

DOI: <https://doi.org/10.56712/latam.v4i1.2168>

La regulación de la banca central en Ecuador: ¿Autonomía o Dependencia?

Central bank regulation in Ecuador: Autonomy or Dependency?

Galo Iván Verdesoto Jácome

gaverdesotoja@uide.edu.ec

<https://orcid.org/0000-0002-9206-8517>

Universidad Internacional del Ecuador UIDE

Quito – Ecuador

Artículo recibido: 13 de diciembre de 2022. Aceptado para publicación: 15 de marzo de 2023.
Conflictos de Interés: Ninguno que declarar.

Resumen

El presente trabajo analiza la regulación jurídico-económica de la banca central del Ecuador, su evolución conforme la Constitución de 1998 a la de 2008 y la normativa secundaria que configura la institucionalidad del Banco Central (BCE) hasta el año 2020. Es de interés analizar dicha temática que determina en gran medida el sistema financiero del Ecuador, sus instituciones jurídicas - económicas y por ende en el desempeño económico. Se estudia la doctrina, se analiza la evolución normativa y presenta las particularidades de las funciones del BCE en un contexto de tipo de cambio fijo como es la dolarización. Se aborda desde perspectiva del Derecho Económico la problemática en conjunto a fin de responder la conveniencia o no de la autonomía para el BCE. Finalmente se concluye que el BCE no gozaba de independencia técnica efectiva bajo la Constitución Política de la República del Ecuador de 1998 y que fue eliminada por completo al amparo de la Constitución de la República de 2008, que incluso el BCE a pesar de no emitir moneda incide en la Política Monetaria al influenciar las condiciones monetarias y crediticias y, que disponer de sus recursos por orden de la Función Ejecutiva puede atentar a la estabilidad del sistema financiero que es un bien jurídico a proteger. Se esboza que dotar al BCE de una mayor autonomía pasaría por una reforma constitucional lo cual haría repensar el paradigma actual de organización estatal.

Palabras clave: banco central del Ecuador, dolarización, autonomía, constitución, código orgánico monetario y financiero

Abstract

This article analyzes legal-economic regulation of the Central Bank of Ecuador (BCE), its evolution from the Constitution of 1998 to that of 2008 and secondary laws until 2020 which build the institution of the Central Bank. Particularities of the functions of the BCE are analyzed in a context of a fixed exchange rate such as dollarization. It describes the problem from a Law and Economics perspective in order to determine the convenience or not of autonomy for the BCE. Finally, it is concluded that the BCE did not enjoy effective technical independence under the Political Constitution of the Republic of Ecuador of 1998 and that it was completely eliminated under the Constitution of the Republic of 2008, that Although the BCE, does not issue currency it affects the Monetary Policy by influencing the monetary and credit conditions and, that having its resources at disposal of the Executive Function could undermine the stability of the financial system, which is a legal asset to protect. It is outlined that providing the BCE with greater autonomy would require to go through a constitutional reform which would reshape the current paradigm of state organization.

Keywords: central bank of Ecuador, dollarization, autonomy, constitution, monetary and financial organic code

Todo el contenido de LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades, publicados en este sitio está disponibles bajo Licencia Creative Commons . 

Cómo citar: Verdesoto Jácome, G. I. (2023). La regulación de la banca en Ecuador: ¿Autonomía o Dependencia? *LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades* 4 (1), 4544 – 4557. <https://doi.org/10.56712/latam.v4i1.2168>

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo analiza la regulación jurídico-económica de la banca central del Ecuador, su evolución conforme la Constitución de 1998 a la de 2008 y la normativa secundaria que configura la institucionalidad del Banco Central (BCE) hasta el año 2020. Es de interés analizar dicha temática que determina en gran medida el sistema financiero del Ecuador, sus instituciones jurídicas - económicas y por ende en el desempeño económico. Se estudia la doctrina, se analiza la evolución normativa y presenta las particularidades de las funciones del BCE en un contexto de tipo de cambio fijo como es la dolarización. Se aborda desde perspectiva del Derecho Económico la problemática en conjunto a fin de responder la conveniencia o no de la autonomía para el BCE.

Conforme la Constitución de 1998 el Banco Central del Ecuador (BCE) tenía autonomía técnica, sin embargo, la elección del Directorio del BCE era propuesta por el Presidente de la República a la Función Legislativa que designaba al referido Directorio, por tanto la conducción del BCE al menos era afín a la Función Ejecutiva con un componente de consenso político otorgado por el Legislativo. Esto no garantizaba la efectiva independencia técnica en la conducción técnica del BCE sino la afinidad política del Directorio al Gobierno y Legislativo.

El BCE de acuerdo a la Constitución vigente no goza de autonomía técnica, dado que las políticas monetaria, crediticia, cambiaria y financiera son facultades exclusivas de la Función Ejecutiva y se instrumentarán a través del BCE. Por ende cualquier la reforma a la normativa que le otorgue autonomía técnica debería pasar por una reforma constitucional.

El BCE en un contexto de tipo de cambio fijo como lo es la dolarización en Ecuador, no tiene instrumentos que incidan de forma significativa en la Política Monetaria del país al no contar con la emisión de moneda propia. No obstante, el BCE puede influir en las condiciones monetarias y crediticias a través de los requisitos de reservas y reciclaje de la liquidez y en especial como lo ha demostrado en los últimos años invirtiendo en instrumentos financieros del Estado, cuestión que actualmente está limitada.

La posibilidad de invertir en títulos emitidos por el Estado o instrumentos de administración de liquidez por sí misma no conveniente ni inconveniente por sí misma, debería ser una decisión técnica que determine el grado de exposición a esos instrumentos. No obstante, esta facultad está limitada actualmente, es decir no se puede hacer uso de esta herramienta.

La estabilidad del sistema financiero es un bien jurídico de la sociedad en conjunto, para lo cual se requiere la independencia efectiva del BCE en la determinación y ejecución de la Política Monetaria, lo cual supondría la separación de una competencia en el interior de las estructuras clásicas del gobierno a fin de que la discrecionalidad política no ponga en riesgo la estabilidad del sistema financiero. Esto supone repensar el paradigma constitucional vigente en la Constitución de 2008.

Una forma de apuntalar una gestión técnica independiente del BCE sería una reforma por la cual los períodos de los miembros de la Junta de Política y Regulación Monetaria (JPRM) y de la Junta de Política y Regulación Financiera (JPRF) no coincidan con el período del gobierno que propuso sus nombramientos a la Asamblea Nacional. De esta forma minimizar la posibilidad de la afinidad política de la JPRM y JPRF al Ejecutivo que las propuso y Legislativo que las designó.

DESARROLLO

Antecedentes

El presente trabajo pretende determinar la conveniencia que la banca central ecuatoriana dependa de la Función Ejecutiva.

Se analizará la normativa e instituciones jurídico - económicas más relevantes, que regulan la problemática de 1998 a 2020, siendo de relevancia el cambio constitucional de la Constitución de 1998 a la 2008. Es de interés la actual discusión de la autonomía del Banco Central del Ecuador (BCE).

El Banco Central del Ecuador (BCE) en dolarización

En el año 2000 el Ecuador adopta al dólar estadounidense como moneda de curso legal, lo cual implica la renuncia a emitir su propia moneda y por ende una fuerte limitación Política Monetaria y Cambiaria.

Para (Davison, 2002) existen cinco funciones de un Banco Central:

- Conducir la Política Monetaria de un país influenciando las condiciones monetarias y crediticias
- Supervisar y regular las actividades bancarias para garantizar la seguridad y solidez del sistema bancario y financiero de país y proteger los derechos crediticios de los consumidores
- Proporcionar ciertos servicios financieros al gobierno, al público, a las instituciones financieras
- Mantener la estabilidad del sistema financiero y contener el riesgo sistémico que puede surgir en los mercados financieros
- Proporcionar estadísticas sobre el funcionamiento del sistema financiero y realizar estudios estadísticos relacionados con el sistema económico y financiero

Para el caso ecuatoriano según el citado autor considera que tales funciones fueron realizadas por el BCE hasta la adopción de la dolarización e inclusive posteriormente. No obstante, la conducción de la Política Monetaria del país a través de influenciar las condiciones monetarias y crediticias fue limitada radicalmente al no contar con la emisión de moneda propia. Sin embargo, el BCE puede influir en las condiciones monetarias y crediticias a través de los requisitos de reservas y reciclaje de la liquidez¹. Ahora bien, es de vital importancia determinar si el otrora banco emisor puede mantener la estabilidad del sistema financiero ante shocks exógenos y promover condiciones favorables para la economía ecuatoriana bajo la normativa actual.

Para la Fundación Francisco Marroquín citado por (Davidson, 2002) el principal objetivo de la dolarización en Ecuador fue el de "hacer que el Banco Central del Ecuador sea un apéndice gubernamental innecesario. En su lugar, los políticos, hombres de negocios mercantilistas y burócratas ecuatorianos tendrán que aceptar la disciplina de mercado impuesta por el dólar"

Pero la disciplina de mercado para el citado autor, no es suficiente para evitar que se desencadene el riesgo sistémico en el sistema dolarizado de Estados Unidos que tiene tres instrumentos para gestionar una crisis a saber: reservas federales que actúan como prestamista de última instancia;

¹ <https://contenido.bce.fin.ec/contenido.php?CNT=ARB0000280> El mecanismo de reciclaje de liquidez permite modular la volatilidad de los flujos monetarios en la economía. Es 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 canalizarlos 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. Se reduce el riesgo del sistema financiero evitando problemas temporales de liquidez de determinadas instituciones financieras se perciban como dificultades de solvencia. La venta de los títulos es por colocación directa a instituciones financieras privadas y públicas. Los TBC son a tasa fija. Las OBC pueden ser a tasa fija o variable. Las Operaciones de Reporto son negociaciones en las que instituciones financieras venden al BCE títulos valores emitidos y avalados por el Gobierno Nacional con el compromiso de recomprarlos a la fecha de vencimiento de la operación. Su fin es redistribuir equitativamente la liquidez en el sistema financiero, se aminora la incertidumbre de los agentes respecto a la estabilidad del sistema.

doctrina contagio de una entidad grande (too big to fail) gestionada por la Oficina del Contralor de la Moneda del Departamento del Tesoro (entidad de control de los bancos); y la Corporación de Seguro de Depósitos Federal. En suma estos tres instrumentos permiten estabilizar el sistema financiero y contener el riesgo sistémico cuando la disciplina de mercado falla.

Sostiene además que para mantener la estabilidad del sistema financiero ante shocks exógenos el BCE debe ser prestamista de última instancia, es decir prestar a los bancos saludables en tiempos de crisis para afrontar los pánicos financieros.

No obstante, dada la posibilidad que el BCE acuda a rescatar a los bancos generaría riesgo moral, es decir los administradores de los bancos tienen el incentivo incurrir en mayores riesgos que generen mayor rentabilidad, dado que ante una crisis sistémica tendrían el respaldo del prestamista de última instancia. Eh aquí la necesidad de la regulación y supervisión estricta que limite que los bancos incurran en riesgos altos en sus operaciones.

Considera (Davidson, 2002) que la regulación y supervisión estricta no son suficientes ante un potencial desastre financiero sistémico del sistema financiero interdependiente y altamente apalancado, por lo que se requiere a un prestamista de última instancia. El sector financiero y real son interdependientes y una crisis financiera acarrearía consecuencias graves sobre la economía en general.

A este respecto las consecuencias de la crisis financiera global de 2008 fueron nefastas, (Uria, 2017) sostiene "Las causas de la crisis fueron múltiples y se retroalimentaron para dar lugar a la mayor crisis financiera de nuestra historia reciente, sólo comparable, por su carácter global y por sus efectos, a la gran depresión del año 1929," ²añade (Landazuri, 2011) que esta se originó en Estados Unidos en el verano de 2017 se contrajo drásticamente la actividad económica, aumentó los diferenciales de riesgo, deterioró el mercado crediticio y se propagó a los mercados financieros internacionales cayendo grandes bancos de inversión y afectándose la economía real y generando desequilibrios fiscales en muchos países.

De ahí radica la importancia que la regulación coadyuve a prevenir crisis y/o dote de instrumentos para capear las turbulencias financieras que pueden desatarse propias de los ciclos económicos.

En el caso del Ecuador, en dolarización el BCE no puede actuar propiamente como un prestamista de última instancia al crear dinero mediante una emisión monetaria para auxiliar al sistema financiero en una eventual crisis, sino de forma cercana a este papel ya sea porque tiene reservas para prestarlas o porque pueda endeudarse en el exterior.

La dolarización es un tipo de cambio fijo que elimina permanentemente la posibilidad de una devaluación repentina o brusca, elimina el riesgo cambiario, aumenta el nivel de confianza entre

² Citado por (URIA, 2017) "El profesor JIMENEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ ha sintetizado con acierto el diagnóstico realizado por el documento conocido en Estados Unidos como "Financial Regulatory Reform", antecedente intelectual de la legislación Dodd- Frank publicado por el Tesoro norteamericano en el año 200950, estableciendo las siguientes causas: a) Muchas de las entidades son demasiado grandes para caer (too big to fail), lo que saben sus gestores que se ven incentivados a actuar de manera irresponsable (El riesgo moral o "moral hazard"). b) Cuando una entidad entra en un proceso de liquidación, no existen protocolos de actuación, lo cual agrava más las cosas, c) A las entidades financieras les hace falta mucho más capital del que tienen para generar las reservas necesarias con las que hacer frente a los procesos de liquidación, d) La tecnología ha provocado un enorme desarrollo de productos financieros cada vez más sofisticados y muy extendidos, e) Por supuesto, en estas mega organizaciones trabajan personas de carne y hueso. Si su sistema retributivo se basa en indicadores a corto plazo, habrá un incentivo adicional (e igualmente perverso) a actuar de manera irresponsable. A mi juicio, esta enumeración omite, quizá interesadamente, la que considero la causa última de la crisis financiera padecida ya desde el año 2007: la política monetaria expansiva que, por distintos motivos, desarrollaron tres grandes bancos centrales del mundo (la Reserva Federal, el Banco Central Europeo y el Banco de Japón) a lo largo de prácticamente una década (1997-2007)."

prestamistas e inversionistas internacionales disminuye costos de las tasas de interés, induce al crecimiento y reduce la inflación. A partir del año 2000 el BCE pasa a ser custodio de la reserva internacional que respalda la dolarización. Dicha reserva además respalda el encaje bancario³ público y privado de tal forma que si un banco requiere recursos los puede sacar del BCE

El tratamiento a esta temática ha sido esencialmente económico, (Monteagudo, 2014) sin embargo las Ciencias Jurídicas tienen mucho que decir ante la problemática de la moneda en general y en particular sobre la independencia del Banco Central. La creación monetaria es un fenómeno multidimensional, porque no es un atributo exclusivo del Estado, sino compartido por la intermediación bancaria y demandas de liquidez de agentes económicos.

Ante esta problemática institucional confluyen las Ciencias Jurídicas y la Teoría del Estado, dado que luego del fin del patrón oro, la moneda es completamente fiduciaria, es decir su valor y estabilidad descansan en la decisión política y no en su valor intrínseco o su respaldo metálico por lo que se replantea la función del Estado en la creación monetaria.

Para (Monteagudo, 2014) la independencia efectiva del Banco Central en la determinación y ejecución de la política monetaria supone separación de una competencia en el interior de las estructuras clásicas del gobierno. Un banco central independiente persigue el objetivo de estabilidad de los precios lo cual puede entrar en colisión con el objetivo de crecimiento del gobierno, en razón de que el gobierno siempre se ve tentado a devaluar para impulsar el gasto y así el crecimiento.

La Política Monetaria está vinculada directamente con la organización del Estado, dado que no existe divorcio entre Derecho y Economía en el Derecho Constitucional, como lo ha demostrado el desarrollo del Derecho Internacional Económico. Adicionalmente es un problema de Derecho Público especialmente.

La Política Monetaria determinada por la autoridad política resulta inflacionista, lo cual hace necesario el retiro de la influencia política en cuestiones monetarias en consecuencia la existencia de bancos centrales independientes. Esto es explicado por la teoría de la inconsistencia temporal, que sostiene que políticos no son capaces de mantener los compromisos a largo plazo indisociables de una política anti inflacionista permanente.

Para el caso del Ecuador a pesar de no contar con moneda propia sigue teniendo el BCE un rol protagónico en la aplicación de la Política Económica y del sistema financiero. Ahora bien, si el BCE no puede emitir dinero propiamente y no afectar la estabilidad de precios vía inflación, sí ha podido financiar al gobierno y de esta forma apoyar el objetivo de crecimiento. Es decir ahí está un punto crítico a tratar, la independencia o no del BCE para destinar recursos de la reserva internacional en calidad de financiamiento a la Función Ejecutiva.

Ante esta problemática (Monteagudo, 2014) es necesario repensar el enfoque jurídico para transformarlo en una metodología pluridisciplinaria para estudiar la independencia del BCE, en vista que se aborda elementos económicos, políticos y jurídicos. Hay que tomar los hechos económicos y determinar la contingencia jurídica de estos. Uno de los enfoques jurídicos que permite abordar esta problemática es el análisis económico del Derecho a fin de prever el efecto particular de un proyecto de norma jurídica para decidir si existe o no. En este sentido la organización jurídica debe

³<https://www.bce.fin.ec/index.php/component/k2/item/156-preguntas-frecuentes-banco-central-del-ecuador> Los intermediarios financieros (bancos, cooperativas de ahorro y mutualistas) captan recursos de los depositantes y otorgan con ellos créditos. Estas entidades financieras requieren disponer fondos en activos líquidos o activos de reserva para clientes que retirar sus ahorros. Para mitigar el riesgo de los depósitos de los ahorristas, las entidades financieras deben depositar el encaje bancario que es un porcentaje de los recursos captados del público que se debe depositar en el BCE. Si sube el encaje bancario las entidades financieras pueden prestar menos, así al contrario si baja habrá más recursos para crédito y más circulación. De esta forma el BCE incide indirectamente en la cantidad de dinero que circula en la economía.

subordinarse a consideraciones económicas como la inconsistencia temporal. Se critica también enfoques jurídicos tradicionales como la Teoría Pura del Derecho que considera a dicha ciencia como independiente, funcionalista que concede al Derecho lo que puede dar, ni más ni menos. Pero en esta concepción se escondería un espíritu liberal lejos de ser neutral. Este enfoque pluridisciplinario del Derecho permite abordar cuestiones de un BCE independiente al evaluar la posibilidad y consecuencias de la trasposición de ideas económicas en el orden jurídico.

Evolución Normativa

La codificación de la Constitución 1998 prescribía con respecto a la Política Monetaria, Financiera, Crediticia y Cambiaria que eran privativas del BCE que gozaba de autonomía, de tal forma:

Artículo 261.- El Banco Central del Ecuador, persona jurídica de derecho público con autonomía técnica y administrativa, 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.

Del citado artículo de la extinta Carta Magna de 1998, se puede puntualizar algunos aspectos relevantes como la naturaleza jurídica del Banco Central del Ecuador que responde al Derecho Público y por otra parte las funciones y objetivos.

A este respecto, las funciones se definían mediante verbos rectores o acciones precisas que debía desempeñar el BCE referentes a las Políticas Monetaria, Financiera y Cambiaria del Estado. Estas acciones eran establecer, controlar y aplicar.

En la extinta ley de Régimen Monetario, cuya codificación se realizó por Resolución Legislativa No. 22-058, publicada en Registro Oficial 280 de 8 de Marzo del 2001, se establecía la naturaleza, autonomía y funciones del BCE. El objetivo principal de dicha norma fue la ejecución del BCE de la plena circulación de divisas internacionales y su libre transferibilidad al exterior, para lo cual el antiguo banco emisor debía canjear los sucres por dólares estadounidenses. Se eliminó la facultad del BCE de emitir dinero, excepto monedas fraccionarias y se establecía expresamente que la moneda de curso legal era el dólar de los Estados Unidos de América. Así la extinta norma establecía respecto al antiguo emisor:

Art. 70.- 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. (el subrayado me pertenece)

Art. 78.- El Directorio es el máximo organismo de gobierno del Banco Central del Ecuador, tendrá sentido nacional y estará integrado por cinco miembros designados, conforme lo establece la Constitución Política de la República, por el Congreso Nacional a propuesta del Presidente de la República, su actuación tomará siempre en cuenta el interés general del país. Ejercerán sus funciones por un período de seis años, con renovación parcial cada tres años.

En este sentido la codificación de la Constitución de 1998 establecía la conformación de los miembros del Directorio del BCE de tal forma que:

Art. 262.- El directorio del Banco Central se integrará con cinco miembros propuestos por el Presidente de la República y designados por mayoría de los integrantes del Congreso Nacional. Ejercerán sus funciones por un período de seis años, con renovación parcial cada tres años. El Congreso Nacional deberá efectuar las designaciones dentro de diez días contados a partir de la

fecha en que reciba la nómina de los candidatos. Si no lo hiciere en este lapso, se entenderán designados quienes fueron propuestos por el Presidente de la República. Si el Congreso rechazare algunos de los nombres o la nómina entera, el Presidente de la República deberá proponer nuevos candidatos. Los miembros del directorio elegirán de su seno al presidente, quien desempeñará sus funciones durante tres años; podrá ser reelegido y tendrá voto calificado en las decisiones del organismo. El ministro que tenga a su cargo las finanzas públicas y el superintendente responsable del control del sistema financiero, podrán asistir a las sesiones del directorio con voz, pero sin voto... La remoción de los miembros del directorio será propuesta por el Presidente de la República de acuerdo con la ley, y resuelta por las dos terceras partes de los integrantes del Congreso Nacional.” (el subrayado me pertenece)

Los miembros del Directorio del BCE eran propuestos por el Ejecutivo a la Función Legislativa quien los designaba, de tal forma que la independencia de las actuaciones de los integrantes del Directorio se basaba en las facultades que ley le otorgaba al BCE, más no en que sean realmente independientes de la Función Ejecutiva, es razonable asumir que eran personas afines al Presidente de la República o a su Política Económica a quien les otorgaba su confianza al proponerlos para tales cargos. Por otra parte, la designación temporal de los miembros del Directorio debía no coincidir con el período presidencial de 4 años, es decir duraban 6 años con una renovación parcial a los 3 años. Así se pretendía que no coincidiera la designación de los integrantes del Directorio con el inicio del gobierno, de forma que continúen en funciones sus integrantes que incluso fueron propuestos y designados por las anteriores funciones ejecutiva y legislativa.

Sin embargo, estos miembros del Directorio podían ser cesados por la Función Legislativa por pedido del Presidente de la República de acuerdo a la ley, es decir cuando sus integrantes estaban incurso o les sobreviniera alguna de las inhabilidades para el ejercicio del cargo, tales como ejercer otras actividades o mantener vinculación laboral o societaria con instituciones financieras, tener ellos o ellas o sus cónyuges conflictos de intereses con las decisiones a tomar conforme los artículos 78, 80, 81 y 83 de la extinta Ley de Régimen Monetario en concordancia con el Art. 262 de la Constitución de 1998.

De esta forma la legislación pretendía garantizar la autonomía en el ejercicio de los integrantes del Directorio, ya que ni la Función Legislativa ni la Ejecutiva los podían cesar a menos que sean por las razones antes expuestas, es decir no podían ser separados de sus puestos por la pertinencia o no de sus actuaciones ya que no estaban sometidos a juicio político gozando así independencia para su ejercicio.

Cabe mencionar que la rectoría de la Política Monetaria y Financiera en el año de 1998 la realizaba la Junta Monetaria, y que por mandato de la disposición la Disposición Transitoria Cuadragésima primera de la Constitución de 1998 esa competencia fue asumida por el Directorio del Banco Central.

En el año 2008 la Asamblea Nacional Constituyente emitió la Constitución de la República vigente que establece:

Art. 303.- La formulación de las políticas monetaria, crediticia, cambiaria y financiera es facultad exclusiva de la Función Ejecutiva y se instrumentará a través del Banco Central. La ley regulará la circulación de la moneda con poder liberatorio en el territorio ecuatoriano. La ejecución de la política crediticia y financiera también se ejercerá a través de la banca pública. El Banco Central es una persona jurídica de derecho público, cuya organización y funcionamiento será establecido por la ley. (el subrayado me pertenece)

De esta forma la Constitución claramente elimina la autonomía del BCE y le otorga el rol de instrumento de las políticas Monetaria, Crediticia, Cambiaria y Financiera. Por otra parte le da a la ley

el papel de regular la circulación de la moneda con poder liberatorio, es decir ya no declara a nivel constitucional cual es la moneda como la Constitución de 1998, así que bastaría una reforma legal y no constitucional para cambiar el régimen de dolarización.⁴

Posteriormente se reformó la Ley de Régimen Monetario publicada en el Registro Oficial Suplemento 40 de 5 de octubre del 2009 de tal forma que se armoniza a la codificación de la Constitución de 2008 y se elimina la función del Banco Central de establecer la Política Monetaria y su autonomía técnica. En síntesis se alineó la referida ley con la facultad privativa del ejecutivo de establecer la Política Monetaria, crediticia, cambiaria y financiera. De tal forma que al antiguo banco emisor se lo definió:

Art. 50.- 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. (el subrayado me pertenece)

Nótese, como el legislador suprimió la autonomía técnica y administrativa y la reemplazó por responsabilidad en la gestión técnica y administrativa del Banco Central, todo esto en consonancia con facultad exclusiva de la Función Ejecutiva para determinar las políticas monetaria, crediticia, cambiaria y financiera a través del Banco Central, es decir el antiguo instituto emisor quedó subordinado a la Función Ejecutiva a nivel legal también.

El Código Orgánico Monetario y Financiero (COMF) publicado en el Registro Oficial Suplemento 332 de 12 de Septiembre del 2014 derogó la Ley de Instituciones Financieras y la Ley Régimen Monetario y Banco del Estado y es el principal instrumento normativo que regula los mercados e instituciones financieras en Ecuador.

De esta forma la COMF respecto a la naturaleza del BCE establecía:

Art. 26.- El Banco Central del Ecuador es una persona jurídica de derecho público, parte de la Función Ejecutiva, de duración indefinida, con autonomía administrativa y presupuestaria, cuya organización y funciones están determinadas en la Constitución de la República, este Código, su estatuto, las regulaciones expedidas por la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera y los reglamentos internos.

Y en cuanto a su finalidad prescribía:

Art. 27.- El Banco Central del Ecuador tiene por finalidad la instrumentación de las políticas monetaria, crediticia, cambiaria y financiera del Estado, mediante el uso de los instrumentos determinados en este Código y la ley.

Quedaba claramente determinada por el COMF la naturaleza a nivel legal del BCE que es una persona jurídica de derecho público parte de la función ejecutiva y que tenía autonomía administrativa y presupuestaria, más no autonomía técnica y administrativa como le otorgaba la Constitución de

⁴ En la Constitución de 1998 se decía expresamente que la moneda es el sucre. Reformas legales implementaron al dólar estadounidense como moneda oficial del Ecuador. A pesar que hubo demandas de inconstitucionalidad el extinto Tribunal Constitucional no declaró la inconstitucionalidad de las normas que implementaron al dólar estadounidense como moneda nacional

1998. En suma totalmente dependiente del Ejecutivo cuyo fin es instrumentar las políticas Monetaria, Crediticia, Cambiaria y Financiera del Estado, es decir del gobierno en funciones.

No obstante, mediante reforma de la Ley Orgánica Reformativa al Código Orgánico Monetario y Financiero para la Defensa de la Dolarización Registro Oficial 443-Suplemento del 3 de mayo de 2021 se ha pretendido dotarle al BCE de autonomía de tal forma que en la parte sustancial se identifica la reforma a los artículos:

Art. 26.- Naturaleza jurídica del Banco Central del Ecuador y normativa específica.- (Sustituido por el Art. 19 de la Ley s/n, R.O. 443-S, 03-V-2021).- El Banco Central del Ecuador es una persona jurídica de derecho público, parte de la Función Ejecutiva, de duración indefinida, con autonomía institucional administrativa, presupuestaria y técnica. (el subrayado me pertenece)

Es decir se incorpora a nivel legal a la autonomía administrativa y presupuestaria la "autonomía institucional y técnica" pero sigue el BCE formando parte de la Función Ejecutiva.

Y en cuanto a su finalidad actualmente el COMF vigente prescribe:

Art. 27.- Objetivo.- (Sustituido por el Art. 21 de la Ley s/n, R.O. 443-S, 03-V-2021).- De conformidad con el artículo 303 de la Constitución de la República del Ecuador y demás normas aplicables, el Banco Central del Ecuador instrumentará la política monetaria, formulada por la Junta de Política y Regulación Monetaria, tendiente a fomentar y mantener un sistema monetario estable, coadyuvar a la estabilidad financiera y administrar su balance con el fin de preservar la integridad de la dolarización, incluyendo el funcionamiento seguro, sólido y eficiente de los sistemas y medios de pago. (el subrayado me pertenece)

Es decir el BCE conserva su facultad de instrumentar la Política Monetaria, pero se ha eliminado la instrumentación de la política crediticia, cambiaria y financiera del Estado. Mas cabe recordar que el artículo 303 de la Constitución que prescribe "La formulación de las políticas monetaria, crediticia, cambiaria y financiera es facultad exclusiva de la Función Ejecutiva y se instrumentará a través del Banco Central." Y que quien preside la Función Ejecutiva es el Presidente de la República, más allá de que el COMF en el artículo 27 reformado establezca que el BCE instrumenta la política monetaria formulada por la Junta de Política y Regulación Monetaria (JPRM). A criterio de este investigador la reforma legal no es suficiente para otorgarle exclusivamente la formulación de la política monetaria a la JPRM en desmedro de la facultad del Presidente de la República contenida en el artículo 141 de la Constitución:

Art. 141.- La Presidenta o Presidente de la República ejerce la Función Ejecutiva, es el Jefe del Estado y de Gobierno y responsable de la administración pública.

La Función Ejecutiva está integrada por la Presidencia y Vicepresidencia de la República, los Ministerios de Estado y los demás organismos e instituciones necesarios para cumplir, en el ámbito de su competencia, las atribuciones de rectoría, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas nacionales y planes que se creen para ejecutarlas. (el subrayado me pertenece)

La reforma también ha pretendido dotar de autonomía institucional al BCE a través de:

Art. 27.1.- Autonomía institucional.- (Agregado por el Art. 22 de la Ley s/n, R.O. 443-S, 03-V-2021).- En la consecución de sus objetivos y el desempeño de sus funciones, el Banco Central del Ecuador será un ente autónomo y responsable según lo dispuesto en este Código y la Constitución de la República, sin perjuicio de su deber de coordinar las acciones necesarias con los demás organismos del Estado para el cumplimiento de sus fines. (el subrayado me pertenece)

En todo momento se respetará la autonomía institucional del Banco Central del Ecuador y sus decisiones responderán a motivaciones exclusivamente técnicas, que conlleven al cumplimiento de sus funciones y atribuciones.

Se puede evidenciar que el legislador con esta reforma expresamente incorpora en la ley la autonomía institucional que responde a motivaciones técnicas conforme la misma norma. No obstante, el BCE tiene la función de instrumentar la política monetaria formulada por la JPRM, que es parte del Función Ejecutiva compuesta por tres miembros propuestos por el Presidente de la República y designados por la Asamblea Nacional, conforme el artículo 47.1 y siguientes del COMF por un período de cuatro años, que al ser designados en 2021 finalizarán sus funciones en 2025 coincidiendo con el período presidencial que también se inició en 2021. Por otra, parte se crea la Junta de Política y Regulación Financiera (JPRF) en el artículo 13 del COMF que será “responsable de la formulación de la política y regulación crediticia, financiera, de valores, seguros y servicios de atención integral de salud prepagada” y sus funciones contenidas en el artículo 14.1 del COMF, sus tres miembros de igual manera son propuestos por el Presidente la República a la Asamblea Nacional que los designa por un período de cuatro años y que también fueron elegidos en 2021.

Respecto las funciones que el COMF otorga al BCE están determinadas en el artículo 36 vigente en veinte numerales, que ha criterio de este investigador las que versan sobre: Conducir la Política Monetaria de un país influenciando las condiciones monetarias y crediticias y; Mantener la estabilidad del sistema financiero y contener el riesgo sistémico que puede surgir en los mercados financieros, están en los numerales que a continuación se detalla y son las funciones que permitirían de forma concreta la instrumentación de la Política Económica del gobierno por parte del BCE que son:

- Instrumentar la política en el ámbito monetario, para promover la sostenibilidad del sistema monetario y financiero de conformidad a las disposiciones de este Código;
- Elaborar y evaluar, en coordinación con el ente rector de las finanzas públicas y sin perjuicio de su autonomía, la programación macroeconómica en los sectores real, externo, monetario y financiero, validando su consistencia intersectorial con el sector fiscal;
- Elaborar informes de análisis de la proforma del Presupuesto General del Estado, que se presentará a la Asamblea Nacional;
- Elaborar y presentar los informes que le requiere la Junta de Política y Regulación Monetaria;
- Elaborar y emitir los informes de liquidez de la economía conforme lo dispone el artículo 119 de este Código.
- Elaborar un informe técnico anual respecto al nivel de la sostenibilidad de las reservas para operaciones de deuda, de acuerdo con lo previsto en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas;
- Elaborar y publicar investigaciones y estadísticas de síntesis macroeconómica; así como investigaciones y estadísticas de los sistemas y medios de pago;
- Monitorear las tasas de interés con fines estadísticos;
- Preservar y administrar la reserva internacional y otros activos del Banco Central del Ecuador;
- Actuar como administrador fiduciario de los Fideicomisos del Fondo de Liquidez de los Sectores Financieros Privado y Popular y Solidario; así como en fideicomisos exclusivamente enfocados en la instrumentación de política monetaria;
- Administrar el sistema central de pagos;
- Ejercer el control de los medios de pago; y, la vigilancia y supervisión de los sistemas auxiliares de pagos, fomentando la eficiencia, interoperabilidad e innovaciones en este ámbito;

- Actuar como agente fiscal, financiero y depositario de recursos públicos y proveer servicios bancarios a entidades del sector público y al sistema financiero nacional de acuerdo a la remuneración de mercado que determine la Junta de Política y Regulación Monetaria;
- Determinar las características y gestionar la provisión, acuñación, circulación, canje, retiro y desmonetización de moneda fraccionaria;
- A nombre del Estado ecuatoriano, podrá contratar créditos externos para el financiamiento de la balanza de pagos y para atender necesidades de liquidez, con la aprobación del Comité de Deuda y Financiamiento;
- Actuar como depósito centralizado de compensación y liquidación de valores;
- Actuar como entidad de certificación electrónica.

Con fundamento en la Constitución y las citadas facultades establecidas en el COMF, COPLAFIP, resoluciones de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera el BCE desde el año 2010 al 2018 financió al Gobierno a través de inversiones en bonos del Ministerio de Finanzas de tal forma que se utilizaron las reservas del sector público y de la Corporación Financiera Nacional.⁵ De aquí surge la inquietud: ¿Un BCE dependiente de la Función Ejecutiva en qué monto hubiese invertido o prestado sus recursos al Gobierno? Un BCE dependiente de la Función Ejecutiva, financiará al Gobierno en el monto que le solicite su ente superior.⁶ Con un BCE con independencia técnica el grado de exposición de la cartera sería técnico, es decir las inversiones instrumentos financieros del gobierno responderían a un criterio técnico dependiendo del marco regulatorio en concreto para ese tipo de operaciones.

Ante estas circunstancias el legislador decidió suprimir la posibilidad que el BCE financie a la Función Ejecutiva, así un hito importante, fue la reforma al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPLAFIP), publicada en Registro Oficial Suplemento 309 de 21 de Agosto del 2018 que en específico reformuló el artículo 171 referente a los certificados de tesorería que en su cuarto inciso determina:

“...El Banco Central no podrá invertir en Certificados de Tesorería o en cualquier título valor emitido por el Estado o por las Instituciones que lo componen, incluyendo en esa definición a instrumentos de administración de liquidez...” (el subrayado me pertenece)

Así de esta forma se cortó tajantemente la posibilidad de que antiguo instituto emisor pueda destinar sus recursos para financiar al Estado mediante inversiones de sus instrumentos financieros.

CONCLUSIONES

Finalmente se concluye que el BCE no gozaba de independencia técnica efectiva bajo la Constitución Política de la República del Ecuador de 1998 y que fue eliminada por completo al amparo de la

⁵ <https://www.planv.com.ec/historias/politica/como-y-quien-financia-al-gobierno> Francisco Briones considera que desde la entrada en vigencia del Código Orgánico Monetario y Financiero el BCE financió al Ejecutivo por \$4.214 millones en octubre de 2016 y que la deuda con el antiguo banco emisor a octubre de 2016 es 68 veces más que en septiembre de 2014.

⁶ <https://www.primicias.ec/noticias/economia/banco-central-recuperar-dinero-gobierno-anterior/> El Secretario de la Administración Juan Sebastián Roldán en una nota de prensa señaló que el BCE financió al gobierno anterior y fue usado como caja chica, especialmente a partir de octubre de 2010 con la entrada en vigencia del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (Coplafip), esa deuda a noviembre de 2019 ascendía a USD 6,519 millones. Esos recursos fueron invertidos por el BCE en la Banca Pública, en Bonos del Estado y adquisición de acciones en tres entidades financieras públicas: Corporación Financiera Nacional (CFN), BanEcuador y la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias (Conafips). El BCE solo ha recuperado un monto neto de capital e interés por USD 617,9 millones, entre junio de 2017 y noviembre de 2019 producto del vencimiento de las operaciones de la CFN, Banco del Estado, BanEcuador y Conafips. En este sentido la Gerente del BCE, Verónica Artola en una nota de prensa para el diario el Universo afirmó que haber invertido alrededor de USD 6.000 millones en la banca pública y en el Ministerio de Finanzas en el gobierno anterior debilitó el balance del BCE.

Constitución de la República de 2008, que incluso el BCE a pesar de no emitir moneda incide en la Política Monetaria al influenciar las condiciones monetarias y crediticias y, que disponer de sus recursos por orden de la Función Ejecutiva puede atentar a la estabilidad del sistema financiero que es un bien jurídico a proteger. Se esboza que dotar al BCE de una mayor autonomía pasaría por una reforma constitucional lo cual haría repensar el paradigma actual de organización estatal.

REFERENCIAS

Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, Registro Oficial Suplemento 306 de 22 de octubre de 2010.

Código Orgánico Monetario y Financiero, Registro Oficial Suplemento 332 de 12 de septiembre del 2014.

Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.

Constitución Política de la República del Ecuador, Registro Oficial 1 de 11 de agosto de 1998.

Davidson, P. (2002). Dolarización, las funciones de un banco central y la economía ecuatoriana. Cuestiones Económicas, Quito, Ecuador: Banco Central del Ecuador.

<https://contenido.bce.fin.ec/contenido.php?CNT=ARB0000280>

<https://www.bce.fin.ec/index.php/component/k2/item/156-preguntas-frecuentes-banco-central-del-ecuador>

<https://www.planv.com.ec/historias/politica/como-y-quien-financia-al-gobierno>

<https://www.primicias.ec/noticias/economia/banco-central-recuperar-dinero-gobierno-anterior/>

Landázuri Carrillo, Guillermo (2011). Crisis Bancaria y Dolarización. Quito, Ecuador: Prodedim.

Legislación

Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado, Registro Oficial Suplemento 196 de 26 de enero de 2006.

Monteagudo Valdez, M. (2014). La independencia del Banco Central. Lima, Perú: IEP Ediciones.

Uría Fernández, Francisco (2017) La crisis financiera y la nueva regulación bancaria España: Universidad Complutense de Madrid.