

Funciones de un banco central que pierde el control de la política monetaria y cambiaria: el caso ecuatoriano y revisión de la experiencia a nivel internacional¹

MARÍA GABRIELA PICO

Resumen

La revisión de la experiencia internacional muestra que con la adopción de esquemas monetarios rígidos, como la convertibilidad o dolarización y la creación de uniones monetarias, surgen también varios cuestionamientos sobre la existencia y el papel de los bancos centrales. Específicamente, surge la duda sobre si un banco central, al perder su función tradicional de emitir moneda, y por lo tanto, el control discrecional de la política monetaria y cambiaria, tiene todavía un rol importante que cumplir en el quehacer económico del país. El documento analiza las funciones del Banco Central del Ecuador y de otros bancos centrales a nivel internacional que carecen de política monetaria y cambiaria. El análisis comparativo considera los siguientes criterios de evaluación: las particularidades que cada régimen monetario impone a la gestión de la autoridad monetaria, el “tamaño” de las instituciones, las funciones específicas que cumplen los bancos centrales, y su independencia y autonomía.

Abstract

The international experience review shows that after the implementation of fixed exchange rate regimes such as currency - boards or official dollarization, as well as after the creation of monetary unions, many questions about the existence and role of central banks arise. When central banks lose their traditional function of issuing money and their discretionary power to use monetary and exchange rate policy, the question is: does the institution still have an important role in the economic performance of a country? This paper explores the functions of the Ecuadorian Central Bank and other central banks around the world that don't have monetary and exchange rate policy responsibilities. The comparative analysis considers the following evaluation criteria: the peculiarities that every monetary regime poses to the function of the monetary authorities, the “size” of the institutions, the specific tasks of the central banks, and their independence and autonomy.

1. Consideraciones preliminares

Uno de los aspectos más debatidos de la dolarización es que ésta elimina el control de la política monetaria y cambiaria como instrumentos para resolver los problemas económicos de un país. Bajo estas circunstancias, surge el debate sobre si es necesario

¹ Este estudio es una versión editada de la tesis titulada: “*Funciones de un banco central que pierde el control de la política monetaria y cambiaria: el caso ecuatoriano y revisión de la experiencia a nivel internacional*”, presentada por la autora en la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Las opiniones vertidas en este documento son de su exclusiva responsabilidad.

que exista un banco central, o más específicamente, sobre cuáles son las funciones que debe cumplir esta institución cuando no puede ejercer la política monetaria o cambiaria de manera discrecional.

Tradicionalmente, se ha asociado a los bancos centrales con el manejo discrecional de la política monetaria y cambiaria y se ha pensado que, si bien esa no es su función exclusiva, sí es la más importante. En este punto y desde una perspectiva histórica, se debe recordar que mientras la política monetaria es un invento de mediados del siglo XX, la mayoría de bancos centrales aparecieron a finales del XIX para cumplir con varias otras funciones importantes para la economía de un país.² El papel del banco central como gestor de la política macroeconómica vino bastante más tarde, es decir, el manejo de la política monetaria y cambiaria no fueron asuntos consustanciales al apareamiento de la banca central. Por lo tanto, resulta fácil deducir que los bancos centrales tenían y aún tienen un papel protagónico en la economía, independientemente de si poseen o no la capacidad de utilizar discrecionalmente la política monetaria y cambiaria

En este contexto, y para el caso específico del Ecuador, la dolarización se convierte en la oportunidad perfecta para revalorizar y redefinir varias de las funciones del Banco Central y para poner en claro que la institución puede continuar cumpliendo importantes funciones, incluso asumiendo el supuesto extremo de que pierde todo el poder sobre la oferta de dinero, el crédito y la política cambiaria.³

En definitiva, el Banco Central del Ecuador, aún cuando no tiene la capacidad de ejercer política monetaria y cambiaria de manera discrecional, desempeña un rol fundamental en la economía, pues se encarga de: mantener la independencia y autonomía de sus funciones, monitorear los principales equilibrios macroeconómicos, actuar como “tercero confiable” en temas de política fiscal y financiera, actuar como asesor técnico - económico del gobierno en cuestiones relativas al crecimiento y desarrollo económico de largo plazo, generar y publicar información y estadísticas económicas, invertir la Reserva Monetaria de Libre Disponibilidad, actuar como agente financiero y fiscal del

² Los bancos centrales han existido desde que el Riskbank de Suecia inició sus operaciones en 1668. La banca central ha cambiado considerablemente desde sus comienzos, cuando la función primaria del banco central consistía en actuar como banquero del gobierno. Broz (1998) afirma que el financiamiento de las empresas militares constituía la razón fundamental para el establecimiento de los primeros bancos centrales, y señala que todos los bancos centrales existentes con anterioridad a 1850 firmaron su carta orgánica en un contexto de guerra. Para cuando se estableció el Sistema Federal de Reserva (1913), el papel del banco central había evolucionado y se enfocaba entonces primordialmente a proveer estabilidad a la banca y a los sistemas financieros. En esa época para nada se mencionaba la política monetaria y cambiaria.

³ Estas aseveraciones no son del todo ciertas, ya que aún cuando la autoridad monetaria pierde el control de la oferta monetaria, podría influir en el nivel de liquidez a través del requerimiento de reservas, emisión de moneda fraccionaria, controles temporales de capital o mediante el control del crédito (como lo sugiere Stiglitz (2001)). Además, el banco central puede ejercer un manejo indirecto de la política cambiaria al monitorear el desempeño del tipo de cambio real y sugerir políticas para mejorar la competitividad.

Estado, administrar el sistema de pagos, definir la política de encaje, reciclar la liquidez del sistema financiero, autorizar las propuestas de las instituciones del sistema financiero nacional público, actuar como secretario técnico del Fondo de Liquidez Bancaria y del Fondo de Estabilización Petrolera, y analizar los riesgos del sistema financiero nacional.

Adicionalmente, y dado que la endogenización de la oferta monetaria hace que la volatilidad de los choques externos se refleje directamente en las condiciones de monetización de la economía, la nueva misión de la política monetaria a cargo del Banco Central del Ecuador es la de atenuar las fluctuaciones en la oferta de dinero, advirtiendo la presencia de choques internos y externos que puedan vulnerar la evolución del ciclo económico e identificando la capacidad de respuesta de los mercados nacionales.

De otro lado y con respecto a la política cambiaria, el Banco Central del Ecuador desempeña una función muy importante al monitorear el comportamiento del tipo de cambio real, y al realizar una serie de recomendaciones de política económica orientadas a lograr una evolución favorable de este indicador.

Dado que el análisis de las funciones de un banco central que pierde el poder sobre la política monetaria y cambiaria es un tema que tiene relevancia no sólo para el Ecuador sino también a nivel internacional, estudiar las funciones del Banco Central del Ecuador en dolarización a la luz de experiencias internacionales permite tener una visión más clara sobre el papel que debe cumplir la autoridad monetaria en la actualidad y analizar si un régimen monetario y cambiario rígido puede o no prescindir de dicha institución.

Sin duda, un estudio comparativo se convierte en el elemento fundamental para dejar en claro que las funciones de cualquier banco central están más allá de aquellas relacionadas con la emisión monetaria, y están vinculadas al resto de tareas tradicionales de la banca central que aún conserva, y que tienen una importancia crucial, pues le otorgan sostenibilidad y viabilidad de largo plazo a cualquier modelo económico y, además, le proporcionan a la sociedad una visión de futuro creíble en cuanto al desenvolvimiento de su economía.

2. La experiencia internacional

La revisión de la experiencia internacional muestra que existen muchos ejemplos en los cuales los poderes monetarios y cambiarios de los bancos centrales han sido restringidos:

- Bajo regímenes de tipo de cambio fijo en los cuales el principal objetivo es mantener el tipo de cambio estable entre la moneda local y la extranjera. Dentro de esta categoría se pueden mencionar esquemas muy rígidos como la caja de conversión (convertibilidad) o la dolarización.

- Cuando un grupo de países decide conformar una unión monetaria. En este caso la política monetaria pasa a ser un asunto supranacional y cada país pierde el poder de controlarla.
- Cuando ciertos países acuerdan mutuamente mantener sus tipos de cambios estables.

Las consideraciones expuestas anteriormente permiten clasificar a los países que se analizarán en tres grandes grupos, dependiendo de las razones por las cuáles sus bancos centrales han perdido la capacidad de utilizar la política monetaria y cambiarla de manera discrecional.

En primer lugar, está el grupo de países dolarizados, es decir, Ecuador, El Salvador, y Panamá. El segundo grupo está conformado por los países que han optado por un sistema de caja de conversión como son: Estonia, Lituania, Bulgaria y Hong Kong. Finalmente, el último grupo de países que se estudiará está constituido por aquellos que pertenecen a la Unión Monetaria y Económica Europea (UME): Alemania, España, Francia; Países Bajos, Italia, y Portugal.⁴

A continuación, se realiza una descripción más detallada de las características de cada grupo, considerando las particularidades que impone cada régimen monetario a las funciones que cumplen sus respectivos bancos centrales.

2.1 Grupo1: Países dolarizados

En un esquema dolarizado, la oferta de dinero, al menos en su acepción más líquida (la base monetaria), deja de ser un instrumento “exógeno” para la gestión de política monetaria y pasa a ser una variable “endógena” al sistema. En efecto, en dolarización, la cantidad de dinero está determinada principalmente por la evolución de las cuentas externas, es decir, las balanzas comercial y de capitales; variables sobre las que no se tiene un control directo y que son las que van a originar cambios en la cantidad de dinero en circulación. Bajo estas circunstancias, el banco central pierde la capacidad de: aislar las tasas de interés internas de las externas, utilizar la política monetaria como herramienta de manejo anticíclico de la demanda agregada (para amortiguar choques externos), y tener cierta injerencia en la determinación del nivel de precios.

Por lo tanto, y dado que la dolarización mutila una serie de herramientas antes cruciales para la gestión de política económica, el velar por la estabilidad macroeconómica del país comporta un reto aún mayor, en tanto el ejercicio de la política económica en general y la capacidad para enfrentar las vulnerabilidades externas en particular, se ven

⁴ Estos países se consideran en la presente investigación porque constituyen una muestra representativa de las 12 naciones que pertenecen a la zona del euro.

restringidos por la pérdida de los clásicos instrumentos de gestión económica; lo que obliga a crear nuevos mecanismos para su ejercicio.

Es más, regímenes monetarios como la dolarización, para su mejor implementación, requieren de un banco central aún más especializado, tomando en consideración que el ciclo económico y su tendencia responden a otros determinantes y que las nuevas condiciones son más rígidas.

Es importante analizar, también, las razones por las cuales cada país decide implementar la dolarización, pues ellas influyen de manera decisiva en la orientación de las actividades que desempeñan sus respectivos bancos centrales. El Ecuador, por ejemplo, adoptó la dolarización como un mecanismo para corregir y estabilizar una economía en crisis y por ello, su banco central se encarga principalmente de monitorear el funcionamiento del sistema monetario vigente, particularmente en las áreas de crecimiento, balanza de pagos, sector financiero, estabilidad de precios y reformas estructurales.

Por otro lado, El Salvador concibió este esquema monetario, a partir del año 2001, como una manera práctica de gozar de sus potenciales beneficios al acelerar la integración económica con otros países; por lo tanto, las tareas de su autoridad monetaria se orientan a fortalecer este objetivo.

La experiencia de la dolarización en Panamá ha respondido a determinantes históricos, económicos y políticos de índole muy particular. Panamá dolarizó su economía en 1904 por razones políticas y económicas específicas, relacionadas principalmente con su estratégica posición geográfica y la existencia del Canal.

En este contexto, es importante señalar que El Banco Nacional de Panamá no es un banco central propiamente dicho. Por sus características, más bien podría ser calificado como un banco comercial.⁵ Esta institución no se encarga de la emisión de papel moneda ni de la regulación del sistema bancario. Por otra parte, si bien por virtud de disposiciones legales y de convenios internacionales, esta entidad bancaria ejerce algunas actividades que son típicas de un banco central, éstas no son su principal tarea, pues su gestión está concebida de manera distinta a la de la mayoría de bancos centrales en el mundo.

⁵ Para corroborar esta aseveración basta con mencionar algunos de los productos y servicios que ofrece el Banco Nacional de Panamá: *Productos de depósito* (cuentas de ahorro y corrientes, depósitos a plazo fijo, etc.); *Productos internacionales* (cheques de viajero, cartas de crédito de importación y de exportación, giros, cobranzas extranjeras, tarjetas de crédito internacionales, entre otros); *Productos de crédito* (préstamos personales, hipotecarios, para el fomento de varias ramas de actividad agrícola e industrial, Leasing, etc.); *Productos estatales* (pago de impuestos, pago de servicios básicos, cámara de compensación, cuentas corrientes estatales), *Productos de intermediación* (todo tipo de cheques, cajeros automáticos, custodia y transporte de valores, cobranzas locales, entre otros).

El Banco Nacional de Panamá se encarga de impulsar el desarrollo de la economía nacional asumiendo la responsabilidad de estimular las actividades comerciales, industriales, agrícolas, ganaderas, pesqueras, de construcción y de consumo personal. Todo este esfuerzo productivo lo realiza a través de su enfoque tridimensional de banco comercial, gubernamental y de fomento.

Efectivamente, dado que Panamá se dolarizó para facilitar y fomentar el comercio, convirtiéndose en un verdadero centro financiero y de negocios⁶, el Banco Nacional fue concebido con el propósito de contribuir a este fin. A pesar de estas particularidades, se lo considerara en el presente análisis, ya que al ser Panamá una economía dolarizada, se pueden encontrar ciertas similitudes y lecciones para el caso ecuatoriano

2.2 Grupo 2: Países con caja de conversión

La característica más importante de una caja de conversión es que el país que la adopta renuncia, por definición, a implementar una política monetaria y cambiaria independiente,⁷ ya que la cantidad de dinero en la economía (y, por lo tanto, las tasas de interés y de inflación) se fija automáticamente de acuerdo con los montos de circulante que los agentes económicos deseen utilizar, para lo cual deben desprenderse de la moneda de reserva. De esta forma, cuando la balanza de pagos arroja un saldo positivo, la cantidad de dinero de la economía se incrementa, ocurriendo lo contrario cuando la balanza de pagos es deficitaria.

Estonia, Lituania y Bulgaria son países que adoptaron la convertibilidad como un mecanismo para enfrentar una crisis generalizada de sus economías, ocasionada por las dificultades que implicaba el proceso de desvinculación de un sistema comunista y la instauración de economías de mercado.⁸

Con la creación del euro, estas naciones han adecuado su sistema de caja de conversión⁹ y han fijado sus tipos de cambio a dicha moneda. Actualmente, estos

⁶ Básicamente por su situación geográfica y la existencia del Canal de Panamá.

⁷ En otras palabras, ya no es posible ajustar el tipo de cambio y las tasas de interés interna para estimular la economía. En lugar de ello, el ajuste económico sólo puede lograrse mediante ajustes de sueldos y de precios, que pueden ser más lentos y penosos.

⁸ Tras la independencia de la antigua Unión Soviética en 1991, Estonia y Lituania se encontraron con un sistema bancario altamente ineficaz y burocratizado, con una moneda en rápido deterioro como consecuencia de una hiperinflación, y con un grave problema de minorías étnicas. Por otro lado, en Bulgaria la larga presencia de los ex comunistas en el gobierno hasta 1997 ocasionó una terrible crisis con altos niveles de delincuencia, desempleo e inflación y con el serio peligro de una hambruna generalizada. Por estas razones, Estonia adoptó la convertibilidad en 1992, Lituania en 1994 y Bulgaria en 1997.

⁹ En una primera instancia Estonia y Bulgaria anclaron sus monedas al marco alemán y Lituania hizo lo propio con el dólar norteamericano.

países continúan esforzándose por mejorar su desempeño económico con el objetivo de, en el futuro, formar parte del Eurosistema¹⁰

En este contexto, aún cuando los bancos centrales de Estonia, Lituania y Bulgaria han perdido cierto control de la política monetaria y cambiaria, desempeñan varias funciones cruciales, pues se encargan de garantizar el funcionamiento exitoso de la caja de conversión y de crear las condiciones necesarias para facilitar el ingreso de sus países a la Unión Monetaria Europea. Es importante mencionar que la gestión que realizan los bancos centrales de estos países es realmente encomiable, pues ellos son los encargados de consolidar la metamorfosis radical del tejido financiero, industrial y comercial de estas naciones, que por fin, han superado un pasado económico caótico y están a las puertas de un futuro más prometedor: la Unión Monetaria Europea.

De otro lado, se debe mencionar que Hong Kong tiene una larga y exitosa experiencia con el régimen de convertibilidad. Esta nación adoptó la caja de conversión en 1983 y debido a las características de su economía, las funciones de la Autoridad Monetaria están orientadas a: sostener el esquema monetario vigente a través del manejo eficiente de sus reservas oficiales, mantener un sistema financiero sano y robusto, garantizar una estructura económica flexible, y a crear las condiciones necesarias que consoliden una economía abierta que funciona casi completamente bajo los preceptos del “libre mercado”.

2.3 Grupo 3: Países de la Unión Monetaria y Económica Europea (UME)

Quizás la mayor desventaja de un área monetaria es que los países miembros deben renunciar a la conducción de políticas monetarias y cambiarias independientes. En efecto, la adopción de una moneda única implica que el control de la política monetaria pasa a manos de un ente supranacional y que no existe la posibilidad de utilizar el tipo de cambio como instrumento de política macroeconómica.

La característica que define a toda unión monetaria es la de compartir una misma moneda, lo que exige que la política monetaria sea única en el conjunto del área y que exista un órgano responsable (el Banco Central Europeo) para la toma de decisiones relativas a la inyección y drenaje de liquidez.

En este contexto, los Bancos Centrales Nacionales de los países participantes en la Unión Económica y Monetaria han pasado a compartir su soberanía, pues participan conjuntamente con el Banco Central Europeo en la toma de decisiones de política monetaria.

¹⁰ Estonia y Lituania son considerados como países *adherentes*, es decir, pertenecen al grupo de naciones que han sido invitadas a formar parte de la UME a partir del 1 de mayo de 2004, una vez que haya firmado, y posteriormente ratificado, el Tratado de Adhesión. Bulgaria, por su parte, es considerado como un estado *en vías de adhesión*, ya que aún se está negociando su incorporación a la UME, posiblemente en el año 2007.

La política monetaria se realiza basada en dos principios: las decisiones se adoptan de forma centralizada y la puesta en práctica se lleva a cabo descentralizadamente.

Bajo estas circunstancias, una de las preguntas que surgen es: ¿existe un rol para los bancos centrales nacionales ahora que forman parte del sistema de banca central europea? La respuesta es sí. Efectivamente, los bancos centrales de la zona del euro, al ser una parte integral del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC), cumplen dos funciones básicas: aquellas orientadas a fortalecer y ejecutar los mandatos del Banco Central Europeo y aquellas que se cumplen dentro del ámbito local. Para comprender esta doble función se debe señalar que aún cuando ciertos países pertenecen a una unión monetaria, éstos siguen siendo estados - nación, con instituciones separadas, socios comerciales diferentes, procesos de negociación salarial propios, y características sociales, políticas y económicas distintas. Por lo tanto, si bien los bancos centrales están regidos por normas supranacionales, también deben cumplir las funciones que estén en armonía con las particularidades de cada estado - nación. Vale la pena aclarar que esta función bidimensional no genera conflictos de intereses, pues el SEBC está organizado de tal manera que las tareas locales y supranacionales no se contradicen, sino que se refuerzan mutuamente. Bajo estas consideraciones, uno de los objetivos más importantes que deben cumplir los bancos centrales nacionales es el de clarificar las implicaciones del ambiente monetario supranacional o “externo” para la política doméstica. Es evidente, entonces, que aún cuando los bancos centrales europeos han renunciado a una moneda propia, sus bancos centrales continúan realizando funciones cruciales que influyen directamente en el éxito de la Unión Monetaria.

3. Análisis comparativo

3.1 Esquemas monetarios rígidos

En primer lugar, es interesante realizar una comparación de los esquemas monetarios rígidos adoptados por los países estudiados, considerando criterios generales relacionados, principalmente, con la gestión de las autoridades monetarias.

A continuación, se muestra un cuadro que describe y analiza las principales características de las economías que adoptan la convertibilidad, dolarización o que pasan a formar parte de una unión monetaria.

Cuadro No. 1

Comparación de esquemas monetarios rígidos

Criterio	Caja de Conversión/Convertibilidad (Hong Kong, Estonia, Lituania, y Bulgaria)	Dolarización (Ecuador, Panamá, El Salvador)	Unión Monetaria (Alemania, España, Italia, Francia, Países Bajos, Portugal)
Banco Central	Si existe	Si existe (1)	Si existe
Banco Central cumple funciones especializadas (2)	Si	Si	Si
Oferta Monetaria	Política monetaria determinada por reglas para mantener la paridad.	La cantidad de dinero se determina endógenamente. No obstante, el banco central mantiene ciertos instrumentos para controlar la liquidez.	El Banco Central Europeo controla la oferta monetaria.
Política Monetaria e Instrumentos	Encaje, emisión, operaciones de mercado abierto.	Encaje, operaciones de mercado abierto, emisión moneda fraccionaria.	Se aplica la política monetaria única y no existe margen para políticas monetarias independientes.
Prestamista de última instancia	No existe en teoría, pero en la práctica se pueden crear mecanismos para enfrentar emergencias financieras.	El banco central no es prestamista de última instancia, pero puede crear fondos de estabilización para emergencias financieras	No existe en teoría, pero en la práctica se pueden crear mecanismos para enfrentar emergencias financieras.
Billetes	Domésticos emitidos por el banco central.	Circulación plena de billetes dólares provenientes del exterior.	Circulación plena del euro emitido por el Banco Central Europeo.
Monedas	El banco central emite moneda fraccionaria	Circulación plena de moneda fraccionaria de dólares americanos y de moneda local.	Circulación plena de moneda fraccionaria del Euro.
Generación de Señoreaje	Gana señoreaje de los intereses y la emisión	No, el señoreaje lo gana el FED.	No, el señoreaje lo gana el Banco Central Europeo
Tipo de Cambio	Tipo de cambio fijo respecto a la moneda de reserva determinada por la ley	Irrelevante	Irrelevante

- (1) Se debe aclarar que en el caso de la dolarización panameña existe el Banco Nacional de Panamá que si bien se parece más a un banco comercial, ejerce algunas de las funciones tradicionales de un banco central.
- (2) Por ejemplo velar por la sostenibilidad del esquema monetario en el caso de los países con convertibilidad o dolarización; o el apoyo a la gestión del Banco Central Europeo en el caso de los países de la Unión Monetaria.

FUENTE: Información recopilada de varias fuentes por la autora.

ELABORACIÓN: Autora.

La observación más importante que debe hacerse es que, independientemente del esquema monetario que adopte un país, no se puede prescindir de un banco central. La experiencia internacional es categórica en este punto y muestra que, aún bajo regímenes monetarios rígidos, todos los países conservan un banco central.

Además, es fundamental reconocer que las políticas monetaria y cambiaria deben entenderse como conceptos amplios, que van mucho más allá de la simple emisión de dinero o de la posibilidad de realizar devaluaciones. Si se toma esta observación como cierta, se debe aceptar también, que bajo ningún régimen monetario, el banco central pierde por completo el control de ambos instrumentos, pues siempre habrá alguna forma de influir, directa o indirectamente, en la liquidez de la economía y en la evolución de la competitividad.¹¹

Por otra parte, la comparación internacional muestra que bajo cualquier esquema monetario existe la posibilidad de un papel activo del Banco Central a través de la política monetaria contracíclica, anotando el hecho de que la convertibilidad, dolarización, o unión monetaria implican la renuncia solo a una de las fuentes de liquidez de la economía, la oferta de dinero (o la emisión), y que existen otras maneras de afectar la liquidez; por ejemplo y para el caso del Ecuador, los requerimientos de reservas, el reciclaje y fondo de liquidez, y eventualmente y si así se lo decide, las líneas de crédito contingentes o el control del crédito.¹²

Por lo tanto, queda claro que, con ciertas especificidades, el Banco Central del Ecuador, al igual que los bancos centrales internacionales que igualmente renunciaron a su moneda propia, conserva plenamente la facultad de realizar política monetaria y cambiaria activa bajo dolarización. Más aún, la revisión de la experiencia internacional muestra que, además de que todos los países analizados conservan su banco central, estas instituciones cumplen varias otras funciones, que debido a las particularidades de cada esquema monetario, pueden ser más especializadas y rigurosas.

3.2 Funciones de los bancos centrales

El siguiente cuadro presenta un análisis comparativo detallado de las funciones que cumplen los bancos centrales de los países estudiados.

¹¹ A través de velar por la estabilidad macroeconómica o diseñando políticas que influyan positivamente en el tipo de cambio real, por ejemplo.

¹² Stiglitz sugiere que el control del crédito es una herramienta efectiva para influir en el nivel de liquidez. Para una explicación más detallada de estos postulados ver: Joseph Stiglitz, *Crisis y reestructuración financiera: el papel de la banca central*, Cuestiones Económicas Vol. 17, Nº 2, Dirección General de Estudios Económicos, Banco Central del Ecuador, 2001.

Cuadro No. 2

Funciones de los bancos centrales

Funciones	Ecuador	El Salvador	Panamá	Estonia	Lituania	Bulgaria	Hong Kong	Países de la UME (*)
Monitoreo de los equilibrios macro (1)	SI	SI	NO	SI	SI	SI	SI	SI
Agente financiero y fiscal del Estado	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Inversión de las reservas internacionales	SI	SI	(2)	SI	SI	SI	SI	SI
Administración del sistema de pagos	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Generación y publicación de información y estadísticas económicas	SI	SI	NO	SI	SI	SI	SI	SI
Supervisión y regulación del sistema financiero (3)	SI	SI	NO	SI	SI	SI	SI	SI
Asesor de gobierno	SI	SI	NO	SI	SI	SI	SI	SI
Manejo indirecto de la política monetaria (4)	SI	SI	NO	SI	SI	SI	SI	SI
Manejo indirecto de la política cambiaria (5)	SI	SI	NO	SI	SI	SI	SI	SI

(*) Alemania, España, Francia, Italia, Países Bajos, Portugal

(1) Aunque en ciertos casos esta función no se menciona explícitamente, se puede deducir por los objetivos y demás tareas que cumple la institución.

(2) De acuerdo a la definición del FMI, Panamá no tiene reservas internacionales centralizadas tal y como convencionalmente se conoce. Este rubro incluye: reservas en el FMI, Derechos Especiales de Giros, Depósitos en el extranjero monedas extranjeras del BNP.

(3) Las formas en las que un banco central puede comprometerse con la regulación y supervisión del sistema financiero pueden ser variadas. En numerosos países el banco central ejerce esta tarea directamente, en otros la supervisión puede estar asegurada a un organismo independiente o compartida por el banco central con otras entidades. Con la finalidad de facilitar la comparación, lo relevante no es saber las modalidades específicas a través de las cuales el banco central de cada país supervisa y regula el sistema financiero, sino si dicha institución cumple esta función o no.

(4) y (5) Se han incluido estos dos ítems para demostrar que, aún cuando la teoría sugiere que bajo esquemas monetarios rígidos los bancos centrales pierden por completo el control de la política monetaria y cambiaria, en la práctica, todas las autoridades monetarias reconocen que todavía tienen márgenes de acción indirectos para gestionar ambas políticas. Por supuesto, las consideraciones sobre lo que implica gestionar estas políticas varían dependiendo de las particularidades de cada país, pero se puede afirmar que la percepción generalizada de los bancos centrales es que aún pueden manejar indirectamente tanto la política monetaria como la cambiaria.

FUENTE: Información recopilada de varias fuentes por la autora.

ELABORACIÓN: Autora.

Después de analizar el cuadro 2, queda claro que existen muchos paralelos interesantes entre el Banco Central del Ecuador y las autoridades monetarias de los países que se consideran en la presente investigación.

En primer lugar, el Banco Central del Ecuador así como los demás bancos centrales estudiados, perdió importantes instrumentos de política monetaria y cambiaria debido a la adopción de un esquema monetario rígido. Para todas estas instituciones la pérdida de estos poderes tiene varias consecuencias y, tal vez, la más importante es que una vez mutilados dos elementos antes cruciales para la gestión del banco central, se abre la oportunidad de revalorizar y redefinir las otras tareas tradicionales de estas organizaciones.

La dolarización, convertibilidad y unión monetaria, al ser regímenes que aseguran cierta credibilidad, tienen la gran ventaja de crear un ambiente propicio para el establecimiento de reformas positivas para la economía. Una de las reformas más importantes es, indiscutiblemente, la que tiene que ver con el fortalecimiento del marco institucional. En efecto, los esquemas monetarios rígidos, por sus características particulares, permiten reconocer la importancia de las funciones que cumplen los bancos centrales como artífices de la estabilidad y crecimiento. Más aún, a la luz de la institucionalidad internacional, se puede decir que la pérdida parcial del control de la política monetaria y cambiaria no le resta funciones a los bancos centrales, sino más bien, las redefine y fortalece.

Dado que los esquemas monetarios rígidos no son una panacea que resuelve todos los problemas de un país y que existen imperfecciones de los mercados, es indispensable que exista una institución que se encargue de corregir estas fallas y de velar por la estabilidad de la economía.

Sin duda alguna, la revisión de la experiencia internacional demuestra que la política monetaria y cambiaria son sólo algunas de muchas otras tareas que realizan los bancos centrales alrededor del mundo. El desarrollo de los países y el fortalecimiento del esquema monetario vigente demandan del cumplimiento de una serie de tareas especializadas que se relacionan con la política contracíclica, la independencia institucional, la estabilidad de precios y del sistema financiero, la información, y la promoción del bienestar de la población a través de un crecimiento equitativo, sustentable y democrático.

De hecho, y para citar un ejemplo, cuando un banco central pierde el control sobre la política monetaria y cambiaria, el público no se dará cuenta de esto en el corto plazo. No obstante, si el sistema de pagos no funciona de manera eficiente, o la regulación del sistema financiero falla, el público lo notará inmediatamente.

Por otro lado, hay que insistir en que, con ciertas especificidades, el Banco Central del Ecuador, al igual que los bancos centrales latinoamericanos y europeos que igualmente renunciaron a su moneda propia, conserva la facultad de realizar política moneta-

ria activa bajo dolarización. En efecto, los riesgos de que los choques externos tengan un efecto pro cíclico podría llevar a acentuar etapas en las que exista escasez de circulante y consecuentemente a profundizar la crisis económica. En este sentido existen varios mecanismos de acción inmediata sobre los cuales el Banco Central tiene control directo e indirecto como son: el reciclaje de la liquidez, el encaje, los fondos de estabilización, el sistema de pagos y el crédito.

El análisis comparativo de las funciones de los bancos centrales estudiados pone en claro que absolutamente todas estas instituciones si bien han perdido la posibilidad de emitir circulante propio, pueden influir positivamente bajo diversas ópticas en el quehacer económico del país.

En resumen, la experiencia internacional permite concluir que después de que un banco central pierde la capacidad de usar la política monetaria y cambiaria de manera discrecional, éste debe renovarse de tal forma que se ajuste a las nuevas condiciones de la economía sin perder su identidad como institución. Si bien, las autoridades monetarias de los países analizados han perdido cierto poder sobre algunos instrumentos tradicionales, eso no implica que no puedan cumplir de manera eficiente sus otras tareas.

3.3 El “tamaño” de los bancos centrales

Muchas veces existe la preocupación de que las instituciones públicas son muy “grandes” y consumen, por lo tanto, demasiados recursos y se vuelven ineficientes.

En la práctica, es muy difícil determinar el “tamaño” de una institución; y aún cuando se lo hiciera, resulta complicado emitir un criterio sobre si esa institución es demasiado “grande” o “pequeña”.

Con la finalidad de resolver este problema, se ha calculado un indicador que mide de alguna manera el “tamaño” de un banco central. Este indicador divide el número de funcionarios de la institución entre la población del país y permite determinar el número de empleados por habitante. Dado que el valor del indicador por habitante es muy pequeño, y con la finalidad de facilitar la comparación, se consideró adecuado calcular el número de funcionarios de la institución por cada 10.000 habitantes.¹³

¹³ Es importante aclarar que el indicador por sí sólo no aporta mucha información; es la posibilidad de comparar los valores obtenidos para los diferentes países lo que permite evaluar la situación individual y emitir juicios críticos sobre el tamaño relativo de los bancos centrales.

Cuadro No. 3

Indicadores del “tamaño” de un banco central

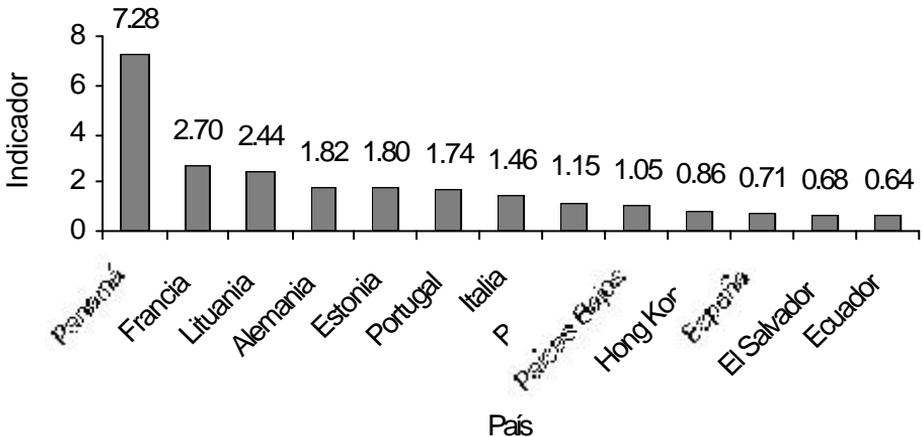
Banco Central	Número de funcionarios	Población	Funcionarios por cada 10.000 habitantes
Panamá	2,270	3,116,277	7.28
Francia	15,837	58,749,000	2.70
Lituania	853	3,496,000	2.44
Alemania	15,028	82,398,326	1.82
Estonia	244	1,358,500	1.80
Portugal	1,794	10,335,600	1.74
Italia	8,466	57,998,353	1.46
Bulgaria	912	7,932,984	1.15
Países Bajos	1,713	16,239,643	1.05
Hong Kong	583	6,816,000	0.86
España	2,905	40,847,371	0.71
El Salvador	444	6,517,800	0.68
Ecuador	784	12,156,608	0.64

FUENTE: Los datos para la elaboración de este cuadro fueron proporcionados por cada banco central de acuerdo a las estimaciones más recientes de las propias instituciones y de las oficinas de estadísticas nacionales.

ELABORACIÓN: Autora.

Gráfico No. 1

Número de funcionarios del banco central por cada 10.000 habitantes



FUENTE: Cuadro No. 3.

ELABORACIÓN: Autora.

Al analizar tanto el cuadro como el gráfico, la principal observación que debe hacerse es que, en comparación con otros bancos centrales que operan bajo condiciones similares, el Banco Central del Ecuador es el más pequeño. Esta institución, junto con los bancos centrales de España y El Salvador son los bancos centrales con menor número de funcionarios por cada 10.000 habitantes.

Es interesante mencionar que el Banco Central del Ecuador, antes de la reducción de personal de febrero de 2004, contaba con aproximadamente 1000 empleados, y tenía 0.82 funcionarios por cada 10.000 habitantes; es decir, se ubicaba entre las tres autoridades monetarias más pequeñas de la muestra analizada. En la actualidad, el Banco Central del Ecuador con sus 784 funcionarios es la institución más pequeña de los 13 países, que por diversas razones, han perdido el control de la política monetaria y cambiaria.

No debe sorprender que el Banco Nacional de Panamá sea el más grande, pues, como ya se mencionó, opera más como un banco comercial, y por lo tanto, requiere de un mayor número de funcionarios.

Sí llama la atención el tamaño del Banco de Lituania, puesto se trata de un país muy pequeño, y su autoridad monetaria llega a ser incluso más grande que el Bundesbank. Bulgaria, tiene un número de funcionarios bastante parecido al de Lituania, pero su población es el doble que la de este país.

Por otra parte, se observa que el Banco de Francia es el banco central más grande de la muestra analizada¹⁴; lo que puede explicarse por la elevada población del país.

El cuadro muestra, también que, a pesar de que Alemania es el país con la población más elevada y de que el Bundesbank registra el mayor número de funcionarios, la institución tiene un tamaño proporcional si se la compara con el resto de países. Es interesante notar que, Estonia, a pesar de que tiene una población y número de funcionarios bastante menor, registra un indicador bastante similar al de Alemania.

En general, se puede decir que los indicadores de todos los países¹⁵ fluctúan dentro de un rango muy estrecho, es decir, los bancos centrales tienen, aproximadamente, de uno a tres funcionarios por cada 10.000 habitantes. Esta situación muestra que el tamaño de los bancos centrales que operan bajo regímenes monetarios rígidos es razonable y no muy disperso. Además, dado que los indicadores son bastante parecidos en la mayoría de países, se puede deducir que el tamaño de los bancos centrales analizados se encuentra en “armonía” a nivel internacional.

Las observaciones expuestas anteriormente son importantes por dos razones:

¹⁴ Sin considerar a Panamá.

¹⁵ Con la excepción de Panamá.

- 1) Porque invalidan el argumento de que cuando un banco central pierde la capacidad de emitir dinero se vuelve excesivamente grande y debería desaparecer. Dado que además de la ejecución de la política monetaria y cambiaria, estas instituciones tienen muchas otras funciones que cumplir, es indispensable que cuenten con el número suficiente de funcionarios que le permitan cumplir de manera eficiente dichas tareas.
- 2) Porque muestran la necesidad de reflexionar sobre la relación que existe entre la orientación de la gestión de un banco central y su número de funcionarios. En efecto, una institución que tiene un enfoque tridimensional (banco comercial, gubernamental y de fomento) como el Banco Nacional de Panamá, requiere de un mayor número de funcionarios para cumplir exitosamente con sus tareas. Por otro lado, un banco central que realice un menor número de funciones, debe contar con un *staff* más reducido. Estas consideraciones muestran que para el caso ecuatoriano están abiertas ambas posibilidades. El reto es, por lo tanto, decidir qué tipo de banco central quieren los ecuatorianos y encaminar las reformas hacia ese fin. En cualquier caso, es fundamental dejar en claro que el Banco Central del Ecuador, se adapta a los criterios que impone el entorno internacional en la materia y debería, por lo tanto, fortalecer su institucionalidad.

3.4 La independencia y autonomía

La creciente literatura económica sobre el tema de la independencia y la propia experiencia práctica coinciden en señalar que la existencia de un banco central dotado de suficiente independencia y autonomía es el camino más seguro a la estabilidad.

El logro de la estabilidad de precios requiere la aplicación de políticas que demuestren una gran capacidad de resistencia frente a los intereses sectoriales o frente a las corrientes de opinión que no siempre tienen en cuenta las repercusiones a mediano y largo plazo de ciertas decisiones económicas. Tiene, en consecuencia, fundamento encargar la gestión de la política económica a una institución que no esté directamente expuesta a las presiones de los ciclos políticos y que goce de un amplio margen de autonomía para el cumplimiento de su cometido.

Un factor que debe configurar la independencia del banco central es su autonomía funcional, es decir, su plena capacidad de utilizar los instrumentos apropiados para la gestión económica sin depender de la autorización del gobierno.

La independencia conlleva también ciertos requisitos en el terreno de la configuración legal del banco central y de sus órganos rectores. Los estatutos del

banco central deben gozar de un elevado rango legal que afiance la continuidad de sus rasgos fundamentales; los procedimientos que regulan la elección y renovación de los miembros de los órganos rectores deben asegurar una duración suficiente de su mandato y su independencia de criterio; y, su objetivo principal debe estar expresamente definido en el marco legal y en su estatuto.

Por otra parte, los mecanismos de rendición de cuentas (accountability) facilitan el control de las actividades de políticas y operaciones banco central. Este tipo de control proporciona los incentivos adecuados para que el banco central implemente las políticas necesarias para alcanzar sus objetivos. Dado que la transparencia y la rendición de cuentas protegen también al banco central de cualquier intervención del gobierno, es importante que la institución se reporte de forma regular a la función legislativa y al público en general.

Un estudio realizado por el FMI¹⁶ señala que la independencia de los bancos centrales puede ser caracterizada de acuerdo a dos criterios: legal y constitucional. Por una parte, la independencia legal es aquella garantizada en las diferentes leyes que rigen el funcionamiento del banco central en un país. Por otra parte, la independencia constitucional es aquella que queda explícitamente definida en la Constitución Política de la nación.

Es importante señalar que el establecer explícitamente la independencia del banco central en la Constitución tiene el efecto de “amarrar las manos” de los poderes legislativos y ejecutivo, que en cualquier caso requerirán de un amplio apoyo político para modificar la Constitución. Estos resultados tienen importantes implicaciones de política, especialmente para países con un marco jurídico e institucional débil, o con objetivos de política cambiantes y un frágil consenso político.

Bajo estas consideraciones resulta interesante analizar la independencia de los bancos centrales de los distintos países. Concretamente, se definirá si su independencia está consagrada en la Constitución, en otras leyes, o en ambas. Esta comparación permitirá determinar, de alguna forma, el grado de independencia de la cual gozan las instituciones de los países que operan en el marco de esquemas monetarios rígidos.¹⁷

¹⁶ Eva Gutierrez, *Inflation performance and constitutional central bank independence: evidence from Latin America and the Caribbean*, IMF Working Paper, Marzo 2003.

¹⁷ Es importante aclarar que éste es solo uno de los criterios para evaluar la independencia de los bancos centrales. En la práctica existen muchos otros métodos a través de los cuales se puede determinar el grado de independencia del que gozan los bancos centrales.

Cuadro No. 4

Independencia y autonomía institucional

Criterio	Independencia consagrada explícitamente (*) en la Constitución Política	Independencia consagrada explícitamente (*) en las leyes
Ecuador	SI	SI
El Salvador	NO	SI
Panamá	NO	SI
Estonia	NO	SI
Lituania	NO	SI
Bulgaria	NO	SI
Hong Kong	NO	NO

(*) El término “explícitamente” se refiere a que tanto la Constitución como las leyes deben especificar claramente que el banco central es una institución autónoma y/o independiente. Es importante aclarar que también existen formas implícitas de reconocer la autonomía e independencia de la autoridad monetaria; por ejemplo, artículos legales que señalen un objetivo específico y claro o la prohibición de otorgar financiamiento de manera directa o indirecta al gobierno y a instituciones o empresas públicas.

FUENTE: Constituciones políticas y leyes de los bancos centrales de cada país.

ELABORACIÓN: Autora.

La información presentada en el cuadro anterior muestra que, en comparación con otras autoridades monetarias de países que tienen esquemas monetarios rígidos, el Banco Central del Ecuador es el único que goza de independencia constitucional. Este tipo de independencia, de acuerdo a los criterios del estudio del FMI, es muy fuerte debido a que es muy difícil de derogar y, además, sería el resultado de amplios consensos políticos.

No obstante, se debe aclarar que la autonomía e independencia que la Constitución y las leyes del país le garantizan al banco central son un requisito necesario pero no suficiente para que la institución ejerza sus funciones sin la presión o influencia de grupos de poder. No son un requisito suficiente porque dicha autonomía consagrada en las leyes solo resguarda el derecho de las autoridades del Banco Central a tomar las decisiones que estimen conveniente dentro de su campo de acción que es la política monetaria o crediticia; es necesario, por tanto, asegurar que estas autoridades tengan los incentivos necesarios para que las decisiones tomadas estén encaminadas al bienestar colectivo y no de grupos particulares.

Con respecto a la experiencia de Panamá, se debe notar que aún cuando el Banco Nacional de Panamá no es un banco central propiamente dicho, reconoce en su ley orgánica la importancia de ser independiente y autónomo en la realización de sus funciones.

Por otra parte, es interesante analizar la situación de los países que tienen un régimen de convertibilidad. El caso de Hong Kong es muy particular, pues esta nación no cuenta ni siquiera con una ley propia que regule sus funciones y mucho menos con un dictamen que garantice su independencia y autonomía. La situación de Estonia, Lituania y Bulgaria es distinta, ya que si bien la independencia o autonomía de sus bancos centrales no está consagrada en la Constitución, sí se menciona en las actas legales de las instituciones. Lo anterior, permite concluir que de los países que operan con convertibilidad, Hong Kong es el que tiene un marco legal más pobre en lo que se refiere a las características y funciones de su autoridad monetaria.

Intencionalmente se han excluido del análisis comparativo anterior a los bancos centrales europeos, pues se considera que la independencia de ellos debe analizarse desde otra perspectiva.

Con la creación del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC), la independencia de los bancos centrales europeos se sustenta básicamente en normativas supranacionales como el Tratado de la Unión Europea (TUE). De acuerdo a este reglamento, se considera que los gobernadores de los Bancos Centrales Nacionales (BCNs) presentes en el Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo (organismo encargado de la toma de decisiones) no representan a sus respectivas instituciones.¹⁸

Por lo tanto, la independencia de cada institución viene, pues, garantizada por el Tratado, los estatutos internos y los gobernadores de los BCNs, quienes cuando toman decisiones en el seno del Banco Central Europeo, ni tan siquiera están sometidos al mandato de su propio banco central, al que no representan. En consecuencia, y bajo estas circunstancias, los banqueros centrales no transmitirían las preferencias de sus gobiernos que los han nombrado o propuesto, o de los consejos de sus respectivos bancos centrales.

Más aún, en el artículo 108 del Tratado de la Unión Europea, que establece la independencia de los miembros del gobierno del Banco Central Europeo, se sostiene que en el ejercicio de las facultades y en el desempeño de las funciones y obligaciones que les asignan el presente Tratado y los estatutos del SEBC, ni el Banco Central Europeo, ni los Bancos Centrales Nacionales, ni ninguno de los miembros de sus órganos rectores, podrán solicitar o aceptar instrucciones de las instituciones y organismos comunitarios, ni de los gobiernos de los estados miembros, ni de ningún otro órgano. Las instituciones y organismos comunitarios, así como los gobiernos de los estados miembros, se comprometen a respetar este principio y a no tratar de influir en los miembros de los órganos rectores del Banco Central Europeo y de los Bancos Centrales Nacionales en el ejercicio de sus funciones.

¹⁸ Eugenio Domingo Solans (miembro del Comité Ejecutivo del Banco Central Europeo) dice que: "Las decisiones se toman en Frankfurt, en el Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo, del cual forman parte los gobernadores de los BCNs, a pesar de que no los representan."

Desde esta perspectiva, con el requisito de independencia que establece el TUE, que evita las presiones de los gobiernos, y el objetivo de estabilidad de precios que ata las manos de los banqueros centrales cualesquiera que sean sus preferencias, éstos tomarán decisiones sobre política monetaria con un grado de conservadurismo que garantiza la estabilidad de precios.

Las experiencias de los países analizados permiten concluir que, bajo las condiciones que imponen los esquemas monetarios rígidos o las uniones monetarias, es indispensable que el banco central goce de independencia y autonomía para realizar sus funciones. Por una parte, es evidente que regímenes monetarios como la dolarización o convertibilidad, para su mejor desempeño, requieren de un banco central más especializado e independiente; sobre todo considerando que ciclo económico y su tendencia responden a determinantes más rígidos. Por otro lado, para que las economías europeas puedan gozar de los beneficios que promete la unión monetaria, es necesario que tanto el Banco Central Europeo como los BCNs gocen de un alto grado de independencia para ejercer las funciones que garanticen la estabilidad de precios y, a través de ella, la prosperidad de la economía y de la población.

Sin duda, la importancia de la independencia de un banco central radica en que ésta no cambia ni la estructura técnico - administrativa ni las funciones principales de un banco central convencional; sino que modifica algo más importante: la visión que la sociedad civil debe tener respecto de las responsabilidades de los funcionarios públicos y su compromiso con la promoción del bienestar de la población.

Finalmente, es importante señalar que la profundización de la independencia de cualquier banco central se puede lograr fortaleciendo tres elementos básicos: credibilidad¹⁹, transparencia y representatividad.²⁰ Es importante recalcar que estos factores tienen que ver más con una actitud de los individuos²¹ que con un determinado marco legal. En efecto, tanto la sociedad civil como los funcionarios públicos son responsables de velar por el cumplimiento de estos principios y de ejecutarlos en la cotidianidad a través de una rendición de cuentas de las instituciones y de una supervisión social por parte del público.

¹⁹ Blinder (1999) insiste en que la credibilidad de los bancos centrales depende más de la historia de los bancos centrales en la lucha contra la inflación que del grado de independencia del banco central. Para explicaciones más detalladas revisar Alan Blinder, *Central bank credibility: why do we care? How do we build it?*, National Bureau of Economic Research NBER, Working Paper 7161, Cambridge, Massachusetts, junio 1999.

²⁰ Muchos bancos centrales son independientes, pero se debe diferenciar entre independencia y representatividad. Se puede ser independiente y representar los intereses del sistema financiero o ser independiente y representar efectivamente los intereses de toda la nación.

²¹ Esta actitud dependerá a su vez de elementos como el nivel educación formal, los valores éticos, la inteligencia emocional, y otras características de tipo social y cultural.

4. Conclusiones

- La adopción de esquemas monetarios rígidos como la dolarización, convertibilidad o unión monetaria tienen dos efectos en las funciones que cumplen los bancos centrales:
 - o la pérdida parcial del control sobre la política monetaria y cambiaria,
 - o la posibilidad de fortalecer y redefinir otras tareas fundamentales para la estabilización macroeconómica así como para la promoción del crecimiento en el largo plazo.

Es importante recalcar que ambos elementos son positivos, en tanto contribuyen a cambiar percepciones equivocadas sobre el rol que debe desempeñar un banco central en la economía. Si antes se creía que esta institución era un simple ente emisor, ahora, se lo reconoce como el elemento catalizador, que a través de su autonomía técnica, vigila y promueve la coherencia de la gestión macroeconómica y financiera para coadyuvar al desarrollo económico del país.

- Aún cuando la teoría sugiere que bajo esquemas monetarios rígidos los bancos centrales pierden por completo el control de la política monetaria y cambiaria; en la práctica, todas las autoridades monetarias reconocen que todavía tienen márgenes de acción indirectos para gestionar ambas políticas. Por una parte, la posibilidad de que ocurran crisis monetarias y financieras y la existencia de varias imperfecciones en los mercados, muestran que existe un gran espacio para el ejercicio de la política monetaria, a través, principalmente, del control de la liquidez. Por otro lado, el banco central todavía tiene la posibilidad de influir en la competitividad, ya no mediante devaluaciones sino monitoreando la evolución del tipo de cambio real.
- Analizar las funciones del Banco Central del Ecuador en dolarización a la luz de las experiencias internacionales es importante, pues permite corroborar que ningún régimen cambiario puede prescindir de un banco central.
- El análisis comparativo permite establecer que, a pesar de las particularidades históricas, económicas y culturales de cada país, existen muchas similitudes en los objetivos, funciones y operación de los bancos centrales.

El análisis comparativo internacional permite formular las siguientes conclusiones:

- Con respecto a las funciones que cumplen los bancos centrales que pierden el control sobre la política monetaria y cambiaria, se debe señalar que éstas son muy variadas y tienen una importancia crucial en el desempeño económico eficiente, pues están estrechamente vinculadas a la estabilidad macroeconómica y al funcionamiento eficiente del sistema financiero. Para el caso ecuatoriano, si bien la

dolarización por si sola implica que la autoridad monetaria no puede llevar a cabo políticas monetarias (a través de instrumentos directos o indirectos, en precios o cantidades); se ha explicado que la autoridad monetaria no pierde la capacidad de influir sobre la estabilidad macroeconómica a través de la utilización de otros instrumentos de política; por medio de las recomendaciones de política económica que haga a otras instancias de la función pública; y, a través de la información que presenta a la sociedad respecto al manejo macroeconómico y sus análisis respectivos. Por ello, es igual de importante ahora como lo era antes de la dolarización, que las funciones del Banco Central se realicen bajo el mayor grado de independencia respecto a las presiones de grupos de poder en la sociedad ecuatoriana, para que la utilización de los instrumentos de política y las recomendaciones y análisis que se realicen tengan como principal fundamento el bienestar de la sociedad.

- Con respecto al tamaño de los bancos centrales, queda demostrado que el Banco Central del Ecuador no tiene un tamaño excesivo si se lo compara con otros bancos centrales que operan bajo condiciones similares. Es más, el Banco Central del Ecuador es la institución más pequeña de la muestra analizada.
- En lo que se refiere a la independencia y autonomía de las instituciones, la reflexión más importante es que éstos son factores esenciales que determinan el éxito o fracaso de la gestión de un banco central. Todos los países estudiados reconocen y garantizan, por diferentes vías, la independencia de la autoridad monetaria. La mayoría de países garantizan la independencia del banco central en diversas leyes que rigen su gestión. Los países europeos, por su parte, avalan dicha independencia en sus leyes nacionales y también a través de normativas supranacionales. El Ecuador es el único país que consagra la independencia y autonomía de su banco central, además de en las leyes, en la Constitución Política de la República. No obstante, se debe aclarar que la decisión de “conceder” independencia a la autoridad monetaria no revela, como parecería, únicamente una decisión de naturaleza técnica; tiene, además, un claro trasfondo político - social, en el que los consensos deberían tender a encontrar “objetivos nacionales” que se expresarían afirmando que la función de utilidad de quienes actúan en política activa, debería tratar de conciliar objetivos intertemporales y multigeneracionales. Estas aseveraciones se fundamentan con la experiencia de Hong Kong, cuya autoridad monetaria no goza de independencia y autonomía legales ni constitucionales, pero sí prácticas, fruto de un consenso político - social que la reconoce como una institución clave en el desarrollo de una economía de mercado.

5. Recomendaciones

- Se debe aclarar que la lucha contra la inflación no debe ser, necesariamente, el único objetivo del Banco Central. Bajo dolarización se puede plantear una misión aún más amplia: crecimiento económico y empleo. Es particularmente importante para las

economías con niveles de desarrollo como el del Ecuador que los aspectos relativos al crecimiento tengan una mayor importancia, así como el desarrollo institucional, de suerte que la existencia de una fuerte institucionalidad del banco central pueda configurar la nueva política económica.

- El Banco Central del Ecuador debe ser cuidadoso en la determinación de sus objetivos y en la importancia que le da a cada uno de ellos. Para Stiglitz²², la implacable lucha de los bancos centrales por la estabilidad de precios podría frenar el crecimiento económico y fomentar el desempleo. No obstante, los bancos centrales toman decisiones que afectan las tasas de crecimiento económico y desempleo, aspectos cruciales para cualquier sociedad. Dado que en la economía siempre hay “dilemas”, los bancos centrales deben considerar que estas decisiones solo pueden ser tomadas e implementadas como parte de un proceso político.
- Es importante que el país aproveche las oportunidades que le brinda la dolarización para mejorar y complementar su gestión en lo que se refiere a una serie de temas importantes: política contracíclica, estabilidad financiera, crecimiento y desarrollo del sistema financiero.

En términos de la política contracíclica hay un especial papel que el Banco Central puede jugar al ser una institución independiente; y es el de trabajar en este ejercicio desde una perspectiva amplia juntando asuntos de política monetaria y fiscal y en lo internacional, estudiando los impactos económicos de choques positivos negativos.

Los temas de estabilidad financiera y el crédito son básicos por si solos para el crecimiento. Existen varias maneras en las que el Banco Central puede afectar la oferta de crédito, a través de mecanismos de regulación, pero en el largo plazo el mecanismo más efectivo es la creación de nuevas instituciones de crédito²³. El Banco Central del Ecuador podría, entonces, detectar e identificar la existencia de sectores que no acceden al crédito. Dado que los mercados no crean automáticamente las instituciones de crédito que se requieren, aquí existe una tarea muy importante para la institución.

El Banco Central del Ecuador podría jugar un rol crucial en la reestructuración tanto del sector financiero como del sector corporativo y, aún cuando no sea el supervisor del sistema financiero, debería ayudar a concebir el sistema regulatorio más apropiado. Además, dado que es responsable del esquema y financiamiento

²² Joseph Stiglitz, Central banks ruthless pursuit of price stability holds back economic growth and boosts unemployment, *The Guardian*, miércoles 11 de junio de 2003.

²³ Para una explicación más detallada de estos postulados revisar: Joseph Stiglitz, *Crisis y reestructuración financiera: el papel de la banca central*, Cuestiones Económicas Vol. 17, N° 2, Dirección General de Estudios Económicos, Banco Central del Ecuador, 2001.

global del sistema de crédito; debería contribuir al debate económico y social en el país como una institución independiente.

- Un elemento importante para la estabilidad y el crecimiento es el que tiene que ver con la función de prestamista de última instancia. La experiencia europea demuestra que inclusive los países que no tienen moneda propia disponen de un prestamista de última instancia eficiente y que no genere riesgo moral. Con esta consideración y con el fin de reducir la liquidez inactiva de la banca nacional e incrementar la intermediación financiera, el Banco Central del Ecuador debe fortalecer un sistema de prestamista de última instancia estructurado bajo un esquema de líneas de defensa como son la liquidez propia de las instituciones financieras, el reciclaje de la liquidez, el sistema de pagos interbancario, el Fondo de Liquidez, el encaje y finalmente, una línea de crédito contingente a través de un organismo internacional.
- El Banco Central del Ecuador debe reconocer que, en un esquema dolarizado, la independencia y credibilidad son factores decisivos en la gestión exitosa de la institución. Ambos elementos no son atributos divinos, sino condiciones que deben ganarse día a día. La autoridad monetaria, por lo tanto, debe ser muy transparente en sus cuentas, informar permanentemente a la sociedad sobre lo que está haciendo y contribuir a la creación de un consenso nacional.
- Si, como lo sugiere la Economía Institucional, la riqueza y posibilidades desarrollo de un país no dependen tanto de la dotación de recursos materiales, sino más bien de la calidad de sus instituciones y políticas públicas, es fundamental que en el Ecuador se empiece a reflexionar sobre la posibilidad de que la clave para alcanzar el desarrollo económico no está en la manipulación de variables macroeconómicas, sino en la paciente reelaboración de las instituciones que rigen el comportamiento y las relaciones entre individuos en su actividad cotidiana, en el interior de las empresas y en el seno del aparato del Estado. Por supuesto, el análisis de las instituciones y el desempeño económico es un tema que abre una serie de retos teóricos y prácticos para la comunidad académica internacional y deberá, necesariamente, ser investigado a mayor profundidad.

Bibliografía

- Albornoz Guarderas, Vicente, *Las experiencias de convertibilidad cambiaria de Ecuador, Argentina, Bulgaria, Estonia y Lituania*, Temas de Economía y Política, CORDES, 2000.
- Ayala Espino, José, *Instituciones y economía: una introducción al neoinstitucionalismo económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.
- Bacaria, Jordi, *Elementos Normativos de la toma de decisiones en un Sistema Federal de Bancos Centrales: Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) vs. Sistema de la Reserva Federal (FED)*, Institut Universitari d'Estudis Europeus, Programa de Investigación del IUEE y MECP.
- Bakker, Age F. P., Roovers, Marc, *Estrategias para la introducción del euro en la perspectiva de los países miembros de la comunidad europea*, Cuestiones Económicas Vol. 17 N °2 ,Dirección General de Estudios Económicos, Banco Central del Ecuador, segundo cuatrimestre 2001.
- Banco Central del Ecuador, *La misión y visión institucional del Banco Central del Ecuador*, Apuntes de Economía N° 15, Dirección General de Estudios, mayo de 2001.
- Banco Central Europeo, *El Banco Central Europeo*, Frankfurt, 2001.
- Banco Central Europeo, *El Papel de los bancos centrales en la supervisión prudencial*, Frankfurt, 2001.
- Banco Central Europeo, *La política monetaria única en la zona del euro*, Frankfurt, abril 2002.
- Banco de Francia, *Organización y funciones de algunos grandes bancos centrales*, Boletín del CEMLA septiembre –octubre 1992.
- Bendesky, L. (Compilador), *El papel de la banca central en la actualidad*, CEMLA, México D.F., 1993.
- Berg, Andrew, Borensztein, Eduardo, *Los pros y contras de la dolarización total*, Cuestiones Económicas Vol. 17, N° 1, Dirección General de Estudios Económicos, Banco Central del Ecuador, 2001.
- Blinder, Alan, *Central banking in theory and practice*, The Cambridge MIT Press, 1998.

- Blinder, Alan, *Central bank credibility: why do we care? How do we build it?*; National Bureau of Economic Research NBER, Working Paper 7161, Cambridge, Massachusetts, Junio 1999.
- Canavese, Alfredo, *La convertibilidad en Argentina: Funcionamiento de una caja de conversión anclada al dólar*, Cuestiones Económicas Vol. 18 N°2, Dirección General de Estudios Económicos, Banco Central del Ecuador, segundo cuatrimestre 2002.
- Cohen, Benjamín, Bakker, Age, Uribe, Martín, Vernego, Matías, Stiglitz, Joseph, *El papel de la banca central bajo dolarización*, Cuestiones Económicas Vol. 17, N°2, Dirección General de Estudios Económicos, Banco Central del Ecuador, 2001.
- Da Ros, Giuseppina, *El euro: ¿culminación o inicio de un proceso de integración supranacional?*, Cuestiones Económicas Vol. 19, N° 1, Dirección General de Estudios Económicos, Banco Central del Ecuador, Primer cuatrimestre 2003.
- Davidson, Paul, *Dolarización, las funciones de un banco central y la economía ecuatoriana*, Cuestiones Económicas Vol. 18, N° 3, Dirección General de Estudios Económicos, Banco Central del Ecuador, 2002.
- Duncan, Roberto, *Exploring the implications of official dollarization on macroeconomic volatility*, Documento de Trabajo N°200, Gerencia de Investigación Económica, Banco Central de Chile, 2003.
- Guitierrez Eva, *Inflation Performance and Constitutional Central Bank Independence: Evidence From Latin America and the Caribbean*, IMF Working Paper, Marzo 2003.
- Hidalgo, Francisco, Naranjo, Marco, *Funciones del Banco Central de Ecuador en dolarización oficial de la economía*, Cuestiones Económicas Vol. 18, N° 3, Dirección General de Estudios Económicos, Banco Central del Ecuador, 2002.
- Méndez Quesada, Eduardo, *Cajas de conversión: características, principios operativos e implicaciones de política*, documento de trabajo del Banco Central de Costa Rica, departamento de investigaciones económicas, diciembre 1997.
- Montiel, Peter, *Ecuador: Una estrategia de crecimiento para una economía dolarizada*, Cuestiones Económicas Vol. 18, N° 3, Dirección General de Estudios Económicos, Banco Central del Ecuador, 2002.
- Naranjo, Marco, *La dolarización de la economía del Ecuador: tres años después*, Cuestiones Económicas Vol. 19 N° 1, Dirección General de Estudios Económicos, Banco Central del Ecuador, Primer cuatrimestre 2003.

North, Douglas, *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

Olson, M., *Big bills left on the sidewalk: why some nations are rich, and others poor*, en *Journal of Economics Perspective*, vol. 10, núm. 2, 1996.

Onlledo, Lantero Fernando, *La independencia de los bancos centrales de la Unión Europea: Requisitos Legales*, III Reunión de Asesores Legales de Banca Central, México D. F., agosto 1998.

Pollard, Patricia, *Una mirada al interior de dos bancos centrales: el Banco Central Europeo y el Sistema Federal de Reserva*, Boletín CEMLA julio – septiembre 2003.

Regalado, Diego y Grijalva, Francisco, *La autonomía del Banco Central en el Ecuador*, Ponencia presentada en la III Reunión de Asesores Legales de Banca Central, del 26 al 28 de agosto de 1998, CEMLA, México, D.F., México.

Sáiz Álvarez José Manuel, *Euro y regímenes monetarios en Europa: reflexiones para América Latina*, Instituto de Estudios Europeos, Pontificia Universidad Católica del Perú, Serie Ensayos N° 3, Lima, enero 2001.

Samaniego, Ponce José, *El Banco Central del Ecuador y su autonomía*, Cuestiones Económicas N° 34 Dirección General de Estudios Económicos, Banco Central del Ecuador, abril 1998.

Shu-ki, Tsang, *The Governance of the Hong Kong Monetary Authority: Comments on Some Topics*, Department of Economics, Hong Kong Baptist University, May 26, 2003.

Stein ,Ernesto, Talvi, Ernesto, Panizza, Ugo Márquez, Gustavo, *Evaluando la dolarización: una aplicación a países de América Central y del Caribe*, Documento preparado para el Seminario Opciones Cambiarias para la Región, Banco Interamericano de Desarrollo, Panamá, Julio 23-24, 1999.

Sterlepper, Jürgen, *El papel de un banco central sin responsabilidades de política monetaria*, Cuestiones Económicas Vol. 19, N° 2, Dirección General de Estudios Económicos, Banco Central del Ecuador, Segundo cuatrimestre 2003.

Stiglitz Joseph, *Central banks ruthless pursuit of price stability holds back economic growth and boosts unemployment*, *The Guardian*, miércoles 11 de junio de 2003.

_____, *Crisis y reestructuración financiera: el papel de la banca central*, Cuestiones Económicas Vol. 17, N° 2, Dirección General de Estudios Económicos, Banco Central del Ecuador, 2001.

Varela, Félix, *El Euro: Política monetaria y tipos de cambio*, Cuestiones Económicas Vol. 18 N° 2, Dirección General de Estudios Económicos, Banco Central del Ecuador, Segundo cuatrimestre 2002.

Páginas Web

Página Web del Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos CEMLA <http://www.cemla.org>

Página Web del Banco Central del Ecuador <http://www.bce.fin.ec>

Página Web del Banco Central de Reserva de El Salvador <http://www.bcr.gob.sv/>

Página Web del Banco Nacional de Panamá <http://www.banconal.com.pa/>

Página Web del Banco Nacional de Bulgaria <http://www.bnb.bg/>

Página Web del Banco de Estonia <http://www.bankofestonia.info/frontpage/en/>

Página Web de la Autoridad Monetaria de Hong Kong <http://www.info.gov.hk/hkma/>

Página Web del Banco de Lituania <http://www.lb.lt/home/default.asp>

Página Web del Banco de España <http://www.bde.es/>

Página Web del Bundesbank www.bundesbank.de/

Página Web del Banco de Francia <http://www.banque-france.fr/>

Página Web del Banco Central Europeo <http://www.ecb.int>

Página Web del Banco de Italia <http://www.bancaditalia.it/>

Página Web del Banco de Portugal <http://www.bportugal.pt/>

Página Web del Banco de los Países Bajos www.dnb.nl

Página Web que contiene enlaces con todos los bancos centrales del mundo <http://www.bis.org/cbanks.htm>

Página Web que contiene enlaces con las Oficinas de Estadísticas Nacionales de todos los países http://unstats.un.org/unsd/methods/international/sd_natstat.htm

Página Web que contiene enlaces para acceder a las Constituciones Políticas e información general de varios países <http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/>

Otros

- . Constitución Política de la República del Ecuador.
- . Ley Orgánica de Régimen Monetario y Banco de Estado.
- . Ley de Instituciones del Sistema Financiero.