

# CLAVES PARA DEMOCRATIZAR LA POLÍTICA ECONÓMICA: EL BANCO CENTRAL Y LA POLÍTICA MONETARIA

---

*Este documento ha sido preparado por  
Sebastián Caviedes y Felipe Ruiz, integrantes  
del equipo de Economía y Política Productiva  
organizado por la Fundación Nodo XXI  
para elaborar propuestas de cara al proceso  
constituyente*



# UNA SITUACIÓN DE CRISIS DOBLE COMO CONTEXTO: PENSEMOS MÁS ALLÁ DE LO INMEDIATO

---

La discusión sobre la política monetaria y la autonomía del Banco Central (BCCh) se da en un contexto en que se entrelazan dos dimensiones críticas, una de largo plazo y otra coyuntural. La primera hace referencia al estancamiento productivo secular del modelo de crecimiento nacional, expresado en un régimen exportador cuyo dinamismo está mostrando serios rendimientos decrecientes, en una composición de inversiones (tanto extranjeras como nacionales) concentradas en áreas de bajo dinamismo tecnológico y/o intensivas en creación de rentas (como servicios de baja productividad, retail, o bien la minería o los mercados financieros, etc.) y en la existencia de una profunda fractura productiva entre la gran empresa y el resto del tejido productivo nacional. Aquello ha implicado la pérdida, endógenamente generada, del dinamismo sobre el cual el modelo sostuvo parte importante de su legitimidad. La segunda dimensión es la coyuntura de crisis actual, en particular, el impacto económico de la pandemia en la estructura productiva nacional: esta coyuntura amenaza con dejar como resultado estructural, de no mediar políticas económicas activas, una recuperación precaria del desempleo, el aumento de la desigualdad y la pobreza, así como también una aceleración de las tendencias de estancamiento en la creación de riqueza del modelo económico chileno<sup>1</sup>.

En ese contexto, una tarea urgente es repensar los instrumentos disponibles para, junto con políticas redistributivas, implementar políticas enfocadas en la creación de riqueza social y no de rentas (apropiadas exclusivamente por el gran empresariado). Sin embargo, esta creación de riqueza demanda el requisito institucional de establecer tanto nuevos objetivos político-económicos como una novedosa articulación entre la política monetaria, cambiaria, fiscal y productiva. Mientras en las coyunturas críticas de las últimas décadas (incluida la actual) diversos países están experimentando creativamente con nuevos objetivos y articulaciones de políticas<sup>2</sup>, Chile

---

<sup>1</sup> Ruiz Encina, C. & Ruiz Bruzzone, F. (2022). Conviviendo con la pandemia... ¿y más neoliberalismo? Revista Análisis del Año 2021. Departamento de Sociología de la Universidad de Chile.

<sup>2</sup> Solo por nombrar algunos ejemplos. En Estados Unidos podemos observar al Sistema de la Reserva Federal y la implementación del relajamiento cuantitativo desde la crisis del 2008. El Banco Central Europeo con su actual política de inyección de liquidez en el sistema financiero. En China, las medidas implementadas por el Banco Nacional de Desarrollo para salir rápidamente de la crisis *subprime* a partir de créditos e inversiones públicas o, en la actualidad, el paquete de medidas de inversiones públicas para estimular una reconversión productiva sustentable. Finalmente, puede considerarse el paquete para la recuperación industrial verde lanzado por Canadá en diciembre del 2020.

# UNA SITUACIÓN DE CRISIS DOBLE COMO CONTEXTO: PENSEMOS MÁS ALLÁ DE LO INMEDIATO

---

se ha caracterizado por la unidimensionalidad de sus paquetes de medidas, lo que le ha impedido erigir un crecimiento sostenido en el tiempo a partir de un nuevo periodo de creación de riquezas. Así visto, es clave volver a ampliar opciones disponibles para el diseño democrático de las políticas económicas. Este documento se centra en dos elementos polémicos del debate: la política monetaria y el soporte constitucional del Banco Central. En particular, se enfoca en las características de su autonomía respecto de la política democrática, en las restricciones constitucionales para ‘ampliar la caja de herramientas’ de la política económica posible y en el delineamiento de un marco de propuestas para el debate constituyente.

---

1 Agradecemos los valiosos comentarios y sugerencias efectuadas durante la construcción de este documento por José Miguel Ahumada, PhD en Estudios de Desarrollo de la Universidad de Cambridge, y Beatriz von Loebenstein, abogada y Magíster en Derecho Público por el University College de Londres. Por supuesto, cualquier insuficiencia y déficit argumental es de exclusiva responsabilidad de los autores.

# BANCO CENTRAL Y POLÍTICA MONETARIA EN CHILE: ALGUNAS SINGULARIDADES

---

Chile estableció la autonomía de su Banco Central en 1989, poco antes del fin de la dictadura militar, mientras su inclusión en un “régimen de metas de inflación” o de Inflación Objetivo data de 1991, siendo en ambos casos pionero en América Latina<sup>3</sup>. Dicho régimen consiste, básicamente, en que la banca central orienta su política monetaria con el fin de alcanzar un objetivo de inflación preestablecido. Si la inflación proyectada se desvía de la “inflación objetivo”, la entidad aplica una política monetaria de tal manera que la inflación retorne a ese objetivo. El supuesto es que, si la banca central tiene éxito en el logro de la estabilidad de precios, ganará credibilidad y podrá anclar las expectativas inflacionarias al objetivo que haya fijado, mitigando así la inercia inflacionaria<sup>4</sup>.

Su temprana adopción en Chile se apoyó en la existencia, a fines de los años ochenta, de un mercado financiero que se modernizaba de la mano del recientemente privatizado sistema de pensiones y de un mercado de deuda local que se robustecía<sup>5</sup>. Esto es relevante, puesto que la definición de un “objetivo de inflación” predeterminado implica una forma de actuar del Banco Central que no tiene que ver con controlar directamente los precios, sino con incidir en ellos, vía mecanismos monetarios y financieros. Esto se debe al hecho de que, crecientemente, los bancos centrales del mundo no controlan la oferta de dinero, sino solamente una parte minoritaria de éste, correspondiente a la base monetaria (billetes y monedas emitidos). La mayoría del dinero proviene de las instituciones financieras privadas, especialmente los bancos, que entregan préstamos a partir de otros préstamos con que la banca central los respalda. Dichas condiciones son las que explican que hoy se apueste por un control

---

**3** Entre 1988 y 1996, doce países latinoamericanos modificaron legal o constitucionalmente los estatutos de sus bancos centrales, otorgándoles independencia para garantizar la estabilidad de precios y, sobre todo, limitar el financiamiento del gasto público mediante la creación monetaria. Lora, E. (2007). State reform in Latin America: A silent revolution. En E. Lora (Ed.), *The state of the state reform in Latin America*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID) - Stanford University Press; y Matari, P. (2020). La independencia del banco central y su papel en el dominio del capital financiero sobre el Estado. *Íconos - Revista de Ciencias Sociales*, 66, 213-229. <https://doi.org/10.17141/iconos.66.2020.3901>

**4** Walsh, C. (2008). Central bank independence. En *The New Palgrave Dictionary of Economics*. Palgrave Macmillan.

**5** Ruiz Bruzzone, F. (2021). “Financialization and the Construction of Peripheral Business Power in the Chilean Pension System”. Pp. 231-57 en *Dependent Capitalisms in Contemporary Latin America and Europe*, editado por A. Madariaga y S. Palestini. Cham: Springer International Publishing.

# BANCO CENTRAL Y POLÍTICA MONETARIA EN CHILE: ALGUNAS SINGULARIDADES

---

de la inflación (vía una meta predeterminada) y no por un control monetario, desde una perspectiva —como la mencionada— que presupone que la política monetaria se convierta en la principal política macroeconómica, relegándose a un segundo plano la política fiscal.

La autonomía del Banco Central cumple una función importante, sin embargo, en el caso de Chile tiene ciertas características singulares. En términos institucionales, el carácter autónomo, técnico y con patrimonio propio del BCCh se encuentra definido constitucionalmente, tal como la prohibición de prestar dineros al Gobierno, sobre la base del principio de que ningún gasto público o préstamo puede financiarse con créditos directos o indirectos de este organismo<sup>6</sup>. Adicionalmente, en Chile es el propio BCCh el que define tanto las metas de la política monetaria como los instrumentos que se utilizan para alcanzarlas.

Tal situación no tiene completo calce en ninguno de los modelos de autonomía vigentes en el mundo. Entre ellos se encuentra, por un lado, el de “independencia de objetivos”, presente en casos como los del Sistema de la Reserva Federal de los Estados Unidos, el Banco Central Europeo, el Banco de Japón, el Banco Nacional Suizo, y que en América Latina asume como propio el Banco de México. Allí, la prerrogativa de controlar medios y fines de la política monetaria se justifica en el propósito de evitar que los actores del sistema político se vean tentados de aumentar la oferta monetaria para generar un auge oportunista que facilite su reelección y gatille desequilibrios macroeconómicos indeseables. Un segundo modelo es el de “independencia de instrumentos”, adoptado por países como Nueva Zelanda, Australia, Canadá, Brasil, Colombia e Inglaterra. Éste apunta a que los objetivos últimos de la política monetaria sean determinados, al menos en parte, por el sistema democrático, o se ajusten a una política económica general definida junto al Gobierno<sup>7</sup>.

Sobre la base de aquel rango constitucional que tiene la autonomía de la banca central en Chile, para la definición de las metas y de los instrumentos de la política monetaria, se formula la legislación que regula al BCCh: la Ley Orgánica Constitucional 18.840 (LOC BCCh). Ella define su composición, organización, funciones y atribuciones, dentro de las cuales el control político externo remite a dos consideraciones. Por un lado, a la designación que hace el Presidente de la República de los cinco consejeros del BCCh y de su presidente<sup>8</sup>, los primeros por un período de 10 años y el segundo por

---

**6** Artículo 108 y artículo 109, inciso 2° de la Constitución Política de la República de Chile.

**7** Debelle, G., & Fischer, S. (1994). How independent should a central bank be? (*Working Papers in Applied Economic Theory* No. 94-05). Federal Reserve Bank of San Francisco. <https://econpapers.repec.org/paper/fipfedfap/94-05.htm>

**8** Artículo 7 LOC BCCh.

# BANCO CENTRAL Y POLÍTICA MONETARIA EN CHILE: ALGUNAS SINGULARIDADES

---

5 años o el tiempo menor que le reste como consejero<sup>9</sup>. Por otro, al deber del Consejo del BCCh de tener presente la orientación general de la política económica del Gobierno al adoptar sus acuerdos<sup>10</sup> y de informar al Presidente de la República y al Senado de las políticas y normas generales que dicte en el ejercicio de sus atribuciones<sup>11</sup>.

Ese marco institucional, protegido constitucionalmente, respalda una lógica de autonomización del ciclo político-electoral que se configura como uno de los principales desafíos contemporáneos que enfrenta el derecho público: la conciliación del principio democrático con la tendencia crecientemente observada a la restricción del debate político sobre los mecanismos que son decisivos para la formulación e implementación de la política macroeconómica<sup>12</sup>. En el ámbito en discusión, ello se evidencia en el hecho de que el control democrático del BCCh se reduce al momento de la entrada de los consejeros al organismo, al ser designados por el Presidente de la República. El objetivo tras ello, como ocurre también con la larga permanencia de los consejeros en sus cargos y la precisión de las circunstancias bajo las cuales alguno puede ser destituido, es evitar el control directo tras el nombramiento, bajo el supuesto de que los intereses de corto plazo del sistema político podrían poner en riesgo la estabilidad monetaria del país y su economía, en la búsqueda de un provecho político particular.

Siendo esto razonable, lo significativo es que, tras el control de origen a los miembros del BCCh, se produce una autonomización durante su funcionamiento que no alcanza a corregirse con la indicación de informar de sus políticas y normas a las autoridades democráticamente elegidas (Presidente de la República y Senado). Ello tampoco se corrige por la vía de, como señala ambiguamente la LOC del organismo, tener presente la orientación de la política económica general del Gobierno. Eso es así, en la medida que la periodicidad y contenido de dichos reportes están fijados por un acuerdo del propio Consejo del BCCh, y no por la LOC BCCh.

Respecto de las tareas del BCCh, éstas se basan en las facultades y obligaciones definidas en la Constitución y en el Título III de la LOC BCCh. En dicha regulación, las Normas Generales<sup>13</sup> son coincidentes con los artículos 108 y 109 de la Constitución, definiendo el sentido general de la relación de la entidad con los agentes privados y el Estado, sobre la base del principio de “no discriminación económica”. De este modo, allí se establece la posibilidad de otorgar

---

**9** Artículo 8 LOC BCCh.

**10** Artículo 6, inciso 2° LOC BCCh.

**11** Artículo 4 LOC BCCh.

**12** García-Andrade, J. (2020). La regulación de la política macroeconómica: Un desafío para el derecho público. *Revista de Derecho Público: Teoría y método*, 2, 125-160. [https://doi.org/10.37417/RPD/vol\\_2\\_2020\\_511](https://doi.org/10.37417/RPD/vol_2_2020_511)

**13** Artículo 27 LOC BCCh.

# BANCO CENTRAL Y POLÍTICA MONETARIA EN CHILE: ALGUNAS SINGULARIDADES

---

financiamiento o refinanciamiento sólo a las empresas bancarias y sociedades financieras, sin poder otorgarles su garantía ni adquirir documentos emitidos por el Estado, sus organismos o empresas. De la misma forma, ningún gasto público puede financiarse con créditos directos o indirectos del BCCh. Excepciones a estas reglas se justifican en la preservación del buen funcionamiento del sistema de pagos interno y externo, y en situaciones de guerra exterior o peligro de ella.

En materia de regulación monetaria y financiera, las tareas del BCCh incluyen el control del circulante, la regulación de la cantidad de dinero en circulación y el crédito, la regulación del mercado financiero y de capitales y la estabilización del sistema financiero<sup>14</sup>. Aquí, el BCCh actúa mediante la generación de normas y acciones destinadas a mantener la estabilidad del sistema bancario y financiero, más que a condicionar su operación. La única limitación explícita es la adquisición de acciones de las empresas bancarias o sociedades financieras que regula.

En su ejercicio como agente fiscal<sup>15</sup>, el BCCh necesita siempre de la solicitud del Ministerio de Hacienda, vía decreto supremo. El BCCh puede actuar en todo lo relativo al servicio y amortización de la deuda externa del Estado. En todas las acciones de contratación o entrega de créditos internos o externos existe amplio margen de acción, debido a que su justificación se basa en que dichas acciones contribuyan al cumplimiento de los objetivos de la entidad. Esto refuerza la amplia autonomía respecto al ciclo democrático que antes se mencionaba.

En el caso de las tareas de regulación cambiaria<sup>16</sup>, el BCCh opera también mediante la generación de normas para ampliar o reducir sus atribuciones. Aunque la LOC BCCh consagra el principio de la libertad cambiaria<sup>17</sup>, el BCCh está capacitado para restringir temporalmente la autonomía privada de las personas naturales o jurídicas al realizar operaciones de cambio internacional. Una forma es la exigencia de informar sobre las operaciones de cambio internacional realizadas en el mercado cambiario informal. Esto significa que determinadas operaciones sólo pueden realizarse en el Mercado Cambiario Formal, compuesto exclusivamente por los bancos. Pese a ello, desde abril de 2002 han quedado suspendidas la gran mayoría de las restricciones en materia cambiaria, debido a la adopción de un “régimen de flotación cambiaria” (asumido parcialmente desde 1999). Como consecuencia, la intervención en el mercado cambiario se ha reducido a situaciones excepcionales y calificadas, mediante compras y ventas de divisas, entre otras operaciones acotadas.

---

**14** Artículos 28-33, 34, 35 y 36 LOC BCCh, respectivamente.

**15** Artículos 37 y 38 LOC BCCh.

**16** Artículos 39-52 LOC BCCh.

**17** Artículo 44 LOC BCCh.

# BANCO CENTRAL Y POLÍTICA MONETARIA EN CHILE: ALGUNAS SINGULARIDADES

---

En la labor del BCCh, lo anterior se ha traducido en el predominio de una política de desregulación del tipo de cambio al mismo tiempo que se opera con un “ancla nominal” en los precios. Sobre esa base se busca estabilizar las expectativas de inflación, de modo de entregar seguridad a los agentes económicos. Esa política de flexibilidad cambiaria es concordante no sólo con los requisitos del “régimen de metas de inflación”, sino también con el predominio de captura empresarial de rentas mediante lógicas financieras y la presión del estímulo a las exportaciones, propias del patrón de crecimiento chileno<sup>18</sup>. La institución que administra aquella dinámica del orden económico nacional es el BCCh, como efecto indirecto del cumplimiento de sus metas de inflación autoimpuestas. El ajuste a esos fines se juega en un tipo de cambio flexible y en modificaciones en la tasa de interés que implican periódicos episodios de inestabilidad monetaria y cambiaria. Esos shocks de entrada y salida, usados para influenciar la estabilidad de precios, son particularmente importantes para el sector empresarial financiero o que se liga al sistema financiero (por ejemplo, sus accionistas), que depende del equilibrio monetario y comercial. A su vez, la viabilidad de los procesos de acumulación de tales grupos depende de la estabilidad de precios.

Esto significa que el tipo de regulación que desarrolla el BCCh, sobre la base de instrumentos y metas autodefinidas, y respaldada por su amplia autonomía con rango constitucional, favorece a ciertos sectores de la sociedad sobre otros. En efecto, si bien es cierto que la estabilidad de los precios tiene un efecto general positivo sobre el bienestar de la población, el mecanismo a partir del cual ello se ha venido logrando en Chile beneficia tanto a un tipo de crecimiento económico específico, centrado en la volátil inversión financiera, como a un grupo de actores económicos en particular. Esto, porque en el proceso inflacionario pierden los rentistas, banqueros y todos aquellos que tienen algún tipo de ahorro financiero o negocios en el sector financiero. Algo que se relaciona, fundamentalmente, con el hecho de que la política monetaria termina definiendo el valor real de las deudas.

---

**18** Ruiz Encina, C., Caviedes, S., & Ruiz Bruzzone, F. (2021). *Desarrollo Económico en Chile: Elementos para el debate constituyente*. Fundación Nodo XXI / Centre for Research on Multinational Corporations. <https://www.nodoxxi.cl/publicaciones/desarrollo-economico-en-chile-elementos-constituyentes/>

# PENSAR FUERA DE LA CAJA: EXPERIENCIAS INTERNACIONALES DE POLÍTICA MONETARIA

---

**P**ero, a diferencia de la experiencia chilena en lo relativo a los horizontes de la política monetaria, en otras latitudes es posible identificar funciones que van considerablemente más allá de la estabilidad de precios. En particular, la experiencia internacional, tanto en el periodo contemporáneo como durante el siglo XX (incluso antes), permite identificar que la política monetaria ha cumplido tanto una función empresarial *desde el lado de la oferta como catalizadora desde el lado de la demanda*.

En relación con el primer elemento referido al rol de la política económica como reguladora de la oferta, durante el “periodo de oro del capitalismo” anglosajón (1950-1980), los bancos centrales estuvieron alineados con el objetivo de pleno empleo. Por ejemplo, en Estados Unidos, hasta los años ochenta, el Sistema de la Reserva Federal tenía como objetivos el pleno empleo, el aumento de la productividad, la estabilidad de precios y el equilibrio presupuestario<sup>19</sup>. A su vez, en Europa e Inglaterra los objetivos durante este periodo fueron amplios y giraron en torno a la gestión de la recuperación económica y el desarrollo productivo luego de la guerra mundial. En particular, en los casos de Francia, Italia y Bélgica, dentro de sus cajas de herramientas estaban el control de la asignación de crédito para sectores estratégicos seleccionados por el Estado y la gestión competitiva del tipo de cambio<sup>20</sup>. En Francia, por ejemplo, el objetivo de la política monetaria era la “modernización” industrial y la expansión exportadora<sup>21</sup>. El razonamiento político en tales marcos de política económica era el siguiente: lograr la recuperación económica de la mano de la transformación productiva acelerada no era suficiente sólo con políticas fiscales (estímulo a la demanda agregada vía gasto público y redistribución) e industriales (subsidios y protecciones sectoriales específicas), puesto que estas deben ser complementadas con activas políticas monetarias (gestión del acceso y composición del crédito y administración cambiaria). Es dentro de esta complementariedad entre áreas de políticas que se puede comprender el objetivo del pleno empleo y modernización de los bancos centrales de los países desarrollados del capitalismo en la posguerra.

---

**19** Employment Act de 1946 y Humphrey-Hawkins full employment Act, de 1978.

**20** Epstein, G. (2005). *Central Banks as agents of economic development*. PERI Working Papers Series, No. 104.

**21** Zyman, J. (1983). *Government, markets and growth*. Ithaca: Cornell University Press.

# PENSAR FUERA DE LA CAJA: EXPERIENCIAS INTERNACIONALES DE POLÍTICA MONETARIA

---

En este punto, la banca central podía coordinar la asignación de créditos a diferentes segmentos de la económica de acuerdo con objetivos de cambio estructural. En particular, una de las políticas más utilizadas eran la variabilidad de requisitos de reserva basados en activos, de acuerdo con objetivos de estímulo sectorial determinados por el Estado<sup>22</sup>. Esto permitía al Estado brindar capital a bajas tasas de interés a sectores económicos de desarrollo estratégico (industriales) y desestimular la especulación. Esta medida se complementaba con un uso estratégico del tipo de cambio. En los países nórdicos, por ejemplo, hicieron uso de ciclos de devaluaciones para estimular las exportaciones tradicionales (forestales en el caso de Suecia y Finlandia) y mejorar la competitividad de los nuevos sectores de alto valor agregado que comenzaban a desplegarse (a partir de activas políticas industriales).

En relación con el segundo punto, referido al papel de la política monetaria como catalizadora de demanda, ésta se ha utilizado para reactivar la demanda agregada en situaciones de crisis. En efecto, aunque a partir de los años ochenta y noventa se impuso la hegemonía de la meta inflacionaria como objetivo de la banca central, en la práctica, la situación actual de la política monetaria (particularmente, a partir de la crisis del 2008) es de una “baja independencia tácita”<sup>23</sup>. En particular, las políticas de “expansión cuantitativa” fueron ampliamente usadas por los centros globales del capitalismo para reactivar la demanda luego de que las tradicionales medidas de bajas tasas de interés interbancario perdieran efectividad, e implicaron una masiva inyección de dinero en la economía (a través de la compra de deuda pública y activos financieros) que permitieron el aumento de la oferta de créditos (con menores tasas de interés), depreciación cambiaria y mayor espacio fiscal para el gobierno. En este caso, la política monetaria informalmente se sometió a la necesidad del gobierno de reactivar la demanda agregada.

De este modo, al mirar fuera de las fronteras chilenas, se evidencia que la política monetaria ejercida por los bancos centrales ha tomado una amplia variedad de políticas y objetivos, excediendo su actualmente estrecho precepto de mantener la estabilidad de los precios y controlar la inflación. No es una cuestión cualquiera que

---

**22** Esta fue una política monetaria con fines productivos sectoriales claves, en tanto, a diferencia de otras medidas, no impactaba en las tasas de interés de otros activos. En pocas palabras, la política funciona de la siguiente manera: por cada préstamo que otorga un banco privado debe mantener un saldo efectivo en el banco central. A partir de estos saldos, se determina el tipo de interés que el banco central le ofrece a la banca privada que, a su vez, impacta en la tasa de interés del activo que ofrece al mercado general. Si el Estado aumenta los requisitos a, digamos, emisiones hipotecarias (debido a la creencia de un *boom* especulativo inmobiliario), esto encarecerá los créditos hipotecarios, desestimulando la especulación, pero dejará inalteradas las tasas de interés en otros sectores. Para más detalles, revisar Epstein, G. (2005) *op.cit.*, y Palley, T. (2014). *Monetary policy after quantitative easing*. Paper presentado en el *Progressive Economy Forum*, Parlamento Europeo, Bruselas.

**23** Blancheton, B. (2016). *Central banking independence in historical perspective*. *Economic modelling*, 52, 101-107.

# **PENSAR FUERA DE LA CAJA: EXPERIENCIAS INTERNACIONALES DE POLÍTICA MONETARIA**

---

el periodo de mayor crecimiento y dinamismo de las economías capitalistas haya sido uno donde la política monetaria de estos giró en torno a una diversidad amplia de objetivos e instrumentos, se coordinó con políticas fiscales y productivas, y estuvo condicionada a metas democrático-gubernamentales de crecimiento, pleno empleo y transformación productiva. A su vez, las actuales políticas monetarias parecen señalarnos que, en tiempos de estancamiento y crisis, la banca central puede ser un coordinador de demanda a partir de políticas heterodoxas, como lo señalan los casos del mundo desarrollado.

# DEMOCRATIZAR LA POLÍTICA ECONÓMICA EN EL DEBATE CONSTITUYENTE: ESCRIBIR LO NECESARIO Y NO LO “MÍNIMO”

---

**T**omando en cuenta que la Constitución de 1980 condiciona al orden económico no sólo por lo que se establece de manera explícita en el texto, sino también por las omisiones y dificultades que la Constitución construye para la transformación democrática de la regulación sobre ámbitos fundamentales, resultará prioritario que las fuerzas de cambio encabezen la construcción de una serie de claves programáticas que, quedando inscritas en el texto constitucional mismo, impidan que, en el vacío de las omisiones, desregulaciones y silencios de la Constitución, opere la facticidad de los intereses económicos que no se sujetan al escrutinio democrático<sup>24</sup>.

## ***a) Primer paso: mantener aunque disminuir la extensión de la regulación constitucional sobre el Banco Central de Chile***

Mantener aunque acotar la regulación constitucional del BCCh permitirá avanzar en la democratización de las políticas económicas al abrir la discusión sobre los fines y funciones atribuidas a la banca central. La nueva Constitución debería aligerar la regulación jurídica en esta materia, entregando su desarrollo particular al legislador, es decir, regular el funcionamiento de esta entidad mediante una ley simple o de quórum calificado<sup>25</sup>. El actual texto constitucional referido al BCCh y su regulación en una LOC sujetan cualquier modificación a quórums muy elevados (3/5 y 4/7, respectivamente): tales quórums han generado una regulación rígida e impedido reformas sustanciales al BCCh, por ejemplo, la revisión de los procesos de nombramiento y remoción de su consejo, la inclusión de deberes de colaboración con el gobierno central, la ampliación de sus objetivos y funciones hacia una agenda de crecimiento, innovación y transformación productiva. Ahora bien, es valorable mantener el carácter constitucional de esta entidad y reconocer su importancia

---

**24** Caviedes, S. y Ruiz Bruzzone, F. (2021). Constitución y economía: no dejar escrito “lo mínimo”, sino lo necesario. *La Voz de Los Que Sobran*: <https://lavozdelosquesobran.cl/constitucion-y-economia-no-dejar-escrito-lo-minimo-sino-lo-necesario/>

**25** Al respecto, el reconocimiento constitucional de los bancos centrales es una práctica común a nivel mundial, pero existe una gran cantidad de países que no lo mencionan en sus constituciones o sólo de manera indirecta. Las constituciones de España, Francia, Italia, Costa Rica y Argentina, por ejemplo, no contienen capítulos referidos a los bancos centrales, sino que éstos se encuentran regulados en leyes específicas.

# DEMOCRATIZAR LA POLÍTICA ECONÓMICA EN EL DEBATE CONSTITUYENTE: ESCRIBIR LO NECESARIO Y NO LO “MÍNIMO”

---

dentro de la política económica; por ello sugerimos mencionar de manera breve y general al Banco Central en la nueva carta magna, sin referirse a sus características, naturaleza jurídica o funciones.

Esta fórmula es utilizada en otros países donde el Banco Central goza de reconocimiento constitucional, pero su regulación específica se encuentra detallada a nivel legal. Esta fórmula es utilizada por la Ley Fundamental Alemana<sup>26</sup> y la Constitución de Noruega<sup>27</sup>, entre otras experiencias. En el caso alemán, la constitución reconoce la existencia del Banco Federal Alemán (“Deutsche Bundesbank”), como órgano independiente y con el objetivo primordial de mantener la estabilidad de los precios. Los demás aspectos relacionados con su organización, competencia, funciones, nombramiento de sus integrantes y limitaciones se encuentran regulados en una ley general.

Una regulación de este tipo permite dar una mayor flexibilidad a la discusión sobre los fines y funciones del BCCh, y abrir el debate hacia instancias más democráticas. Disminuir el nivel de detalle del texto constitucional en torno al BCCh es relevante no sólo porque ello sujeta las modificaciones a quórum muy elevados, sino también porque todo elemento que queda incluido en el texto constitucional se encuentra sujeto al control directo, pero también a revisiones posteriores, vía interpretación, del Tribunal Constitucional. En contraste, el reconocimiento legal, no constitucional de su autonomía, significa que la discusión sobre mayor transparencia, diversificación de sus áreas y herramientas de intervención, así como la introducción de mecanismos de control democrático sobre esta entidad autónoma, se concentre en un órgano con legitimidad democrática como lo es el Congreso.

## ***b) Un paso posterior: dotar de contenidos al carácter autónomo del Banco Central de Chile***

Una segunda propuesta consiste en dotar de contenidos al concepto de autonomía atribuido al BCCh, idealmente en un marco legal no constitucional, como ya fue indicado. En este sentido, las leyes admiten una mayor extensión, detalle y flexibilidad que el texto constitucional, y otorgan espacios para definir el concepto de au-

---

**26** Al respecto, el reconocimiento constitucional de los bancos centrales es una práctica común a nivel mundial, pero existe una gran cantidad de países que no lo mencionan en sus constituciones o sólo de manera indirecta. Las constituciones de España, Francia, Italia, Costa Rica y Argentina, por ejemplo, no contienen capítulos referidos a los bancos centrales, sino que éstos se encuentran regulados en leyes específicas.

**27** Artículo 33 de la Constitución de Noruega: “Norges Bank es el banco central de Noruega” (traducción propia del inglés).

# DEMOCRATIZAR LA POLÍTICA ECONÓMICA EN EL DEBATE CONSTITUYENTE: ESCRIBIR LO NECESARIO Y NO LO “MÍNIMO”

---

tonomía, establecer sus límites y excepciones<sup>28</sup>. De esta forma, la regulación legal permitiría democratizar tanto la discusión sobre el BCCCh, como la regulación concreta del mismo. La regulación a nivel legal de la autonomía de la banca central es común en otros países del mundo, especialmente en Europa. Ejemplos de países con regulación legal de la autonomía de los bancos centrales son Alemania<sup>29</sup>, España<sup>30</sup>, Noruega<sup>31</sup> y Argentina<sup>32</sup>, entre otros.

Un marco regulatorio legal de este tipo permitiría especificar el significado de la autonomía del organismo, diferenciando, por ejemplo, entre independencia de objetivos e independencia de instrumentos. Asimismo, se podrían incluir elementos que amplíen la “caja de herramientas” de la política económica nacional, al establecerse, por ejemplo, mecanismos de coordinación efectiva con el Gobierno, lo que otorgaría mayor claridad sobre el concepto de autonomía y exigiría un trabajo más colaborativo entre las distintas instituciones a cargo de la política económica en su conjunto (monetaria, fiscal e industrial). La ventaja de reconocer la autonomía a nivel legal es que permite un desarrollo más detallado y completo, estableciendo con claridad su contenido y limitaciones. A modo de ejemplo, en el caso alemán la ley permite expresamente que el Banco Federal celebre negocios con entidades públicas, sin que esto sea considerado una restricción a su autonomía.

Como ha sido revisado, la experiencia internacional advierte que la política monetaria puede cumplir una función productiva o empresarial al combinarse con otras políticas en torno a objetivos de pleno empleo y crecimiento, a la vez que también puede estimular la demanda en situaciones de crisis. Asimismo, de manera reciente, ante la evidencia de la crisis climática en curso, se han comenzado a considerar objetivos tales como estimular una “transición verde” o fomentar un “crecimiento sustentable” en la institucionalidad de las bancas centrales alrededor del mundo. En tales casos, sin embargo, los objetivos y estructura de la banca central son considerablemente más amplios de lo que la actual Constitución Política chilena establece, lo que justifica abrir el debate y discutir sobre propuestas como las aquí presentadas.

---

**28** La experiencia comparada indica que, inclusive, cuando la autonomía es reconocida a nivel constitucional, generalmente tiende a establecerse ciertas limitaciones. Así, por ejemplo, la Constitución colombiana establece un deber de coordinación del Banco de la República con el Gobierno respecto de todas sus funciones (artículo 371 inciso 2º). De forma similar, la ley que regula el Banco Federal alemán (Bundesbankgesetz, artículo 12 y 13), la Carta Orgánica del Banco Central argentino (ley 24.144, Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina, artículo 3º) y la Constitución de Sudáfrica (artículo 224, numeral 2, de la Constitución de Sudáfrica) establecen deberes de coordinación, consulta o colaboración con el gobierno central. Estos deberes de cooperación no significan una eliminación del carácter autónomo, sino que dan mayor claridad sobre su significado.

**29** Bundesbankgesetz (BBankG) de 1957.

**30** Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España.

**31** Act relating to Norges Bank and the Monetary System, etc. (Central Bank Act).

**32** Ley 24.144 Carta Orgánica del Banco Central de Argentina.

# DEMOCRATIZAR LA POLÍTICA ECONÓMICA EN EL DEBATE CONSTITUYENTE: ESCRIBIR LO NECESARIO Y NO LO “MÍNIMO”

---

Las propuestas indicadas abrirían un abanico de posibilidades para el ‘espacio de políticas económicas’ bajo la agencia del BCCh. Ello sólo tiene sentido en tanto tal necesidad se enmarca en la discusión más general planteada respecto a: i) el agotamiento productivo del modelo a partir de la armazón institucional actual; y ii) la necesidad de reelaborar democráticamente los objetivos de la política monetaria del BCCh, así como establecer complementariedad con otras áreas de políticas (fiscal y productiva). Ello permitirá erigir una nueva arquitectura democrática, que estimule el crecimiento económico para alcanzar un desarrollo de corte integral, y no meramente orientado por la captura empresarial de rentas.



@Nodoxxi

[www.nodoxxi.cl](http://www.nodoxxi.cl)