



FACULTAD DE DERECHO

Análisis sobre la pérdida de autonomía administrativa del Banco Central del  
Ecuador

Trabajo de Titulación presentado en conformidad a los requisitos  
establecidos para optar por el título de ABOGADO

Profesor Guía:  
Dr. BYRON GRANDA E.

Autor:  
LUIS CARLOS LÓPEZ RIVERA

2011

## DECLARACIÓN DEL PROFESOR GUÍA

“Declaro haber dirigido este trabajo a través de reuniones periódicas con el estudiante, orientando sus conocimientos para un adecuado desarrollo del tema escogido, y dando cumplimiento a todas las disposiciones vigentes que regulan los Trabajos de Titulación.”

.....  
DOCTOR BYRON GRANDA E.  
C.C. 1707215727

## DECLARACIÓN DE AUTORÍA DEL ESTUDIANTE

“Declaro que este trabajo es original, de mi autoría, que se han citado las fuentes correspondientes y que en su ejecución se respetaron las disposiciones legales que protegen los derechos de autor vigentes”

.....  
LUIS CARLOS LÓPEZ RIVERA  
C.C. 0104459748

## **AGRADECIMIENTO**

DESEO EXPRESAR MI MAS SINCERO  
AGRADECIMIENTO A MIS PADRES POR TODO  
SU SACRIFICIO EN MI EDUCACIÓN Y APOYO  
INCONDICIONAL EN TODO MOMENTO  
A MI DIRECTOR DE TESIS POR SU  
PACIENCIA Y COLABORACIÓN Y A TODOS LOS  
PROFESORES, COMPAÑEROS Y AMIGOS QUE  
HAN SIDO PARTE DE TODO ESTE TIEMPO DE  
PREPARACIÓN Y ESMERO

**DEDICATORIA**

DEDICO ESTA TESIS A TODAS LAS PERSONAS QUE HICIERON POSIBLE ESTE LOGRO EN MI VIDA, ENTRE ELLAS A MIS PROFESORES, AMIGOS Y FAMILIA QUE ME BRINDARON TODO SU APOYO COMPRESIÓN Y  
CARIÑO

## RESUMEN

Ante la tendencia mundial de otorgar un alto grado de autonomía a los bancos centrales, surge la duda acerca de la decisión del gobierno de suprimir la autonomía del Banco Central del Ecuador, por tal motivo, la presente tesis busca obtener una explicación acerca de tal decisión en miras de precisar su conveniencia. Por otro lado, el presente trabajo realiza un análisis sobre la situación actual de la Institución dentro del nuevo esquema de dolarización, así como el nuevo rol que cumple el Banco Central en la política monetaria del país.

A fin de comprender y analizar la medida formulada por el Gobierno, se aborda la historia, objetivos y fines de los Institutos Emisores en el mundo y la motivación de los diferentes países para otorgar autonomía a dichas Instituciones, por otro lado, se determina que la autonomía del Banco Central del Ecuador se justifica debido a que la economía requiere de un tercero confiable que brinde certeza sobre las cifras macro económicas y elabore una política monetaria de alcance técnico que mantenga el sistema de dolarización vigente en el país, suministrando los medios de pago necesarios para que la economía opere con eficiencia y orientando los niveles de liquidez hacia el ahorro nacional en tiempos de crisis.

Debido a que es necesario contar con un Banco Central autónomo que efectúe sus labores distante de la orientación política del gobierno de turno, es preciso que la legislación que regula la materia, sea reformulada con el propósito de que el país mantenga un Banco Central sólido que garantice la estabilidad de la economía y en especial del nuevo esquema de dolarización que debe ser manejado con prudencia ya que dicha moneda se encuentra sujeta a los vaivenes de la economía internacional.

## **Abstract**

Besides the global trend of giving a high degree of autonomy to central banks, arises the doubt about the Government decision of suppress the autonomy of the Central Bank of Ecuador, which is why the present thesis seeks explanation of that decision in order to clarify its convenience. On the other hand, the present document scans on the current situation of the institution inside the new dollarization system, as well as the new role of the Institution in the monetary policy.

In order to understand the Government decision, this work analyses the history, and motivation, of the majority of countries around the world, to give autonomy to their Central Banks, on the other hand, this thesis specifies that the autonomy of the Central Bank of Ecuador is justified since the economy requires a reliable Institution that provides certain economic information that draw up a technical monetary policy to keep the dollarization system in the country, provides the necessary mechanisms of payment in order that the economy operates efficiently and orientate the levels of liquidity into national savings in times of crisis.

Because it s necessary to have an autonomous Central Bank that maintain their distant from the Government orientation, its fundamental to modificate the legislation that regulates this matter, so that the country maintains a strong Central Bank to ensure economy stability and in particular the new scheme of dollarization which must be managed with caution, for the reason that the actual currency depends on the vagaries of the international economy.

## INDICE

Introducción.....	1
1. CAPÍTULO I Bancos Centrales en el Mundo.....	6
1.1 Historia de la autonomía de los Bancos Centrales.....	10
2. CAPÍTULO II Historia del Banco Central del Ecuador ...	15
3. CAPÍTULO III Autonomía de los Bancos Centrales.....	27
3.1 Significado y clases de autonomía .....	30
3.1.1 Características de las autonomías de los Bancos Centrales .....	38
4. CAPÍTULO IV Nuevo régimen legal del BCE .....	43
4.1 El Banco Central del Ecuador dentro de la Constitución de la República.....	51
4.1.1 Reformas a la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado .....	55
4.1.1.1 Consecuencias de la falta de autonomía del BCE .....	58
5. CAPÍTULO V Conclusiones y Recomendaciones .....	63
5.1 Conclusiones.....	63
5.2 Recomendaciones .....	67
BIBLIOGRAFÍA.....	70

## Introducción

Los Bancos Centrales en el mundo surgieron como una herramienta para atender la compleja macroeconomía de los Estados, puesto que a lo largo de la historia temas tan variados como la emisión de dinero, la regulación del flujo de circulante, las tasas de interés y la deuda pública, se efectuaban sin un control real por parte del Estado, toda vez que las personas privadas, entre ellos los banqueros, emitían dinero sin respaldo y otorgaban créditos indiscriminadamente, es por esto, que los Estados se vieron obligados a crear una institución que se encargue de la política monetaria que ha de regir la economía nacional.

A partir de los años 90, la mayoría de los países de Iberoamérica, optaron por blindar a sus Bancos Centrales mediante la implementación de la figura jurídica de la autonomía administrativa, la cual tiene por objeto crear una Institución del Sector Público con facultad para auto-determinarse, es decir, capaz de tomar sus propias decisiones sin la mediación de ninguna función del Estado, con el propósito de que esta medida pueda garantizar un clima de estabilidad económica producto de decisiones técnicas e imparciales.

Esta medida fue implementada a raíz de la aparición de varias teorías doctrinarias y prácticas que destacaban las bondades de la política monetaria como solución a la creciente inflación que agobiaba a los países europeos, por consiguiente, permitía mejorar el nivel de empleo como efecto directo de la emisión de políticas monetarias objetivas y a largo plazo, ya que el éxito de las medidas económicas radica en la constancia y en la continuidad de las mismas.

A partir de aquel momento la prioridad de los Estados radicaba en alcanzar la estabilidad de precios y salvaguardar el poder adquisitivo de la moneda, mediante la constitución de un Banco Central autónomo que se encuentre exento de las presiones políticas, caracterizadas por privilegiar las medidas

discrecionales y a corto plazo, en miras de acrecentar su popularidad en beneficio de las elecciones y en contra del desarrollo económico del país.

Un precedente importante, que se ha convertido en un ejemplo acerca de una verdadera autonomía institucional, es el Banco Central Alemán (Bundesbank), un banco que en más de 50 años de existencia ha brindado credibilidad y confianza que se reflejan en la gran estabilidad que tuvo el marco alemán y en consecuencia, la economía alemana de post guerra, todo esto es producto de su nivel de profesionalismo y distanciamiento del poder político, que varias veces a intentado limitar su autonomía de manera infructuosa.

Mientras esto sucedía en el mundo, Ecuador no se encontraba apartado de la corriente internacional acerca de los Bancos Centrales autónomos, es por esto que en la década de los noventa la Institución adquiere autonomía administrativa a partir de la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 930, de 7 de mayo de 1992, la cual contempla dentro de su artículo 70, lo siguiente:

*“El Banco Central del Ecuador es una persona jurídica de derecho público, de duración indefinida, con autonomía técnica y administrativa y patrimonio propio. Tendrá como funciones establecer, controlar y aplicar las políticas monetaria, financiera, crediticia y cambiaria del Estado y, como objetivo velar por la estabilidad de la moneda. Su organización, funciones y atribuciones, se rigen por la presente Ley, su estatuto y los reglamentos internos, así como por las regulaciones y resoluciones que dicte su Directorio.”.*

La norma antes transcrita establecía al Banco Central como una Entidad autónoma, es decir que se regulaba por las disposiciones internas emanadas del seno de su Directorio y por las resoluciones emitidas por su Gerente General.

La referida autonomía del “Banco de Bancos” se mantuvo a pesar de los avatares tanto políticos como económicos que sufrió el país durante la década de los noventa, como consecuencia de la inestabilidad política, la crisis

bancaria de 1999 y principalmente el proceso de dolarización de la economía anunciada por el ex presidente Jamil Mahuad el 9 de enero del 2000, que fue una de las medidas que debilitó en mayor medida las potestades administrativas de la Entidad. La referida autonomía duraría hasta la entrada en vigencia de la Carta Magna de 2008, que en su artículo 303 determina que corresponde exclusivamente a la Función Ejecutiva, la formulación de las políticas monetaria, crediticia, cambiaria y financiera, que se instrumentaría a través del Banco Central del Ecuador, por tanto, a más de perder la autonomía o independencia frente al Gobierno, perdió sus principales funciones, transformándose en un mero ejecutor de las políticas emanadas del Gobierno de turno.

El nuevo régimen legal instaurado por la nueva Constitución de la República fue refrendado por medio de la Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado publicada en el Registro Oficial Suplemento N° 40 de 5 de octubre de 2009, que esencialmente suprimía la autonomía del Banco Central del Ecuador y organizaba un Directorio integrado por autoridades de la Función Ejecutiva, lo cual demostraba claramente la injerencia e influencia que tendría en adelante el Gobierno sobre las referidas políticas.

La decisión señalada anteriormente, según declaraciones de varios asambleístas partidarios de la mencionada reforma,<sup>1</sup> respondía a que la autonomía administrativa del Banco Central del Ecuador no se justificaba, ya que la Institución había perdido su principal atribución, la emisión de billetes, por lo que la autonomía de la Institución se configuraba en un mecanismo de abusos y privilegios desmedidos a favor de sus funcionarios, los cuales obtenían grandes réditos económicos, ya que las autoridades, amparados en la autonomía, no se responsabilizaban de sus decisiones, debido a la ausencia de control y fiscalización a las mismas.

---

<sup>1</sup> Diario Hoy, 31 de julio de 2009, "Banco Central pierde autonomía con nueva Ley", El Universo 30 de julio de 2009 "Reforma quita autonomía al Banco Central del Ecuador".

La relevancia de tratar este tema, radica en la poca difusión mediática del mismo, que ha provocado que una medida de trascendencia nacional, pase a un segundo plano y que la decisión de suprimir la autonomía del Banco Central del Ecuador, pase casi desapercibida y por ende no se haya organizado el apropiado debate que debe ser antesala a la elaboración de cualquier ley.

Lo que más llama la atención es que la falta de difusión de la problemática ha originado que un tema de índole técnico haya sido aprobado, al parecer, con total ausencia del debido estudio y análisis, priorizando las decisiones políticas que generan expectativa y popularidad pero poca eficacia al momento de implementarlas. La medida surge dentro de un ambiente de tensión política en donde el Ejecutivo trata de centralizar las instituciones del Estado y por otro lado tenemos una Entidad debilitada y frágil sin su principal función, es decir, la emisión de moneda.

Considero que es importante reabrir el tema, con el fin de medir las consecuencias que han generado y generarán las reformas a la Ley de Régimen Monetario, y la nueva Constitución de la República, debido a que el Gobierno ha difundido una imagen de abusos y privilegios por parte del Banco Central del Ecuador, lo que aunque fuere cierto, no sería argumento suficiente para retirar absolutamente la independencia del Banco Central, debido a que la autonomía para la emisión de las políticas monetaria, crediticia, financiera y cambiaria, se verifica debido a la gran repercusión que estas tienen en la inflación, valor de las tasas de interés, estudios macro económicos, entre otros, que por el sensible efecto que pueden generar, deben ser emitidos por un órgano autónomo, confiable e independiente de las decisiones meramente políticas.

De igual manera, el criterio de que el Banco Central del Ecuador no debe mantener su autonomía debido a que uno de sus pilares fundamentales, que es la emisión de billetes, se haya perdido, es uno de los principales argumentos que originan el debate acerca de la autonomía del Banco Central, debido a que

ésta surgió como una atribución o protección, a fin de que los Bancos Centrales puedan desarrollar su política monetaria, fundamentalmente la emisión de moneda en forma técnica, pero por otro lado, a partir de la dolarización en el año 2000, el Banco Central del Ecuador hasta hace poco continuaba efectuando políticas monetarias, que en menor medida, afectaban a la economía del Estado.

Por todo lo expuesto, es necesario analizar a profundidad, la pertinencia de las medidas y sus efectos en la economía para esclarecer la eficacia de la medida o si cabe regresar al anterior modelo de órgano autónomo, aceptado en la mayoría de países del mundo.

## 1. CAPÍTULO I

### Bancos Centrales en el Mundo

La primera función que tenían los bancos centrales era financiar guerras, su segunda, promover el desarrollo económico de un país<sup>2</sup>, posteriormente los Estados se vieron en la necesidad de concentrar las facultades de estas entidades, a la del control de precios, por cuanto es una de las variables económicas más importantes dentro de la economía de un país.

El primer Banco Central que registra la historia es el Banco Central Sueco, el cual fue constituido por el Parlamento del mismo país en el año de 1668, con la finalidad de financiar los conflictos armados contra Francia, producto de esta función se le concedió la capacidad de emitir moneda y ser el custodio de metales preciosos, lo cual, con el tiempo, condujo a la devaluación de la moneda e inflación, toda vez que existía emisión excesiva de moneda sin respaldo ni estudio técnico. Un siglo después en 1779, se modificó la ley de creación del Banco Sueco, obligando a la Institución a respaldar todas sus emisiones conforme un porcentaje determinado de patrón oro, que resultó ser una gran solución para la crítica inflación que sufría el país.

Otro antecedente histórico es el Banco de Inglaterra, que fue fundado en 1694, bajo la figura de Sociedad Anónima. Los fundadores del referido Banco desconocían que la sociedad en formación, sería posteriormente un Banco y menos aún el Banco Central de Inglaterra, su idea inicial era constituir una entidad comercial a la cual denominaron Banco de Inglaterra.

Es preciso señalar que el origen del Banco Central de Inglaterra, fue el creciente gasto público que debió enfrentar el Gobierno Inglés, el cual se vio obligado a otorgar su beneplácito para la conformación del referido Banco, debido a que necesitaba un mecanismo de financiamiento que no fueran los

---

<sup>2</sup> Edward Elgar, Los Bancos Centrales en la historia (Central Bank in History), editorial Routledge, 1993, p. 45.

impuestos que tanto malestar generaban dentro de la población. Por tal motivo se origina el llamado Fondo de Deuda Nacional, el cual impulsa y justifica el nacimiento del Banco de Inglaterra, convirtiéndose en una empresa cuya finalidad era el cobro de los créditos otorgados al Gobierno. En tal virtud, es posible entender la función primigenia de un Banco Central que es conceder créditos al Gobierno y cumplir el rol de Banco de Gobierno, para tales efectos, se le otorga la posibilidad de emitir moneda para financiar a la corona Inglesa.

El Banco de Inglaterra con el devenir del tiempo fue consolidando su relación con el Gobierno, de tal manera que desarrolló sus funciones al punto de transformarse en el llamado "Banco de Bancos", ya que dentro de sus atribuciones se encontraban la de centralizar las reservas de las instituciones financieras y la de responsabilizarse de la continuidad y estabilidad del sistema bancario.

A finales del siglo XVIII, el Banco Central de Inglaterra se va reafirmando como el Banco de Gobierno, al acrecentar sus atribuciones y acercarse al Gobierno Inglés, de tal manera que pasa a administrar las cuentas del Gobierno, es decir, los ingresos y egresos del Gobierno a fin de asegurar el cumplimiento de las obligaciones contraídas por el mismo, como consecuencia de tal atribución, el Banco de Inglaterra se convierte en el Agente Financiero del Gobierno, lo cual le permite negociar las condiciones de las deudas contraídas por el Estado de Inglaterra.

En el año de 1844, después de 150 años de su creación, el Banco Inglés agrega una facultad a sus labores, que lo convierte en el único emisor de moneda, adquiriendo el monopolio de dicha atribución, con lo cual, se inicia su función de regular la política monetaria de Inglaterra. En la última década del siglo XIX obtiene una responsabilidad más, relacionada con ser el prestamista de última instancia de las instituciones financieras que se encuentren en situación de crisis sistémica.

El Banco de Inglaterra con todas sus características, funciones y atribuciones sirvió de modelo para la constitución de la gran mayoría de Bancos Centrales en el resto del mundo, tal es el caso que el Banco Central del Ecuador asumió a partir de su creación, gran similitud con la naturaleza jurídica y organizacional del Banco Central de Inglaterra, que podría afirmarse, es el punto de partida para la conformación de la Banca Central en el mundo.<sup>3</sup>

Otro Banco Central que mantuvo gran similitud con el Banco Central de Inglaterra, tanto por su creación y devenir histórico es el Sistema de la Reserva Federal de los Estados Unidos, que sirvió como fundamento para que la misión Kemmerer, se encargue de organizar y crear varios Bancos Centrales en América Latina, es decir, la influencia del Banco de Inglaterra cruzó las fronteras hasta llegar a América Latina. En este caso los Bancos individuales de la Reserva Federal son empresas de carácter privado, con independencia del Gobierno.

El Sistema de la Reserva Federal de los Estados Unidos, es el conjunto de bancos centrales que conforman el sistema de banca central que rige la política monetaria de los Estados Unidos de América, el cual dentro de los objetivos primigenios no contaba con la estabilización de precios, toda vez, que sus orígenes no fueron producto de dicha facultad ya que en los inicios de la Banca Central Norteamericana y en general de toda la Banca Central en el mundo, el contexto económico demostraba que la variación de precios no era significativa, tal es el caso que en Estados Unidos los precios no tuvieron una mayor variación en casi un siglo a partir de 1832 a 1932, lo cual se verificó en otros países como en Inglaterra donde los precios casi no variaron en similar tiempo, esto, según Milton Friedman, se debe a que la moneda tenía un ancla metálica llamada patrón oro, es por esto, que el autor considera como deseable y factible un retorno al régimen de patrón oro<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Edward Elgar, op. cit, p. 67.

<sup>4</sup> Milton Friedman, "The Resource cost of irredeemable paper Money", Journal of Political Economy, 1986, p. 50.

El Sistema de la Reserva Federal de los Estados Unidos (FED) se constituyó de una forma en teoría independiente del poder político, ya que su Junta de gobernadores y sobre todo los intereses que guían sus decisiones sobre política monetaria, no necesitan de la mediación de ningún otro órgano gubernativo, tal es el caso que la misma Corte Federal de Justicia determinaba que se trata de un departamento independiente del Gobierno, por tal motivo es concebida como una Entidad Privada, lo cual no durará sino hasta 1934, cuando el Gobierno opta por entrometerse en los bancos comerciales, modificando el método de designación de la Junta de Gobernadores, a un acuerdo entre el Poder Ejecutivo y el Senado.<sup>5</sup>

Marrimer Eccles, banquero republicano y consejero financiero de Roosevelt, emprende una reforma a la Junta de Gobernadores del FED, la cual tenía como objetivo primordial que la Banca Central Norteamericana siga los intereses y disposiciones emanadas del Gobierno Central, es por esto, que amparado por la gran influencia que poseía dentro del Gobierno, consigue que la designación de los presidentes de los distintos Bancos Miembros del Sistema de la Reserva Federal de los Estados Unidos, corresponda a la Junta de Gobernadores, por otro lado, crea el Comité de Operaciones de Mercado Abierto que tendría gran influencia dentro de la determinación de la política monetaria del país. Con lo antedicho Eccles busca que la Banca Central Norteamericana “juegue un rol subordinado, completando la política fiscal establecida por el Congreso y el Presidente, y ayudando al Gobierno en la obtención de crédito”<sup>6</sup>.

Por cuanto el régimen monetario de la época era soportado por el patrón oro, el tipo de cambio era fijo, en tal virtud la política monetaria se regía por tal metal, por tanto, la política monetaria era casi inexistente o pasiva, es por esto que en un principio los bancos Centrales se limitaron a cumplir el rol de ser Bancos de Gobierno, tal es el caso que sus atribuciones se restringían a ser ejecutores del

---

<sup>5</sup> Cemla, El Sistema de la Reserva Federal: propósitos y funciones, CEMLA, 1962, p. 241.

<sup>6</sup> Alfred Marshall, “Teoría y Política Monetaria”, Anthem Press, 1989, p. 49.

patrón oro<sup>7</sup>, consecuentemente, el tipo de cambio y la inflación eran resultado de las políticas monetarias determinadas por el Estado.

## **1.1 Historia de la autonomía de los Bancos Centrales**

La historia de la autonomía de los Bancos Centrales se enmarca dentro de varios acontecimientos que generaron conflictos entre las instituciones monetarias y los distintos Gobiernos que intentaron someter a sus intereses a los Bancos Centrales, con finalidades e intereses muy variados, pero que en resumidas cuentas era encontrar un mecanismo que les permitiese ocultar su irresponsabilidad fiscal y su falta de capacidad para administrar los recursos públicos con eficiencia.

El desarrollo histórico de los Bancos Centrales autónomos debe ser analizada desde la arista contraria, es decir, desde el preciso momento en que el Gobierno irrumpió en su independencia, toda vez que fueron aquellos momentos los que propiciaron el surgimiento de la autonomía o independencia del llamado “Banco de Bancos”, en consecuencia, la historia de su autonomía debe ser estudiada desde la constitución del Banco Central de Inglaterra, que vale la pena decir, es el origen de todos los Bancos Centrales del mundo.

El Banco Central de Inglaterra, irónicamente, inició por un hecho político vinculado con la corona inglesa cuando Carlos II debido a sus necesidades financieras se vio forzado a depender de los créditos otorgados por los banqueros londinenses, por tal motivo, con la finalidad de encontrar una fuente de financiamiento que reemplace a la anterior, Guillermo III aceptó la propuesta efectuada por un financiero llamado Patterson que tenía la visión de dar vida a una institución financiera llamada Governor and Company of the Bank of England.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> El patrón oro es el sistema monetario que determina el valor de una moneda según la cantidad de reservas de oro que posee un país.

<sup>8</sup> Aguirre Carrillo Ernesto, “La Génesis de la Banca Central: antecedentes, creación y evolución de los bancos centrales en el mundo occidental”, Banco de la República, 1991, p. 45.

En un comienzo el Banco era parte de un gran intercambio de favores con el Gobierno, habiéndose constituido con un capital de 1.200.000 libras esterlinas, la corona le autorizó la emisión de billetes por la misma cantidad, lo cual terminó con un incremento inflacionario considerable, por cuanto, la emisión fue indiscriminada y sin ningún análisis económico. La corona al percatarse del gran valor que significaba mantener de su lado al Banco Central de Inglaterra, le otorgó varias prerrogativas entre las que se encontraban, la administración de las cuentas del Gobierno, era el único banco que se podía constituir por medio de una ley, sus miembros eran los únicos que gozaban de responsabilidad limitada, dirigía la deuda nacional, entre otras.<sup>9</sup>

Uno de los primeros momentos en los que el Banco Central de Inglaterra, sufrió una intervención por parte del Gobierno central fue en el periodo comprendido entre 1797 y 1819, ya que luego del inicio de la guerra con Francia, Guillermo Pitt, uno de los Primeros Ministros más jóvenes de Inglaterra, se vio forzado a pedir algunos adelantos al Banco Central de Inglaterra, sin perjuicio, de que la Bank Act de 1694 restringía la concesión de anticipos al Gobierno, sin que medie la aquiescencia del Parlamento. Por largo tiempo se habían adelantado al Gobierno pequeñas cantidades por intermedio de letras del tesoro pagaderas en el banco, actividad que fue de dudosa moral, por tal motivo, el Banco y varios detractores de dicha actividad intentaron que se regule o se fije un tope para la concesión de dichos anticipos pero de manera infructuosa, toda vez que el Gobierno ejerció tal presión que el Banco se vio obligado a seguir entregando las cantidades demandadas por el Gobierno, demostrándose el gran poder e influencia que empezaba a ejercer el Gobierno sobre la banca pública.<sup>10</sup>

Es preciso señalar que el intervencionismo que han protagonizado los distintos Gobiernos dentro de los Bancos Centrales durante la historia de los mismos, no

---

<sup>9</sup> Ibid., p.50.

<sup>10</sup> Ibid., p. 60.

ha sido del todo negativa, ya que en algunas ocasiones el Gobierno ha emprendido medidas para fortalecer sus funciones y desarrollar sus facultades con miras de obtener mejoras dentro de la economía estatal. Para citar un caso en el año de 1844, el Gobierno Inglés, se percató de que al reducir las reservas de metálico, el Banco Central de Inglaterra, por su parte, debía disminuir la cantidad de emisión de billetes, sin embargo, los bancos privados otorgaban indiscriminadamente créditos, aumentando de esta manera la cantidad de circulante y generando desequilibrios macroeconómicos, es por esto que se sugirió que el Banco Central debía asumir un rol de control sobre las demás instituciones financieras, tomando en cuenta el gran protagonismo que había adquirido al mantener la mayoría de los depósitos de los bancos privados y al haber conseguido obtener casi la totalidad de las emisiones de billetes, en tal virtud, en el año 1844 se aseguró el monopolio del Banco Central Inglés sobre la emisión de billetes, aunque con algunas restricciones, y se logró que el Banco Central ejerza competencia de control y regulación de las demás instituciones financieras.<sup>11</sup>

El Sistema de la Reserva Federal de los Estados Unidos se constituye en otro ejemplo tangible de la autonomía e independencia de los Bancos Centrales en el mundo, historia que tiene su origen, fundamentalmente, en el año de 1913, cuando el Senado Estadounidense aprobó el Acto de Reserva Federal, que da origen a la actual independencia administrativa y técnica del sistema, toda vez que incorporó, entre otras cosas, la independencia de la Institución por medio de medidas tales como: la permanencia prolongada de los miembros pertenecientes al Consejo Superior, una regulación interna que permita que las decisiones se tomen de manera autónoma sin injerencia del poder político ni autorización del senado o Presidente, determinaron mecanismos que permitan su independencia financiera, es decir, que los ingresos de la Entidad no se incorporen al presupuesto del Gobierno Central con el único propósito de

---

<sup>11</sup>Ibid., pp. 72-75.

instalar una institución sólida y técnica que efectúe su labor distante del control del Gobierno de turno.<sup>12</sup>

De lo anterior se desprende que precisamente en el momento de su constitución el Sistema de Reserva Federal es concebido como un sistema independiente. La afirmación es correcta siempre y cuando se entienda que es independiente por cuanto sus decisiones no deben ser ratificadas por el Presidente o cualquier otra autoridad que pertenezca al Gobierno, sin perjuicio de lo mencionado, el Sistema se encuentra sometido al control del Senado, ya que la Constitución de los Estados Unidos de América otorga la facultad de acuñar moneda y establecer su valor al Senado Americano.

El antecedente de lo mencionado en el anterior párrafo, surge en el año de 1913, el Senado delegó el poder de emitir moneda a la Reserva Federal de los Estados Unidos, y podría, en teoría, pedir la restitución de dicha atribución en cualquier momento. El Banco Central debe actuar en el marco de los objetivos generales de la política económica y financiera establecida por el Senado, de tal forma que la descripción del sistema como independiente dentro del Gobierno es más exacta.

La tendencia de otorgar independencia o autonomía a los Bancos Centrales se vuelve más evidente en los años 90, cuando la regulación de precios se convirtió en una prioridad dentro de la política económica de los países, especialmente en aquellos situados en Iberoamérica, en tal sentido, la mayoría de Gobiernos expidieron estatutos orgánicos que adoptaban una serie de disposiciones con miras de proteger y mantener la competencia técnica y objetividad en las decisiones emitidas por su Banca Central.

Esta nueva orientación de la banca central cobra sentido teórico cuando se analiza que una Banca Central profesional y técnica, alejada de la política y sus decisiones populistas, podría realizar una mejor gestión regulando el nivel de

---

<sup>12</sup> Cemla, op. cit., p. 241.

circulante en la economía con el propósito de mantener la estabilidad del precio de los productos y a la vez el nivel de empleo ante inconvenientes que alteren la estabilidad de la economía.

Una de las experiencias que sustentaron en su momento esta teoría fue el éxito que obtuvo el Bundesbank (Banco de Alemania), el cual era considerado el Banco Central con mayores niveles de autonomía e independencia de Europa, y al mismo tiempo Alemania era el país que menor inflación y desempleo, registraba en el antiguo continente, es por esto que la mayoría de grandes estudiosos macroeconómicos voltearon su vista a este Banco y concluyeron que parte de tal éxito se sustentaba en el nivel de independencia y distanciamiento que poseía dicho banco de los ciclos políticos<sup>13</sup>.

La mayoría de autonomías de los Bancos Centrales en Iberoamérica se han mantenido durante el tiempo aunque con algunos avatares, por cuanto el Gobierno siempre requiere de su auxilio en tiempos difíciles de la economía y es en aquellos momentos donde la verdadera autonomía se pone a prueba, es por esto que los países deben afianzar los mecanismos para fortalecer a su banca central mediante leyes orgánicas que garanticen que su desenvolvimiento sea lo más profesional y técnico posible.

---

<sup>13</sup> Aguirre J.A., El Poder de Emitir Moneda, de Jhon Law a Keynes, Unión Editorial Madrid 1992, p. 34.

## 2. CAPÍTULO II

### Historia del Banco Central del Ecuador

Durante la segunda década de los años 20 surgieron varios Bancos Centrales en Latinoamérica, los cuales fueron producto de la labor emprendida por la prestigiosa misión de expertos norteamericanos, presidida por el profesor de Princeton, Edwin Walter Kemmerer, quienes elaboraron la Ley Orgánica del Banco Central del Ecuador, que en agosto de 1927 constituyó al Banco Central del Ecuador que irrumpió a la vida durante el Gobierno del presidente Isidro Ayora.

La Misión Kemmerer fue influenciada de manera importante por la doctrina de banca central tanto inglesa como norteamericana, es por esto que prácticamente se trasplantó el modelo del Banco de Inglaterra y fundamentalmente de la Reserva Federal, lo cual se evidencia con claridad al establecer al Banco Central del Ecuador como una sociedad anónima, distanciado, supuestamente, de la función ejecutiva y su influencia, por otro lado, se conformó un directorio que sería el órgano rector de la Institución, el mismo que se encontraba integrado por nueve miembros de los cuales únicamente dos pertenecían al Gobierno, esto porque en un inicio el Gobierno no tenía gran interés en participar dentro de la Banca Central, ya que como lo menciona Fernando Ossa, “durante el siglo XIX hasta la depresión de 1929, los Gobiernos jugaban un papel limitado en la economía de los diferentes países”<sup>14</sup>.

Durante este periodo los Gobiernos no efectuaban gran injerencia dentro de los Bancos Centrales, es por esto que aceptaban su constitución con un carácter privado y permitían sin mayores limitaciones la emisión de dinero por parte de particulares, ya que los Gobiernos de aquel entonces recurrían al Banco Central, únicamente como Banca de Gobierno, es decir, pretendían obtener créditos de la Banca Central para financiar su gasto público, pero

---

<sup>14</sup> Fernando Ossa, “Dinero y Sistemas Monetarios Alternativos”, ALFAOMEGA, 2002, P. 23.

desconocían hasta aquel momento la gran influencia que tenían los bancos centrales dentro de la política monetaria del país.

La relación banca y Gobierno, en un inicio, se encontraba dentro del dilema del rol que debía desempeñar el Banco Central dentro de la economía, ya que el Gobierno en ciertos momentos de necesidad y grave crisis económica recurría a los créditos del Banco Central, por lo que encontraba cierto atractivo en el manejo e influencia de dicha institución, pero en otro contexto, cuando la inflación subía desmesuradamente, culpaba del alza de precios al Banco Central por ser el emisor de moneda y por su carácter autónomo y técnico, es por esto que la historia de la autonomía del Banco Central del Ecuador, gira alrededor de los intereses y las necesidades fiscales del Gobierno.

En un comienzo los Bancos Centrales, no tenía capacidad para delinear la política monetaria, tal es el caso que la primera Ley Orgánica del Banco Central del Ecuador, no contemplaba ningún mecanismo para efectuar política monetaria, sino que limitaba su accionar a ejecutar la política monetaria establecida por el Gobierno por medio del patrón oro, por lo que dentro de la elaboración de política monetaria, el banco dependía totalmente del albedrío del Gobierno de turno.

Luego de la crisis deflacionaria de los años treinta, el Gobierno emprendió un gran despilfarro de fondos públicos, guiado por la teoría internacional de los años 1930 de que el Gobierno debía incursionar en una agresiva política de gasto público respaldada con crédito abundante y barato por parte de la Banca Central, con la finalidad de revertir la tendencia a la caída del nivel de precios y restaurar la economía nacional. Dentro de tal contexto el Banco Central se encargaba de financiar el ingente gasto estatal, sin interponer restricciones ni limitaciones al mismo, sino respetando y acatando irrestrictamente la política fiscal del Gobierno de turno.

Mientras regía la mencionada política de gasto, el Presidente del Directorio, Enrique Cueva, renuncia a otorgar al Gobierno un crédito de 15 millones de sucres, se inicia un complicado cruce de informes entre las autoridades monetarias y el Gobierno para llegar a acordar los miembros del Directorio que únicamente están dispuestos a entregar un crédito de 6 millones. Finalmente el Banco Central se allana a otorgar el crédito de 15 millones, aunque imponiendo ciertas condiciones tales como, a la forma que el Estado debía gestionar el pago de deuda externa, relación que debe existir entre reservas oro y la circulación entre otras, esta actitud llega a colmar la paciencia del Gobierno, que termina por dictar el Decreto No. 56 de 4 de marzo de 1932, con la finalidad de eliminar las restricciones para el referido préstamo, retirar los fondos fiscales y depositarlos en otro banco y reestructurar la integración del Directorio a fin de obtener una mayoría dentro del Instituto Emisor<sup>15</sup>.

El efecto inmediato de la dispendiosa forma de administrar el gasto público por parte del Gobierno, incrementó el nivel de medio circulante en la economía lo cual condujo al país a una gran devaluación de la moneda que incrementó el valor del dólar hasta en un 54% y produjo un gran desequilibrio en la balanza de pagos. La crisis que sufrió la economía condujo al gobierno a expedir el Decreto No. 596, mediante el cual determina la centralización de la compra y venta de divisas y el control de las exportaciones e importaciones, que serán dirigidas por el Banco Central del Ecuador.

Debido al gran impacto inflacionario que sufrió la economía, provocado por el creciente gasto público financiado por el Banco Central, la popularidad del Gobierno empezó a decrecer al igual que la imagen proyectada por el Instituto Emisor, por tal razón el Gobierno conformó una Comisión Financiera integrada por el economista mejicano Manuel Gómez Morín, Víctor Emilio Estrada y Humberto Albornoz, con la finalidad de reformar la Ley de Monedas y la Ley Orgánica del Banco Central del Ecuador; y de esta manera devolver al país la

---

<sup>15</sup> Carlos Marchán Romero, Historia del Banco Central del Ecuador, edición Banco Central del Ecuador, 2000, p. 46.

confianza en su moneda y le aparten a la Banca Central de la perversa labor de expandir circulante sin “respaldo económico”<sup>16</sup>.

Esta Comisión, liderada por el experto mejicano Manuel Gómez Morín, incluyó cuatro aspectos fundamentales que consideraban necesarios para que la Institución recupere la confianza y la capacidad para estabilizar el régimen monetario del país; entre los puntos fundamentales de la reforma se planteó la necesidad de que la Institución se encuentre revestida de independencia técnica del Gobierno, debido a que hasta el momento el estatus privado de la Institución no había sido impedimento alguno para que la Función Ejecutiva intervenga en la Institución e inclusive cambie continuamente su composición en miras de obtener un cuantioso financiamiento a su gasto público; con el objetivo de frenar tal conducta y constituir una Banca Central técnica y ajena a los mandamientos gubernamentales se reformó la mencionada ley alterando la forma de composición y elección del antiguo Directorio. Se determinó que su conformación será de 10 miembros para restablecer el equilibrio entre representantes privados y públicos, fomentándose la selección de banqueros de notoria conducta y capacidad técnica, por otro lado, se transfiere la facultad de administración interna y representación legal de la Institución del Presidente del Consejo de Administración a su Gerente General.

Adicionalmente a la necesaria independencia técnica de la Institución, se propuso definir la misión de la Institución como la de Banco Emisor encargado de la regulación de la oferta monetaria, limitar los préstamos al fisco hasta por un 6% del presupuesto general del Estado y crear el Banco Hipotecario del Ecuador que será el antecedente del actual Banco de Fomento.

La autonomía consagrada en las reformas introducidas por la Comisión integrada por el mejicano Manuel Gómez Morín, lograron desarrollar a medias la independencia que requería la Banca Central del Ecuador, en tal contexto, el

---

<sup>16</sup> Exposición de Motivos de la Comisión Financiera para la Ley del Banco Central del Ecuador, Boletín Mensual del Banco Central del Ecuador, Quito, Banco Central del Ecuador, 1937, p. 125.

13 de marzo de 1948 se promulgó la Ley de Régimen Monetario, la cual incorpora varias reformas en virtud del recientemente suscrito Convenio de Bretton Woods, entre ellas se debe destacar aquella que constituye al Banco Central del Ecuador como Banco de Desarrollo, es decir, se le convierte en un intermediario financiero del Estado para conseguir financiamiento externo y destinarlo a propietarios privados del aparato productivo; y, además, fuente de crédito para el Banco Nacional de Fomento y la Comisión de Valores, con lo cual garantiza que los créditos que antes habían sido restringidos, vuelvan a generarse ampliamente a favor del Gobierno.

Hasta la década de 1970, como se puede apreciar en lo anteriormente expuesto, la historia del Banco Central del Ecuador fue marcada fuertemente por la constante intervención por parte del Gobierno, es por esto que el Instituto Emisor no fue capaz de organizar una política monetaria técnica que logre el equilibrio macroeconómico del país y fundamentalmente la reducción del índice de precios, por tal motivo la economía nacional no fue capaz de escapar de los grandes periodos inflacionarios, déficit fiscales y en general a la pobreza de la población.

Desde los albores de la década de 1970, el estado fue beneficiado de ingentes ingresos producto del llamado “boom petrolero” y al mismo tiempo tenía claro que esos ingresos debían ser gastados para cumplir desde aquellos compromisos políticos adquiridos hasta grandes proyectos hidroeléctricos, por tal motivo, no estaba dispuesto a tolerar obstrucciones en su política monetaria por lo que ejerció gran presión sobre la Junta Monetaria a fin de que retome su papel de Banca de Desarrollo puesto de manifiesto en el periodo anterior.

Durante esta década el Gobierno, quien prácticamente es el gestor de las políticas monetaria, crediticia, cambiaria y financiera, para controlar y forzar el progreso de la agricultura y la industria mediante el subsidio a las importaciones, terminó por afectar el desarrollo económico que pretendía favorecer, ya que estas medidas generaron perjuicios en las exportaciones, con

el efecto de que provocaron un desequilibrio en la balanza de pagos que fue compensada mediante medidas extraeconómicas para apalea la crisis<sup>17</sup>.

En 1981, se suscita el conflicto bélico con el Perú y a la vez se da el ascenso al poder por parte del doctor Oswaldo Hurtado, después de la trágica muerte de su antecesor Jaime Roldós Aguilera. En tal contexto se produce un retiro masivo de depósitos en los bancos privados, lo cual fue compensado con créditos del Banco Central, el cual se ve obligado a elevar la deuda externa del país y a organizar medidas monetarias y cambiarias para neutralizar el incremento del circulante, tales como el aumento del encaje bancario, el aumento de los depósitos previos para frenar la importaciones, entre otros.

A pesar de las medidas restrictivas de capital, el Gobierno decide flexibilizar la política monetaria a fin de inyectar liquidez a la economía, por lo que opta por tomar medidas totalmente contradictorias con las emitidas en un inicio, estas son reducir el encaje bancario y el saldo de los bonos de estabilización, sin perjuicio de lo cual la banca privada sigue solicitando grandes cantidades de crédito a la banca central, que se ve forzada a incrementar su endeudamiento externo.

Durante este periodo la economía nacional repentinamente se ve en uno de los peores escenarios esperados, ya que el precio del petróleo cae drásticamente y la crisis económica mundial restringe los créditos externos que el Gobierno recibía para cubrir gran parte de los ingresos del fisco. Esta situación obliga a la Junta Monetaria a tomar medidas urgentes para contrarrestar la crisis, entre ellas, devaluó al sucre de 25 a 33 sucres como tipo de cambio oficial, suspendió gran número de importaciones, incrementó el encaje bancario y las tasas de interés.

---

<sup>17</sup> Dirección General de Estudios “Desempeño del Comercio Exterior Ecuatoriano y perspectivas de mediano plazo”, Quito, Banco Central del Ecuador, Notas Técnicas No. 20, 1995, p.13

Todas estas medidas no lograron el objetivo deseado debido a que el Gobierno, que se encontraba con un gran déficit presupuestario, ya no podía recurrir a crédito externo y por consiguiente resolvió obtener préstamos de la Banca Central, lo cual devino en una escalada del nivel de circulante en la economía, que provocó el alza de la inflación, la misma que llegó a situarse hasta en un 24,3% , toda vez que el Gobierno a pesar de la crisis sigue fomentando una política monetaria liberal, que termina por encarecer la moneda y elevar el índice de precios.

Los mencionados sucesos, ya no son nuevos, acontecen desde años atrás caracterizados por el evidente afán del Gobierno de hacer uso del Banco Central del Ecuador como Banco de Desarrollo, para contar con financiamiento abundante y barato, ya sea encaminado directamente a cubrir el déficit fiscal o para atender necesidades del sector privado a través de los bancos comerciales, para desarrollar una política fiscal activa para dirigir, controlar, orientar e impulsar artificialmente el progreso del país<sup>18</sup>.

A comienzos de la década de 1990, principalmente en Latinoamérica, se difunde la idea acerca del estrecho vínculo que posee el aumento de la inflación con el desmedido gasto público, lo cual genera un amplio debate sobre los efectos negativos de la influencia del Gobierno en la economía. Por tanto el nuevo reto que afrontaban los distintos países latinoamericanos era separar a la Banca Central del Gobierno de turno, es decir, diferenciar los ámbitos de acción del Ente emisor con el Gobierno, esto con el propósito de que el Banco Central logre su objetivo de menguar el nivel de precios contando con una autonomía técnica plena.

La corriente doctrinaria sobre la autonomía de los Bancos Centrales se consolidó a partir del notable éxito que obtuvo esta medida tanto en los Estados Unidos de América como en los países europeos, para reducir y mantener la estabilidad de la tasa de inflación, lo cual ratificó el argumento

---

<sup>18</sup> Carlos Marchán Romero, De Banco de Gobierno a Banco Emisor, editorial del Banco Central del Ecuador, 1988, p.167

respecto a la conveniencia de convertir a los bancos centrales independientes en la mejor arma para acabar con la turbulencia inflacionaria; así mismo acentuó la tesis acerca de la efectividad de la política monetaria para estabilizar la economía, como requisito previo y necesario que asegure la recuperación de la estructura productiva<sup>19</sup>.

La autonomía de los Bancos Centrales Latinoamericanos, posee una causa en común ya que la mayoría de estos países experimentaron fuertes inflaciones e hiperinflaciones durante las décadas de 1970 y 1980, siendo el promedio de inflación de tres dígitos, es por esto que la mayoría de estos países optaron por otorgar independencia a sus Bancos Centrales, todos ellos con ciertos matices con respecto a los otros, como ejemplo el Banco Central de Chile prefirió una reforma legal drástica a fin de afianzar la autonomía de su Banco Central, entre las principales reformas legales que se implementaron en Chile sobresalen las siguientes: En primer lugar se elevó la autonomía del Central a la esfera constitucional con el propósito de respaldar a la institución de cualquier reforma o modificación que podría sufrir una norma de menor jerarquía, convirtió al Banco Central en otra función del Estado con la finalidad de que sus actos, presupuestos y controles no se hallen sujetos a los órganos de la Función Ejecutiva y determinó que la naturaleza de la Institución sea de carácter privado con el objeto de que posea mayor flexibilidad y pueda ejecutar todos los actos que no se encuentren prohibidos en la ley.<sup>20</sup>

En el caso ecuatoriano, la autonomía del Banco Central del Ecuador se origina a partir de la vigencia de la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado de 1992, la cual dentro de su artículo 70 determinaba lo siguiente:

*“El Banco Central del Ecuador es una persona jurídica de derecho público, de duración indefinida, con autonomía técnica y administrativa y patrimonio propio. Tendrá como funciones establecer, controlar y aplicar las políticas monetaria,*

---

<sup>19</sup> Ernesto Aguirre y otros, “La economía de la banca central”, La Banca Central en América Latina, Aspectos Económicos y Jurídicos, Bogotá, Banco de la República, 2007, pp.100 -120.

<sup>20</sup> Carlos Marchán Romero, Historia del Banco Central del Ecuador, edición Banco Central del Ecuador, 2000, pp. 79-84.

*financiera, crediticia y cambiaria del Estado y, como objetivo velar por la estabilidad de la moneda. Su organización, funciones y atribuciones, se rigen por la presente Ley, su estatuto y los reglamentos internos, así como por las regulaciones y resoluciones que dicte su Directorio.<sup>21</sup>”*

La referida norma estipulaba que el Banco Central del Ecuador desarrollará la política monetaria del país, dentro un ámbito de independencia de las demás funciones del estado, lo cual constituye en definitiva el nuevo mecanismo que utilizaba el país para consagrar decisiones de política monetaria que coadyuven a la estabilidad macroeconómica del país, igualmente, la ley establece otra forma para designar a los miembros del Directorio, quienes serían elegidos por el Congreso Nacional de aquella terna remitida por el Presidente de la República, lo cual al menos en teoría garantizaría una mayor independencia por parte de los miembros del Directorio de la Institución.

Lo preceptuado en la referida norma legal se reafirmó con la expedición de la Constitución Política de la República del Ecuador, que consagró y elevó a la esfera constitucional, la independencia técnica y administrativa para establecer, controlar y aplicar las políticas monetaria, financiera, crediticia y cambiaria del Estado y velar por la estabilidad de la moneda.

El Banco Central del Ecuador a pesar de haberse consolidado como una Institución independiente, se puede concluir, no logró cumplir con su objetivo primordial tendiente a reducir o controlar la inflación. Al término de 1999, la inflación se ubicó al mismo nivel que a inicios de la referida década, manteniéndose un crecimiento de precios que oscilaba por encima del 20%, por tal motivo, dentro del ámbito ecuatoriano, no se logró experimentar los beneficios de mantener un Banco Central independiente, posiblemente por una debilidad dentro de las características que deben dotar a una institución autónoma.

---

<sup>21</sup> Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado publicada en el Registro Oficial el 7 de mayo de 1992.

Lo mencionado se debe, en parte, a que durante la referida década el Ecuador experimentó una crisis financiera generalizada, unida a una crisis fiscal, una inflación elevada y una recesión de la economía, acentuada por una equivocada política económica formulada por el gobierno de Jamil Mahuad Witt.

La crisis financiera y fiscal fue producto de varios factores ajenos al Gobierno de turno, entre ellos, la inestabilidad política de los últimos años, la guerra con el Perú, el impacto del fenómeno de "El Niño", las crisis internacionales y la suspensión de las líneas de crédito a las economías emergentes, entre las cuales se cuenta el Ecuador. Adicionalmente es preciso señalar que otro factor que desencadenó la crisis fue el nuevo marco legal introducido por el gobierno de Durán Ballén, el cual dictó, entre otras, la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 439 de 12 de mayo de 1994, la cual fomentó la liberalización de la banca privada, que permitió que varios bancos privados efectúen conductas impropias tales como otorgarse créditos vinculados.

La crisis financiera del país se agudizó al producirse el salvataje del Filanbanco que puso en evidencia la debilidad del sistema financiero local, lo cual agudizó la desintermediación financiera y obligó al público a adquirir dólares, lo que, a su vez, afectó sobre el tipo de cambio, generando una depreciación del sucre y una fuga de capitales. La misma banca y los empresarios del país empezaron a manejar sus operaciones en dólares, debido a que alrededor del 45% de las obligaciones en el Ecuador se encontraban representadas en moneda extranjera y la mitad del crédito bancario se había otorgado en esa moneda. El resultado de lo manifestado fue la salida de capitales del país que en 1998 ascendió a 422 millones de dólares y en 1999 a 891 millones, con lo cual la crisis se encontraba ya bastante desarrollada.

Los créditos vinculados, es decir, el otorgar créditos a empresas de propiedad de algún grupo financiero, se convirtió en una de las principales causantes de la iliquidez de las instituciones financieras, así como de las distorsiones en el

mercado de crédito. Para sostener dicha iliquidez el Banco Central del Ecuador otorgó varios créditos a los bancos Filanbanco, y Progreso, con el propósito de evitar que las instituciones financieras incurran en quiebra.

La crisis del Banco del Progreso, una entidad que mantenía cerca de 800 mil depositantes, provocó el pánico entre los clientes y cuenta ahorristas. En estas circunstancias se generaron sucesivas corridas de depósitos que, luego de varios días, pusieron a este banco en situación de cierre. Para evadir un pánico generalizado que pudiera influir negativamente en todo el sistema financiero, el gobierno de Jamil Mahuad Witt, intervino en el banco y decretó, a partir del primero de Marzo de 1999, un "feriado bancario", que congeló por un año los depósitos e inversiones a plazo de todos los bancos del país.

La medida que obligó al público a retener dinero en los bolsillos no fue, en todo caso, una medida acertada. Por tal razón, luego de la crisis del Filanbanco, las personas empezaron a demandar en forma creciente dólares, elevando la tasa de cambio. Esta medida unida al hecho de que el sector empresarial y financiero endeudado, buscó aprovisionarse de dólares para poder cumplir con sus obligaciones en el exterior, agudizó la depreciación del sucre y determinó que la economía ecuatoriana se dolarice.

El domingo 9 de enero de 2000, el presidente Jamil Mahuad Witt comunicó su decisión de dolarizar la economía ecuatoriana después de fijar el precio de la divisa en un valor de 25.000 sucres, esta medida se llevó a cabo con la promulgación de la Ley para la Transformación Económica del Ecuador, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 34 de 13 de marzo de 2000, que en su artículo 1 preceptúa lo siguiente:

*“ (...) A partir de la vigencia de esta Ley, el Banco Central del Ecuador canjeará los sucres en circulación por dólares de los Estados Unidos de América a una relación fija e inalterable de veinticinco mil sucres por cada dólar. En consecuencia, el Banco Central del Ecuador canjeará los dólares que le sean*

*requeridos a la relación de cambio establecida, retirando de circulación los sucres recibidos (...)*”.

Esta medida marca una nueva era para la Institución, debido a que a partir de la vigencia de la mencionada ley, el Banco Central del Ecuador perdió su capacidad para emitir moneda e influir directamente en la liquidez de la economía, en tal sentido, la Institución puso énfasis en otras funciones tales como, manejar el sistema de pagos, poner en circulación la moneda metálica, ser agente financiero del estado, proporcionar información estadística entre otras.

Entre las funciones detalladas en el párrafo precedente, no se encuentra la política monetaria, ya que en torno a tal tema existe un gran debate sobre su existencia en un sistema dolarizado, toda vez que el principal mecanismo de regulación monetaria es precisamente la emisión de moneda y en tal sentido varios estudiosos han mencionado que al existir un tipo de cambio fijo no existe política monetaria sino que esta se desarrolla en el exterior, mientras que existe otra corriente que afirma que la política monetaria sigue presente, si bien con menor intensidad, esta se desenvuelve a partir de varios mecanismos que permiten al Gobierno regular la cantidad de circulante en el mercado.

Por lo expuesto la política monetaria del Banco Central del Ecuador, así como sus funciones fueron reduciéndose, debido a que el Gobierno al observar que el ex instituto emisor no contaba con una de sus principales funciones, la emisión de moneda, empezó a demostrar gran hostilidad contra la Institución, por tal motivo mediante la expedición de la Constitución de la República del Ecuador del año 2008, la Institución pasó a ser un simple ejecutor de las políticas monetaria, crediticia, financiera y cambiaria del Gobierno, con esta medida el Banco Central del Ecuador retoma su papel de Banco de Gobierno.

### 3. CAPÍTULO III

#### Autonomía de los Bancos Centrales

El concepto de la autonomía de los Bancos Centrales significa que en el ejercicio de sus funciones no deben estar sujetos a las decisiones de otras funciones del Estado, fundamentalmente de la Función Ejecutiva. La autonomía puede llevarse a cabo en muy distintos niveles, es por esto que debemos entender a la autonomía de los Bancos Centrales como de mayor y menor independencia.

Es preciso indicar, que aparte del nivel de autonomía que posean dichas Instituciones, se debe hacer referencia a aquellos Bancos Centrales que ejercen su autonomía de hecho y de derecho, es decir que existen algunos Bancos Centrales cuyos Estatutos o Leyes constitutivas contemplan la sumisión de los mismos a las decisiones del Gobierno, sin embargo, en la práctica gozan de gran autonomía, producto de diversas razones como la costumbre o acuerdos interinstitucionales, tal es el caso del Banco Central Japonés y el Italiano.<sup>22</sup>

Por otro lado, existen Bancos Centrales que en sus leyes constitutivas o estatutos cuentan con varios mecanismos para garantizar su autonomía, pero en la práctica se encuentran sujetos a las decisiones del Gobierno Central, así por ejemplo se señala que el Banco de la Reserva Federal de los Estados Unidos está dispuesto, en ocasiones, a sacrificar su autonomía con la finalidad de mantener intactas las prerrogativas o privilegios otorgados por el Senado.

En la década pasada, como se menciona en el anterior capítulo, aumentaron aquellos países que decidieron dotar de autonomía a sus bancos centrales, así varias naciones optaron por ajustar las legislaciones que rigen a sus bancos centrales para concederles un mayor grado de autonomía, tal es el caso del

---

<sup>22</sup> Miguel Reyes Sánchez, La autonomía legal de los bancos centrales, edición Banco Central de la República Dominicana, 1999, P. 32.

Banco Central Chileno, Colombiano y Venezolano, que se han sumado a los Bancos Centrales históricamente autónomos como el Bundesbank, la Reserva Federal de los Estados Unidos y el Banco Central de Inglaterra.

Esta tendencia se encuentra reflejada, de igual manera, en el Tratado de Masstricht, que prevé que el Banco Central Europeo debe ser independiente frente a las decisiones de las autoridades de la Unión Europea. Adicionalmente, dicho tratado contempla la obligación de los países que integran la Unión Europea de emitir la legislación adecuada con el objetivo de que sus Bancos Centrales se encuentren alejados de las autoridades financieras, previo a su integración al Sistema Europeo de Bancos Centrales.<sup>23</sup>

Las medidas tomadas por los distintos Gobiernos de dotar de autonomía a sus Bancos Centrales se ha desarrollado a la par de una tendencia, también generalizada, de limitar sus Institutos Emisores a un objetivo prioritario que es la estabilidad de precios. Este objetivo primordial se encuentra previsto en la Ley del Bundesbank expedida en el año de 1957, como en otras legislaciones de países como Colombia, Chile, Nueva Zelanda, entre otros. Por otro lado, de conformidad con el Tratado de Masstricht, países como España y Francia han reformado las leyes constitutivas de sus bancos centrales, determinando como objetivo primordial la estabilidad de precios.<sup>24</sup>

Al respecto, varios países cuyas leyes establecen una serie de objetivos para sus Bancos Centrales, han interpretado tales disposiciones en el sentido de que la mejor manera de que puedan cumplirse tales finalidades, es orientando su accionar hacia la estabilidad de precios, toda vez que ésta es una condición necesaria para poder alcanzar otros resultados como son la estabilidad económica y el pleno empleo.

La estabilidad de precios se encuentra como finalidad primordial en la agenda de los Bancos Centrales, en primer lugar porque se puede monitorear con gran

---

<sup>23</sup> Ibid., P. 16.

<sup>24</sup> Ibid., P. 23.

facilidad la eficiencia de la aludida Institución, ya que basta con observar el nivel de inflación para poder obtener un criterio muy sencillo para evaluar su desempeño, mientras que si se establecieren otro tipo de objetivos como el nivel de desempleo o el crecimiento económico, siempre podría aducirse que la falta de desarrollo de uno de ellos se debe a los esfuerzos para alcanzar la mejora de otro objetivo.

Por otro lado, al contar con un objetivo prioritario dentro de las actividades de los Bancos Centrales, la política monetaria se vuelve más predecible, lo cual facilita el accionar de los Bancos Centrales al concentrarse en un punto fundamental y se demuestra la eficiencia que posee la política monetaria como reguladora de precios.

Para justificar el objetivo referido anteriormente, basta con observar los efectos devastadores que genera la inflación dentro de lo social como de lo económico, constituyéndose en un impuesto regresivo que hace al pobre más pobre y al rico más rico<sup>25</sup>, toda vez que los salarios tienden a rezagarse respecto del nivel de precios, con lo cual el ingreso de las clases más bajas suele verse notoriamente menguado, asimismo, las personas de bajos recursos no cuentan con el conocimiento o el acceso a instrumentos financieros que les permita aliviar la reducción del poder adquisitivo.

Concomitantemente con lo antedicho, la inflación produce graves daños a nivel económico, puesto que se reduce la eficiencia del mercado de precios como mecanismo de asignación de recursos, también se refleja un perjuicio en los contratos que tienden a diferir severamente entre las expectativas de los contratantes lo cual genera gran inestabilidad, reducción del ahorro y disminución sensible de todo tipo de inversión.

La principal argumentación de los teóricos económicos es que al existir un Banco Central cuyo objetivo primordial radique en la estabilidad de precios,

---

<sup>25</sup> Vera C. Smith, Fundamento de la Banca Central y de la Libertad Bancaria, Unión Editorial, Ediciones Acosta, 1996, p. 20.

constituye un gran mecanismo para la estabilidad de los precios. En la práctica la mayoría de corrientes doctrinarias, coinciden en la existencia de una relación directa entre el nivel de autonomía de un Banco Central y el nivel de inflación, de lo cual se desprende una conclusión muy clara y contundente: a mayor autonomía del banco central, tiende a ser menor de manera permanente el nivel de inflación<sup>26</sup>.

Otro argumento que sustenta la tesis de la autonomía es aquel que demuestra que la planificación económica suele diferir de la planeación de la sociedad, ya que las autoridades políticas tienden por lo general a planificar las medidas económicas a un corto plazo, sin meditar sobre los efectos que pueden suscitarse en el futuro.

En definitiva, lo que procura la autonomía, es deslindar la capacidad de emitir dinero de las necesidades de gasto que posee el Estado, no es conveniente que en un mismo organismo se junten la capacidad de emitir dinero con aquel que tiene reiteradas presiones para aumentar el gasto y reducir los impuestos, ya que el desarrollo de las políticas monetarias demanda un alto grado de técnica y objetividad que permitan que la emisión de dinero sea producto de la necesidad de la economía, siempre en miras de la estabilidad de precios.

### **3.1 Significado y clases de autonomía**

Dentro de la doctrina no existe una definición uniforme sobre independencia o autonomía de un banco central, sin embargo, varios tratadistas entre ellos Cukierman define la autonomía como la capacidad de un banco central de cumplir con su objetivo central, que es la estabilidad de precios.<sup>27</sup>

La autonomía de los bancos centrales se encuentra relacionado con la definición de descentralización, que supone transferir el poder, (y como tal, el conocimiento y los recursos) de un gobierno central hacia autoridades que no

---

<sup>26</sup> Ibid., p.12

<sup>27</sup> Cukierman, op. cit, p. 14

están jerárquicamente subordinadas. La relación entre entidades descentralizadas son siempre horizontales no jerárquicas. La centralización y la descentralización son dos mecanismos opuestos de transferir poder en la toma de decisiones y de cambiar la estructura organizacional de las instituciones públicas.

El Estado como sujeto de derechos y obligaciones se encuentra dotado de varias atribuciones que le son conferidas por aquel pacto social que se encuentra plasmado en la constitución de la nación, dichas facultades pueden ser encomendadas a diversos órganos que no guardan una relación jerarquizada con el Gobierno Central, por lo que sus decisiones son autónomas así como sus responsabilidades. Para el derecho administrativo es una forma jurídica en que se organiza la administración pública, mediante la creación de entes públicos por el legislador, dotados de personalidad jurídica, patrimonio propio y responsables de una actividad específica de interés público. A través de esta forma de organización y acción administrativa, que es la descentralización administrativa, se atienden fundamentalmente servicios públicos específicos.

La autonomía de un Banco Central puede ser entendida como la independencia en la definición de sus objetivos y en la determinación de los instrumentos para alcanzarlos; la primera opción es una de las más liberales toda vez que la Institución es la encargada de orientar su accionar hacia los fines que considera relevantes, lo cual puede resultar ineficaz si la Entidad omite cumplir con su objetivo principal es decir, el equilibrio de precios, mientras que si el Banco Central posee un objetivo claro y esclarecido en su ley orgánica y a su vez cuenta con la facultad de escoger la herramienta más adecuada para cumplir dicho fin, la Institución se vuelve más operativa y eficaz.

La doctrina de derecho económico coincide en manifestar las virtudes de instituir la estabilidad de precios como el objetivo fundamental, si no único, a perseguir por parte de la autoridad monetaria. Los desarrollos de una literatura

especializada acerca de la autonomía de los bancos centrales, tiende a revelar un amplio consenso respecto al rol positivo que puede ejercer la existencia de un banco central autónomo sobre el control de la inflación de una economía, especialmente cuando se presentan diferencias entre los objetivos de la política gubernamental y los objetivos que debe perseguir un “Banco Central autónomo”.<sup>28</sup>

Por consiguiente, la autonomía de los Bancos Centrales se basa en que si bien las autoridades monetarias y el gobierno coinciden en la importancia de lograr controlar la inflación, en ocasiones pueden llegar a encontrarse diferencias con relación a los plazos para efectuarla y la necesidad de realizar ciertos sacrificios para alcanzar dicho objetivo, toda vez que el Gobierno toma sus decisiones guiado por la coyuntura política y los vaivenes de su popularidad, antes que priorizar medidas que procuren solventar desequilibrios macro económicos.

Entre las razones por las que se dotó de autonomía a la banca central se encuentra que el poder Ejecutivo, tanto en la década de 1970 y 1980, volvió a provocar desconcierto e incertidumbre y se acentuó la duda acerca de su capacidad para corregir los desequilibrios en el mercado; más bien cobró mayor vigencia la tesis de que los habituales déficit presupuestarios surgen a partir del alto gasto del Gobierno que pretendía “ficticiamente” impulsar el progreso económico, pero que al final generaban agudos efectos desestabilizadores en el sistema económico, la producción y el empleo.

Concomitantemente con lo anterior, el marco económico existente en los países desarrollados, en la década de los setenta y ochenta, sirve de incentivo para llegar a la conclusión de que el reto a superar son los altos índices de inflación como solución al estancamiento económico y que con esa finalidad, no existe otra opción que diferenciar los ámbitos de acción del Gobierno y de la banca central, para crear confianza y certidumbre en los agentes económicos

---

<sup>28</sup> Armando Barrios Ross, Un Estudio Sobre la Autonomía Administrativa del Banco Central de Venezuela, Centro de Políticas Públicas-IESA, Septiembre 2000, P.1.

en el sentido de que efectivamente se están dando pasos firmes para corregir el desorden monetario, crediticio y cambiario, debido a una política fiscal activa, financiada con recursos monetarios de los bancos centrales.

Esta nueva corriente provoca un cambio en el pensamiento de la época, pues, en un comienzo, la inestabilidad monetaria y los desequilibrios macroeconómicos se imputaban a la banca central y a la falta de efectividad de la política monetaria para salir de la recesión deflacionaria de los años treinta, lo que condujo a justificar el dominio del gobierno y de la política fiscal activa para restaurar la economía nacional e internacional, resulta que ahora las perturbaciones acumuladas desde las décadas de 1960 y 1970, manifestadas en estancamiento de la producción, caída del empleo, incremento y grandes oscilaciones de la tasa de inflación, alta volatilidad de las tasas de interés y del tipo de cambio, fragilidad y quiebras en el sistema financiero, persistentes y agregados desequilibrios en la balanza de pagos y en las finanzas públicas, debilidad del comercio internacional, todo ellos se asocia a la nociva injerencia del Gobierno que lleva a los bancos centrales a transformarse en Bancos de Desarrollo o Bancos de Gobierno, por lo que se vuelve apremiante rescatar a la banca central de la influencia del poder Ejecutivo, otorgarle autonomía legal y circunscribir su acción al combate de la inflación, con el propósito de recuperar la estabilidad monetaria y reactivar el crecimiento y desarrollo económico.<sup>29</sup>

Dentro del concepto de autonomía de los bancos centrales, es necesario tomar en consideración diversos tipos de independencia que se configuran de acuerdo al grado de libertad que posee la banca central al momento de establecer la política monetaria y demás aspectos vinculados con su gestión. Los diversos tipos de autonomía que puede ostentar un banco central, son la autonomía legal, la autonomía política, la autonomía económica y la autonomía supervisora.

---

<sup>29</sup> Ernesto Aguirre y otros, op. cit., p.105.

### **Autonomía Legal.-**

Se puede decir que los organismos autónomos son aquellos que mediante ley o por así disponer la Constitución de la República tienen personalidad jurídica, patrimonio propio, y actúan por delegación del Estado. Son en realidad instituciones adscritas al sector público, pero no necesariamente bajo la dependencia directa de la Función Ejecutiva; es decir, son instituciones que se administran solas y que se manejan con su propia normativa legal interna aunque sigan dependiendo de la pirámide de la ley; esto es, aunque la institución sea conceptualmente considerada autónoma, seguirá siendo parte de la norma principal que es la Constitución de la República; pero la autonomía justamente se refiere a la no injerencia en sus políticas de parte del gobierno central, aunque de alguna manera pertenezca a la misma esfera pública y sea parte del mismo gobierno.

Al referirse a la autonomía de un banco central es necesario tomar en consideración una serie de criterios que determinan el grado de la misma, como es el presupuesto propio, la composición del Directorio, las relaciones que mantiene con la Función Ejecutiva, la forma de designar y destituir a las autoridades, los mecanismos para formular y ejecutar la política monetaria, cambiaria y financiera, el establecimiento de la política crediticia del Banco Central con el sector público y el sistema político que se encuentre vigente en el país.

Un banco central autónomo posee una efectiva independencia al momento de ejecutar las políticas que le corresponde desarrollar, en especial la monetaria, con relación a las demás instituciones que participan en la ejecución y diseño de la política económica. Esto en el entendido de que la ejecución de la política monetaria es una función técnica, que debe ser independiente y alejada de cualquier interés público o privado, para poder garantizar la estabilidad macroeconómica.

La autonomía permitirá que la banca central pueda ejercer poder de negociación al coordinar la formulación y ejecución de la política económica, para hacer valer con mayor influencia los puntos de vista vinculados a la estabilidad monetaria y financiera y a la normalidad de los pagos.

### **Autonomía Política.-**

La autonomía política de un banco central es la capacidad para escoger libremente sus objetivos de política monetaria y económica sin que exista una influencia determinante por parte del Gobierno. La medición de esta autonomía en un país determinado se circunscribe a factores como qué órgano produce la designación del Gobernador del Banco Central, los mandatos de carácter constitucional o legislativo que tiene el banco central y la longitud del mandato de los miembros del Consejo Directivo y del Gobernador. El jurista Carlos Castañeda Acuña en su libro "La Autonomía Institucional de la Banca Central, expresa que el ejercicio de la autonomía política de la banca central sólo se puede dar, "cuando la elección de las autoridades monetarias puede separarse, por cualquier mecanismo, de la coyuntura política partidaria, con el fin de garantizar continuidad en la Institución y mayor estabilidad monetaria." <sup>30</sup>

### **Autonomía Económica.-**

La utilización objetiva por parte de un banco central de sus instrumentos de política monetaria sin restricciones es lo que va a determinar el grado de autonomía económica de éste. La situación en que más frecuentemente se puede observar la falta de esta autonomía es cuando se obliga a un banco central a financiar el déficit fiscal. En ese sentido, el jurista Carlos Massad, en su libro *La Función Técnica y la Función Política del Banco Central: Autonomía Prenatal*, establece que "el Banco Central debe tener un alto grado de

---

<sup>30</sup> Carlos Castañeda Acuña, "La autonomía institucional de la banca central," editorial Banco Central de Guatemala, 1987, P. 20.

independencia, de forma tal que la política monetaria no pueda ser manejada por otros intereses”.<sup>31</sup>

### **Autonomía Supervisora.-**

En aquellos casos en que el Banco Central también tiene bajo su dependencia la función supervisora, esta autonomía se concebirá como la facultad para definir libremente la regulación prudencial necesaria para garantizar la solvencia del sistema financiero nacional. Esta atribución no es muy generalizada entre los bancos centrales, en Latinoamérica cinco países cuentan con esta facultad dentro de su ordenamiento jurídico, entre ellos se encuentra Argentina, Brasil, Costa Rica, Paraguay y Uruguay.<sup>32</sup>

Esta atribución implica la capacidad para regular y establecer las normas de control que permitan asegurar a los depositantes y evitar actos que perjudiquen el sano desenvolvimiento de la banca privada. La supervisión del sistema bancario privado es una prerrogativa que en la generalidad de los países se otorga a otra entidad reguladora que en el caso del Ecuador lleva el nombre de Superintendencia de Bancos, a cuyo control se encuentra sometido inclusive el Banco Central toda vez que es considerado una Entidad perteneciente al sistema financiero público.

Sin perjuicio de la clasificación expuesta anteriormente, existen autores como Tiermeyer<sup>33</sup>, quien determina que la independencia o autonomía de un Banco Central se divide en independencia institucional, funcional y personal, lo cual quiere decir que la autonomía se puede asumir como la capacidad para determinar la administración interna de la institución, como son escalas salariales, regímenes de jubilación, entre otras atribuciones que comprenden la facultad de la Institución de auto determinarse en temas tan variados como el

---

<sup>31</sup> Reyes Sánchez, op. cit., P. 45.

<sup>32</sup> Reyes Sánchez, op. cit., P. 47.

<sup>33</sup> Carmen Díaz, Alberto Montero, Sobre la independencia de los bancos centrales y el desempleo: alguna evidencia empírica, Banco de España boletín No. 804, 2004, pp: 209-216

personal, su organización interna y las funciones que se otorgará a cada dependencia; esta autonomía permite que la Institución no se encuentre bajo el control de otras Entidades del Gobierno.

Otro tipo de autonomía es aquella relacionada con el grado de responsabilidad frente a la sociedad asignado a los bancos centrales. Esta responsabilidad puede establecerse en diversas formas. Desde mecanismos bastante rígidos, como contratos entre el Banco Central y el gobierno para cumplir metas cuantificables y que contemplen sanciones por su incumplimiento, hasta una responsabilidad sutil frente a la sociedad sin un contrato explícito de por medio.<sup>34</sup>

El contrato a través del cual se puede ejercer control sobre el Instituto Emisor, es considerado por muchos, como un elemento primordial a fin de contar con mecanismos de monitoreo sobre la actuación de la autoridad monetaria. Esto significa que dentro del “contrato” o “convenio institucional” se debe incorporar la obligatoriedad de reportar su labor periódicamente a la asamblea o congreso, posibilidades para modificar las metas a alcanzar, especialmente cuando se presentan situaciones de excepción, así como una estructura de incentivos y penalizaciones que conduzcan a las autoridades de la banca central a transparentar sus actividades y rendir cuentas sobre sus actuaciones.<sup>35</sup>

Otra clasificación es aquella que revela la existencia de Bancos Centrales cuya autonomía es de hecho y de derecho, es decir que algunos Bancos Centrales, tal es el caso del Banco Central de Italia o Japón, fundamentan su independencia en la costumbre u otros instrumentos como los Convenios Interinstitucionales, por otro lado existen aquellos Bancos Centrales que han

---

<sup>34</sup> Julio Velarde, Autonomía de tres instituciones públicas en el Perú, Documento de Trabajo R-342, Red de Centros de Investigación, octubre 1998, p. 1

<sup>35</sup> Ibid, P. 5

logrado obtener cierta autonomía, fundados en normas constitucionales y legales que respaldan de manera inobjetable su independencia.<sup>36</sup>

Existen varios argumentos que justifican la creación de Bancos Centrales autónomos, entre las que se encuentran algunas tesis teóricas y empíricas, siendo estas últimas las que generaron el convencimiento masivo de los Gobiernos, especialmente de aquellos pertenecientes a América Latina, que en la década de los noventa instauraron una legislación más firme, en miras de otorgar una mayor y mejor independencia a sus institutos emisores.

La tesis empírica se basa en el éxito de ciertos bancos autónomos, tales como el Bundesbank y los diversos análisis empíricos sobre la vinculación entre la autonomía y la estabilidad de precios, sustentan también la importancia de la independencia de los bancos centrales alrededor del mundo. Adicionalmente, otro hecho que ha reforzado el surgimiento de bancos centrales más autónomos, es el caso del tratado de Maastricht, mediante el cual se requiere una mayor autonomía de los bancos centrales como condición para ingresar a la Unión Monetaria Europea.<sup>37</sup>

Tal como se mencionara anteriormente, la autonomía legal que trata de fundamentar Cukierman, se refiere a la capacidad de un banco central de lograr la estabilidad de precios. Cukierman es el primero en elaborar indicadores que permiten medir el grado de autonomía de un Banco Central a partir de algunas variables tanto legales como prácticas que demuestran los factores en los que puede estar fallando la legislación interna.<sup>38</sup>

### **3.1.1 Características de las autonomías de los Bancos Centrales**

Una de los mayores indicadores acerca de la autonomía de los Bancos Centrales es la metodología desarrollada por Cukierman, quien identifica una

---

<sup>36</sup> Barrios Ross, op. cit, P.14

<sup>37</sup> Barrios Ross, op. cit, PP: 15-22

<sup>38</sup> Barrios Ross, op. cit, PP: 24-38

serie de características que deben respaldar la independencia de los Bancos Centrales, de tal modo que se puedan determinar las debilidades de los Institutos Emisores con el propósito de rectificar aquellos indicadores que a la postre, puedan representar una injerencia directa por parte del Gobierno.

Entre las características que debe tener un Banco Central autónomo se encuentra el tiempo de duración, tanto legal como efectiva, de la Directiva de la Institución, es decir que entre mayor sea la permanencia de las autoridades del Banco Central, mayor será la independencia en la toma de decisiones por parte de las mismas, por lo que se sugiere que los miembros del Directorio de un Banco Central permanezcan en su cargo un tiempo superior al de los representantes del Gobierno.<sup>39</sup>

Por lo general los Bancos Centrales que han alcanzado gran autonomía cuentan con varias modalidades para designar a sus autoridades, de una manera transparente e independiente del Gobierno de turno, estas opciones van desde la designación a partir de un régimen de selección por parte de los miembros del Directorio de la Entidad, o un Consejo conformado por el Directorio del Banco Central, estos mecanismos cumplen la finalidad de que las nuevas autoridades del Instituto Emisor no se encuentren politizadas y comprometidas.

Otra característica con la que debe contar un Banco Central autónomo es que las causas de remoción del Presidente de la Institución sean casos excepcionales por motivos que no se encuentren vinculados con la emisión de política monetaria y que de preferencia la autoridad habilitada para remover al Presidente sea el mismo Directorio de la Institución, esto con el propósito de que las autoridades monetarias no se encuentren presionadas ni amenazadas al momento de emitir la política monetaria del país.

---

<sup>39</sup> Alex Cukierman, op. cit, P. 60.

Los Bancos Centrales autónomos deben ser los únicos habilitados por la Constitución o la ley para formular la política monetaria del país, para lo cual pueden incorporar sugerencias tanto de los agentes económicos como del Gobierno, pero ésta última posibilidad debe encontrarse bastante restringida en virtud de que estas recomendaciones pueden transformarse en imposiciones que pueden trastocar la labor técnica de la Institución.

En cuanto a la capacidad crediticia de un banco central autónomo, esta debe encontrarse correctamente regulada en la ley orgánica del banco central con el propósito de evitar que el gobierno utilice a la institución como un medio de liquidez para su dispendioso gasto, por tal motivo, se debe determinar un límite en cuanto al monto de los préstamos al estado a prorrata del presupuesto general del estado, de igual manera es deseable que se fijen condiciones tales como cauciones que puedan garantizar el cumplimiento de las obligaciones.

Las condiciones de los referidos créditos que bien podría otorgar el Banco Central al Gobierno, como plazo, intereses y demás, deben ser fijadas por el Banco Central tomando en consideración las propuestas del Gobierno, sin embargo la decisión de otorgar el crédito y fijar sus condiciones debe recaer en el Instituto Emisor que cuenta con la capacidad técnica suficiente para poder realizar un análisis sobre el riesgo, presupuesto y otros factores que deben ser tomados en consideración previo a conceder cualquier préstamo.

Otra variable que caracteriza a un Banco Central autónomo es que su ley orgánica o la Constitución según corresponda, deben establecer como objetivo único y principal la estabilidad de precios, toda vez que varios estudios han concluido que entre menos objetivos principales se determinen, la Institución se vuelve más eficiente para concretarlos, de igual manera, al establecer como objetivo fundamental la estabilidad de precios se pretende que el control de la labor emprendida por el Instituto Emisor se facilite, ya que los índices de precios constituirían la mejor herramienta para medir el cumplimiento de metas y objetivos.

Todas las características expuestas no tendrían relevancia alguna si no estarían plasmadas dentro de un cuerpo normativo, el cual en la mayoría de los casos es una ley orgánica, la cual determina los objetivos de la institución, sus principales funciones, su organización interna y el rol que cumple dentro del estado. Los Bancos Centrales autónomos dentro de la legislación interna ocupan un espacio independiente, alejado de las demás funciones del estado, por tanto, su ley orgánica, sus estatutos internos y la constitución, son las principales normas que regulan su actividad administrativa.

La ley orgánica de la institución es un buen mecanismo para consolidar la independencia de la banca central, pero siempre existe la posibilidad de que el senado o asamblea del país, reforme o derogue la mencionada ley, es por este motivo que los bancos centrales han implementado su carácter autónomo dentro de la constitución, toda vez que, por lo general, las reformas a la constitución poseen mayores restricciones que limitan la posibilidad de que la asamblea del país o el ejecutivo supriman la autonomía de la institución.

En ciertos países, en los cuales la autonomía de los bancos centrales es una prioridad gubernamental, se ha incorporado dentro de la organización del estado, al banco central como otra función del estado, además de las ya conocidas, con este mecanismo se pretende que las decisiones de la banca central no se encuentren sujetas bajo ningún concepto a los preceptos normativos que rigen las demás funciones del estado, sin embargo, siempre existe la fiscalización o control por parte de la función legislativa, similar al control existente sobre la función ejecutiva.

Otro mecanismo para reforzar la independencia de los bancos centrales, es aquel relacionado con su naturaleza jurídica, por cuanto, hasta la actualidad existen algunos bancos centrales que mantienen su calidad de instituciones privadas, esta modalidad permite que estas instituciones puedan hacer todo aquello que no se encuentre prohibido en la ley, este principio de derecho privado admite que los bancos centrales escojan las acciones pertinentes para

concretar sus objetivos, lo cual en definitiva es una mayor independencia y menores restricciones al momento de orientar sus actividades.

La condición de un ente autónomo, implica que el banco central posee la facultad para tomar sus propias decisiones sobre personal, salarios, organización interna e inclusive la forma en la que se instrumentarán las funciones otorgadas en la ley orgánica de la institución, por tanto, muchos bancos centrales otorgan prerrogativas, no contempladas en la legislación laboral, a su personal, tales como bonos, fondos de cesantía entre otros.

## 4. CAPÍTULO IV

### Nuevo régimen legal del BCE

El Banco Central del Ecuador dentro de la última década ha experimentado los cambios más sensibles en lo relacionado a sus funciones y al rol que cumple dentro del Estado, tal es el caso que en menos de una década la Institución ha debido experimentar siete reformas a la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado y una nueva Constitución de la República; por ello es necesario analizar esta nueva época desde la nueva misión y visión que han sido incorporadas a la Entidad.

Uno de los mayores impactos que sufrió la Institución, es el régimen de dolarización adoptado a comienzos del año 2000, este acontecimiento provocó un giro completo dentro de las funciones que cumplía el Banco Central debido a que una de sus principales atribuciones, es decir la emisión de moneda, tuvo que ser reemplazada por un régimen monetario dolarizado que limitaba ostensiblemente la capacidad de la Institución para regular la liquidez de la economía, así como su facultad para controlar los niveles de inflación.

El Banco Central del Ecuador guiado por la experiencia de los bancos centrales europeos luego de la unificación monetaria y con la colaboración de analistas económicos, redefinió sus funciones dentro del nuevo marco monetario, en tal sentido se expidió el Decreto Ejecutivo No. 1589 del 13 de junio de 2001, a través del cual se emitió el nuevo Estatuto Orgánico de esta Institución, en el que se establece que su misión es:

*“Promover y coadyuvar a la estabilidad económica del país, tendiente a su desarrollo, para lo cual deberá: realizar el seguimiento del programa macroeconómico; contribuir en el diseño de políticas y estrategias para el desarrollo de la nación; y, ejecutar el régimen monetario de la República, que involucra administrar el sistema de pagos, invertir la reserva de libre disponibilidad*

*y, actuar como depositario de los fondos públicos y como agente fiscal y financiero del Estado”.*<sup>40</sup>

Adicionalmente, la visión de la Institución se definió de la siguiente manera:

*“Seremos un banco central integrador e impulsador del crecimiento y desarrollo económico y social del país, que lidere los procesos de cambio y constituya el referente técnico en dolarización, alcanzando y manteniendo indicadores monetarios óptimos a nivel internacional”.*<sup>41</sup>

La misión y visión de la Entidad fueron elaboradas en virtud de la Constitución de la República de 1998, que en su artículo 261 señalaba que

*“El Banco Central del Ecuador deberá establecer, controlar y aplicar las políticas monetaria, financiera, crediticia y cambiaria del Estado”.*

En el artículo 263 se preveía que:

*el Banco Central del Ecuador expedirá regulaciones de carácter general y presentará informes semestrales al Presidente de la República y al Congreso Nacional”.*

Al revisar la normativa transcrita se desprende que la Institución ya no posee como facultad exclusiva y fundamental la emisión de moneda sino que se le atribuyen otras que son connaturales con el origen de los Bancos Centrales en el mundo, es por esto que el Banco Central adquiere nuevas funciones que lo convierten en un banco que si bien no es emisor de circulante, continúa realizando política monetaria ya que es el llamado a regular y coadyuvar a la estabilidad del nuevo régimen monetario.

Hay que resaltar que, con ciertas diferencias, el Banco Central del Ecuador al igual que los bancos centrales europeos que igualmente renunciaron a su

---

<sup>40</sup> Registro oficial No. 356. Año II, Quito, miércoles 27 de junio del 2001

<sup>41</sup> Banco Central del Ecuador. *La misión y visión institucional del Banco Central del Ecuador*, Apuntes de Economía No. 15, Quito, BCE, mayo del 2000.

capacidad de emitir moneda propia, mantiene su facultad de realizar política monetaria activa bajo el nuevo régimen de dolarización. Dicha atribución se justifica debido a la existencia de variables tanto internas como exógenas que pueden incidir sobre la liquidez del país, que a la postre podría generar etapas en las cuales exista escasez de circulante y en consecuencia se produzca una crisis económica.

En tal sentido, existen algunos mecanismos para evitar una crisis producto de la escasez de circulante, sobre los cuales el Banco Central del Ecuador tiene control directo e indirecto como son el reciclaje de la liquidez, el encaje bancario, el fondo de liquidez, el fondo de estabilización petrolera, el sistema de pagos, y eventualmente una línea de crédito circunstancial que opere a través de un organismo internacional.

Por medio de las referidas operaciones de política monetaria y con el seguimiento y monitoreo adecuado, la banca central dentro de una economía dolarizada, puede influir de manera positiva dentro del índice de precios, lo cual permite reducir los costos de producción y mejorar la competitividad de nuestros productos exportables.

Concomitantemente con lo señalado, si bien dentro de un régimen dolarizado la economía del país pierde la posibilidad de emitir su propia moneda, el Banco Central del Ecuador puede influir positivamente por medio de diversos mecanismos en el desenvolvimiento económico del país, ya sea a través de las herramientas de política monetaria referidas anteriormente, con su activa y responsable participación como tercero confiable, como con el desarrollo y ejecución de las demás políticas económicas.

Otro 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 en país, el Banco Central del Ecuador ha diseñado un sistema de prestamista de última instancia con los diversos mecanismos señalados anteriormente estructurados 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.<sup>42</sup>

Dentro del nuevo contexto nacional el Banco Central del Ecuador ha tenido que mantenerse como un tercero confiable con respecto a sus relaciones con los agentes económicos privados y el sector público. En tal sentido, la Institución continúa ejerciendo su rol como estabilizador de la economía del país, para lo cual asume varias funciones entre las cuales se encuentra ejecutar el régimen monetario vigente dentro del país, lo cual significa administrar los diferentes sistemas de pagos, invertir la reserva de libre disponibilidad, actuar como depositario de los fondos públicos y como agente fiscal y financiero del Estado, es decir, retorna a desempeñar una función de banco de gobierno.

Adicionalmente, apoya en el diseño de políticas y estrategias para la elaboración del programa económico del país, realiza una evaluación permanente acerca de los posibles choques externos e internos que puedan alterar los indicadores de la economía nacional, identifica las causas de los choques, anticipa y determina su duración y elabora e implementa mecanismos de respuesta, entre los que se encuentran los fondos de estabilización, operaciones de recirculación, entre otros.

El Banco Central del Ecuador tiene la obligación de monitorear la consistencia de la política económica del país por medio de la elaboración de estudios macro económicos, con los cuales puede recomendar ajustes al gobierno nacional, por tanto se configura como un asesor del Gobierno, que al final del

---

<sup>42</sup> Banco Central del Ecuador. *Estatuto Orgánico del Banco Central del Ecuador*, Quito, BCE, junio de 2001

día será quien decida la pertinencia o no de las medidas sugeridas por la Institución.

Como queda mencionado, el Banco Central del Ecuador sin perjuicio de haber perdido su capacidad de emitir moneda nacional y por tanto ejercer un papel activo dentro de la política monetaria del país, aún mantiene y ejecuta la política monetaria del Gobierno a través de varios instrumentos monetarios que le permiten influenciar dentro del nivel de liquidez de la economía y en consecuencia en la inflación del país, entre los instrumentos monetarios con los que cuenta la Institución, se encuentran los siguientes:

#### **Tasas De Interés.-**

Uno de los instrumentos existentes para regular la cantidad de circulante en el mercado, son las tasas de interés, debido a que las tasas de interés cuando son elevadas, menos personas pueden acceder a créditos por parte de las instituciones financieras, por el contrario, cuando la tasa de interés activa es baja o disminuye, permite que más personas accedan a créditos y en consecuencia inviertan en el mercado y generen un mayor nivel de circulante en la economía.

Con la medida referida en el párrafo precedente, el Banco Central puede restringir o aumentar el nivel de circulante, dependiendo del comportamiento existente en la economía, por tal razón, la Institución informa mensualmente la tasa activa referencial que deberán respetar las instituciones del sistema financiero.

Por otro lado, la tasa de interés máxima convencional sobre la cual se considerará delito de usura, será fijada por el Directorio del Banco Central del Ecuador, tomando en cuenta la tasa activa referencial vigente en la última semana completa del mes anterior.

### **Operaciones de Liquidez.-**

El mecanismo de reciclaje de liquidez, previsto en el artículo 20 de la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado<sup>43</sup>, constituye un

*“instrumento de reordenamiento monetario que permite armonizar la volatilidad de los flujos monetarios en la economía. Reciclar la liquidez del sistema financiero significa recoger excedentes de liquidez que existan en la economía, mediante la emisión de Títulos del Banco Central (TBC) y Obligaciones del Banco Central del Ecuador (OBC), y direccionarlos a través de Operaciones de Reporto, hacia instituciones financieras que presenten necesidades temporales de liquidez y que no puedan acceder de manera suficiente al mercado interbancario. De tal forma, se reduce el riesgo del sistema financiero al evitar que problemas temporales de liquidez de determinadas instituciones financieras se perciban como dificultades de solvencia.”<sup>44</sup>*

Por otra parte, la operación de reporto en sentido estricto representa otorgar un crédito con garantía en títulos valores, en el caso del Banco Central del Ecuador constituyen negociaciones mediante las cuales, las instituciones financieras venden al Banco Central del Ecuador, exclusivamente títulos valores emitidos y avalados por el Gobierno Nacional con el compromiso de recomprarlos a la fecha de vencimiento de la operación. La finalidad de las Operaciones Reporto del Banco Central del Ecuador, es redistribuir equitativamente la liquidez en el sistema financiero, con lo que se reduce la incertidumbre de los agentes respecto a la estabilidad de dicho sistema.

Una de las normas que regula este instrumento monetario es la Ley de Transformación Económica del Ecuador<sup>45</sup> la cual restringe las operaciones de mercado abierto a la recirculación de liquidez en el mercado financiero. El 21 de marzo de 2000, el Directorio del Banco Central del Ecuador expidió las

---

<sup>43</sup> Art. 20.- El Directorio del Banco Central del Ecuador, mediante normas de carácter general, podrá autorizar al Banco Central del Ecuador para que, con cargo a las reservas de libre disponibilidad del Sistema de Operaciones de qué trata la letra c) del artículo 2 de esta Ley y como un medio para recircular la liquidez del sistema financiero, realice operaciones de mercado abierto (...)

<sup>44</sup> [www.bce.fin.ec](http://www.bce.fin.ec), tomado el 6 de octubre de 2010, a las 21:41

<sup>45</sup> Registro Oficial Suplemente No. 34 del 13 de marzo de 2000.

disposiciones pertinentes, a fin de que la colocación de títulos del Banco Central (TBCs) se circunscriba a recoger excedentes de liquidez y, de ser necesario, utilizarlos para cubrir demandas temporales de liquidez del sistema financiero.

Con este mecanismo el Banco Central del Ecuador continúa desarrollando y ejecutando política monetaria, como una variable económica encaminada a regular la cantidad de dinero en el país con el propósito de asegurar y mantener la estabilidad económica nacional, con esto se corrobora una vez más que la Institución, al perder la atribución de emitir billetes, fue despojada de uno de los tantos instrumentos de política monetaria existentes.

### **Encaje.-**

Las instituciones financieras en general trabajan captando recursos del público y con ellos confieren préstamos, generando una ganancia que resulta de la diferencia entre la tasa activa y la tasa pasiva. Debido a los riesgos propios de sus actividades, las entidades financieras deben mantener parte de sus recursos en activos líquidos o activos de reserva, para cubrir retiros de fondos por parte de sus clientes. Con el propósito de reducir el riesgo de los depósitos del público en el sistema financiero, el Banco Central del Ecuador determina que un monto de los recursos captados deben ser depositados en el Banco Central del Ecuador. El encaje bancario es ese porcentaje de recursos que deben mantener congelados los intermediarios financieros que reciben captaciones del público.

También el Banco Central puede utilizar el encaje indirectamente para aumentar o disminuir la cantidad de dinero que circula en la economía. Por ejemplo, cuando el encaje sube, las entidades financieras cuentan con menos recursos para prestar, porque deben dejar un porcentaje mayor en sus reservas. Así, al haber menos dinero para prestar al público, entra menos dinero a circular y se disminuye la liquidez. Por otro lado, cuando el Banco Central baja los porcentajes de los encajes, permite que las instituciones

financieras tengan más dinero disponible para prestar al público, y por lo tanto la cantidad de dinero en circulación aumenta.

La dolarización ha eliminado los riesgos de una crisis cambiaria, asociada a los movimientos de capitales y permite que en un lapso razonable las tasas de interés e inflación se sitúen en niveles internacionales. El balance de esta experiencia ha sido positivo, no obstante el proceso de consolidación debe ser constante y permanente. En consecuencia, es fundamental continuar con el esfuerzo transformador y adecuar el ordenamiento de los principales sectores del país a los requerimientos que impone el actual esquema monetario.

A pesar de que la Institución adquiere nuevas funciones y atribuciones, por otro lado, el Banco Central pierde algunos instrumentos para mejorar el sistema económico nacional, además del símbolo monetario, la capacidad de emisión, los ingresos por señoreaje, se reduce la capacidad para hacer política monetaria y se renuncia a la posibilidad de devaluar. Se pierde así una herramienta que tradicionalmente ha sido empleada en el Ecuador para impulsar las exportaciones y respaldar el gasto público sin proyecciones de los distintos Gobiernos<sup>46</sup>.

Sin perjuicio de que la devaluación de la moneda ha sido asumida como perniciosa para la economía, la ausencia de este fenómeno monetario implica perder un mecanismo necesario para contrarrestar la crisis internacional, aumentar el gasto y promover a la industria nacional, pero en realidad se estaba frenando un método económico que había generado muchos perjuicios. En varios países de Latinoamérica, entre ellos el Ecuador, la devaluación ha provocado que la emisión de moneda sin respaldo genere graves crisis inflacionarias, encarecimiento de la vida y de los salarios, entre otros inconvenientes que a la postre han reafirmado el criterio de que la pérdida de dicha atribución no es tan contraproducente si se considera que la misma al ser

---

<sup>46</sup> Pérdida de la Devaluación Algunos Costos y Beneficios, Nota Técnica del Banco Central del Ecuador No. 64, p. 5

llevada de manera irresponsable, ha ocasionado graves dificultades económicas que han sido la causa del surgimiento del régimen dolarizado.

Sin perjuicio de que el Banco Central perdió algunos mecanismos económicos es preciso señalar que a la postre el sistema de dolarización permitió que la Institución y el país en general puedan equilibrar y estabilizar los indicadores económicos, en virtud de que el dólar representa una moneda sólida, la economía del país ha logrado estabilizar los precios y fundamentalmente evitar que el descontrolado gasto público se efectúe sin ningún respaldo monetario, provocando todos los efectos inflacionarios que tanto daño han ocasionado a la población en general.

#### **4.1 El Banco Central del Ecuador dentro de la Constitución de la República**

La nueva Constitución de la República del Ecuador publicada en el Registro Oficial el 20 de octubre de 2008, establece un giro trascendental dentro de la forma de crear las políticas cambiaria, monetaria, crediticia y financiera; y por otra parte, configura un nuevo Banco Central que se regirá por las disposiciones de la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado, su Estatuto Orgánico y las resoluciones que expida su Directorio.

A efectos de entender las nuevas reformas que sobre política monetaria ha introducido la nueva constitución, es preciso realizar una comparación entre lo contemplado por la Constitución Política del Estado publicada el 11 de agosto de 1998 y los cambios previstos en la actual Carta Magna, diferenciando, evidentemente, el momento histórico y la coyuntura política en la cual se expidieron ambos cuerpos normativos.

La Constitución Política del Estado de 1998, destinaba todo un capítulo para regular al Banco Central del Ecuador, en un principio determinaba las funciones de la Institución que en definitiva eran las de crear, controlar y aplicar las

políticas monetaria, financiera, crediticia y cambiaria del país; así como, velar por la estabilidad de la moneda nacional, para dicho efecto gozaría de autonomía técnica y administrativa. De lo expuesto se colige que la Institución gozaba de una independencia consagrada en la Constitución que garantizaba que su autonomía para tomar decisiones sería protegida por la norma suprema del país; además, se puede evidenciar que dicha norma otorgaba al Banco Central toda la responsabilidad en lo que a política monetaria se refiere, por tanto, en aquel entonces en el que la moneda nacional era el sucre, el país contaba con una Institución autónoma que tenía plena libertad para determinar las políticas monetarias por las cuales se orientaría la economía del país.

La Constitución de 1998, concordante con la doctrina que sustenta la autonomía de los Bancos Centrales en el mundo, preveía la forma de designar a los miembros del directorio de la Institución y determinaba que su periodo en funciones sea de 6 años, es decir, superior al periodo correspondiente al Gobierno de turno, por tanto se procuraba garantizar la autonomía de los miembros del ex Instituto Emisor.

La Carta Magna referida en el párrafo precedente, al establecer la autonomía de la Institución como mecanismo para alcanzar sus fines, contemplaba que el Banco Central debía rendir cuentas de su actuación cada 6 meses al Congreso Nacional y al Presidente de la República, con el propósito de que esa independencia para definir la política económica del país sea ejercida de manera efectiva y responsable.

El Banco Central del Ecuador se encontraba imposibilitado de otorgar créditos a cualquier institución pública y privada, por tal razón su misión y objetivo se concentraba en procurar la estabilidad de la moneda por medio de las distintas políticas económicas, es por esto que el Banco Central pasó de ser una institución financiera pública a constituirse en una institución pública parte del sistema financiero nacional.

La Constitución de 1998, procura implementar una Institución pública alejada de las decisiones políticas, que se encuentre en capacidad de adoptar todas las políticas monetaria, financiera, cambiaria y crediticia, necesarias para que la estabilidad de la moneda permita que la inflación no se eleve y que el costo de la vida no se vea perjudicado por el encarecimiento del poder adquisitivo.

La Constitución de 1998 permaneció vigente aún cuando a partir del año 2000 se dolarizó la economía del país, hasta que en el 2008 la Asamblea Nacional Constituyente elaboró la nueva Constitución de la República con 444 artículos, que constituía una de las principales ofertas de campaña de su mentor el Presidente Rafael Correa Delgado, que buscaba realizar una profunda transformación del Estado que incluía la estructura del mismo.

Dentro del título VI del Régimen de Desarrollo de la Constitución de Montecristi, se introdujeron dos artículos que hacen referencia a la política monetaria del Estado, el artículo 302 se encarga de enumerar los objetivos de las políticas monetaria, crediticia, cambiaria y financiera de la siguiente manera:

*“Art. 302.- Las políticas monetaria, crediticia, cambiaria y financiera tendrán como objetivos:*

- 1. Suministrar los medios de pago necesarios para que el sistema económico opere con eficiencia.*
- 2. Establecer niveles de liquidez global que garanticen adecuados márgenes de seguridad financiera.*
- 3. Orientar los excedentes de liquidez hacia la inversión requerida para el desarrollo del país.*
- 4. Promover niveles y relaciones entre las tasas de interés pasivas y activas que estimulen el ahorro nacional y el financiamiento de las actividades productivas, con el propósito de mantener la estabilidad de precios y los equilibrios monetarios en la balanza de pagos, de acuerdo al objetivo de estabilidad económica definido en la Constitución.”*

La Carta Magna del 2008, establece cuatro objetivos de las políticas económicas del país, lo cual vuelve más imprecisa y complicada la concreción

de tales objetivos, ya que al ser numerosos dificultan la tarea del Banco Central, mientras que, por otra parte, la Constitución de 1998 definía una sola meta institucional que facilitaba la posibilidad de que sea llevada a cabo.

El artículo 302 de la Constitución vigente, enumera varios de los objetivos de la política monetaria, entre los que se encuentra suministrar los medios de pago necesarios para que el sistema económico opere con eficiencia, en tal sentido, el artículo 9 de la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado (LRMBE)<sup>47</sup>, contempla que la moneda de curso legal es el medio de pago por excelencia, en consecuencia uno de los principales objetivos de la política monetaria es proveer de la moneda de curso legal a la economía, sin embargo, al ser el Banco Central del Ecuador un ex Instituto Emisor, únicamente mantiene la atribución exclusiva de acuñación, circulación, canje, retiro y desmonetización de monedas y la determinación de sus características, según lo previsto en el artículo 5 de la LRMBE.

Otro objetivo de la política financiera es el promover niveles óptimos entre las tasas de interés pasivas y activas con el propósito de equilibrar los niveles de inflación del país, esto significa que el Banco Central debe procurar que la brecha entre las tasas de interés tanto pasivas como activas mantengan niveles óptimos toda vez que una tasa activa demasiado alta generaría un mayor costo de producción para los industriales, lo cual a la postre se verificaría en el precio final de los productos, por tanto, el Banco Central continúa influenciando, en menor medida, dentro de la inflación y el nivel de precios de los productos por medio de la aplicación de las políticas monetaria, crediticia, financiera y cambiaria.

La Constitución del 2008 en su artículo 303 define al Banco Central del Ecuador como una persona jurídica de derecho público, cuya organización y funcionamiento será establecido por la ley, en este sentido, la nueva Constitución elimina la autonomía que preveía la anterior Constitución, y

---

<sup>47</sup> Registro Oficial Suplemento No. 196 del 26 de enero de 2006.

determina que las políticas monetaria, crediticia, financiera y cambiaria serán facultad exclusiva de la Función Ejecutiva y se instrumentarán a través del Banco Central, en tal virtud se retira al ex Instituto Emisor como generador de las referidas políticas y en su reemplazo se instaure al ejecutivo como rector de la política económica del país.

Tal circunstancia ubica al Banco Central como un mero órgano ejecutor de las políticas económicas del país, en consecuencia se relega a la Institución al plano de ser un agente financiero del Gobierno y depositario de fondos públicos, pero queda en entredicho la naturaleza jurídica de la Institución toda vez que al ser ejecutor de las políticas del Gobierno podría formar parte de la Función Ejecutiva, pero por otra parte al ser, una persona jurídica de derecho público que no se encuentra adscrita a la referida función del Estado, no debería ser asumida como parte de la misma.

#### **4.1.1 Reformas a la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado**

La Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 40 de 5 de octubre de 2009, complementa y aterriza las disposiciones constitucionales dentro de la Ley Monetaria, es por esto que en su artículo 50 la referida ley define al Banco Central del Ecuador, de la siguiente manera:

*“El Banco Central del Ecuador es una persona jurídica de derecho público, de duración indefinida, es responsable de su gestión técnica y administrativa y con patrimonio propio. Tendrá como funciones instrumentar, ejecutar, controlar y aplicar las políticas monetaria, financiera, crediticia y cambiaria del Estado y, como objetivo velar por la estabilidad de la moneda. Su organización, funciones y atribuciones, se rigen por la Constitución, las Leyes, su Estatuto y los reglamentos internos, así como por las regulaciones y resoluciones que dicte su Directorio, en materias correspondientes a política monetaria, financiera, crediticia y cambiaria del país. En su administración interna deberá aplicar las leyes y normas vigentes para el sector público.”*

De la norma antes citada se desprende la ausencia de autonomía de la Institución, pero por otro lado no se la determina como una Entidad adscrita o dependiente a la Función Ejecutiva, por tanto, no se encuentra sometida al Estatuto Orgánico de la Función Ejecutiva ni a las disposiciones relativas a dicha Función. Por otra parte el artículo 50 de la Ley de Régimen Monetario reafirma la falta de autonomía de la Entidad, al momento de establecer que las remuneraciones de los funcionarios se regirán por las normas vigentes para el sector público.

El Banco Central del Ecuador no pierde su autonomía por el simple hecho de que dicho concepto no es asumido en el nuevo texto de la Ley Monetaria, sino que se verifica y se reafirma, cuando la Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Monetario modifica la composición del Directorio de la Institución, incluyendo a representantes directos de la Función Ejecutiva, entre ellos se encuentran: a) Un delegado del Presidente de la República, el Ministro que coordine la Política Económica, el Ministro que coordine la Producción, el delegado de las instituciones financieras públicas de desarrollo, el Secretario Nacional de Planificación y el Ministro de Finanzas.

A partir de la reforma el órgano superior de Gobierno de la Institución, se convirtió en una junta de representantes directos del Ejecutivo, con lo cual el Banco Central del Ecuador pasó a ser un estamento u órgano más del Gobierno Central y en consecuencia dejó de tener un órgano colegiado técnico e independiente.

Esta falta de autonomía se refleja dentro de las disposiciones tanto generales como transitorias de la Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Monetario, en tal sentido, la Disposición General Primera de la referida norma, determina que todos los bienes, derechos y acciones recibidos por el Banco Central, por concepto de dación en pago de las Instituciones Financieras que recibieron créditos de liquidez, podrán pasar a ser propiedad de otras instituciones

públicas cuando un decreto ejecutivo del Presidente de la República así lo disponga.

Los bienes referidos en el párrafo precedente son aquellos que el Banco Central del Ecuador recibió en dación en pago por parte de aquellas instituciones financieras que recibieron créditos de liquidez por parte del ex Instituto Emisor, en tal virtud, la nueva ley despoja al Banco Central de los bienes que serían liquidados para reponer el saldo de las deudas otorgadas a las instituciones financieras en crisis de liquidez, por tanto, la falta de autonomía de la Institución sirvió para que el gobierno se apropie del patrimonio que forma parte de los activos de la Institución.

Adicionalmente, la referida norma dispuso que las remuneraciones de los funcionarios del Banco Central, se ajusten a la escala de la SENRES, toda vez que una de las mayores críticas del Gobierno hacia la autonomía de la Entidad, fue que ésta sirvió para generar ingentes remuneraciones y beneficios laborales excesivos que debían ser desterrados por completo.

La Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado contempla la suspensión del pago de jubilación, orfandad, montepío, préstamos y demás beneficios a favor de los servidores de la Institución, y que se disminuya la pensión de los jubilados, hasta los montos previstos en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, por otra parte, estableció que la Institución debía dejar de cancelar aquellas pensiones jubilares que fueron adquiridas comprando prerrequisitos, es decir, compensando en tiempo o pagando aportes anticipadamente.

El Gobierno mediante la referida Ley pretendía que los beneficios excesivos por parte de los servidores sean eliminados y equiparados a las demás Instituciones públicas, lo cual era y es factible toda vez que la Institución había perdido su capacidad para auto-determinarse, pero en cierto sentido no se

justificaba si se repara en que los derechos laborales son derechos adquiridos, es decir, aquellos que derechos intangibles y permanentes en el tiempo.

La última disposición general de la Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado, determinó que el área cultural del Banco Central, así como el área social de la Institución representada por el Programa del Muchacho Trabajador, sean transferidos al Ministerio de Cultura y al Ministerio de Inclusión Económica y Social respectivamente, consolidando la atribución del Estado de utilizar los recursos y transferir las funciones de una Institución sin ninguna autonomía que aparentemente es parte de la Función Ejecutiva, sin reparar en el gran trabajo y eficiencia demostrado por la Institución en el desarrollo del área cultural y social del país.

Con dicha norma la Institución pierde más que la capacidad de auto determinarse o su independencia, sino que es despojado de las atribuciones más elementales sobre su administración interna, sus bienes y los derechos adquiridos por sus trabajadores a lo largo del tiempo, en base a normas legales y constitucionales, debido a que según la perspectiva del Gobierno, la única función de la Institución, es la de ser un ente executor y asesor del Gobierno de turno.

#### **4.1.1.1 Consecuencias de la falta de autonomía del BCE**

El Gobierno Central ha tomado varias decisiones que han reducido a su mínima expresión la capacidad técnica del Banco Central del Ecuador, cuya influencia, dentro de la política monetaria, ha desaparecido totalmente, sometiéndose por completo a muchas medidas de índole político que lo han convertido en un simple agente del Gobierno, esto ha dado lugar a que se lleven a cabo varias medidas sin un enfoque prudente y de criterio, privilegiando el gasto fiscal del Gobierno.

Un claro ejemplo de lo antedicho, se dio cuando el Gobierno repatrió \$865 millones de la Reserva Internacional de Libre Disponibilidad (RILD), con el propósito de destinarlos al financiamiento popular (\$300 millones para el Banco

de la Vivienda y \$300 millones para el Banco del Pacífico). Los recursos restantes fueron dirigidos al Banco del Estado (BEDE), con \$110 millones; Corporación Financiera Nacional (CFN), con \$130 millones; Banco Nacional de Fomento (BNF), con \$205 millones; y, \$20 millones para finanzas populares.

La referida medida no tomó en consideración que operar en un régimen de dolarización requiere más de un colchón que respalde a la moneda, combinado con el mejor clima de inversión para atraer capitales que ayuden a enfrentar los vaivenes de la economía nacional y global. Tal es el caso que las reservas internacionales de libre disponibilidad sirvieron para amortiguar la baja de los precios del petróleo en el periodo de 2008 y 2009, toda vez que son fondos que se encuentran disponibles en cualquier momento para este tipo de dificultades.

Una de las características fundamentales que debe tener la Reserva Internacional de Libre Disponibilidad es la de ser líquida y encontrarse a disposición del país ante cualquier eventualidad que pueda afectar algún déficit dentro de la caja fiscal, es por esto que repatriar estos recursos para destinarlos a créditos convierte a estos dividendos en una expectativa a largo plazo que desnaturaliza el concepto o la finalidad de dichos recursos, es decir, que sean líquidos y se encuentren disponibles ante cualquier crisis interna que por lo general no es anunciada sino fortuita.

En este contexto, la Institución pidió al Gobierno que antes de repatriar parte de la Reserva de Libre Disponibilidad, el Banco Central debía contar con las debidas garantías por parte de las instituciones financieras públicas a las cuales se dirigirían los recursos, teniendo en cuenta que la capacidad para recuperar cartera por parte de algunas de ellas, es bastante deficiente y podría afectar al ahorro nacional.

El Gobierno entendió el pedido de garantías por parte del Banco Central, como un mecanismo para coartar la medida de corte popular que lideraba el mismo,

por tal motivo, el Presidente decidió reestructurar a todas las autoridades de la Institución, desde el Gerente General hasta los directores de área, con lo cual quedó evidenciado que el criterio técnico fue relegado o reemplazado por otro de corte político que pretendía obtener gran aceptación a corto plazo sin reparar en las posibles consecuencias a futuro.

La necesidad de recursos en reservas, tanto en la Reserva Internacional de Libre Disponibilidad como en fondos de estabilización, está comprobada por la solidez dentro del manejo monetario en países como Noruega y Chile.

En un país dolarizado la prudencia exige que en medio de una crisis mundial aún no superada, se dé soporte al sistema monetario conservado en reservas. Pero para el Gobierno la lógica predominante es ampliar el financiamiento fiscal para sostener su popularidad, cumpliendo ofertas a la población. Bajo esta lógica, los fondos de estabilización petrolera fueron eliminados e incorporados al Presupuesto General del Estado.

En concordancia con lo señalado, el gobierno presentó a la Asamblea Nacional una reforma a la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado que eliminaba el artículo 2 de la misma. Con ello suprimía la obligatoriedad de presentar semanalmente el balance único del Banco Central en los cuatro sistemas que se establecen dentro de la referida ley, para efectos de dar transparencia y confianza de que la dolarización está respaldada. Pero también suprimía la prohibición de comprar bonos del Estado con recursos de la Reserva Internacional de Libre Disponibilidad, con lo cual quedó al descubierto la intencionalidad del Gobierno que era usar las reservas para el fisco, al igual que se hizo con los fondos de estabilización petrolera.

La mencionada Ley no fue aprobada por la Asamblea pero evidencia el propósito que posee el Gobierno de apoderarse de las reservas que la Institución mantiene en el exterior, lo cual podría generar grave crisis monetaria en el país en caso de que el Gobierno haga uso de los recursos de la

Institución y a la postre la caída del sistema de dolarización, toda vez que el Banco Central al quedarse sin recursos no podría respaldar a sus depositantes, que son fundamentalmente entidades públicas, por tal motivo cuando la política prioriza el corto plazo, pone en peligro el régimen monetario vigente.

Otro episodio que revela la falta de autonomía y el debilitamiento de la Institución, se dio a partir de la expedición del Decreto Ejecutivo No. 415<sup>48</sup>, debido a que el Banco Central del Ecuador contaba, dentro de su estructura orgánica, con una Dirección General de Estudios la cual a través de sus Direcciones de Análisis y Política Económica de Investigaciones Económicas y de Estadística Económica tenía como ámbito de acción: a) Monitorear y analizar la coyuntura económica nacional e internacional y sugerir políticas que permitan anticipar y modular el ciclo económico; b) Analizar definir y sugerir políticas estructurales para el desarrollo económico del país; y, c) Elaborar y desarrollar estadísticas de base y de síntesis macroeconómica de uso nacional e internacional. Estas atribuciones fueron transferidas mediante el referido decreto al Ministerio Coordinador de la Política Económica, que en su artículo 3 que preceptúa lo siguiente:

*“Transfiéranse al Ministerio de Coordinación de la Política Económica el patrimonio de la Dirección General de Estudios del Banco Central del Ecuador. Exceptúese de esta transferencia el patrimonio que corresponda a la Dirección de Estadística Económica, así como todos los procesos, atribuciones, funciones y competencias relativos a información económica documental, imprenta y otro tipo de publicaciones de la Dirección de Investigaciones Económicas. Se deberán cumplir todas las formalidades legales relacionadas con la transferencia de bienes inmuebles, así como los recursos humanos con nombramiento, los recursos materiales y los recursos presupuestarios, correspondientes a la ejecución de las facultades y funciones que en virtud de este decreto se transfieren.”*

Con el mencionado decreto, el Banco Central del Ecuador pierde una de sus principales funciones, relacionada con la elaboración y análisis de información de índole económica a fin de que estas sirvan como instrumento para el

---

<sup>48</sup> Decreto Ejecutivo No. 415 publicado en el Registro Oficial No. 242 el 23 de julio de 2010.

desarrollo de las distintas políticas económicas, por tanto, la producción de dicha información debe ser realizada con altos niveles técnicos y profesionales distantes de los intereses privados como políticos que podrían desembocar en erradas apreciaciones de la realidad económica y en consecuencia erradas decisiones.

Adicionalmente, el Banco Central del Ecuador, en medio de la nueva normativa que lo regula, ha implementado varios servicios nuevos para la sociedad, entre los que se encuentra su función como entidad de certificación de la firma electrónica, y la desmaterialización de valores, los cuales fueron asumidos por la Institución con el objeto de mejorar las transacciones comerciales y bursátiles dentro del país.

## **5. CAPÍTULO V**

### **Conclusiones y Recomendaciones**

#### **5.1 Conclusiones**

Dentro del análisis precedente, se efectuó una reseña histórica acerca del surgimiento de los bancos centrales en el mundo y sus principales funciones dentro de la economía de los países, realizando un especial énfasis en la autonomía de los bancos centrales; esto con el objeto de entender el desarrollo y fin de la independencia del Banco Central del Ecuador.

Por una parte los Bancos Centrales surgen con el objeto de cumplir el rol de prestamista del Estado a fin de que éste cuente con suficientes recursos para efectuar su gasto, posteriormente, se otorga a los Bancos Centrales el monopolio en cuanto a la emisión de dinero, y con esto emerge como Ente encargado de ser el rector y ejecutor de la política monetaria del país.

El hecho de que los Bancos Centrales posean la atribución de emitir dinero y elaborar la política monetaria, regulando de esta manera la cantidad de circulante que requiere el país para evitar, fundamentalmente, desequilibrios en la inflación y en la balanza de pagos de la economía nacional, los convierte en entidades sensibles que deben manejar sus funciones bajo estrictos criterios técnicos, debido a que el manejo irresponsable de la política monetaria podría perjudicar los niveles de inflación, encarecimiento de la vida y desempleo.

El devenir histórico de los diferentes institutos emisores, ha comprobado que la injerencia de los Gobiernos de turno, dentro de sus funciones y decisiones, ha provocado graves crisis económicas, fundamentalmente, afectando al índice de precios de los diferentes países, así como, al poder adquisitivo de la moneda, ya que los Gobiernos, en la mayoría de los casos, observan a la economía desde una arista diferente, sus decisiones son encaminadas a satisfacer sus

necesidades electorales y populistas, priorizando el corto plazo y el ingente gasto público para cumplir sus ofertas de campaña y elevar sus niveles de popularidad frente al electorado, olvidando por completo los criterios de prudencia fiscal y ahorro nacional.

Debido a que la mayoría de países, especialmente aquellos industrializados, experimentaron graves crisis inflacionarias cuando sus Gobiernos influían en la toma de decisiones de sus Bancos Centrales, se llegó a la conclusión de que “entre más independencia posean sus bancos centrales menor inflación tendrán sus economías”, esto provocó que varios países se inclinen a blindar de autonomía a sus Institutos Emisores, con buenos resultados, como en el caso del Bundesbank de Alemania, que logró bajar radicalmente los índices de precios y sanear la economía del país.

Las exitosas experiencias de varios países, al dotar de autonomía a sus bancos centrales, influenciaron para que Latinoamérica se una a aquella tendencia mundial, por tanto Ecuador en su Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado de 1992, proclamó, por primera vez, la autonomía de su Banco Central, posteriormente, reafirmaría tal concepto al elevarlo a la esfera constitucional, incorporando un capítulo acerca del Banco Central del Ecuador y su autonomía en la Constitución de 1998.

A pesar de que la normativa respaldaba totalmente a la independencia del Banco Central del Ecuador, éste no logró apaliar la crisis monetaria del país que culminó con graves problemas inflacionarios, además de que la moneda llegó a devaluarse más de lo que podía soportar la economía del país, esto, a pesar de que podría verificarse como un fracaso de la autonomía del Banco Central, debe ser enfocado de una manera distinta, en el sentido de analizar si la autonomía de la Institución se afianzó o alcanzó niveles óptimos de independencia frente a las decisiones del poder político.

Luego de que la moneda sucumbió frente a la crisis monetaria que padecía el país, surgió un nuevo régimen monetario en el que el Ecuador adoptó una nueva moneda que generaba nuevos retos para el Banco Central, pero al mismo tiempo dejaba a la Institución sin una de sus principales funciones que es la de emisión de dinero, sin embargo, la Institución continúa efectuando política monetaria que incide dentro del nivel de circulante y por tanto en el índice de precios que a la postre repercute en el nivel de empleo.

La Institución en la actualidad continúa, en menor medida, realizando política monetaria a través del encaje bancario, las tasas de interés, la emisión de obligaciones, operaciones de liquidez entre otros mecanismos que permiten que el ex Instituto Emisor contribuya y formule la política monetaria dentro del país que debe ser orientada bajo criterios técnicos, objetivos y a largo plazo que permitan que la economía se regule y desarrolle en base a estudios macro económicos imparciales que muestren el escenario actual de la economía y los posibles ajustes que se deban ejecutar, a fin de mantener un equilibrio general que garantice a los ciudadanos estabilidad para poder crecer económicamente.

Por lo expuesto, el Banco Central del Ecuador no puede y no debe, a pesar de no emitir moneda, someterse a las decisiones gubernamentales que por variados intereses han desatendido lo fundamental por atender lo meramente coyuntural, lo cual se verifica en una simple revisión del pasado que ha marcado la historia de los bancos centrales por el continuo intento por parte del sector político de hacer suyas las políticas monetarias, controlar el endeudamiento, las reservas internacionales y los estudios macroeconómicos en miras de acrecentar su gasto para cumplir variados compromisos electorales y conquistar nuevos adeptos en base a políticas erradas, mediáticas y populares que repercuten, a largo plazo, dentro de la estabilidad económica, y en el caso del Ecuador, en la estabilidad de la moneda que requiere de un manejo de las finanzas públicas criterioso y equilibrado puesto que un dispendioso gasto público que consuma inclusive las reservas internacionales, podría afectar al país en el momento en el que la economía

atraviase una seria crisis interna o externa y requiera de recursos urgentes y líquidos.

Por otro lado, el manejo desprolijo de las políticas monetarias puede generar desequilibrios tanto en el nivel de circulante, como en los niveles de inflación, además podría perjudicar las reservas que mantiene el país así como las cifras macro económicas que deben elaborarse bajo altos grados de independencia a fin de que sirvan como diagnóstico de la economía para sanearla en caso de atravesar algún tipo de crisis.

La decisión de retirar la autonomía al Banco Central fue tomada, fundamentalmente, en base a dos criterios que son el exceso de beneficios que gozaban los funcionarios de la Institución y que en una economía dolarizada no se justifica mantener la independencia de dicha institución, dos criterios que no poseen solidez debido a que el hecho de que los funcionarios hayan disfrutado de grandes beneficios no es un motivo suficiente para perjudicar con dicha medida a la economía nacional y por otro lado, el hecho de que en el Ecuador no exista una moneda nacional, lo único que provoca es que el Banco Central deje de contar con uno de los mecanismos para elaborar política monetaria por cuanto, como queda evidenciado, existen más mecanismos para efectuar la referida política, en este sentido, la decisión fue acelerada y sin sustento doctrinario e histórico.

Por los argumentos esgrimidos, además de todos aquellos que han sido desarrollados a través del presente trabajo, es preciso recomendar que la autonomía del Banco Central debería incorporarse nuevamente con el objeto de que la economía cuente con un tercero confiable que precautele el nivel de circulante en la economía, sea depositario de fondos públicos y garantice la estabilidad y vigencia del sistema de dolarización.

## 5.2 Recomendaciones:

En vista de que la falta de autonomía del Banco Central del Ecuador no genera beneficios al país, sino que, al contrario, puede generar serias repercusiones dentro de la transparencia y credibilidad de dicha Institución, lo adecuado sería retornar al esquema de autonomía de la entidad, procurando que la conformación de su directorio, como la capacidad para elaborar política monetaria, sean formuladas por parte de la Institución sin injerencia ni influencia del Ejecutivo, para tal efecto es indispensable que se introduzca una enmienda Constitucional, de conformidad con lo previsto en el artículo 442 de la Carta Magna<sup>49</sup>.

Las enmiendas constitucionales deberían propender a establecer a la Institución como un ente autónomo, entidad técnica, con personería jurídica, patrimonio y duración indefinida, así como constituirlo en el único organismo encargado de elaborar y ejecutar la política monetaria.

La Constitución, debería incorporar los mecanismos de designación de los miembros del Directorio, con el propósito de que se garantice que la permanencia y designación de los mismos, no sean fácilmente alteradas, de igual manera, se debe procurar que el tiempo de duración en sus cargos sea mayor al del tiempo de duración del Gobierno de turno, con la capacidad de

---

<sup>49</sup> Art. 442.- La reforma parcial que no suponga una restricción en los derechos y garantías constitucionales, ni modifique el procedimiento de reforma de la Constitución tendrá lugar por iniciativa de la Presidenta o Presidente de la República, o a solicitud de la ciudadanía con el respaldo de al menos el uno por ciento de ciudadanas y ciudadanos inscritos en el registro electoral, o mediante resolución aprobada por la mayoría de los integrantes de la Asamblea Nacional.

La iniciativa de reforma constitucional será tramitada por la Asamblea Nacional en al menos dos debates. El segundo debate se realizará al menos noventa días después del primero. El proyecto de reforma se aprobará por la Asamblea Nacional. Una vez aprobado el proyecto de reforma constitucional se convocará a referéndum dentro de los cuarenta y cinco días siguientes.

Para la aprobación en referéndum se requerirá al menos la mitad más uno de los votos válidos emitidos. Una vez aprobada la reforma en referéndum, y dentro de los siete días siguientes, el Consejo Nacional Electoral dispondrá su publicación.

que sus cargos puedan ser renovados y de esta manera su gestión y proyectos posean continuidad.

Por otra parte, es necesario que las enmiendas constitucionales vayan acompañadas de algunas reformas dentro de la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado, en la que sería positivo que los miembros del ex Instituto Emisor puedan ser nombrados según los mecanismos de selección previstos en la nueva Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, ya que de esta manera se estaría procurando que el poder político, no intervenga o imponga las autoridades que han de regir a la Institución. Es igualmente, indispensable prohibir que los miembros de la Entidad desempeñen otro cargo o negocio, con lo cual no poseerían más interés que el de procurar la estabilidad de la economía nacional.

Según el aforismo de que las cosas se deshacen como se hacen, la remoción de las autoridades monetarias debería efectuarse de parte del mismo Consejo de Participación Ciudadana, el cual a petición de parte, procedería al análisis de la solicitud que sería aprobada o desaprobada según las causales impuestas en la Ley, por lo que, tanto en su designación como en su remoción, los miembros del Directorio, estarían fuera del manejo político e intereses privados.

Adicionalmente, debido a las actuales circunstancias, se deberá reintegrar a la Dirección General de Estudios al Banco Central del Ecuador, toda vez que es una dependencia indispensable para poder realizar el diagnóstico más adecuado de la economía y plantear las mejores medidas para regular cualquier desbalance que se presente.

Por último, cabe señalar que la mayoría de las reformas o enmiendas que se puedan incluir dentro de la legislación nacional, dependen sobre todo, de la voluntad política y del nivel de institucionalidad del país que puedan fomentar una conciencia de la necesidad de que el Banco Central del Ecuador posea

autonomía, toda vez que la norma, para su cumplimiento, requiere de la conciencia y respeto de las personas a las cuales va dirigida, ya que la ley es tan sólo un mecanismo de regulación que sin su cumplimiento, se convierte en letra muerta.

## BIBLIOGRAFÍA

### Libros:

**CARLOS MARCHÁN ROMERO**, Historia del Banco Central del Ecuador, edición Banco Central del Ecuador, 2000.

**EDWARD ELGAR**, “Central Banking in History”, Leeds University Business School, 1993.

**MILTON FRIEDMAN**, “The Resource cost of irredeemable paper Money”, Journal of Political Economy, 1986.

**AGUIRRE J.A.**, El Poder de Emitir Moneda, Unión Editorial Madrid, 1992, p. 34.

**ALEX CUKIERMAN**, “La economía de la banca central”, edición del Banco de la República de Colombia, 2007.

**BANCO CENTRAL DEL ECUADOR**, Exposición de Motivos de la Comisión Financiera para la Ley del Banco Central del Ecuador, edición del Banco Central del Ecuador, 1998.

**MIGUEL REYES SÁNCHEZ**, La Autonomía Legal de los Bancos Centrales, editorial Planeta, 1999.

**PEDRO GONZÁLEZ**, “Evidencia empírica sobre la experiencia de Bancos Centrales Autónomos”.

**DIRECCIÓN GENERAL DE ESTUDIOS**, “Desempeño del Comercio Exterior Ecuatoriano y perspectivas de mediano plazo”, edición del Banco Central del Ecuador, 1995.

**VERA C. SMITH**, Fundamento de la Banca Central y de la Libertad Bancaria, edición Península, 2002.

**SANTILLAN, JAVIER**, Política cambiaria y autonomía del banco central, Banco Central de la República Dominicana, 1995.

**RUBLI KAISER, FEDERICO**, Autonomía del Banco Central bajo tensión financiera: la experiencia reciente de México, CEPAL, 1996.

**Banco Central del Ecuador**, El Banco Central del Ecuador en el sistema de dolarización, Banco Central del Ecuador, 2000.

**Documentos de Internet:**

**BANCO CENTRAL DEL ECUADOR**, [www.bce.fin.ec](http://www.bce.fin.ec), creado en 2010, tomado el 6 de octubre de 2010, a las 21:41, p. 1.

**URRUTIA MIGUEL**, <http://www.eumed.net/cursecon/textos/2004/urrutia-banco.htm>, creado en 1997, tomado el 20 de octubre de 2010, P. 1.

**BANCOCENTRALDEMÉXICO**, <http://www.bancomexico.gob.mx/acercaBM/semblanzaHistorica/SemblanzaHistorica.html>, creado en 1998, tomado el 15 de septiembre de 2010. P. 1.

**DELGADO ORLANDO**, [www.jornada.unam.mx/2008/06/12/index.php?section=opinion&article=027a1eco](http://www.jornada.unam.mx/2008/06/12/index.php?section=opinion&article=027a1eco), El Estado y la autonomía del banco central, creado el 2008, tomado el 18 de septiembre de 2010, P. 1.

**FONTAINE**, <http://cdi.mecon.gov.ar/biblio/docelec/cep/TE10.pdf>, Banco Central Autónomo en pos de la Estabilidad, elaborado en 1998 y tomado el 12 de septiembre de 2010, P.1.