 2013). Esta relación se sostiene por intermedio del Ministerio encargado de las Finanzas y se evidencia en un doble flujo: Un primer flujo corresponde a la remisión periódica que el Ejecutivo Nacional realiza de los movimientos de ingresos y egresos, y a la programación de estos (artículo 74 de la Ley BCV de 2014). Un segundo flujo corresponde a la información que el BCV debe proporcionar al Ejecutivo, periódica y voluntariamente, o a su requerimiento, sobre el comportamiento de la economía y sobre las medidas adoptadas en el ámbito de su competencia (artículo 75 de la Ley del BCV de 2014). En el marco de estas relaciones de coordinación, por iniciativa propia o a solicitud del Ministro de Finanzas, recomendará al Ejecutivo las medidas que considere oportuna para alcanzar los objetivos y políticas esenciales del Estado (artículo 76 de la Ley del BCV de 2014).

2. Naturaleza jurídica del Banco Central de Venezuela

Desde su creación en 1939 la autonomía ha sido característica constante que ha acompañado al instituto emisor en su evolución institucional (Escobar y Benjamín 1994; Romero-Muci, 1997).

El nuevo gobierno del General Eleazar López Contreras, elaboró un plan nacional llamado Programa de Febrero, una de cuyas iniciativas más importantes fue la fundación del Banco Central en 1939. Este hecho, tuvo una enconada oposición por parte de sectores nacionales conservadores, consideraban que era una amenaza para la estabilidad monetaria de la nación, dada su asociación con el peligro de un fácil e incontrolable financiamiento del gasto público por parte del Banco Central. De tal confrontación, surgieron demandas fallidas de inconstitucionalidad así como también la resistencia de un sólo banco comercial para cumplir con la nueva legislación, que establecía la centralización y exclusividad de emisión de billetes por el BCV y la obligación de los bancos privados de entregar el oro que respaldaba sus billetes en circulación.

CUESTIONES POLÍTICAS

Vol. 31 Nº 54 (enero-junio 2015): 121 - 148 131

Por otra parte, en opinión de Martínez (2002), la constitucionalización del BCV y de su autonomía, tal como tiene lugar en la Carta Magna de 1999, no sólo implica la necesidad de la existencia del órgano, sino la regulación de una parte de su estructura y funciones que la ley no podrá obviar y, en todo caso, deberá desarrollar dentro del principio de jerarquía normativa. La formación del Directorio, las competencias del Banco Central, el control, son algunas de las características que la Constitución determina para la nueva configuración del BCV.

Así mismo a juicio de Martínez (2002), el desarrollo por parte de la ley de esta regulación básica y esencial, debe realizarse con el respeto absoluto a las normas del máximo rango dentro del ordenamiento jurídico venezolano. Esta ley, de acuerdo con la disposición transitoria cuarta de la Constitución de 1999, debe fijar obligatoriamente aspectos como el alcance de las funciones y forma de organización del Banco Central, el funcionamiento, período, forma de elección, remoción, régimen de incompatibilidades y requisitos para la designación del Presidente con el Directorio del mismo, las reglas contables para la constitución de sus reservas, así como el destino de sus utilidades.

Con anterioridad al cambio constitucional de 1999, la Ley del BCV ha experimentado reformas desde 1943, la fallida de 1948, las de 1960, 1974, 1983, 1984, 1987, hasta 1992. Todas las reformas respondieron a exigencias internas derivadas del acelerado cambio experimentado por la nación y a las nuevas orientaciones que la Banca Central adoptaba en las economías más desarrolladas, las cuales resultaban de la estructuración de un nuevo orden financiero internacional.

A partir de 1999, el régimen jurídico-constitucional del BCV está contenido en el Título VI de la Constitución, denominado “Del Sistema Socioeconómico”, dicho Título se subdivide en dos capítulos que tratan, respectivamente, “Del régimen socioeconómico y de la función del Estado en la economía” (Capítulo I) y “Del régimen fiscal y monetario” (Capítulo II, artículos 299 al 321 CRBV) (Morales *et. al.*, 2003; Badell, 2005). En este sentido, no queda duda acerca de la naturaleza jurídica del BCV: persona jurídica de derecho público con autonomía para la formulación de las políticas de su competencia. Esta cuestión y condición se ratifica en la Ley del BCV de 2014 en sus artículos 1 y 2.

El BCV es Administración Pública Constitucional Autónoma: (i) se trata de una persona jurídica de derecho público, es decir, de un ente

Gabriel Manuel Ávila García

132 Autonomía del Banco Central de Venezuela (1999-2014)

cuya organización y funcionamiento se rige por normas de derecho público y por una normativa especial; (ii) con rango constitucional, pues su existencia y funciones están previstas en la Constitución; (iii) de naturaleza única, enfatiza la singularidad del Banco Central de Venezuela dentro de la organización administrativa; (iv) con plena capacidad pública y privada, esto es, con aptitud para actuar en el ámbito público o privado sin ninguna otra limitación que la derivada de la propia Ley del BCV; y, (v) integrada al Poder Público Nacional.

Al respecto, Badell (2005) indica que a los fines de adaptar la normativa del Banco Central al nuevo ordenamiento jurídico-constitucional, el 4 de septiembre de 2001 la Asamblea Nacional sancionó la Ley del Banco Central de Venezuela, con lo cual quedó derogada la Ley del Banco Central de Venezuela del 4 de diciembre de 1992 y se dio cumplimiento al mandato contenido en la disposición transitoria tercera, numeral 8, de la Constitución de 1999.

Sin embargo, a un año de haber entrado en vigencia dicho instrumento legal fue propuesta a la Asamblea Nacional una Ley de Reforma Parcial a la Ley del BCV, promulgada en 2002 por el Presidente de la República. Con posterioridad se desarrollaron una serie de reformas a la Ley del BCV en el 2005, 2009, 2010 y 2014. De seguida se procederá al análisis de dichos cuerpos normativos para cumplir el propósito de este artículo.

3. Cambios al régimen legal del Banco Central de Venezuela en el periodo (2001-2014): consecuencias sobre su autonomía

3.1. Reforma a la Ley del BCV de 2001

Para Hernández y Hernández (2009) las notas ya tradicionales que apuntan a la personalidad jurídica de derecho público y naturaleza única son ratificadas en el artículo 1 de esta ley que reitera, además, el rango constitucional del Banco Central.

En primer lugar, el contenido de la autonomía es acotado por el artículo 2, ella alcanza la formulación y el ejercicio de las políticas de su competencia con lo cual en el ejercicio de sus funciones el BCV no está subordinado a directrices del Poder Ejecutivo, tales funciones, aparecen descritas en el artículo 7, cuyo numeral 1 le atribuye la formulación y ejecución de la política monetaria, que constituye el núcleo duro de la auto-

CUESTIONES POLÍTICAS

Vol. 31 N° 54 (enero-junio 2015): 121 - 148 133

mía constitucionalmente garantizada al BCV. En el artículo 15 se ratifica, además, la prohibición de designar como Director al Ministro de Finanzas. El diseño institucional de la máxima autoridad, procuró, como lo hiciera la ley de 1992, reforzar la autonomía funcional del instituto, al disminuir el control que, de ordinario, pudiera ejercer el Ejecutivo.

3.2. Reforma de la Ley del BCV de 2002

Un elemento que se debe comentar en la ley del BCV de 2002, es aquel donde el Directorio del Banco, mediante decisión motivada, acordará que el remanente de las utilidades netas semestrales, una vez deducidas las reservas determinadas en el párrafo anterior y las voluntarias, las cuales en todo caso no excederán el cinco por ciento (5%) de dichas utilidades, serán entregadas a la Tesorería Nacional en la oportunidad que decida el Directorio dentro de los seis (6) meses siguientes al cierre del ejercicio económico correspondiente.

La transferencia de utilidades al Fisco Nacional debería, necesariamente, estar limitada a fin de no comprometer ni los objetivos finales del Estado ni la ejecución de las políticas a cargo del BCV. La doctrina de la banca central ha establecido que solo se originan utilidades que pueden ser transferidas al fisco cuando en el curso ordinario de las operaciones monetarias y cambiarias del Banco Central, se generan beneficios o ganancias por servicios prestados, por operaciones monetarias o por diferencia entre el valor de registro de los activos externos vendidos en el mercado y su precio de venta.

Se observa del análisis de las leyes de 2001 y 2002 que mediante su contenido no resultó afectado, ni el sentido ni el alcance, de la autonomía reconocida constitucionalmente al BCV.

3.3. Reforma a la Ley del BCV de 2005

Los cambios introducidos en la ley de BCV de 2005 se pueden resumir en dos grandes bloques: 1) la inclusión del concepto de nivel adecuado de reservas internacionales; y, 2) la modificación del régimen de divisas aplicables a Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA) (Hernández y Hernández, 2009).

En relación al primer punto, es preciso definir lo que a juicio del Fondo Monetario Internacional FMI (2000) se entiende por reservas in-

Gabriel Manuel Ávila García

134 Autonomía del Banco Central de Venezuela (1999-2014)

ternacionales. En el Manual de Balanza de Pagos del FMI, se define a las reservas internacionales (reserve assets) de la siguiente manera:

Se trata de activos financieros externos que están a disposición y bajo el control de la autoridad monetaria para financiar o regular situaciones de desequilibrios en la balanza de pagos, o para otros propósitos. Las reservas internacionales están conformadas por el oro monetario, los derechos especiales de giro, la posición crediticia en el Fondo Monetario Internacional, las divisas y otros derechos o créditos. Los cambios en la tenencia de las reservas internacionales pueden reflejar situaciones de desequilibrios en la balanza de pagos o respuestas a dicho desequilibrio, intervenciones oficiales en el mercado cambiario para influir en la tasa de cambio y/o otras acciones o intervenciones con otros propósitos.

En torno a este tema Reyes (2005), ha señalado que el Ejecutivo Nacional ha planteado al país la conveniencia de utilizar parte de las reservas internacionales para financiar los programas agrícolas, posteriormente, ampliar el espectro, programas y proyectos de inversión que capitalicen al país por ampliar su base industrial, su infraestructura física y su capital humano. A tales fines, se propone modificar el artículo 113 de la Ley del BCV de 2005, para permitir que un porcentaje significativo del ingreso de divisas petroleras no se convierta en reservas internacionales y aumente la base monetaria.

También, se propone incluir una disposición transitoria que le permitirá al Ejecutivo Nacional la utilización, a través de un Fondo a crearse, de una porción de las reservas internacionales, sin pagar su contravalor en moneda nacional. Esa Ley en los términos indicados estaría legalizando la adopción de medidas inéditas en materia de reservas internacionales con ineludibles impactos macroeconómicos en el futuro, pero además, se violaría de manera flagrante principios de orden constitucional.

Puede inferirse que la literatura económica no registra una experiencia como la que lleva a cabo en Venezuela, en la que autoridades gubernamentales hayan hecho uso de reservas internacionales “Excedentarias” administradas por la autoridad monetaria, sin pago de su contraprestación en moneda nacional. Lo que sí ha ocurrido en otras economías es poner en práctica políticas o medidas para evitar la acumulación excesiva de reservas, sin que ello implique una “confiscación” de las reservas en poder de la autoridad monetaria.

CUESTIONES POLÍTICAS

Vol. 31 Nº 54 (enero-junio 2015): 121 - 148 135

Otra disposición constitucional que se viola con esta reforma es la contenida en el artículo 320 de la Carta Magna. Según ella, el BCV no puede convalidar o financiar políticas fiscales deficitarias. Y el caso que la reforma bajo análisis permitirá que el Ejecutivo Nacional use las reservas excedentarias para propósitos que le permiten liberar recursos del Presupuesto Nacional (verbigracia: el servicio de la deuda externa), con lo cual reduce el déficit fiscal y destina los recursos liberados a otros gastos.

En relación al segundo aspecto, Hernández y Hernández (2009), sostienen que con el remanente de divisas de PDVSA, se realizan dos operaciones: una, mantener fondos en divisas, con opción favorable del BCV, a los efectos de cumplir con sus pagos operativos de inversión en el exterior; y, otra, que consiste en transferir mensualmente al Fondo que el Ejecutivo creó a los fines del financiamiento de proyectos de inversión en la economía real, en la educación, en la salud, el mejoramiento del perfil, el saldo de la deuda pública, así como, la atención de situaciones especiales y estratégicas.

3.4. Reforma de la Ley del BCV de 2009

En esta reforma legal, se elimina el plazo establecido de 30 días prorrogables para otorgar créditos con garantía de títulos de crédito emitidos por la República de Venezuela. La reforma concede discrecionalidad del BCV en estas operaciones, así como también para la fijación de las tasas de interés que se establecerán a todas las otras actividades mencionadas en este numeral.

Del mismo modo, el Directorio del BCV podrá establecer garantías y condiciones especiales para las operaciones señaladas, en los casos de financiamiento de programas determinados por el Ejecutivo Nacional como prioritarios para el país, atinentes a los sectores agrario, manufacturero, de la construcción, agro-alimentario y proyectos con capacidad exportadora, así como aquéllos destinados a la formación de oro monetario y no monetario. Anteriormente, esto solo era permitido cuando se trataba de operaciones celebradas con garantía de títulos de crédito provenientes de operaciones destinadas al financiamiento de programas agrícolas, pecuarios, forestales y pesqueros, determinados por el Ejecutivo Nacional.

De esta situación, a juicio de Reyes (2005), se deriva la pérdida de la autonomía que caracteriza por definición a este tipo de instituciones, puesto que coloca a la Banca Central en una posición en la que su actuación es sometida a las decisiones que más allá de obedecer a temas concernientes a política monetaria, podrían ser el reflejo de la gerencia de

Gabriel Manuel Ávila García

136 Autonomía del Banco Central de Venezuela (1999-2014)

una empresa que en la actualidad funciona como instrumento de control del mercado monetario.

Ello, desvirtúa el concepto de Banco Central, ya que la actuación como agente crediticio del sistema financiero, obedeciendo éstos a “programas determinados por el Ejecutivo Nacional como prioritarios para el país”, con tasas y plazos preferenciales, colocando en condiciones delicadas los recursos que posee esta institución para actuar en situaciones de emergencia financiera, quedando los fondos además sujetos a garantías que podrán estar constituidas por papeles que emitidos por el Estado o la petrolera nacional, fueran adquiridos en el pasado por las demás instituciones que conforman el sistema financiero y que serían los adquirentes de los créditos mencionados.

Bajo el enfoque de esta reforma, se prevé que PDVSA debe vender al BCV sólo aquellas divisas que en su equivalente en bolívares requiera para la cancelación de sus obligaciones en el país y las contribuciones fiscales a las que está obligada de conformidad con las leyes, pudiendo conservar fondos en divisas para la realización de pagos en el exterior.

El monto restante deberá ser transferido al Fondo de Desarrollo Nacional (FONDEN) creado con posterioridad, siempre y cuando cuente con la aprobación del BCV en virtud de velar por el Nivel Adecuado de Reservas Internacionales, con el objeto financiar los proyectos de inversión real productiva, la educación, la salud, el mejoramiento del perfil y saldo de la deuda pública externa y la atención de situaciones especiales. Adicionalmente, las transferencias que deba realizar el BCV, se realizarán sólo de forma semestral, que aunado a las modificaciones mencionadas en este apartado, crea un espacio para el manejo a discreción de las divisas por parte de los miembros del Ejecutivo Nacional.

3.5. Reforma a la Ley del BCV de 2010

Al derogar la Ley del BCV de 2009, se estrecha la relación del ente emisor con el Ejecutivo Nacional, con esta reforma se modifican 52 artículos y se incorporaron 10 artículos relativos a la materia donde el Estado debe reforzar su papel en la supervisión y regulación para preservar la estabilidad de los sistemas de pagos, así como la posibilidad de emprender una política contracíclica focalizada en mejorar las condiciones crediticias, a fin de evitar desajustes en la esfera real con consecuencias indeseadas en el bienestar social.

CUESTIONES POLÍTICAS

Vol. 31 Nº 54 (enero-junio 2015): 121 - 148 137

Se afecta la política cambiaria, la política monetaria, el sistema de pagos, así como el artículo 2, donde se establece que el BCV no se vulnera su autonomía pero se agrega al texto del artículo lo siguiente: el BCV no está subordinado a directrices del Poder Ejecutivo; "...sin embargo, contribuirá con éste en la realización de los fines superiores del Estado y de la Nación". El artículo 5 también sufre reforma y es, precisamente, el que está relacionado con el objetivo fundamental del Banco Central de Venezuela el cual es lograr la estabilidad de precios y preservar el valor de la moneda, se le agrega una función social en los siguientes términos: "En el marco de su compromiso con la sociedad, el Banco fomentará la solidaridad, la participación ciudadana y la corresponsabilidad social".

Esta reforma parcial de la Ley del BCV está orientada a reforzar la actuación coordinada con los Poderes Públicos a fin de alcanzar los objetivos superiores del Estado y la Nación, particularmente con el Ejecutivo Nacional, responsable de la política fiscal, hacer explícito en su propósito el compromiso con la sociedad de fomentar la solidaridad, la participación ciudadana y la corresponsabilidad social y desarrollar con mayor precisión algunas de sus competencias constitucionales.

3.6. Reforma a la Ley del BCV de 2014

La ley vigente del BCV es la de reforma parcial producida en 2014 referida solo a cinco (5) disposiciones de la ley de 2010. No obstante, a pesar de su aparente restricción lo substancial es que los cambios que se introducen en el texto de esta reforma responden a la tendencia que desde 2005 se viene dando respecto a la disminución de la autonomía del ente emisor. La orientación de los artículos 125 y 127, claramente deja ver que la intención fue ampliar la discrecionalidad del Directorio del BCV para calificar los activos diferentes al bolívar o expresados en monedas extranjeras que luego pueden ser derivados o transferidos a PDVSA y al FONDEN, estas últimas transferencias se transforman en una obligación para el Banco y quedan afectados "...al financiamiento de proyectos de inversión en la economía real, la educación y la salud, el mejoramiento del perfil y saldo de la deuda pública y para la atención de situaciones especiales y estratégicas."

3.7. Creación del FONDEN

Puede decirse, según lo afirma Ungredda (2012), que el FONDEN desde 2005 ha estado afectando seriamente los estados financieros de

Gabriel Manuel Ávila García

138 Autonomía del Banco Central de Venezuela (1999-2014)

las dos instituciones más fundamentales de la economía venezolana: el BCV y PDVSA. Estos aportes, según Ungredda (2012), han significado una merma considerable en los recursos operativos de ambas instituciones. Desde entonces, ha manejado el equivalente a más de 90 mil millones de dólares por concepto de ingresos petroleros. Tan solo en 2011 recibió un 25% de los ingresos del Estado en exportaciones petroleras.

Desde el año 2005 se eliminó el rol del BCV como único ente depositario de las divisas aportadas por el sector exportador. Más específicamente permite a otros entes del Estado recibir las divisas aportadas por PDVSA, relegando al BCV a un rol secundario. En la práctica diluye su capacidad para sostener su función como ente encargado de mantener la estabilidad de los precios y del tipo de cambio, se facultó al BCV para financiar proyectos especiales de interés nacional, convirtiéndolo así de hecho en un Banco de Desarrollo y, además, se autorizaba al BCV a adquirir deuda emitida por el Poder Ejecutivo para financiar proyectos de interés nacional así como la deuda emitida por PDVSA.

En cuanto a esa decisión, se considera que a partir de la entrada en funciones del FONDEN varios elementos de importancia surgieron. Destaca como primero: la opacidad notoria en la gestión del mismo. Para Ungredda (2012), no se ha publicado hasta el 2012 por lo menos, la totalidad de sus estados financieros y esta omisión, impide conciliar los aportes hechos por el BCV y PDVSA, con los desembolsos hechos por el FONDEN y los proyectos llevados a término para determinar impactos tangibles a la economía del país.

El segundo elemento, lo constituye la fuerte alteración de los activos externos del BCV. Si se contrasta la composición de activos correspondientes al año 2005 con la composición de los mismos para el año 2011.

Asimismo, los depósitos e inversiones en divisas, disminuyen drásticamente a constituir un porcentaje inferior al 10% de los activos externos. En contraste, los activos en moneda local pasan a constituir casi el 50% del activo total, así como los activos oro monetario, que para 2011 constituyen el 23,85% del total. Esto considerando que el stock de oro en manos del BCV no ha variado (11 mm de oz Tr) indicando que la variación en el valor, se debe exclusivamente a la valoración continua que se ha hecho durante estos años.

4. Efectos sobre la autonomía del ente emisor y la política monetaria

Maza Zavala (2001) insiste que aparte de las relaciones del BCV con el Ejecutivo Nacional, lo importante es mantener el carácter técnico en lo científico y en lo económico, independientemente de que se esté o no de acuerdo con determinadas políticas que se adelanten desde el ente emisor como columna vertebral del sistema financiero, del sistema de pago y del control de los indicadores macroeconómicos. Por tanto, debe mantenerse la autonomía, aun cuando algunos la tilden de relativa.

En realidad, desde la vigencia de la Ley del BCV de 2005 se reduce el ámbito de responsabilidad natural del Banco Central, es decir, la administración de sus activos externos, conforme a los fines de la política monetaria, se agravó con las actuaciones del Gobierno Nacional con la creación del FONDEN.

De acuerdo con la Constitución de 1999, las competencias monetarias del Poder Nacional deben ejercerse de manera exclusiva y obligatoria por el BCV. El artículo se refiere, como se ha dicho, a las competencias monetarias citadas en el numeral 11 del artículo 156 constitucional: la regulación del sistema monetario, del régimen cambiario, del sistema financiero y del mercado de capitales, además de la emisión y acuñación de moneda, competencias que deben ser ejercidas teniendo en cuenta aspectos particulares que la Constitución regule.

Por consiguiente, la exclusividad en el ejercicio de las competencias supone la prohibición de la delegación, propia o por parte de terceros, a través de la ley o de cualquier otro mecanismo, de las competencias del BCV a un órgano diferente; por su parte, la obligación del ejercicio implica la imposibilidad de dejación o inhibición en sus competencias por parte del BCV, a instancia propia o de terceros, a través de la ley o de otro mecanismo. Sólo el BCV puede realizar las competencias monetarias del Poder Nacional, y las debe ejercer de forma indispensable. En efecto, el artículo 318 de la Constitución de 1999 señala algunas funciones que el BCV debe ejercer, dentro de las competencias que le han sido conferidas están las de formular y ejecutar la política monetaria, participar en el diseño y ejecutar la política cambiaria, regular la moneda, el crédito, las tasas de interés y administrar las reservas internacionales. No se trata de un *numerus clausus* de funciones, por cuanto el citado artículo remite a la ley la posibilidad de establecer otras.

Gabriel Manuel Ávila García

140 Autonomía del Banco Central de Venezuela (1999-2014)

Con la reforma de la Ley del BCV de 2002, se dispuso que el mismo entregue las utilidades declaradas en el periodo, previa deducción de las reservas de ley, a la Tesorería Nacional, cuyo cálculo se supeditó a las normas dictadas por la Superintendencia de Bancos y otras Instituciones Financieras. La disposición transitoria novena, se encarga de disponer que el BCV cierre y liquide el correspondiente ejercicio económico al 30 de Septiembre de 2002 y procedió a entregar las utilidades líquidas y recaudadas a la Tesorería Nacional, en el lapso establecido.

Con este régimen se abrió espacio para establecer el marco dentro del cual el BCV podría transferir recursos, sin contraprestación al Ejecutivo Nacional, a partir de las utilidades cuyo cálculo se haría de acuerdo con las normas dictadas por éste. Puede decirse que la reforma, en estos términos, presenta un conflicto con el alcance constitucional de la autonomía del BCV, de acuerdo con lo que se deriva del artículo 320 constitucional, tanto en lo que respecta a la subordinación al Poder Ejecutivo, por las normas contables con base en las cuales declara sus utilidades, como lo que atañe al financiamiento al Ejecutivo Nacional, por el forzoso pago de utilidades.

En este mismo orden, la Ley del BCV de 2002 fue sólo reformada puntualmente mediante la Ley del BCV de 2005, donde los cambios introducidos en ésta, se pueden resumir en dos grandes bloques: 1) la inclusión del concepto de Nivel Adecuado de Reservas Internacionales; y, 2) la modificación del régimen de divisas aplicables a Petróleos de Venezuela, S.A.

Asimismo, se confirmó una disposición transitoria que le permite al Ejecutivo Nacional la utilización, a través de un Fondo de Desarrollo Nacional (FONDEN), que después fue constituido formalmente, de una porción de las reservas internacionales sin pagar su contravalor en moneda nacional. Esa Ley del BCV de 2005, en los términos indicados legalizó la adopción de medidas inéditas en materia de reservas internacionales con ineludibles impactos macroeconómicos en el futuro pero, además, se violó de manera flagrante principios de orden constitucional.

En relación al segundo aspecto, se decidió que con el remanente de divisas de PDVSA se realicen dos operaciones. Una, mantener fondos en divisas con opción favorable del BCV, a los efectos de cumplir con sus pagos operativos de inversión en el exterior, y otra, que consiste en transferir mensualmente al Fondo de Desarrollo Nacional (FONDEN) que el Ejecutivo creó a los fines del financiamiento de proyectos de inversión en la

CUESTIONES POLÍTICAS

Vol. 31 Nº 54 (enero-junio 2015): 121 - 148 141

economía real, en la educación, en la salud, el mejoramiento del perfil, el saldo de la deuda pública, así como la atención de situaciones especiales y estratégicas.

En efecto, la reforma de Ley del BCV de 2005 no incidió formalmente en el régimen institucional de la autonomía del Banco Central pues con este instrumento se ratificó, al prohibir la injerencia del Ejecutivo y la prohibición de convalidación o financiamiento de políticas deficitarias, pero la capacidad del ente emisor para administrar las reservas internacionales, así como el concepto jurídico de ellas cambiaron, porque bajo la vigencia de esta ley, las divisas generadas por PDVSA, como regla, no pasan a formar parte de esas reservas, sino del patrimonio dispuesto unilateralmente por el Ejecutivo Nacional.

Por consiguiente, las reformas que han sufrido las normas en relación con la autonomía del BCV, durante su evolución histórica, han afectado la condición y el funcionamiento administrativo del ente emisor.

Sobre las diversas funciones del BCV, con ocasión a su impacto sobre la Economía Nacional, destacan sus políticas monetarias. Debido a ello se consideró importante, tal como ya se ha mencionado, examinar el comportamiento de la política monetaria del Banco Central de Venezuela durante el periodo 2012-2013. En relación a este propósito, se puede decir que en cualquier economía, cuando existe suficiente dinero en circulación, se producen más transacciones de las normales, sin embargo, cuando el dinero no circula se producen menos. Parece lógico pensar que a mayor número de transacciones habrá más crecimiento económico, por lo que las autoridades deberían favorecer este extremo.

Debe tomarse en cuenta que la política monetaria es el proceso por el cual el Gobierno, el Banco Central o la autoridad monetaria de un país controla la oferta monetaria, entendida como la cantidad de dinero en circulación y el tipo de interés que fija el Banco Central o autoridad monetaria a muy corto plazo con el fin de lograr un conjunto de objetivos orientados hacia el crecimiento y la estabilidad de la economía.

De acuerdo con este enfoque, el comportamiento que ha tenido la política monetaria nacional mediante la participación del BCV, evidencia una situación en la cual se observa un índice inflacionario anual que refleja un repunte de este y de otros indicadores tales como el índice nacional de precios al consumidor y el desempleo, sin considerar el régimen cam-

Gabriel Manuel Ávila García

142 Autonomía del Banco Central de Venezuela (1999-2014)

biario que ha motivado una devaluación del signo monetario de manera progresiva.

Este comportamiento se describe mediante 3 indicadores: Inflación, Índice Nacional de Precios al Consumidor y Desempleo, por considerar que son factores que inciden grandemente en la Economía Nacional.

En este orden, según informes del Instituto Nacional de Estadística (INE) desde el año 2012 hasta Agosto 2014 (siendo estos los datos oficiales y públicos), señala que la tasa de inflación de todo el año 2012 se ubica en 20,1%. Quedando entre la meta establecida en el Presupuesto de la Nación de entre 20% y 22%. También, se destaca que durante el primer semestre de 2013, la inflación acumuló 25% en todo el país. Seis de las 10 ciudades que registra el organismo emisor resultaron con alzas de precios superiores a ese promedio. La inflación acumulada fue de 29% en los primeros siete meses del año 2013, por encima del 8,6% obtenido para el mismo período del año anterior.

En virtud, de las decisiones tomadas por el Directorio del BCV para el año 2012 difieren de las cifras del BCV, las cuales muestran que el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) en 2012 fue de 20,1%, lo cual equivale a un 7,5 puntos por debajo del valor registrado en el 2011. Para el ente emisor, en diciembre de ese año, la inflación se ubicó en 3,5%, la más alta desde 2008 cuando se creó el Índice Nacional de Precios al Consumidor. Un registro superior al que dejó Noviembre (2,3%) y al mes de Diciembre de 2011 (1,8%). Los precios aumentaron 3,5% durante el mes de Diciembre. Este resultado, se coloca como el más alto desde el año 2008 cuando se creó el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC).

Esta situación ha permitido que en Venezuela se haya registrado, en los últimos siete años, una de las mayores tasas de inflación de la región a pesar de tener control de precios y de cambios desde el año 2003. Por ejemplo, en el periodo de 2012 debieron transcurrir nueve meses para que la variación acumulada llegara a dos dígitos (11,5%), las variaciones trimestrales de ese año (3,5%, 3,8% y 3,7%) son mucho menores que las observadas en el 2011 (6,0%, 6,6% y 6,6%). La variación anualizada (18,0%) descendió nuevamente, por debajo del límite inferior de la meta.

Del mismo modo, para el año 2013 el Directorio del BCV tomó decisiones orientadas al mejoramiento continuo del comportamiento de la política monetaria nacional, sin embargo, se observó que a nivel inflacio-

CUESTIONES POLÍTICAS

Vol. 31 N° 54 (enero-junio 2015): 121 - 148 143

nario se produjo, según cifras del ente emisor el Índice Nacional de Precios al Consumidor de noviembre, el cual fue de 4,8%, porcentaje significativamente alto si se toma en cuenta que desde la década de los ochenta el promedio histórico de inflación para noviembre era de 2,2%.

A pesar de estas decisiones del BCV, se evidencia según reportes del mismo ente emisor, que ese año (2013) cerró con una inflación de 56,2%, muy por encima del 14% o 16% previsto en el presupuesto nacional para ese año y la más alta desde 1996, cuando se ubicó en 103,2% debido al desmontaje de los controles de precio y de cambio. El resultado de la inflación para ese año es la muestra de que la política de controles no tuvo los efectos que el Ejecutivo Nacional estimó e indica que los precios se triplicaron con respecto al cierre del año 2012. De ese modo, queda en evidencia la caída del ingreso real de los asalariados de hasta 12% y la espiral inflacionaria de 2013 la causó en gran parte la devaluación de 46% decretada a principios de ese año.

En el informe se especifica que el rubro equipamiento del hogar mostró una deflación de 1,1% en noviembre, gracias a las medidas contra la “guerra económica” tomadas por el Ejecutivo. Sin embargo, el peso de esta categoría dentro del Índice General del BCV es de apenas 4,86. En contraste, los alimentos aumentaron 7,5% en noviembre y tienen una ponderación de 41,09 puntos porcentuales. Transporte tuvo una aceleración de 2,1% y tiene un peso de 12,16 puntos en el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) porque tiene una fuerte incidencia en el gasto de los ciudadanos.

Además, para el BCV (2014), el INPC registró en el mes de julio de 2013 una variación intermensual de 3,2% y una acumulada 29%, el Indicador de Precios al Consumidor acumuló un incremento de 25% durante el primer semestre de ese año. Ese Índice, por ejemplo, registró en el mes de junio de 2013 una variación intermensual de 4,7%, menor a la del mes previo (6,1%) y mayor a la del mismo mes del año 2012. La tasa anualizada alcanzó 39,6% alejándose significativamente de la meta de inflación estimada para 2013.

En resumen, los últimos doce meses entre noviembre de 2012 y el mismo mes de 2013, los precios crecieron 45,4%, nivel que está 27,3 puntos porcentuales por encima del Índice que se alcanzó en agosto del 2012. Las presiones inflacionarias continúan presentes en la economía, afectada por controles de precio y de cambio, así como por problemas de escasez de

Gabriel Manuel Ávila García

144 Autonomía del Banco Central de Venezuela (1999-2014)

bienes y en la asignación de divisas para el sector productivo. El BCV reveló que la tasa de inflación registrada como cifra anual para 2013, de acuerdo a sus mediciones fue de un 6,2% (4,8% solo en noviembre). Estos datos suponen la tasa de inflación más alta del hemisferio occidental y la mayor registrada en Venezuela desde el año 1996 (Gráfico 1).

Gráfico 1. Comportamiento de la política monetaria del BCV (2012-2014)

PERIODO	META PRESUPUESTO ANUAL	TASA DE CIERRE ANUAL (INFLACIÓN)	INDICE PRECIOS (INPC)	DESEMPLEO (INE)
2012	20 a 22%	20,1%	20,1%	6,4% (Cierre 10,3% Según Econ. José Guerra)
2013	14 a 16%	56,2%	39,6%	5,6% (Cierre 8,4% Según Econ. José Guerra)
2014 (Agosto)	26,0% a 28,0%	63,4%	37,8%	9,5% (Cierre 11,2% Según Econ. José Guerra)

Fuente: Ávila 2015.

Conclusiones

Al indagar los fundamentos jurídicos en la evolución de la autonomía del BCV en Venezuela se concluye que es una discusión que ha impedido a lo largo de su historia institucional.

Se constata que el ámbito formal de la autonomía se evidencia en el cambio Constitucional de 1999 y en las garantías que con posterioridad se dispone en el ordenamiento jurídico.

Sin embargo, se determinó que la autonomía del BCV ha sido mermada por las leyes dictadas con posterioridad al cambio constitucional, particularmente desde la reforma de 2005, donde se degrada la autonomía mediante disposiciones cuestionables referidas a la disponibilidad

CUESTIONES POLÍTICAS

Vol. 31 Nº 54 (enero-junio 2015): 121 - 148 145

de las reservas internacionales, agravadas dichas reformas por la constitución de entes especiales (FONDEN).

Al examinar el comportamiento de la política monetaria del BCV durante el periodo 2012-2013, se evidencia de su resultado que la economía venezolana, tomando en cuenta los indicadores utilizados (inflación, desempleo, índice de precios al consumidor) como referencia ha sufrido una de sus peores crisis.

Las competencias monetarias, exclusivas y obligatorias del BCV tienen como objetivo fundamental lograr la estabilidad de precios y preservar el valor de la moneda, sin embargo, los resultados del periodo considerado evidencian que dichos objetivos no se han logrado.

En términos reales la Política Monetaria Internacional diseñada y orientada por el BCV, mayoritariamente se expresa en la absorción de excedente monetario para garantizar el equilibrio entre la oferta y la demanda de dinero, lo que no ha frenado la espiral inflacionaria ni mejorado los indicadores que aquí se consideran.

Si efectivamente se respetaran los fundamentos constitucionales relativos al BCV y se reajustaran los términos de su ley dimensionándose debidamente su naturaleza autonómica, solo así el BCV estaría en capacidad de impulsar el cambio en la sociedad para dar respuesta acertada a las necesidades que se le requieran en el ámbito de sus funciones. Con ese ánimo no quedara en letra muerta el Sistema Socio-Económico justo y solidario, propio de ciudadanos dignos y responsables que establece la Constitución de 1999.

Referencias bibliográficas

- ACEDO, C. y ACEDO, E. 2003. Instituciones Financieras, 10ma edición. Mac Graw Hill. Bogotá Colombia.
- ARELLANO G. D. y RAMÍREZ MACÍAS, J. 2000. PANEL: La evaluación de la gestión pública como herramienta para modernizar el Estado. V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santo Domingo, Rep. Dominicana. 24-27 de octubre de 2000.
- ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. 1999. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 36-860 Ordinario. 30 de diciembre de 1999. Reimpresión por error material del ente emisor. Caracas, Venezuela. Gaceta Oficial de de la Repú-

Gabriel Manuel Ávila García

146 Autonomía del Banco Central de Venezuela (1999-2014)

blica Bolivariana de Venezuela No. 5.453 Extraordinario. 24 de marzo de 2000. Enmienda No. 1 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 5.908 Extraordinario. 19 de febrero de 2009.

ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. 2014. Ley del Banco Central de Venezuela. Caracas. Gaceta Oficial No. 6.155 Extraordinario. 19 de noviembre 2014.

ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. 2010. Ley del Banco Central de Venezuela. Caracas. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 39.419. 7 de mayo de 2010.

ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. 2009. Ley del Banco Central de Venezuela. Caracas. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 39.301. 6 de noviembre de 2009.

ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. 2005. Ley del Banco Central de Venezuela. Caracas. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 38.232. 20 de julio de 2005.

ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. 2002. Ley del Banco Central de Venezuela. Caracas. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 5.606. 18 de octubre de 2002.

ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. 2001. Ley del Banco Central de Venezuela. Caracas. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 37.296. 3 de octubre de 2001.

BADELL MADRID, R. 2005. Consideraciones sobre el régimen jurídico del Banco Central en el Derecho Comparado en Venezuela en Oxford. 25 años de la Cátedra Andrés Bello, Colección Banca Central y Sociedad. Ediciones Banco Central de Venezuela. Caracas.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. 2002. La autonomía administrativa de las instituciones gubernamentales en América Latina.

BLÁZQUEZ, F. 1998. La autonomía escolar, una cultura a desarrollar. Departamentos de Didáctica y Organización. V Congreso Interuniversitario de Organización de Instituciones Educativas. Madrid, España.

CABALLERO ORTIZ. 1995. Responsabilidad internacional por violación de la autonomía institucional. Ediciones Deusto. Barcelona, España.

CONGRESO NACIONAL. 1992. Ley del Banco Central de Venezuela 1992. Caracas. Gaceta Oficial de la República de Venezuela No. 35.106. 4 de diciembre de 1992.

ENTRENA CUESTA, R. 1996. Curso de Derecho Administrativo. Volumen I/2. Editorial Tecnos. Madrid, España.

CUESTIONES POLÍTICAS

Vol. 31 Nº 54 (enero-junio 2015): 121 - 148 147

- ESCOBAR, J.B. 2009. Reformas al régimen legal de las Reservas Internacionales en el año 2005. Fundación de Estudios de Derecho Administrativo Editores. Caracas.
- ESCOBAR CH. Y BENJAMÍN, J. 1994. Jurisprudencia del máximo tribunal de la República relacionada con el Banco Central de Venezuela (1940-1993). Tomo I (Comentarios introductorios) y tomo II (Sentencias dictadas entre los años 1940-1993). Colección Estudios Jurídicos. Ediciones Banco Central de Venezuela, Caracas.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. 2000. Manual de Estadísticas Monetarias y Financieras. Washington, D.C.
- GUERRA, José. 2014. Los efectos inflacionarios de la Ley León-Cabezas. 10 de Septiembre del 2014. Caracas.
- GÓMEZ PAVEL y GONZÁLEZ DE PACHECO, R. A. 2001. La autonomía administrativa de las instituciones gubernamentales en Venezuela: El caso de la Superintendencia de Bancos y Otras Instituciones Financieras (SUDEBAN). Instituto de Estudios Superiores de Administración Venezuela. Banco Interamericano de Desarrollo.
- HERNÁNDEZ DELFINO, C. y HERNÁNDEZ, J. 2009. Reflexiones sobre el régimen de la autonomía del Banco Central de Venezuela. Temas Actuales del Derecho Bancario. Fundación de Estudios de Derecho Administrativo. Ediciones Fundada. Caracas.
- LEAÑEZ SIEVERT, C. 2000. El control parlamentario en la Constitución de 1999. Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Caracas.
- MARÍN. 2013. Trabajo de grado Intervención del Estado en materia de Control Cambiario y su Repercusión en la Economía Venezolana en los años 2009-2011 según lo establecido en el Artículo 9 de la ley de Ilícitos Cambiarios. Coordinación de Postgrado, Decanato de Administración y Contaduría de la Universidad Centroccidental Lisandro Alvarado. Mimeografiado.
- MAZA ZAVALA, D.F. 2001. Autonomía de los entes descentralizados. Ediciones Banco Central de Venezuela. Caracas.
- MARIENHOFF, M. S. 1992. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. Editorial Abeledo-Perrot. Buenos Aires, Argentina.
- MARTÍNEZ DALMAU, R. 2002. La configuración constitucional del Banco Central de Venezuela. En: Revista BCV. Volumen XVI. No.1. Caracas. Pp. 13-38.
- MINISTERIO DEL PODER POPULAR DEL DESPACHO DE LA PRESIDENCIA Y SEGUIMIENTO DE LA GESTIÓN DEL GOBIERNO. 2014. Caracas. Instituto Nacional de Estadística (INE) 2014. En: www.ine.gov.ve. Fecha de consulta: 15 de enero de 2015.

Gabriel Manuel Ávila García

148 Autonomía del Banco Central de Venezuela (1999-2014)

MINISTERIO DEL PODER POPULAR DEL DESPACHO DE LA PRESIDENCIA Y SEGUIMIENTO DE LA GESTIÓN DEL GOBIERNO. 2014. Caracas. Instituto Nacional de Estadística (INE) 2013. En: www.ine.gov.ve. Fecha de consulta: 15 de septiembre de 2014.

MINISTERIO DEL PODER POPULAR DEL DESPACHO DE LA PRESIDENCIA Y SEGUIMIENTO DE LA GESTIÓN DEL GOBIERNO. 2014. Caracas. Instituto Nacional de Estadística (INE) 2012. En: www.ine.gov.ve. Fecha de consulta: 10 de septiembre 2014.

MORALES, E.; DELFÍN LARA, M.; MONTIEL M. 2003. Desarrollo y Justicia Social: La ética y la tributación en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999). En: Revista Opción. Año 19. No. 41. Pp. 112-130.

OSSORIO, M. 2006. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Editorial Heliasta SRL. Buenos Aires, Argentina.

PALACIOS MÁRQUEZ, L. 1996. Marco jurídico de la tributación local en Venezuela. En limitaciones directas o explícitas al Poder Tributario Municipal. Tributación Municipal en Venezuela I. PH Editorial. Prohombre. Colección Técnica. Caracas.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. 2014. Decreto con rango, valor y fuerza de ley orgánica de la Administración Pública. Caracas. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Extraordinaria N° 6.147. 18 de noviembre 2014.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. 2005. Decreto Numero 3.854 Creación del Fondo de Desarrollo Nacional (FONDEN). Caracas. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 38.261. 29 de agosto 2005.

REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA 2006. Diccionario. Ediciones Helias-ta Madrid, España.

REYES TORRES, E. 2005. Las Utilidades por Fluctuaciones Cambiarias y su Reparto al Fisco Nacional. Octubre del año 2000 (sin publicar). En: <http://www.badellgrau.com/>. Fecha de consulta: 20 de febrero de 2014.

ROMERO-MUCI, H. 1997. Jurisprudencia Tributaria Municipal. Tomo. I. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas.

RONDÓN DE SANSÓ, H. 1995. Teoría General de la Actividad Administrativa. Editorial Prohombre. Colección Técnica. Caracas.

UNGREDDA, M. 2012. El Fonden. Perspectivas Económicas para Venezuela. Conferencia. Revista Zeta. No. 1860. 6 de julio de 2012.