

Banco Central y Congreso Nacional: Una Mirada a los Mecanismos de Rendición de Cuentas**

Resumen

El presente documento analiza diversos mecanismos de contacto y rendición de cuentas entre el Congreso Nacional y el Banco Central. Para ello, primero se detiene en los alcances de la autonomía de los bancos centrales y en la importancia de que este tipo de instituciones rinda cuentas ante la opinión pública. Luego la investigación pasa a analizar diversos mecanismos que hoy se utilizan para hacer efectiva la responsabilidad de la entidad emisora y sus miembros en el cumplimiento de sus funciones. El proceso de nominación de consejeros, los informes en el Senado y la Cámara de Diputados, el envío de oficios de información por parte de los congresistas y las causales de remoción de sus consejeros son, a juicio del autor, mecanismos vigentes y utilizados para hacer del Banco Central una entidad autónoma pero capacitada para rendir cuentas.

Palabras clave

Banco Central, Congreso Nacional, rendición de cuentas

I. Introducción

¿Cuál es el adecuado nivel de relaciones entre el Banco Central y el Congreso Nacional? Algunos podrán aspirar a que, en aras de una autonomía efectiva, el Banco Central se aisle lo más posible de todo contacto con el Congreso Nacional y sus integrantes. Pero eso no es posible en un país que aspira a que sus instituciones estén insertas en una

* Abogado y profesor de la Universidad Católica de Chile y Master en Derecho (LL.M) de la Universidad de Columbia, NYC. Actualmente cursa estudios en el programa de Doctorado de la Universidad de Chile.

** El autor se desempeña como Jefe de la División Jurídica del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Una primera versión de este documento fue presentada en el Seminario de Macroeconomía y Finanzas del Banco Central (27-03-2009). Agradezco los comentarios que me hicieron en esa oportunidad y otros aportes a un texto anterior de Rosanna Costa, Axel Buchheister y Wildo Moya.

democracia sólida y moderna. Por eso, como veremos, en el ordenamiento vigente el Congreso Nacional tiene vínculos con el Banco Central que permiten mantener un contacto periódico y, lo que es más importante, crear un marco para una rendición de cuentas de la entidad emisora ante los representantes elegidos por la ciudadanía.

En las páginas que siguen analizaremos con mayor profundidad los mecanismos que tienen hoy el Congreso Nacional y el Banco Central para mantener vínculos institucionales. Se estudiará si estos mecanismos son adecuados como instancia de rendición de cuentas de la entidad emisora ante el Congreso. Para ello veremos cómo ha funcionado en la práctica el mecanismo de nominación de los consejeros del Banco Central y cuáles son las causales de destitución en las que el Congreso tiene participación. Analizaremos también otras instancias de contacto como son la presentación anual del Banco Central ante el Senado y los oficios que envían los parlamentarios. Todo esto con miras a proponer ciertas modificaciones y demostrar que la institucionalidad vigente contempla mecanismos adecuados para que las relaciones entre el Congreso y el Banco Central se desenvuelvan en un marco donde exista la rendición de cuentas.

Previo a lo anterior, examinaremos brevemente la importancia de la autonomía de los bancos centrales fundándonos para ello en la literatura nacional y extranjera. También, sabiendo que no todo es la autonomía, nos detendremos a analizar la importancia de la existencia de mecanismos de rendición de cuentas.

En definitiva, iniciamos estas páginas con una mirada más teórica de la autonomía y la rendición de cuentas en los bancos centrales para enfocarnos luego en nuestra realidad y, específicamente, en las relaciones entre el Congreso Nacional y el Banco Central de Chile.

II. Autonomía y Rendición de Cuentas

1. La importancia de la Autonomía

La importancia de contar con un Banco Central autónomo es una idea extendida y compartida en vastos sectores del mundo académico, técnico y político en todo el mundo¹. Mientras en los ochenta la excepción era la independencia, en los noventa se transformó en la regla general. En esa década 34 países dictaron leyes fortaleciendo la autonomía operacional de sus bancos centrales, comparados con los solo dos que habían procedido de tal forma en la década de los ochenta².

¹ Bini Smaghi, Lorenzo. Central Bank Independence: *from Theory to Practice*. Good Governance and Effective Partnership, Budapest, 19 de abril 2007. En <http://www.ecb.int/press/key/date/2007/html/sp070419.en.html>

² Céspedes, Luis Felipe y Valdés, Rodrigo. *Autonomía de Bancos Centrales: La Experiencia Chilena en Economía Chilena 9* (2006) 1, p. 27.

Diversos estudios han promovido esta tendencia al demostrar una correlación entre inflación y falta de autonomía tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo. De hecho, a la fecha es este un tema de amplio consenso a nivel académico pues los datos son decisivos. Entre otros, Eijffinger y De Haan al analizar a mediados de los noventa las virtudes de la autonomía coinciden en señalar que países con bancos centrales independientes tendrán menores índices de inflación que países donde los políticos pueden manejar las políticas del banco³. La razón de ello no es difícil de deducir. Hoy los gobiernos son en parte juzgados por los electores según su capacidad de pago y su poder de compra. En este escenario, la tentación de quien ocupa el poder de manejar la emisión de dinero de un modo oportunista es evidente. El hecho de que la creación de dinero tenga efectos positivos en el corto plazo en el crecimiento y en el empleo, mientras que los costos, en términos de mayor inflación, son pagados en el mediano y largo plazo, hace más atractivo un control de la emisión por parte del gobernante de turno⁴.

Pero la independencia del Banco Central no tiene efectos únicamente en la inflación. Otros estudios han agregado que la autonomía también tiene algún grado de influencia en factores tales como el crecimiento económico, en la variabilidad de las tasas de interés y en el acomodo de los aumentos salariales. Cukierman expone diversos trabajos que han llegado a conclusiones en esta línea. Así, una de las investigaciones a que hace referencia sostiene que “la alta vulnerabilidad política del presidente del banco central y las otras medidas de rotación tienen una relación negativa con el crecimiento per cápita”. Otras permiten concluir que “la variabilidad de ambas tasas de interés, real y nominal, es más baja y la rentabilidad real promedio sobre los depósitos es más alta en países con mayor independencia efectiva”. Y en lo relacionado con los salarios, “los bancos centrales de las economías industrializadas con mayor independencia legal acomodan los aumentos de salarios nominales en menor medida que las economías cuyo banco central es menos autónomo”⁵.

Con todo, cabe señalar que la autonomía no es solo una cuestión teórica o que dependa únicamente de la consagración en una ley. Un estudio de Cukierman, Miller y Neyapti que analiza las reformas a los bancos centrales de 26 países que pertenecieron a la ex Unión Soviética, concluyó que la concesión de autonomía a los bancos centrales solo tuvo efectos en la inflación si la independencia se mantenía en el tiempo⁶. “Esta evidencia –concluyen Céspedes y Valdés– es coherente con la visión de que solo una vez que se ha ganado suficiente reputación gracias a una historia de control

³ Eijffinger, Silvestre y De Haan, Jakob. *The Political Economy of Central-Bank Independence*. Special Papers in International Economics 19 (1996), p. 54.

⁴ Para Chile, ver Fontaine, Juan Andrés, *Banco Central Autónomo: en Pos de la Estabilidad*, en *La Transformación Económica de Chile* en Centro de Estudios Públicos (2000) p. 393.

⁵ Cukierman, Alex. *Independencia del Banco Central e Instituciones Responsables de la Política Monetaria: Pasado, Presente y Futuro en Economía Chilena* 9 (2006) 1, pp. 10-11.

⁶ Cukierman, A., G.P. Miller y B. Neyapti (2002). *Central Bank Reform, Liberalization and Inflation in Transition Economies - An International Perspective* en *Journal of Monetary Economics* 49(2): 237-64.

inflacionario, la independencia del banco central es relevante en la determinación de la inflación⁷.

2. *La Autonomía en Chile: de las Dudas al Consenso*

Chile fue un pionero en nuestra región al consagrar una autonomía general del Banco Central en la Constitución de 1980 y luego llevarla a la práctica al momento de dictar la Ley Orgánica Constitucional (en adelante LOC) del Banco Central en 1989. El primer paso en este camino, según narra Silva Bascuñán, fue un oficio enviado por el entonces Presidente Pinochet a la Comisión Ortúzar en 1977 en el que se propone el estudio de diversas materias entre las cuales se incluye “la creación de una instancia técnica e independiente (...) destinada a procurar que la emisión monetaria no sea manejada como señuelo de promesas o acciones demagógicas”⁸. Posteriormente la comisión se dedicó al estudio de las normas relativas al orden público económico puntualizando en la primera sesión la necesidad de la existencia de “un órgano monetario independiente de la autoridad política, autónomo y técnico”⁹. La idea de la autonomía, junto con otras relativas al Banco Central, se plasman en el texto que emana de la Comisión Ortúzar¹⁰. El trámite posterior ante el Consejo de Estado ratificó esta decisión, si bien con algunos cambios¹¹. Finalmente, la Junta de Gobierno resolvió dejar en la Carta Fundamental los aspectos esenciales de la institución –entre ellos, su carácter técnico y autónomo–, dejando la organización y funciones del Banco Central a la LOC posterior¹².

La consagración de la autonomía del Banco Central en la Constitución no acabó las discusiones. Con motivo de la aprobación de la LOC del Banco Central surgió un nuevo

⁷ Céspedes, Luis Felipe y Valdés, Rodrigo. *Autonomía de Bancos Centrales: La Experiencia Chilena en Economía Chilena* 9 (2006) 1, p. 27.

⁸ Silva Bascuñán, Alejandro, *Tratado de Derecho Constitucional* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2003) IX, p. 345. La cita está tomada del N° 5, letra g) del documento denominado “Normas para la Nueva Constitución”. Para un completo análisis del proceso ver Bianchi Larre, Andrés, *La Autonomía del Banco Central de Chile: Origen y Legitimación*. Discurso de incorporación a la Academia Chilena de Ciencias Sociales, Políticas y Morales el 21 de agosto de 2008.

⁹ Palabras de la comisionada señora Romo. Silva Bascuñán, Alejandro, cit. (n. 8) IX, p. 352.

¹⁰ Comentando la autonomía del Banco Central, una sentencia del Tribunal Constitucional señala “(la Comisión y sus miembros) desde los inicios del estudio del orden público económico pusieron énfasis en la independencia y autonomía de este nuevo órgano constitucional. De las distintas intervenciones de los miembros de la Comisión de Estudio resulta con claridad que visualizan siempre al órgano constitucional Banco Central, como un ente autónomo no sujeto al poder jerárquico del Presidente de la República”. Ver Sentencia del Tribunal Constitucional rol N° 216, de 17 de julio de 1995.

¹¹ El Consejo de Estado propuso la designación de los miembros del Consejo del Banco Central directamente por el Presidente de la República, la disminución de 14 a 6 años en el ejercicio del cargo, la dedicación exclusiva y la inamovilidad. Además incorpora al Ministro de Hacienda al Consejo con derecho a voz y voto. Carrasco Delgado, Sergio, *Génesis y Vigencia de los Textos Constitucionales Chilenos* (3ª edición, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2002), pp. 233 y 240.

¹² Nacur Gazali, Miguel Ángel, *El Banco Central de Chile en la Constitución de 1980*. En Navarro, Enrique (editor), *Veinte Años de la Constitución de 1981* (Cono Sur, 2001), p. 654. Con todo, es curioso que el Banco Central sea el único órgano reconocido en la Constitución cuyas funciones esenciales no están en ese mismo texto.

debate en torno a los beneficios e inconvenientes de ésta. A propósito del Encuentro Anual de Economistas de 1987 se discutió en torno a la independencia de la entidad emisora. Como se ha señalado, “el debate reflejó que las ideas de autonomía estaban muy lejos de constituir un consenso”¹³. Aun así, la discusión en torno a la nueva normativa siguió adelante en las instancias legislativas que se contemplaban en la época teniendo como modelo otros bancos centrales independientes en ese entonces¹⁴.

Una vez aprobado el proyecto en las comisiones que operaban como Poder Legislativo durante el Gobierno Militar, le correspondió el turno al Tribunal Constitucional. Este órgano, con el voto favorable de cuatro de los seis ministros que conocieron del asunto, declaró constitucional gran parte del proyecto no sin antes hacerse cargo de algunas objeciones relativas a la autonomía, como aquella que sostenía que el Banco Central “constituiría un Estado dentro de otro Estado”¹⁵. Estimó el Tribunal que la autonomía concedida no vulneraba la facultad del Presidente de la República de ejercer la administración económica del Estado pues, ante todo, esta última tiene límites en las demás disposiciones constitucionales y legales¹⁶. Adicionalmente, el Tribunal consideró que el Presidente mantenía entre sus atribuciones otras tantas relacionadas con la administración económica del país¹⁷. El fallo mencionado se refiere solo de un modo general al significado mismo de la autonomía. Sin embargo, fallos posteriores han venido a darle mayor contenido¹⁸. En el más reciente, el Tribunal Constitucional señala que la autonomía del Banco Central se proyecta en una triple dimensión: organizativa, institucional y normativa. Agrega que dicha autonomía “implica, precisamente, que cada uno de estos ámbitos de acción no puede estar supeditado, en su ejercicio, a órganos que se relacionen, aunque sea en forma indirecta, con las labores de gobierno y administración propias de la función ejecutiva”¹⁹.

En la misma línea ha avanzado la doctrina. Silva Cimma ha escrito que los órganos dotados de autonomía constitucional, como el Banco Central, “se rigen por los preceptos de la Constitución Política, de la ley o leyes que lo regulen y de la reglamentación interna que ellos mismos se den para los efectos de proveer a su funcionamiento. No existe –agrega– relación alguna de subordinación, ni siquiera de supervigilancia frente

¹³ Céspedes, Luis Felipe y Valdés, Rodrigo, cit. (n. 2) p. 31.

¹⁴ A comienzos de 1986 se reunió por primera vez la comisión designada por el Banco Central para preparar un nuevo y definitivo proyecto de ley destinado a establecer un banco central autónomo. La comisión terminó su trabajo en 1987 y luego de un largo trámite en las instancias ejecutivas y legislativas de la época fue publicada en octubre de 1989 para entrar en vigencia en diciembre de ese año. Corbo, Vittorio y Hernández, Leonardo, *Ochenta Años de Historia del Banco Central de Chile en Economía Chilena* 8 (2005) 3, p. 21.

¹⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional Rol N° 78, de 20 de septiembre de 1989. Considerando 4°.

¹⁶ Ídem, considerandos 11 y 12.

¹⁷ Ídem, considerando 16.

¹⁸ Tal es el caso de la Sentencia del Tribunal Constitucional Rol N° 216 de 17 de julio de 1995 (Caso Deuda Subordinada). En ella se declara contraria a la autonomía de la entidad emisora y, por lo tanto, inconstitucional, una serie de normas del proyecto de ley denominado Deuda Subordinada, que exigían el acuerdo previo o el informe del Ministro de Hacienda y otras instancias de gobierno para concretar ciertas decisiones del Consejo del Banco Central.

¹⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional Rol N° 1051 de 10 de julio de 2008, c. 41. Ver también Sentencia del Tribunal Constitucional Rol N° 80 de 22 de septiembre de 1989, c. 4.

al Supremo Administrador del Estado, puesto que la índole de sus funciones (...) haría inconciliables con ellas la subordinación”²⁰.

En igual sentido, Fernández señala que la Carta Fundamental “ha estructurado una nueva división de funciones, más coherente con el Estado contemporáneo, abandonando la división clásica tripartita y agregando nuevas funciones como la contralora, la investigativa penal, la jurisdiccional en sede constitucional, la jurisdiccional en materia electoral, la monetaria y la municipal”. Luego continúa señalando que todas éstas “son sustancialmente distintas de las que han sido configuradas simplemente a nivel legal, especialmente porque, en el caso de los órganos constitucionalmente autónomos, ella tiene por finalidad excluir a estas instituciones del Gobierno y, por ende, de la Administración del Estado y de la legislación que la rige”²¹.

Ferrada, por último, ha analizado también un aspecto más concreto que se refiere a la autonomía presente al interior de la organización. Para ello distingue entre la autonomía operacional, personal y presupuestaria, todas ellas necesarias para mantener una efectiva independencia. Estas dimensiones se garantizan por diversas vías como la existencia de un patrimonio propio y de poderes para elaborar su presupuesto, amplia capacidad jurídica para actuar judicial y extrajudicialmente y potestad normativa autónoma²².

De este modo, en consecuencia, la Constitución y la ley le entregan al Banco Central un importante ámbito de autonomía que lo libera de la subordinación a otros poderes públicos y de la aplicación de normas generales o particulares dictadas para el sector público. Es, por tanto, una autonomía poderosa que hace del manejo de la política monetaria ya no una cuestión propia del Poder Ejecutivo o de alguno de sus órganos. Puede propiamente decirse que hay un nuevo poder que, en el marco de sus atribuciones, tiene autonomía suficiente como para levantarse y plantearse en un plano de igualdad con los poderes tradicionales del Estado²³.

2. ¿Y Dónde Queda la Rendición de Cuentas?

Pero, como se ha señalado tantas veces, esta autonomía no puede significar irresponsabilidad pues ello implicaría vulnerar principios fundamentales de un Estado de Derecho

²⁰ Silva Cimma, Enrique, *Derecho Administrativo Chileno y Comparado*. El Servicio Público, Santiago, Ed. Jurídica de Chile, 1995, p. 170 y 171.

²¹ Fernández, Miguel Ángel, *Valor Constitucional de Dos Indicaciones Formuladas al Proyecto sobre Responsabilidad Fiscal en Relación con el Banco Central*, Informe en Derecho, 2006, p. 19. Ver también Sentencia del Tribunal Constitucional Rol N° 39, de 02 de octubre de 1986, c. 6, que excluye, “en cuanto a su regulación específica”, al Banco Central de la LOC de Bases de la Administración del Estado.

²² Ferrada, Juan Carlos, *La Autonomía del Banco Central: Breve Excurso acerca de su contenido jurídico*, Gaceta Jurídica, 1997, N° 202, p. 35 y 36.

²³ La autonomía reconocida en el mundo del derecho también lo ha sido en el mundo político y académico. Todo esto ha llevado a los ya citados Céspedes y Valdés a señalar que estamos ante “una reforma que se adelantó al consenso que posteriormente se suscitó”.

y de una democracia. También es éste un punto ampliamente compartido²⁴. Y es así como la LOC contempla instancias de rendición de cuentas y mecanismos para hacer efectiva la responsabilidad de las personas que ejercen mayor autoridad al interior del Banco Central, algunos de los cuales analizaremos en las próximas páginas.

La importancia de contar con mecanismos de *accountability* del Banco Central también ha sido un tema destacado en diversos estudios. Si bien podría pensarse que los mecanismos de rendición de cuentas constituyen limitaciones a la autonomía de estos órganos, lo cierto es que tales procesos permiten más bien validarla y legitimar la independencia del Banco Central en el contexto de un Estado con poderes limitados y una democracia con entes públicos responsables por su gestión. En la relación independencia – *accountability* pareciera haber una tensión que, con todo, debe buscar un sano equilibrio con miras a evitar la existencia de instituciones que, al no dar explicaciones ni asumir responsabilidades, pierdan legitimidad y efectividad en el cumplimiento de sus funciones. Así lo han entendido por lo demás nuestro país y gran parte de las democracias modernas²⁵.

Una de las formas de rendición de cuentas son las políticas para fortalecer la transparencia de las entidades emisoras²⁶. Este es un tema relativamente novedoso en la normativa de los bancos centrales. De hecho, en el debate sostenido en Chile a fines de los ochenta en relación a la autonomía hubo “escasa presencia de los conceptos de transparencia y comunicaciones como la contrapartida básica para legitimar la autonomía”²⁷. Con los años, el asunto ha ido tomando importancia y los bancos centrales de Chile y el mundo han abierto las puertas de la entidad emisora al flujo de información²⁸.

En Chile por ejemplo, desde el año 2000 se publica el Informe de Política Monetaria y la página web del Banco Central ha sido un importante medio de transmisión de información técnica y diversos estudios académicos. Además, las reuniones mensuales de política monetaria están sometidas a una serie de normas dictadas por el Banco

²⁴ Ver por ejemplo, Cea Egaña, José Luis, *Autonomía Constitucional del Banco Central*, Revista de Derecho Público, 2000, N° 62 y Silva Cimma, Enrique, *Autonomía Constitucional y Responsabilidad* (Instituto de Ciencias Políticas, Universidad de Chile, 2000).

²⁵ Cukierman, Alex, *Accountability, Credibility, Transparency and Stabilization Policy in Eurosystem* (Working Paper 4-00, Tel Aviv University, 2000).

²⁶ Eijfinger, Silvestre y Hoerberichts, Marco, *Central Bank Accountability and Transparency: Theory and Some Evidence* (Economic Research Centre of the Deutsche Bundesbank, 2000) (demuestra, entre otras cosas, que la independencia efectiva del Banco Central aumenta con transparencia). También Walsh, Carl E., *Transparency, Flexibility, and Inflation Targeting* (Documento de Trabajo del Banco Central de Chile, N° 401, 2006) (la transparencia es vista cada vez más como un standard y un componente importante de buenas prácticas en los bancos centrales). Mishkin, Frederic, *Can Central Bank Transparency Go Too Far?* (National Bureau of Economic Research, 2004) (en relación a los beneficios de la transparencia y los posibles riesgos que ella podría acarrear).

²⁷ Céspedes, Luis Felipe y Valdés, Rodrigo, cit. (n. 2) p. 32.

²⁸ Acertadamente Ben Bernanke, Presidente de la Reserva Federal de Estados Unidos, señaló: “en las últimas décadas, los bancos centrales de todo el mundo han trabajado asiduamente para ser más transparentes en sus actividades (...) Esta apertura es bienvenida por diversas razones. La más importante es que los encargados de la política monetaria son servidores públicos cuyas decisiones afectan la vida de todos los ciudadanos; en consecuencia, en una sociedad democrática, ellos tienen la responsabilidad de dar a la gente y a los representantes que ellos eligen completa y total razón de las decisiones que toman”. En discurso en la Conferencia Monetaria Anual, Cato Institute, 14 de noviembre de 2007, Washington DC.

Central que han elevado su efectividad y transparencia. Períodos de silencio previo, comunicaciones de prensa con las decisiones acordadas y sus fundamentos, la minuta publicada tres semanas después de la reunión con el resumen de los antecedentes revisados, las opciones de políticas consideradas, los argumentos y las votaciones de cada consejero son ejemplos de esta nueva política de puertas abiertas²⁹. Todo esto, como señaló en su momento Vittorio Corbo, con el ánimo de dar legitimidad y *accountability* al Banco Central y potenciar la efectividad de la política monetaria que depende, en gran medida, de la comprensión de los agentes de cómo se formula y funciona esa política³⁰. Estas medidas han, por lo demás, permitido que el Banco Central de Chile esté calificado en los primeros lugares de los rankings internacionales que miden la transparencia de los bancos centrales más importantes del mundo³¹.

Aun cuando la transparencia es un importante mecanismo de rendición de cuentas, en especial ante el mercado, no es el único existente. Las normas que rigen a los bancos centrales del mundo tienen otras formas de *accountability* igualmente importantes tanto para dar legitimidad a sus decisiones como para mantener cierto control del poder político sobre la entidad. Al respecto, un autor ha sostenido que “una razón importante para exponer a los bancos centrales ante autoridades electas es que, tal como estos últimos pueden tener predisposición a la inflación, los primeros pueden desarrollar fácilmente un prejuicio deflacionario”³². En la misma línea otro grupo de autores han manifestado que “un banco central empoderado pero sin *accountability* da lugar a un déficit democrático”³³. Por esta razón los sistemas comparados contemplan diversos mecanismos para hacer de los bancos centrales instituciones con verdadera *accountability*. Algunos ejemplos son el derecho a vetar ciertas decisiones que tienen las autoridades económicas de los gobiernos, las instrucciones que la autoridad política puede dar a los bancos centrales, la participación de los poderes políticos en la nominación de las autoridades de los bancos centrales y los mecanismos de destitución, entre otros³⁴. En este proceso de rendición de cuentas el Congreso juega un papel fundamental como el órgano representativo de los diversos intereses de la comunidad. En general los congresos tienen atribuciones para hacer de los bancos centrales una institución inserta en el orden democrático con capacidad real de rendir cuenta. Ese es, como veremos, el caso de Chile.

²⁹ En concreto, véase el Acuerdo del Consejo del Banco Central N° 1110-02 de 22 de enero de 2004 y sus posteriores modificaciones (Acuerdo 1267-03 de 18 de mayo de 2006 y Acuerdo 1311-03 de 21 de diciembre de 2006).

³⁰ Política Monetaria en Chile. Presentación del Presidente del Banco Central, Vittorio Corbo, en Concepción. 30 de agosto de 2006. En www.bcentral.cl

³¹ Presentación Política Monetaria en Chile, Vittorio Corbo, 31 de octubre de 2006. En especial, diapositivas 37 a 41. En www.bcentral.cl

³² S. Fisher en *The Cost and Benefits of Disinflation*, citado en *Accountability of Central Banks: Aspects and Quantification*, De Haan, Jakob, Amtenbrink, Fabian y Eijfinger, Silvestre (Tilburg University, Center for Economic Research, mayo 1998), p. 2.

³³ C.B. Briault, A.G. Haldane y M.A. King, *Independence and Accountability*, citado en De Haan, Jakob, Amtenbrink, Fabian y Eijfinger, Silvestre, cit. (n.32), p. 2.

³⁴ Sousa, Pedro, *Central Bank Independence and Democratic Accountability* (Universidade Portucalense, 2002), p. 18.

III.- Relaciones entre el Congreso Nacional y el Banco Central de Chile

¿Y qué sucede en Chile? ¿Tiene el Congreso herramientas para exigir una rendición de cuentas? ¿Son esas herramientas adecuadas? En otras palabras, ¿son actualmente las relaciones entre el Congreso y el Banco Central un mecanismo adecuado para mantener su *accountability*?

En las páginas que siguen analizaremos con mayor detalle las relaciones entre el Congreso Nacional y el Banco Central en nuestro país con miras a conocer cómo han sido utilizados los mecanismos que concede la institucionalidad legal vigente. Para ello estudiaremos cómo es y ha funcionado en la práctica el mecanismo de nominación y destitución de los consejeros del Banco Central, y cómo ha operado el flujo de información entre ambas instituciones. Esto último considera especialmente las peticiones de oficios que envía el Congreso a la entidad emisora y las sesiones en que el Banco Central se presenta anualmente ante los senadores³⁵.

Como se apreciará, las normas en vigencia permiten concluir que hoy hay un marco institucional que permite una rendición de cuentas efectiva. No obstante, veremos, es posible efectuar algunas modificaciones que permitirán fortalecer el trabajo de ambas instituciones.

1. Proceso de Nominación de Consejeros: Tareas para el Congreso

La LOC del Banco Central dispone que será el consejo de esa entidad el organismo sobre el que recae la administración y dirección superior del Banco. El consejo está constituido por cinco miembros designados por el Presidente de la República previo acuerdo del Senado.

Es este proceso de nominación un primer mecanismo de legitimación de la institucionalidad del Banco Central al incluir en él a dos organismos electos democráticamente: el Presidente de la República y el Senado. En el mismo sentido, la forma de elección de los consejeros permite ejercer cierto grado de control sobre quien asumirá el cargo, sobre sus visiones económicas, calidad técnica y nivel profesional.

Desde 1990, el Senado ha participado en la nominación de 9 Consejeros del Banco Central, aprobando las nominaciones del Presidente de la República en todas las ocasiones. Cabe destacar, con todo, que el Senado rechazó la primera nominación de Carlos Massad, la que posteriormente fue renovada, siendo esta vez aprobada³⁶.

³⁵ No se analizan otros aspectos que también despiertan interés, como, por ejemplo, la relación entre la capacidad regulatoria del Congreso y del Banco Central. Ver Fermandois, Arturo, *Naturaleza Jurídica de los Acuerdos del Banco Central de Chile y su Conflicto con la Ley de Quiebras en Revista Chilena de Derecho* 22 (1995) 3.

³⁶ En su momento la presentación por segunda vez del nombre de Carlos Massad generó un debate constitucional en el Senado que incluso dio lugar a un informe especial de la Comisión de Constitución. Este informe señalaba,

a. Quórum de Aprobación. El proceso de ratificación de los consejeros del Banco Central, aun cuando es similar a otros procesos en los que el Senado participa, tiene una importante diferencia: el quórum que requiere el Senado para aprobar el nombre enviado por el Ejecutivo. Mientras en gran parte de los casos, el Senado requiere un quórum de 2/3 de los Senadores en ejercicio³⁷, para el caso del Banco Central el quórum de ratificación requiere únicamente mayoría simple.

No deja de ser este un punto relevante. El sistema vigente en la LOC del Banco Central no asegura por sí mismo que personalidades con capacidad técnica o de sensibilidades políticas distintas de aquellos que forman la mayoría en el Senado puedan acceder al Consejo. En cambio, cuando el Senado debe ratificar con quórum superior a la simple mayoría, al menos, se promueven acuerdos entre las fuerzas partidistas que permitan una diversidad política al interior del órgano³⁸. Con todo, y aun cuando el mecanismo no garantiza la diversidad ni el elevado nivel técnico de sus integrantes, un verdadero pacto no escrito ha permitido que el Consejo del Banco Central esté integrado por personas de calidad profesional y de diversas sensibilidades políticas.

Desde hace ya tiempo se ha hecho referencia al que hemos denominado “pacto no escrito”. En efecto, con motivo de la nominación de Jorge Marshall en 1993, diversos Senadores se manifestaron al respecto. Así el entonces senador Andrés Zaldívar señaló que “debemos tener conciencia de que es bueno que exista en el Consejo del Instituto Emisor –ya se hizo en 1989– (...) un equilibrio razonable entre todos los sectores, por supuesto buscando la excelencia en la representación que se propone”. Los entonces senadores Hormazábal, Piñera y los senadores Romero y Gazmuri fueron de la misma idea. De hecho, este último expresó públicamente que debía mantenerse ese criterio en el futuro. Finalmente a nombre del gobierno, el entonces Secretario General de la Presidencia, Enrique Correa, expresó que estaban “actuando de acuerdo al mismo espíritu con que se constituyó el primer Consejo del Banco Central, es decir, sobre la base de que éste requiere de una composición equilibrada”³⁹. En años posteriores, otros senadores han vuelto a recordar la existencia e importancia del compromiso⁴⁰.

por mayoría de votos, que no procedía que el Presidente de la República nominara nuevamente a Massad. Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado (S. 267-05 de 06 de septiembre de 1996).

³⁷ Puede verse, por ejemplo, las nominaciones que efectúa el Senado al Consejo de Alta Dirección Pública, al Tribunal Constitucional y al Consejo para la Cultura, entre otros.

³⁸ En ocasiones suele criticarse estos sistemas de nominación porque ellos promueven el “cuoteo”. Sin embargo, el denominado cuoteo también tiene ventajas. Al respecto es interesante destacar una investigación dirigida por Cass Sunstein en la que analiza las decisiones de los jueces en EE.UU. según fueran nominados por los republicanos o por los demócratas. Una de las tantas conclusiones a las que llega el estudio es que grupos de pensamiento similar, incluidos los jueces, tienden a moverse hacia los extremos al tomar decisiones. Este estudio, realizado exclusivamente para jueces, podría ser aplicado también para otras decisiones de órganos colegiados, como el Consejo del Banco Central, y así argumentar que la integración plural evitaría decisiones extremas. La investigación de Sunstein en Sunstein, Cass, Schkade, David, Eelman, Lisa y Sawicki, Andrés, *Are Judges Political? An Empirical Analysis of the Federal Judiciary*. (Washington D.C., Brookings Institution Press, 2006).

³⁹ Todos en sesión del Senado N° 17ª, ordinaria, en miércoles 24 de noviembre de 1993.

⁴⁰ En 1996 por ejemplo, en la sesión 32 de miércoles 28 de agosto de 1996, numerosos senadores hicieron referencia a este pacto. Más recientemente, el senador Gazmuri señaló: “(el acuerdo) explícito en su momento –y lo recuerdo bien; fue en los comienzos de la transición–, cuando se estableció entre el Ejecutivo y la Oposición

Todo esto ha generado un consejo plural en cuanto a su integración. Como sostienen Céspedes y Valdés, “el sistema político ha mantenido evidentes grados de diversidad o representatividad al interior del Consejo en lo referido a preferencias políticas y visiones sobre política macroeconómica”. De este modo, concluyen, se ha contribuido a legitimar la autonomía de la entidad emisora⁴¹.

En lo relativo al nivel técnico de los consejeros, los mismos autores señalan que el sistema de designación ha generado un Consejo altamente profesional. De los 13 consejeros nombrados hasta el 2006, señalan los autores, todos eran economistas, cuatro de ellos con el grado de PhD, cuatro con el de PhD(c), y cuatro con un MA. Solo uno era titulado de Ingeniería Comercial. Con todo, aquellos consejeros con menos grados académicos contaban a su haber con una larga carrera al interior del Banco⁴².

Otros también se han pronunciado reconociendo y destacando este pacto. Así, Felipe Morandé, ex Decano de la Facultad de Economía de la Universidad de Chile y actual Ministro de Transporte y Telecomunicaciones, ha escrito “la política monetaria durante la crisis asiática trajo varias críticas al Consejo de la época desde diversos sectores políticos, pero el asunto no pasó a mayores. Después de todo, ¿qué podían reclamar esos sectores políticos si entre los consejeros estaban sus mejores técnicos? En cambio, un Consejo sin militantes (o simpatizantes) habría sido más susceptible de una remoción política, la que habría resultado catastrófica para la estabilidad macroeconómica del país y para las tareas de largo plazo del Banco Central”⁴³. También el senador Pablo Longueira ha señalado que “en el plano de las sensibilidades políticas, para las postulaciones a consejeros del Banco Central, cada sector ha propuesto a su mejor gente. Ése es un capital que nos pertenece a todos”⁴⁴.

En definitiva, si bien este ha sido un pacto que ha perdurado en el tiempo, su mantención depende en gran medida de la voluntad de quien ocupe la Presidencia al momento de la nominación del candidato. No sería inadecuado pensar en modificar en este aspecto la LOC del Banco Central para que, elevando el quórum de ratificación del Senado, se garantice al menos una pluralidad política al interior del Consejo de dicha entidad.

b. Audiencias. Es tradicional que cuando al Senado le corresponde pronunciarse sobre nombramientos de determinadas autoridades, el o los candidatos se presentan previamente ante alguna de las comisiones del Senado para dialogar con los senadores en las materias de su competencia. Así por ejemplo, quienes son postulados como

—e incluso se estableció con el Gobierno del General Pinochet, antes de que entregara el mando— que, sobre la base de mantener la autonomía del Banco Central, hubiera un equilibrio de procedencia política en función de personas que tuvieran calificación profesional suficiente —ese fue el acuerdo—, entendiéndose que el presidente de ese organismo iba a ser del Gobierno, y dos de los cinco consejeros, de la Oposición”. Senado, Sesión 73ª, Ordinaria, 5 de diciembre de 2007.

⁴¹ Céspedes, Luis Felipe y Valdés, Rodrigo, cit. (n. 2) p. 33.

⁴² Céspedes, Luis Felipe y Valdés, Rodrigo, cit. (n. 2) p. 33.

⁴³ Autonomía en Democracia, El Mercurio, 24 de mayo de 2005.

⁴⁴ Sesión del Senado de 19 de julio de 2006.

Ministro de la Corte Suprema se presentan ante la Comisión de Constitución; el Directorio de TVN ante la de Educación; y los Consejeros del Banco Central, ante la de Hacienda.

Estas sesiones de comisión son lo más parecido en nuestro sistema a lo que en Estados Unidos se conoce como “*hearings*”⁴⁵. Esto es, instancias públicas en que los postulantes presentan sus credenciales y proyectos fundamentales para el cargo que van a asumir y durante las cuales los senadores interrogan al candidato en los más variados aspectos de su ejercicio profesional y, en ocasiones, de su vida personal. “Las audiencias de confirmación –ha escrito un autor– se convocan para fiscalizar los más importantes nombramientos y también los candidatos más controvertidos, para dar a los miembros de una comisión una oportunidad para hacer preguntas y determinar la capacidad del candidato para ocupar el puesto. Los senadores pueden usar las audiencias como un foro para promover sus propias visiones en temas públicos, para desafiar alguna política de la autoridad o para conseguir compromisos del nominado”⁴⁶. Además, en ocasiones se autoriza que quienes apoyan o rechazan la nominación testifiquen ante el comité.

Las audiencias más controvertidas, por la importancia del cargo que ejercen, suelen ser las nominaciones para la Corte Suprema Americana. En este procedimiento ya hay una cierta doctrina en relación a aquellos puntos que pueden ser preguntados por los senadores y aquellos que no. Con todo, la expectación pública y el trabajo investigativo de los medios de comunicación hace que en numerosas ocasiones los senadores pidan explicaciones sobre los más diversos aspectos de la vida profesional y personal del candidato⁴⁷. A pesar de esto, desde antiguo el Presidente de una de las comisiones en las que se desarrollaba una audiencia, estableció la siguiente regla: “si el nominado piensa que la pregunta es impropia, no debe contestarla. Cuando así ocurra su posición será respetada”⁴⁸.

En este contexto, es interesante destacar la primera audiencia de confirmación como Presidente de la Reserva Federal de Ben Bernanke. En un archivo disponible en in-

⁴⁵ En el Congreso de Estados Unidos, los *hearings* son de vital importancia. Se ha escrito que “los *hearings* indican a los congresistas si vale la pena enviar a la sala de la cámara un determinado proyecto de ley” (Davidson, Richard y Oleszek, Walter, *Congress and its Members*, Ninth Edition, (Novena Edición, Washington D.C., CQ Press, 2004), p. 215. También se ha señalado que “si bien algunos *hearings* pueden tener poco impacto en el contenido de un proyecto de ley, pueden ser herramientas importantes para construir mayorías a favor o en contra de proyectos” (Deering, Christopher y Smith, Steven, *Committees in Congress* (3ª edición, Washington D.C., CQ Press, 1997), p. 158.

⁴⁶ Tong, Lorraine H., *Senate Confirmation Process: An Overview* (Congressional Research Service Report for Congress, 2003), p. 1.

⁴⁷ En las audiencias de confirmación del último juez nominado para la Corte Suprema, Samuel Alito, se solicitó su opinión en diversos temas entre los que destacan: las atribuciones del Presidente, el uso de la ley extranjera como precedente, el respeto a los precedentes y el aborto y su opinión sobre ciertos artículos escritos por un grupo conservador de la Universidad de Princeton del que se pensaba Alito había sido integrante. Soto, Sebastián, Relaciones entre el Congreso Nacional y el Poder Judicial: La Importancia de la Apertura en Revista *Ius et Praxis* 13 (2007) 1, p. 145.

⁴⁸ Steven Rutkus, Denis *Supreme Court Appointment Process: Roles of the President, Judiciary Committee, and Senate* (Congressional Research Service, Washington D.C., 2006), p. 26.

ternet⁴⁹ se pueden leer los discursos iniciales de todos los senadores que integraban la comisión respectiva además del discurso de presentación que dirigió el nominado (en total, 17 páginas). Luego, se inició un período de preguntas y respuestas de la más variada índole (35 páginas)⁵⁰. Finalmente se adjuntó el formulario de preguntas tipo que la Comisión que lleva a cabo el “*hearing*” exige a los candidatos⁵¹. Todo esto permite conocer de mejor forma, tanto a los Senadores como a la opinión pública de Estados Unidos, el perfil y conocimiento técnico del actual Presidente de la Reserva Federal.

En nuestro país la asistencia de los nominados a las comisiones del Senado dista mucho de su par americano. Ante todo, no hay referencia alguna a este tipo de comisiones ni en el reglamento del Senado ni en la LOC del Congreso Nacional. No hay tampoco actas públicas que puedan ser consultadas para conocer los términos de la sesión y solo puede accederse a informes que elaboran las secretarías con un resumen de la misma. Por otra parte, la comisión se suele reunir a puertas cerradas, es decir, sin asistencia ni del público ni de la prensa⁵².

El tenor del debate al interior de la comisión en los casos de consejeros del Banco Central lo podemos conocer tanto por comentarios en la sala del Senado como por los resúmenes de la sesión de comisión. Por ejemplo, el senador Carlos Ominami, con ocasión de la nominación de Enrique Marshall, informó en la sala del Senado que la comisión había hecho al candidato “un conjunto de preguntas relacionadas con el funcionamiento del sistema de pagos y con su independencia para tomar decisiones. Igualmente, hubo una buena discusión en torno de un asunto que a todos nos preocupa, como es la evolución del tipo de cambio. Se le consultó también (...) acerca de cómo lograr una banca más competitiva en nuestro país, así como respecto de diversas materias vinculadas al funcionamiento del Banco Central (...) También considero relevante su declaración en el sentido de que, siendo favorable a una política de flotación cambiaria, no muestra una posición dogmática al respecto”⁵³. En otra oportunidad, esta vez con motivo de la nominación de Jorge Marshall, el senador Romero señaló genéricamente que “(al señor Marshall) se le ha consultado su pensamiento en cuanto a distintos temas que son importantes para cautelar la independencia y autonomía del Instituto Emisor, particularmente su relación con el Senado de la República”⁵⁴.

Los resúmenes de las sesiones de la Comisión de Hacienda en la que se escuchó la exposición de los candidatos resumen los antecedentes del nominado y el debate al

⁴⁹ http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=109_senate_hearings&docid=f:26610.pdf

⁵⁰ Entre otras, se le preguntó si el objetivo de reducir la inflación era compatible con las otras metas del FED o si las medidas de transparencia que proponía podían ser contraproducentes con sus objetivos. Los senadores también preguntaron sobre las opiniones del candidato en un artículo publicado en el Wall Street Journal el año 2000, sobre la ley que rige al FED, sobre asuntos energéticos, etc.

⁵¹ Antecedentes profesionales, publicaciones académicas, contribuciones en campañas políticas, potenciales conflictos de interés y acciones judiciales en las que fuera parte.

⁵² Las comisiones del Senado suelen elaborar informes que resumen lo discutido en la sesión que luego se dan a conocer al público.

⁵³ Senado, Sesión 53ª, ordinaria, 21 de diciembre de 2005.

⁵⁴ Senado N° 17ª, ordinaria, en miércoles 24 de noviembre de 1993.

interior de la Comisión. Si analizamos tan solo los dos últimos procesos, las nominaciones de Enrique Marshall y Sebastián Claro, en el primero de ellos el informe de cuatro páginas resume los temas tratados entre los que aparecen la política cambiaria, los objetivos del Banco Central y el sistema de pagos⁵⁵. En el segundo caso, el informe de similar extensión contiene la exposición del candidato y las preguntas y respuestas posteriores. Entre los temas abordados por las preguntas se encuentran las facultades del Banco Central, la legislación laboral, el empleo, la situación internacional y la viabilidad de un Banco Central Sudamericano⁵⁶.

En este aspecto, el Senado podría avanzar más con miras a permitir que la opinión pública pueda conocer el desempeño en la comisión del Senado de quien ha sido nominado a un cargo relevante. Ello puede incentivar mayor debate público y una mejor ponderación de las decisiones del poder ejecutivo. Hoy, la opinión pública cuenta con el currículum del candidato para ponderar la decisión. Esto, que de por sí es relevante, podría complementarse con sus respuestas y comentarios ante preguntas que le planteen los senadores. En ocasiones, éstas serán complejas pero permitirán que la opinión pública juzgue su desempeño y valore en concordancia la decisión de la Presidencia y del Senado. Más aún si, como señaló el senador Escalona con motivo de la última nominación, “(Claro) demostró ser un profesional sagaz, de amplia cultura, de desenvolvimiento ágil, despierto intelectualmente, y en el poco tiempo que estuvo en aquel órgano (Comisión de Hacienda) evidenció idoneidad técnica para desempeñar el cargo para el que fue postulado”⁵⁷. ¿No es conveniente, para legitimar aún más al Banco Central y al Senado, que también la opinión pública hubiera podido presenciar la sesión para formarse un juicio como el del senador Escalona? A todas luces, la respuesta es positiva. El candidato que se desempeñe correctamente saldrá fortalecido y lo mismo hará con la institución que pase a integrar. Al mismo tiempo, los senadores tendrán la oportunidad de enviar señales y evidenciar los argumentos sobre los cuales fundan su decisión. Al rechazar a un buen postulante con un buen desempeño –así juzgado por la opinión pública– el o los senadores deberán encontrar argumentos convincentes para demostrar ante sus electores que sus decisiones no son superficiales.

ii. Sesión de Sala. El tratamiento que estos nombramientos han tenido en la sala del Senado ha variado en el tiempo. Hasta la reforma constitucional del año 2005, que incorporó a las bases de la institucionalidad el principio de transparencia, las designaciones de autoridades eran discutidas en sesiones secretas sin posibilidad de conocer los argumentos ni las razones de un voto favorable o adverso⁵⁸.

⁵⁵ Informe de la Comisión de Hacienda, 21 de diciembre de 2005. Boletín S. 835-05.

⁵⁶ Informe de la Comisión de Hacienda, 5 de diciembre de 2007. Boletín S. 1030-05.

⁵⁷ Senado, Sesión 73ª, Ordinaria, 5 de diciembre de 2007.

⁵⁸ La única excepción es la ya referida que conoció de la nominación de Jorge Marshall en 1993. En esa oportunidad, la sala del Senado debatió públicamente su nominación pero la votación fue secreta. Ver sesión del Senado 17ª, ordinaria, en miércoles 24 de noviembre de 1993. En esa ocasión, el Presidente del Senado Gabriel Valdés argumentó que no se optó por la sesión secreta porque la Comisión de Hacienda, por unanimidad, ha recomendado la aprobación.

A partir del año 2005, el Presidente del Senado, senador Romero, después de una adecuada interpretación, a nuestro juicio, de la norma constitucional, dispuso que las votaciones y el debate debían ser públicos. En efecto, con motivo de la nominación del ministro Sergio Muñoz a la Corte Suprema, el senador Romero señaló que los artículos del reglamento del Senado que exigían votaciones secretas de los asuntos de interés particular que afectaran a personas determinadas, como los nombramientos, no se adecuaba a la Constitución y por tanto se entendía derogados. La decisión enfrentó en los debates en el Senado a aquellos que consideraban debía mantenerse el secreto de la votación, y otros que acogían la interpretación de la mesa del Senado⁵⁹. Finalmente, tras extensas discusiones –una de las cuales terminó con una votación secreta– y luego de un informe de la Comisión de Constitución de la misma Corporación, el Senado ha dejado de aprobar todo tipo de nombramientos en votaciones secretas⁶⁰.

La importancia de la publicidad de las votaciones y del debate no es un asunto menor. El debate y la decisión pública permite conocer las razones del voto y evaluar al senador en ese aspecto. Aquello que motiva a un senador a votar en contra de una persona propuesta para Consejero del Banco Central o Juez de la Corte Suprema debe ser conocido y evaluado por la opinión pública y los ciudadanos. Es de suponer que argumentos superficiales serán negativamente evaluados por los electores y eventualmente redundarán en las urnas.

Tras la nueva interpretación, que abrió las puertas de la discusión parlamentaria en este aspecto, se han llevado a cabo dos procesos de ratificación de consejeros del Banco Central: Enrique Marshall⁶¹ y Sebastián Claro⁶². El primero de ellos, el 2005, fue aprobado por unanimidad en una sesión donde solo hubo una intervención, la del Presidente de la Comisión de Hacienda. El segundo fue aprobado por 31 votos a favor y una abstención (senador Ávila) en una sesión donde, si bien hubo debate, éste no se centró en el candidato sino en el contexto de su nombramiento⁶³.

⁵⁹ Para sostener el secreto del voto se suele señalar que los senadores votantes perderían independencia para oponerse al nombramiento. Así se deja ver de la argumentación del entonces Presidente del Senado Gabriel Valdés en la tantas veces citada sesión de confirmación de Jorge Marshall: “la votación va a ser secreta de todas maneras, y cada señor Senador decidirá en conciencia. Ello no se compadece con la aprobación por bancadas o por Comités; se trata de resoluciones que adopta cada señor Senador. (...) Pero desearía que no optáramos por un mal procedimiento que implicara perder la posibilidad de actuar por propio criterio manifestándolo así en el voto”. También, y en el caso de ministros de los Tribunales de Justicia, el secreto evitaría posibles represalias. Así el senador Coloma, por ejemplo, argumenta “no da lo mismo que yo vote a favor del nombramiento de un Ministro en la Corte Suprema –que, en definitiva, lo obtiene– si el día de mañana soy parte en un proceso contra cualquier ciudadano que debe ser resuelto por tal magistrado”. En la misma línea, se pronunció el senador Adolfo Zaldívar. Estas últimas intervenciones, en la Sesión 4ª especial del Senado, de 4 de abril de 2006.

⁶⁰ Ver Sesión 37 especial de 4 de octubre de 2005 e Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento recaído en la consulta de la sala sobre los efectos del artículo 8º de la Constitución, Boletín del Senado 830-10. También sesión 4ª especial de 4 de abril de 2006. El mencionado informe señala que, por encontrarse vigente el artículo 8º de la Carta Fundamental, “el Senado no puede celebrar sesiones o partes de sesiones en forma secreta o reservada, ni someter a votación asuntos en el carácter indicado, a menos que el secreto o la reserva se encuentren previstos en la propia Constitución o en una ley” (p. 9).

⁶¹ Senado, Sesión 53ª, Ordinaria, 21 de diciembre de 2005.

⁶² Senado, Sesión 73ª, Ordinaria, 5 de diciembre de 2007.

⁶³ Varios senadores lamentaron que el Ejecutivo no hubiera presentado al entonces Presidente del Banco Central, Vittorio Corbo, y otros señalaron que hubieran preferido a Ricardo Ffrench Davis. A su vez, la senadora Alvear habló de la necesidad de reformar la LOC del Banco Central.

Habrá que esperar nuevas sesiones para analizar con mayor profundidad la dinámica de los debates y los argumentos esgrimidos por quienes favorecen y se oponen a la propuesta presidencial. Lo positivo es que la transparencia incorporada a partir del 2005 exige que aquellos que votan en contra –hasta ahora nadie⁶⁴– deban argumentar su decisión. En el pasado –donde habían más rechazos⁶⁵– no solo faltaban los argumentos sino que además no era posible conocer cómo había votado individualmente cada senador. Si bien todavía no puede concluirse categóricamente, ya es un factor que merece atención la disminución de los rechazos. Ello podría significar que las antiguas razones para el voto en contra no son hoy suficientemente sólidas como para publicitarlas.

c. Conclusión.

El proceso de nominación es una forma de control democrático del Banco Central. Sin embargo se requiere apertura para hacer de este un procedimiento mucho más efectivo para generar *accountability* tanto respecto del nominado como respecto de quienes participan en la nominación, esto es, el Presidente de la República y los mismos senadores. También convendría considerar una modificación legal para elevar el quórum con que el Senado ratifica al consejero propuesto. En ambos temas, es el Congreso Nacional quien debe tomar la iniciativa.

2. Informes Anuales al Senado

La LOC del Banco Central, en su artículo cuarto, exige que éste informe al Presidente de la República y al Senado respecto de las políticas y normas generales que dicte en el ejercicio de sus atribuciones. La misma disposición establece que el instituto emisor está llamado a asesorar al Presidente de la República en aquellas materias dentro de la esfera de su competencia. Esta norma ha servido, por una parte, como fundamento jurídico para determinar la política institucional vigente que permite dar a conocer al país las decisiones que se adoptan en cumplimiento de las funciones del Banco Central⁶⁶. Por otra parte, la norma también ha permitido que el banco ejerza una

⁶⁴ En los últimos dos procesos, sólo ha habido una abstención, del senador Ávila, quien fundó su voto en una crítica “a la instauración de un sistema institucional que a lo largo de todos estos años no hizo otra cosa que profundizar sus raíces, para desconsuelo de tantos que depositaron sus sueños, sus esperanzas, sus ilusiones en una coalición que, por cierto, anunciaba cambios estructurales y una nueva visión de sociedad”. Senado, Sesión 73ª, Ordinaria, 5 de diciembre de 2007.

⁶⁵ La información del resultado general de la votación está disponible solo para algunos candidatos. Así por ejemplo, Jorge Desormeaux fue aprobado por 33 votos afirmativos, 6 negativos y 3 abstenciones; José de Gregorio, 23 afirmativos, 8 negativos y 7 abstenciones; Vittorio Corbo, 40 afirmativos y 6 negativos; y Manuel Marfán, 41 afirmativos y 3 negativos.

⁶⁶ Ver Acuerdo del Consejo del Banco Central N° 1289-01, de 31 de agosto de 2006 que regula la información de las políticas y normas que dicta el Consejo. Dicho Acuerdo establece la información que periódicamente se le entregará al Presidente de la República y al Senado.

función de asesoría técnica al Presidente de la República, lo que se ha traducido en especial en contactos periódicos con las autoridades del Ministerio de Hacienda, del Ministerio de Relaciones Exteriores y de otras instancias públicas. Con este objeto, por ejemplo, se analizan anteproyectos de ley y se integran grupos de discusión sobre tratados internacionales⁶⁷.

En la misma línea, más adelante el artículo 80 agrega que el Consejo deberá presentar al Ministro de Hacienda y al Senado, antes del 30 de septiembre de cada año, una evaluación del avance de las políticas y programas del año en curso, como asimismo, un informe de aquellos propuestos para el año calendario siguiente, en el cual se indicarán las proyecciones económicas generales sobre las que se basan dichos antecedentes y los efectos que se pudieren producir en las principales partidas de los estados financieros del Banco proyectados para ese período⁶⁸. Esta norma se concreta, en lo que respecta al Senado, en el informe anual que desde 1991 presenta el Presidente del Banco Central, acompañado de los consejeros, en la sala de dicha corporación⁶⁹. La obligación de informar es uno de los pilares fundamentales sobre los que se sostienen las relaciones entre el Congreso Nacional, más específicamente los senadores, y el Banco Central. En términos generales, este tipo de sesiones permite ejercer cierto grado de análisis crítico sobre las políticas de la entidad emisora y, por otra parte, permite que las autoridades del Banco Central expliquen y justifiquen sus decisiones⁷⁰.

Tan necesario se percibe este contacto, que la práctica de los bancos centrales del mundo ha sido intensificar sus visitas al Congreso. El Banco Central Europeo, por ejemplo, bajo la Presidencia de Willem Duisenberg, manifestó su interés de presentarse ante el Parlamento Europeo por lo menos cuatro veces al año⁷¹. El Banco Central de Chile ha seguido la misma política y desde mayo del año 2000 el Consejo se presenta ante la Comisión de Hacienda del Senado, en enero y en mayo de cada año, a exponer el Informe de Política Monetaria. A ello se suma la sesión de septiembre en la sala del Senado.

No es del caso analizar en detalle las actas que reúnen las 17 sesiones que desde 1991 han reunido a los senadores con las autoridades del Banco Central⁷². Haremos simplemente algunos alcances.

a. Estructura de las Sesiones. Si analizamos su dinámica, las sesiones tienen aspectos que se repiten año a año y otros que varían en el tiempo. La costumbre es que la sesión se inicia con la exposición del Presidente del Banco Central, la que es seguida

⁶⁷ Debo estos aportes a los comentarios de Wildo Moya, abogado de la fiscalía del Banco Central.

⁶⁸ Artículos 4º y 80 de la LOC del Banco Central.

⁶⁹ En 1990, el informe anual no se realizó en la sala sino que ante la Comisión de Hacienda del Senado.

⁷⁰ Además de estas sesiones, tanto el Senado como la Cámara de Diputados realizan sesiones especiales sobre los más diversos temas, a las que, en varias ocasiones, asisten las autoridades del Banco Central.

⁷¹ Eijfinger, Silvestre y Hoerberichts, Marco, cit. (n. 26), p. 4.

⁷² Tampoco se estudiarán las sesiones de la Comisión de Hacienda en que se ha expuesto el Informe de Política Monetaria pues, ante todo, no hay actas disponibles de estas sesiones sino únicamente, y para algunas de ellas, informes breves elaborados por el departamento de prensa del Senado.

con comentarios, críticas y consultas de los senadores. Luego la sesión termina con una conclusión del Presidente de la entidad emisora. Lo que ha variado en el tiempo es el momento en que el Presidente del Banco Central se hace cargo de las preguntas o comentarios de los senadores. En ocasiones, las menos y sobre todo en las sesiones sostenidas a inicios de los noventa, responde inmediatamente después de la intervención del senador respectivo. Lo normal, sin embargo, es que acumule todas las preguntas para responderlas al final. Esta práctica, si bien permite un debate más ordenado y facilita que intervengan más senadores, impide por su parte réplicas o nuevas preguntas de los senadores.

Respecto a la participación de los consejeros, la mayor de las veces no intervienen aunque tienen derecho a hacerlo si piden la palabra. Cabe destacar que sus intervenciones fueron más comunes en las sesiones de la primera mitad de los noventa que ahora.

b. Temas. En relación a los temas que se discuten es natural que estos varíen según la situación que enfrenta la economía del país en cada año y los desafíos de la entidad emisora. Así por ejemplo, a comienzos de los noventa la deuda subordinada fue un tema recurrente. Con el paso de los años, la crisis de finales de los noventa, el desempleo, el tipo de cambio, la inflación y muchos otros han sido abordados por los senadores y por las autoridades del Banco Central en sus exposiciones.

No resulta fácil presentar un panorama de todos los temas tratados y cuáles de ellos despiertan mayor interés en todas las sesiones que se han efectuado. Excede el marco de esta investigación un análisis detallado de esas sesiones. Con todo, al menos como un primer acercamiento, la siguiente tabla muestra algunos de los temas discutidos y su importancia, tomando para ello el número de veces que se repite una determinada palabra o expresión. A todas luces este mecanismo no es el más riguroso pues impide conocer el contexto de las intervenciones y la intensidad con que los temas fueron tratados. Aun así, nos permite una primera aproximación que, a pesar de las limitaciones, es de todos modos un parámetro interesante de considerar.

Palabra	Senadores
401	Inflación
216	Tasa(s) de Interés
155	Gasto Público + Gasto Fiscal
151	Tipo de Cambio
122	Empleo + Ocupación
71	Cobre
70	Petróleo
64	Deuda Subordinada
44	Crecimiento Ec. + Des. Ec
35	Autonom(ía)
18	Transparencia

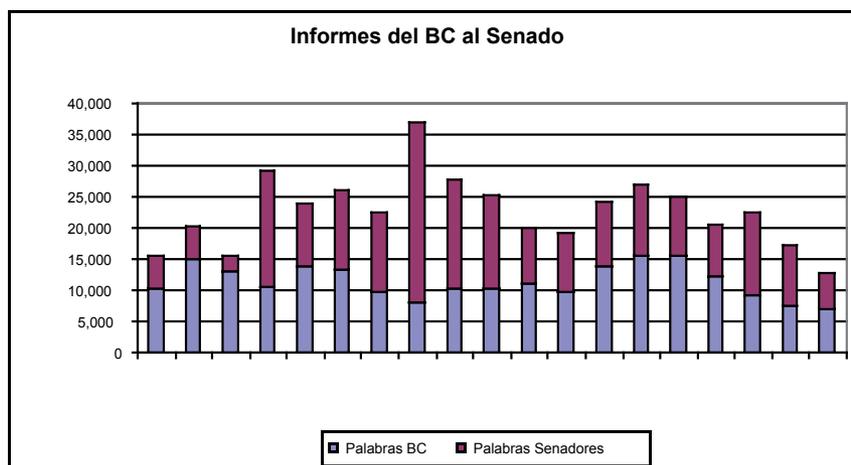
Palabra	Banco Central
1027	Inflación
303	Tipo de Cambio
260	Tasa(s) de Interés
204	Petróleo
157	Cobre
134	Empleo + Ocupación
75	Crecimiento Ec. + Des. Ec
47	Autonom(ía)
30	Gasto Público + Gasto Fiscal
27	Deuda Subordinada
15	Transparencia

Como puede apreciarse, la palabra más utilizada en 19 años de sesiones, tanto por el Banco Central como por los senadores, es “inflación”, con 1428 veces. Con todo, llama la atención que el 72% de las menciones corresponde a la entidad emisora. Los lugares siguientes varían según cada institución. En ambas, “tasas de interés” y “tipo de cambio” ocupan los primeros lugares de la tabla. Si miramos las diferencias, en el caso del Senado las menciones al “gasto público” o al “gasto fiscal” se elevan muy por encima de las menciones de la entidad emisora. Lo contrario ocurre si se analiza la utilización de las palabras “cobre” y “petróleo”, donde es el Central el que las utiliza mayormente.

Es interesante destacar en todo caso, que mientras para los senadores el primer lugar no se aleja considerablemente del segundo, para el Banco Central el segundo lugar (tipo de cambio) se distancia más de tres veces de la palabra más utilizada: “inflación”. Esto permite sostener algo que era predecible: el Banco Central enfoca su atención principalmente en el tema de la inflación, mientras que para los senadores, si bien ésta también es importante, no acapara una atención excesiva.

El cuadro también permite apreciar que los senadores son más dispersos en los temas que tocan. Esto pues, si como demostraremos, el uso de la palabra se distribuye equitativamente entre los representantes del Banco Central y los senadores, el hecho de que no haya en el listado ninguna palabra que supere con creces a las demás nos lleva a concluir que los senadores se refieren a diversos temas en sus intervenciones. Esta aseveración tampoco constituye una novedad pues es natural que cada senador plantee algún tema que para su región o área de conocimiento resulte de interés.

c. Uso de la Palabra. El siguiente cuadro presenta una distribución del uso de la palabra en cada sesión según la hayan utilizado el Presidente del Banco Central o los senadores. Dado que no es posible utilizar como unidad de medida el tiempo de cada intervención pues no hay registros individuales por sesión, el gráfico utiliza una vez más el número de palabras contenidas en los discursos tanto de los senadores como del Presidente del Banco Central. Como puede apreciarse, la distribución es en promedio bastante equitativa aun cuando hay sesiones específicas en que no lo es. El promedio de los 19 años muestra que el número de palabras utilizadas por el Presidente del Banco Central tanto en su exposición inicial como en sus respuestas es de 11.351 mientras que el total de palabras de los senadores es de 11.364. Con todo, la mayor de las veces el Presidente del Banco Central hace uso de la palabra más que los senadores. Así ha ocurrido en 12 ocasiones. Por su parte, los años en que la diferencia ha favorecido manifiestamente a los senadores han sido 1994, 1998 y 1999, que coinciden con años críticos ya sea por la discusión de la deuda subordinada y otros temas relativos al gasto público, en el primero de ellos, como por la crisis económica en los siguientes.



Finalmente, cabe advertir que la sesión despierta interés en los senadores que no solo asisten sino que participan activamente. En las 19 sesiones que se han realizado, en promedio usan la palabra 12,4 senadores lo que es un número elevado. Si bien no tenemos cifras, la experiencia permite asegurar que son pocos los proyectos de ley –los más polémicos quizá– que generan la participación de ese número de senadores. Normalmente solo intervienen los que integran la o las comisiones legislativas que conocieron del proyecto.

d. Conclusión. Si bien los datos que se han dado tienen limitaciones y por ello no podemos ser categóricos, todo indica que el informe que presenta el Banco Central ante el Senado es un mecanismo utilizado por ambas partes para exponer sus planteamientos y críticas y hacer las preguntas que se estimen necesarias en los más variados temas de la política económica del país. Del estudio de las sesiones se percibe que hay un espacio para el intercambio de ideas entre los senadores y la autoridad monetaria que rinde potenciales frutos en cuanto permite un entendimiento y comunicación. Es, en consecuencia, un mecanismo que parece estar siendo utilizado adecuadamente como instrumento de *accountability* del Banco Central por parte de las autoridades políticas que integran el Senado.

4. Fiscalización y Oficinos de Información

a. Alcances de las Atribuciones del Congreso

La Constitución concede a la Cámara de Diputados dos atribuciones en las que conviene detenerse pues tienen relevancia en las relaciones entre el Congreso Nacional y el Banco Central. La primera es la facultad de **fiscalizar** los actos de Gobierno, como

señala el artículo 52 de la Carta Fundamental. La segunda, es la facultad que tienen los diputados, y bajo ciertos respectos también los senadores, para **solicitar información**. Esta última tiene diversos alcances. Así por ejemplo, el referido artículo de la Constitución dispone que “cualquier diputado, con el voto favorable de un tercio de los miembros presentes de la Cámara, podrá solicitar determinados antecedentes al Gobierno”. A su vez, el artículo 9 y 9 A de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional también se refiere a las solicitudes de información pero esta vez incluyendo a los senadores. Señala que los organismos de la administración del Estado “deberán proporcionar los informes y antecedentes específicos que les sean solicitados por las comisiones o por los parlamentarios debidamente individualizados en sesión de Sala o de Comisión”.

En relación al primer punto—las atribuciones fiscalizadoras de la Cámara de Diputados al Banco Central— hoy la doctrina y la práctica legislativa están contestes en que el carácter autónomo de la entidad emisora impide a los diputados ejercer sus atribuciones fiscalizadoras y el control político sobre dicho órgano. De este modo, los diputados no podrían aprobar acuerdos o sugerir observaciones al Presidente de la República en áreas de competencia del Banco Central ni formar comisiones investigadoras en esas materias⁷³.

Más dudosa es la facultad de los diputados, y también de los Senadores según la LOC del Congreso, de solicitar información a los organismos de la administración del Estado, entre otros, el Banco Central. Silva Bascañán considera que el Congreso no tiene la facultad de solicitar información: “este precepto (el artículo 52 de la Constitución), de acuerdo con su letra, no confiere a los diputados el derecho de solicitar, en las condiciones que señala, ‘determinados antecedentes’ en relación al Banco Central, desde que, como ya se sabe, encontrándose fuera del gobierno, con plena autonomía frente a él, la facultad no puede aplicársele y resultaría completamente ineficaz”⁷⁴. La misma postura sostienen Eduardo Soto Kloss⁷⁵ y José Luis Cea Sánchez⁷⁶. Jorge Precht precisa, en cambio, que el Banco Central podría negarse a entregar información si ellas fueran a ser utilizadas para ejercer facultades fiscalizadoras, pero no podría hacerlo si la información solicitada es necesaria para el trabajo legislativo⁷⁷. Comparte esta opinión Enrique Barros⁷⁸.

A pesar de lo dicho, la Cámara de Diputados autoriza expresamente a sus miembros a solicitar “a la Oficina de Informaciones el envío de oficios requiriendo informes y

⁷³ Silva Bascañán, Alejandro, *Tratado de Derecho Constitucional* (Editorial Jurídica de Chile, 2000) VI, p. 96, y Cea Sánchez, José Luis, *Acerca de la Autonomía del Banco Central de Chile, Una Nueva Perspectiva Jurídica* (Tesis de Grado, Universidad Católica de Chile, 1992), pp. 76 y ss.

⁷⁴ Silva Bascañán, Alejandro, *Tratado de Derecho Constitucional* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2003), IX, p. 365.

⁷⁵ Soto Kloss, Eduardo, Informe en Derecho, transcrito en Cea Sánchez, José Luis, cit. (n. 77) pp. 187 y ss.

⁷⁶ Cea Sánchez, José Luis, cit. (n. 77) p. 80.

⁷⁷ Precht, Jorge, Informe en Derecho, transcrito en Cea Sánchez, José Luis, cit. (n. 77) pp. 169 y 170.

⁷⁸ Barros, Enrique, Informe en Derecho, transcrito en Cea Sánchez, José Luis, cit. (n. 77) pp. 178 y ss.

antecedentes a los organismos de la Administración del Estado”⁷⁹ entendiendo por tales al Banco Central y a los demás enunciados en el artículo 1° de la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado.

Incluir dentro de la Administración del Estado al Banco Central es un tema de antigua discusión. Si bien el Banco Central⁸⁰ y el caso *Claude con Banco Central*⁸¹ –la única decisión de los tribunales de justicia en la materia– han argumentado lo contrario, la jurisprudencia de la Contraloría General de la República desde inicios de los noventa y la práctica legislativa han incluido a dicha entidad dentro de la Administración del Estado, al menos, para efectos de las relaciones con el Congreso Nacional. De hecho, tres dictámenes señalaron que “el Banco Central integra la administración del Estado, y por ello está obligado a proporcionar informes y antecedentes requeridos por el Congreso”⁸². Este criterio ha sido confirmado por la Contraloría en dictámenes posteriores siendo el más reciente el enviado al Consejo de Defensa del Estado a propósito de la nulidad que TVN solicitó en tribunales respecto de la sanción que la Contraloría había impuesto al Presidente del Directorio por haberse negado a proporcionar los antecedentes requeridos por la oficina de informaciones de la Cámara de Diputados. En lo relevante, este dictamen señala:

“Debe anotarse que tanto la jurisprudencia administrativa como judicial han sostenido reiteradamente que la obligación de proporcionar informes y antecedentes

⁷⁹ Cámara de Diputados, *Normas de Procedimiento que Regulan los Oficios de Información Solicitados a través de la Oficina de Informaciones*, marzo 2006.

⁸⁰ El fiscal del Banco Central ha escrito que una de las consecuencias de la autonomía es que el Banco Central “no queda sujeto a fiscalización por parte de algún otro órgano del Estado, no forma parte de la administración del Estado ni se le aplica la Ley N° 18.575, sobre Bases Generales de la Administración del Estado”. Nacur Gazali, Miguel Ángel, cit. (n. 12), p. 661. También Minuta de Presentación ante la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la H. Cámara de Diputados, 09 de enero de 2007, respecto del Proyecto de Ley sobre Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado (Boletín 3773-06).

⁸¹ En *Claude con Banco Central*, acción de amparo de acceso a la información pública, dicha entidad alegó que no le era aplicable la ley de bases ni, en consecuencia, el artículo 13 que regula dicha acción. Mientras la sentencia de primera instancia rechazó la defensa de la entidad emisora, la Corte de Apelaciones en sentencia de 26/09/03 redactada por el ministro Alejandro Solís y suscrita además por el ministro Juan Manuel Muñoz y el abogado integrante Francisco Tapia, señaló que “la norma del artículo 90 de la LOC (del Banco Central, que menciona expresamente que no se aplica a dicha institución la ley de bases) es una ley especial que prima sobre las contenidas en la legislación general (...) 5°) Que, por otra parte, la Ley 18.840 (LOCBC), que expresamente lo excluyó de la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado, constituye una legislación posterior específica a ésta (...) 6°) Que, por otra parte, ratifica la conclusión antes dicha la circunstancia de que el actual artículo 14 de la LOCBC, fue modificado, en 1999, por el art a) de la ley N° 19.653, sobre probidad administrativa, para hacer aplicable a los Consejeros de esa entidad la misma obligación establecida sobre declaración de intereses prevista en los artículos 57 y siguientes de la Ley de Bases Generales. Como se ha destacado en estrados, el texto original del proyecto incluía a los Consejeros del Banco Central entre los funcionarios públicos afectos a esta obligación que reglamenta el actual artículo 57 de dicha Ley de Bases, pero la materia fue objeto de una nueva discusión legislativa con motivo del veto sustitutivo impuesto por el Presidente de la República, fundado, precisamente, en que el Banco Central de Chile no se rige por las disposiciones aplicables a la Administración del Estado contenidas en la Ley de Bases. Consecuencia de ello fue que las normas sobre declaración de intereses de los Consejeros del Banco Central se incluyeron en el artículo 14 de su LOC, lo que corrobora que no le es aplicable, para ningún efecto legal, dicha Ley de Bases”. Ambas sentencias pueden verse en http://www.proacceso.cl/documentos/jurisprudencia_judicial Esta sentencia generó una denuncia contra el Estado de Chile ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que aún está en proceso.

⁸² Dictamen N° 27.951 de 19/10/93. Ver también dictámenes N° 27.729, de 19/11/91 y 28.091 de 13/11/92.

específicos que sean solicitados por las Cámaras y el procedimiento previsto en esas normas de Ley N° 18.918, son aplicables a las empresas públicas como Codelco, el Banco del Estado, la propia Televisión Nacional e incluso a entidades con autonomía de rango constitucional como el Banco Central de Chile, por tratarse de organismos integrantes de la Administración del Estado, condición que no se ve alterada por la circunstancia de que los estatutos orgánicos de tales entidades señalen que no les serán aplicables las normas del sector público o que rigen a las empresas del Estado a menos que se mencione expresamente que las afectan, porque tales prescripciones no alteran su naturaleza jurídica de empresa pública, y su alcance debe ser determinado en función de sus precisos términos⁸³.

En consecuencia, si bien no es un tema que haya sido zanjado con claridad, todo indica que el Banco Central debe responder los oficios de información que le solicitan ambas ramas del Congreso Nacional al menos cuando éstos no sean considerados actos de fiscalización. Así las cosas, estamos ante otra vía que tiene el Congreso Nacional para promover la rendición de cuentas y la *accountability* del Banco Central que, con todo, podría ser clarificada en el futuro para evitar contiendas por interpretaciones diversas⁸⁴. La única limitante que tendrían los parlamentarios es la que explícitamente se contempla en el artículo 9° de la LOC del Congreso, que exceptúa los documentos que por expresa disposición de la ley tengan el carácter de secretos o reservados.

b. Conclusión

En consecuencia estamos ante un mecanismo que puede permitir un flujo de información entre los representantes, tanto diputados como senadores, y el Banco Central. Debe admitirse, sin embargo, que debido a las diversas interpretaciones que se ha hecho de la ley, el mecanismo aún no permite una efectiva vinculación con miras a mantener un sistema de *accountability* permanente⁸⁵. Aun en este contexto, todo indica que éste es un mecanismo adecuado de contactos que permiten, por una parte, legitimar la acción del instituto emisor ante el Congreso Nacional y por otra, permitir que estos últimos puedan acceder a la información que estimen necesaria para el ejercicio de sus funciones.

⁸³ Dictamen N° 28.925 de 20/06/06, Ver también, entre otros, dictámenes N° 1 de 04/01/99 y 18.873 de 24/05/99.

⁸⁴ El proyecto de ley que modifica la LOC del Congreso Nacional, en discusión en la comisión mixta, contiene algunas modificaciones de interés. Señala en su artículo 9° que serán los "órganos del Estado" los que deben proporcionar la información solicitada y no, como dice hoy, "los organismos de la administración del Estado". Luego en su artículo 10 regula la entrega de información –con sanciones incluidas– por parte de los órganos de la administración del Estado. Está por verse el futuro de esta disposición en lo que queda de discusión legislativa. Boletín 3962-07. Ver texto aprobado por el Senado.

⁸⁵ Con todo, cabe destacar que hasta la fecha estas relaciones no han generado mayores controversias como las que sí han existido cuando el Congreso ha solicitado información a otras entidades públicas. Televisión Nacional de Chile, por ejemplo, ha presentado en los tribunales al menos dos causas en las que pide la nulidad de derecho público contra sanciones que ha impuesto la Contraloría General de la República por negar información al Congreso Nacional..

5. Destitución de Consejeros

El Senado tiene otro mecanismo para hacer del Banco Central una institución responsable: el proceso de remoción de sus consejeros. En efecto, la LOC del Banco Central contempla una serie de causales que permiten al Presidente de la República y al Senado promover un proceso de remoción.

Las causales de remoción que contempla la ley son las siguientes:

- La Corte de Apelaciones puede remover a alguno de los consejeros si lo solicita el Presidente de la República, el Presidente del Banco Central o, a lo menos, dos consejeros:
 - En caso que un consejero intervenga o vote acuerdos que inciden en operaciones de crédito, inversiones u otros negocios en que él, su cónyuge o ciertos parientes⁸⁶ tengan interés de carácter patrimonial. La causal no se aplica si los acuerdos están destinados a producir efectos de carácter general (art. 13).
 - En caso que el consejero realice conductas que impliquen un abuso de su calidad de consejero con el objeto de obtener para sí o para terceros beneficios directos o indirectos (art. 15).
 - Cuando alguno de los consejeros incluya datos inexactos u omita inexcusablemente información relevante en su declaración patrimonial y de intereses (art. 15).
- El Presidente de la República, con acuerdo del Senado, a alguno o todos los miembros del Consejo, cuando:
 - El consejero en cuestión hubiere votado favorablemente acuerdos que impliquen un grave y manifiesto incumplimiento del objeto del Banco Central⁸⁷ y siempre que dicho acuerdo haya sido la causa principal y directa de un daño significativo a la economía del país (art. 17).
- El Presidente de la República, con acuerdo del Senado, podrá destituir al Presidente del Banco Central cuando:
 - Se lo pidan fundadamente a lo menos tres de los miembros del Consejo, y
 - El Presidente del Banco haya incumplido las políticas adoptadas o las normas impartidas por el Consejo (art. 16).

Las causales que se han mencionado no han sido utilizadas hasta hoy y, en consecuencia, no es posible analizar su aplicación o interpretación por los tribunales o el Congreso. De la pura lectura, queda de manifiesto que el proceso de destitución se gatilla únicamente

⁸⁶ Parientes hasta el tercer grado de consanguinidad o segundo de afinidad.

⁸⁷ El objeto del Banco Central, según lo dispone el artículo 3º, es velar por la estabilidad de la moneda y el normal funcionamiento de los pagos internos y externos.

por decisión del Presidente de la República o de un cierto número de consejeros. El Senado no puede iniciar por decisión propia un proceso de remoción.

Por otra parte, las causales mismas tienen límites claros. No hay nada similar a aquellas que la Constitución contempla para otras autoridades como los magistrados de los tribunales superiores de justicia o el Contralor (notable abandono de deberes), como el fiscal nacional y los fiscales regionales del Ministerio Público (negligencia manifiesta en el ejercicio de sus funciones), o como los ministros de Estado (infringir la Constitución o las leyes). En el caso del Banco Central, los consejeros solo pueden ser removidos por determinadas faltas a la probidad en el ejercicio de su cargo y por haber votado favorablemente acuerdos que hayan generado un descalabro en materia económica. El Presidente también puede ser destituido si no adopta las políticas que imparte el Consejo.

Dos dudas podrían plantearse con el ánimo de aumentar el *accountability* de la entidad emisora respecto del Congreso. La primera es preguntarse si contribuye a la rendición de cuentas el que el Senado pueda iniciar el proceso de remoción o, en otras palabras, que el Senado pueda pedirle al Presidente la remoción de un consejero. La verdad es que esta propuesta no modifica sustancialmente el mecanismo actual pues nada impide hoy que el Senado apruebe, por ejemplo, un proyecto de acuerdo solicitando al Presidente iniciar un proceso de destitución de uno o más consejeros⁸⁸. En otras palabras, si bien el Senado no puede iniciar formalmente un proceso de remoción, sí está autorizado a transmitirle a quien tiene esa facultad su intención de aprobar dicha remoción⁸⁹.

La segunda disyuntiva es si es conveniente ampliar las causales de remoción asimilándolas a otras existentes en nuestro ordenamiento que admiten mayores grados de interpretación, como “notable abandono de deberes” o “negligencia manifiesta en el ejercicio de sus funciones”.

Ante todo una propuesta como la señalada requeriría estudiar con mayor detención cómo han interpretado el Congreso y los tribunales ambas causales, asunto que no se hará en esta oportunidad. Además debe considerarse que esta decisión no es gratuita pues ampliar las causales implica también, en alguna medida, una disminución en el grado de autonomía del Banco Central. En efecto, causales más genéricas abren nuevos espacios para discutir la remoción de uno o más consejeros que no actúen en concordancia con las opiniones de la mayoría del Senado o del Presidente de la República.

⁸⁸ El Reglamento del Senado no define qué se entiende por proyecto de acuerdo. Sí lo hace en cambio el de la Cámara de Diputados: “Proyecto de Acuerdo es la proposición que cinco o más Diputados presentan por escrito a la Sala con el objeto de adoptar acuerdos o sugerir observaciones sobre los actos del Gobierno, o bien, obtener un pronunciamiento de la Corporación sobre temas de interés general, tanto nacionales como internacionales, que expresen la preocupación por ellos, de la Cámara”. En el Senado, se votan en el tiempo de votaciones al final de las sesiones y suelen analizarse primero en la comisión legislativa especializada en la materia.

⁸⁹ Si algo como lo expuesto ocurriera, el único aspecto controvertido sería el quórum de aprobación, pues los proyectos de acuerdo requieren para su aprobación de la mayoría de los presentes mientras que la aprobación de la remoción requiere mayoría absoluta de los senadores en ejercicio.

En consecuencia, hay en tensión dos intereses contrapuestos: por un lado la posibilidad de hacer efectiva la responsabilidad de los consejeros en circunstancias diversas a las contempladas hoy en la ley y, por otra parte, el interés de mantener intacta la autonomía del Banco Central.

En este panorama, no es descabellado explorar alguna fórmula para incorporar otras causales acotadas que permitan remover a un consejero que ha sido manifiestamente negligente en el ejercicio de su cargo. En este aspecto, aun cuando la idea puede ser compartida, lo complejo será acordar un texto específico que impida abusos en su interpretación.

IV. Conclusión: Adecuados Mecanismos de Rendición de Cuentas.

Tras recordar el camino que siguió en nuestro país la consagración de la autonomía del Banco Central, el documento se detiene en la importancia de la rendición de cuentas en el funcionamiento de esta institución. Sin ésta, el equilibrio democrático se daña y la legitimidad de las decisiones de la entidad emisora está en riesgo. Una de las formas tradicionales de rendir cuenta es a través de mecanismos que relacionan al Congreso Nacional con el Banco Central. Son estos mecanismos los que han sido analizados en estas páginas.

En relación al nombramiento de los consejeros del Banco Central, el ordenamiento vigente contempla un sistema mixto en el cual interviene el Presidente de la República, nominando al candidato, y el Senado, ratificándolo. Se ha analizado críticamente este sistema tanto por el quórum de ratificación que se le exige al Senado como por la escasa apertura que, en general, acompaña a todo este proceso. En esto es el Congreso Nacional quien debiera dar pasos en la línea de la transparencia.

Un segundo mecanismo es el informe anual que exponen las autoridades del Banco Central ante el Senado en conformidad a lo exigido en la LOC del Banco Central. Este informe se ha visto complementado en los últimos años con otras reuniones que voluntariamente han concertado ambas instituciones. La reunión anual, que ocurre durante el mes de septiembre, ha sido adecuadamente utilizada por ambas partes para intercambiar información, sugerencias y críticas. Si bien no se hizo una evaluación acabada de la instancia, lo cierto es que parece constituir hoy una adecuada forma de contacto y flujo de información entre el Congreso y el Banco Central.

Otro mecanismo de información y comunicación son los oficios por medio de los cuales los parlamentarios solicitan información al Banco Central. Esta vez diversas interpretaciones legales han generado incertidumbre en cuanto al verdadero alcance de este medio de contacto. Con todo, aun cuando es conveniente una modificación legal aclaratoria, la posibilidad de solicitar por medio de oficios información al Banco Central es un mecanismo con potencial que podría ser mejor utilizado.

Finalmente un último mecanismo son las causales de destitución de los Consejeros. Esta vez el análisis fue netamente teórico pues hasta la fecha no ha sido utilizado. Con todo, no cabe duda que su sola existencia ya es un medio de *accountability* que eventualmente puede ser invocado por los representantes políticos.

En definitiva, el trabajo analiza diversos mecanismos de rendición de cuenta. Todos ellos permiten concluir que la autonomía actual del Banco Central no es sinónimo de impunidad ni da lugar a un déficit democrático. En el ordenamiento vigente los representantes de la comunidad reunidos en el Congreso Nacional pueden ejercer legítimamente un control sobre el Banco Central pues cuentan con medios suficientes para hacerlo.

V. Bibliografía

Libros y Artículos

- BIANCHI LARRE, Andrés. La Autonomía del Banco Central de Chile: Origen y Legitimación. Discurso de incorporación a la Academia Chilena de Ciencias Sociales, Políticas y Morales, el 21 de agosto de 2008.
- CARRASCO, Sergio. Génesis y Vigencia de los Textos Constitucionales Chilenos, Editorial Jurídica de Chile, 3ª edición, 2002.
- CEA EGAÑA, José Luis. Autonomía Constitucional del Banco Central, Revista de Derecho Público, 2000, N° 62.
- CEA SÁNCHEZ, José Luis. Acerca de la Autonomía del Banco Central de Chile, Una Nueva Perspectiva Jurídica. Tesis de Grado, Universidad Católica de Chile, 1992.
- CÉSPEDES, Luis Felipe y VALDÉS, Rodrigo. Autonomía de Bancos Centrales: La Experiencia Chilena. Economía Chilena, Vol. N° 9 – N°1, abril 2006.
- CORBO, Vittorio y HERNÁNDEZ, Leonardo. Ochenta Años de Historia del Banco Central de Chile, Economía Chilena, Vol. 8, N° 3, diciembre de 2005.
- CUKIERMAN, Alex. Accountability, Credibility, Transparency and Stabilization Policy in Eurosystem, Working Paper 4-00, Tel Aviv University, 2000.
- CUKIERMAN, Alex. Independencia del Banco Central e Instituciones Responsables de la Política Monetaria: Pasado, Presente y Futuro. Economía Chilena, Vol. N° 9 – N°1, abril 2006.
- CUKIERMAN, A., G.P. MILLER y B. NEYAPTI (2002). Central Bank Reform, Liberalization and Inflation in Transition Economies - An International Perspective en Journal of Monetary Economics 49 (2).

- DAVIDSON, Richard y OLESZEK, Walter. *Congress and its Members*, Novena Edición, CQ Press, 2004.
- DE HAAN, Jakob, AMTENBRINK, Fabian y EIJFFINGER, Silvestre. *Accountability of Central Banks: Aspects and Quantification*, mayo 1998.
- DEERING, Christopher y SMITH, Steven. *Committees in Congress*, Tercera Edición, CQ Press, 1997.
- EIJFFINGER, Silvestre y HOEBERICHTS Marco. *Central Bank Accountability and Transparency: Theory and Some Evidence*, Economic Research Centre of the Deutsche Bundesbank, 2000.
- EIJFFINGER, Silvestre y DE HAAN, Jakob. *The Political Economy of Central-Bank Independence*. *Special Papers in International Economics* 19 (1996).
- FERNANDOIS, Arturo. *Naturaleza Jurídica de los Acuerdos del Banco Central de Chile y su Conflicto con la Ley de Quiebras*, *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 22 N° 3, 1995.
- FERRADA, Juan Carlos. *La Autonomía del Banco Central: Breve Excurso acerca de su contenido jurídico*, *Gaceta Jurídica*, 1997, N° 202.
- FONTAINE, Juan Andrés. *Banco Central Autónomo: en Pos de la Estabilidad*, en *La Transformación Económica de Chile*, CEP Chile.
- LELOUP, Lance. *Congress and the Dilemma of Economic Policy*, en *Making Economic Policy in Congress*, editado por Allen Schick. American Enterprise Institute, 1983.
- MASCHKE, Arturo. *Cuatro Presidentes de la República desde el Banco Central de Chile, 1940-1960*. Editorial Andrés Bello.
- MISHKIN, Frederic. *Can Central Bank Transparency Go Too Far?* NBER, 2004.
- MORANDÉ, Felipe. *Autonomía en Democracia*, *El Mercurio*, 24 de mayo de 2005.
- NACRUR, Miguel Ángel. *El Banco Central de Chile en la Constitución de 1980*. En *Veinte Años de la Constitución de 1981*, Enrique Navarro (editor), Cono Sur, 2001.
- SILVA BASCUÑÁN, Alejandro. *Tratado de Derecho Constitucional*, Editorial Jurídica de Chile, Tomo VI y IX. 2000 y 2003.
- SILVA CIMMA, Enrique. *Derecho Administrativo Chileno y Comparado*. El Servicio Público, Santiago, Ed. Jurídica de Chile, 1995.
- SILVA CIMMA Enrique. *Autonomía Constitucional y Responsabilidad*, Instituto de Ciencias Políticas, Universidad de Chile, 2000.
- SOTO, Sebastián. *Relaciones entre el Congreso Nacional y el Poder Judicial: La Importancia de la Apertura*, *Revista Ius et Praxis*, 2007.
- SOUSA, Pedro. *Central Bank Independence and Democratic Accountability*, Universidade Portucalense, 2002.

- SUNSTEIN, Cass, SCHKADE, David, ELLMAN, Lisa y SAWICKI, Andrés. *Are Judges Political? En Empirical Analysis of the Federal Judiciary*. Brookings Institution Press, 2006.
- TONG, Lorraine H. *Senate Confirmation Process: An Overview*, Congressional Research Service Report for Congress. 2003.
- WALSH, Carl E. *Transparency, Flexibility, and Inflation Targeting*, Documento de Trabajo del Banco Central de Chile, N° 401, 2006.

Otros Documentos

- Acuerdo del Consejo del Banco Central N° 1110-02 de 22 de enero de 2004.
- Acuerdo del Consejo del Banco Central N° 1289-01 de 31 de agosto de 2006.
- Bernanke, Ben. *Discurso en la Conferencia Monetaria Anual*, Cato Institute, 14 de noviembre de 2007, Washington DC. www.cato.org
- Bini Smaghi, Lorenzo. *Central Bank Independence: from Theory to Practice*. Good Governance and Effective Partnership, Budapest.
- Cámara de Diputados. *Normas de Procedimiento que Regulan los Oficios de Información Solicitados a través de la Oficina de Informaciones*, marzo 2006.
- Claude con Banco Central. <http://www.proacceso.cl/documentos>
- Contraloría General de la República. *Dictamen N° 27.729, de 19/11/91; Dictamen N° 28.091 de 13/11/92; Dictamen N° 27.951 de 19/10/93; Dictamen N° 28.925 de 20/06/06; Dictamen N° 1 de 04/01/99; Dictamen N° 18.873 de 24/05/99.*
- Fernández, Miguel Ángel. *Valor Constitucional de Dos Indicaciones Formuladas al Proyecto sobre Responsabilidad Fiscal en Relación con el Banco Central*, Informe en Derecho, 2006.
- Historia de la Ley 20.128. *Diario Oficial* de 30 de septiembre de 2006.
- Historia de la Ley Boletín N° 3773-06, *Sobre Acceso a la Información Pública*.
- Informe de la Comisión de Constitución del Senado, 16 de octubre de 2005. *Boletín S 830-10*.
- Informe de la Comisión de Hacienda del Senado, 21 de diciembre de 2005. *Boletín S 835-05*.
- Informe de la Comisión de Hacienda del Senado, 5 de diciembre de 2007. *Boletín S 1030-05*.
- Informe de la Comisión de Constitución del Senado, 06 de septiembre de 1996. *Boletín S 267-05*.
- Minuta de Presentación ante la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la H. Cámara de Diputados, 09 de enero de 2007, respecto del Proyecto de Ley sobre Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado (*Boletín 3773-06*).

Política Monetaria en Chile. Presentación del Presidente del Banco Central, Vittorio Corbo, en Concepción. 30 de agosto de 2006. www.bcentral.cl

Política Monetaria en Chile. Presentación del Presidente del Banco Central, Vittorio Corbo, 31 de octubre de 2006. www.bcentral.cl

Proyecto de ley que modifica la LOC del Congreso Nacional. Boletín 3962-07.

Sentencia del Tribunal Constitucional Rol N° 78, de 20 de septiembre de 1989.

Sentencia del Tribunal Constitucional Rol N° 80, de 22 de septiembre de 1989.

Sentencia del Tribunal Constitucional Rol N° 216, de 17 de julio de 1995.

Sentencia del Tribunal Constitucional Rol N° 1051, de 10 de julio de 2008.

Sesión del Senado N° 17, 24 de noviembre de 1993.

Sesión del Senado N° 32, 28 de agosto de 1996.

Sesión del Senado N° 37 especial, 4 de octubre de 2005

Sesión del Senado N° 53, 21 de diciembre de 2005.

Sesión del Senado N° 36, 19 julio 2006.

Sesión del Senado N° 4 especial, 4 de abril de 2006.

Sesión del Senado N° 73, 5 de diciembre de 2007.