

## IMPORTANCIA Y OBJETIVOS DE LA POLITICA MONETARIA EN LA ECONOMIA ECUATORIANA

René Benalcázar R. \*

Conviene señalar como punto de partida que el hombre de la pre-historia, a medida que conocía su medio ambiente y lo utilizaba en su provecho, producía más de lo que consumía y el excedente almacenaba o intercambiaba con otras mercancías producidas por diferentes grupos.

El intercambio que se efectuaba al comienzo con pocos productos, en pequeñas cantidades y entre dos grupos, se lo hacía a través del trueque; los españoles por ejemplo, encontraron que los "indios efectuaban sus negocios cambiando sus productos, los unos con los otros"<sup>1</sup>. Aún en nuestros días el trueque se realiza entre las comunidades indígenas que operan parcialmente al margen de la economía monetaria.

Conforme el hombre descubría más bienes y nuevas formas de producirlos, ampliaba el intercambio a un mayor número de productos, entre más grupos y en mayores cantidades; el trueque entonces habría sido más difícil por el transporte de las mercancías que se ofrecían y la relación de valor entre ellas, por lo cual se había adoptado algunas especies como medio de intercambio; siendo así que desde la época de los Fenicios, alrededor de 4.000 años A.C. ya se usaban piezas de oro y plata que servían de unidad de medida para el intercambio de mercaderías. Herodoto expresa que la moneda fue acuñada en su comienzo en Asia Menor; pero hay

\* Economista ecuatoriano graduado de Master en Ciencias y Doctor en Filosofía, con especialización en Economía General y Economía Agrícola en la Universidad de Wisconsin en los Estados Unidos. Profesor de Política Económica en la Universidad Central y Subgerente de Estudios Especiales en el Banco Central del Ecuador.

1 Historia Monetaria y Cambiaria de la República del Ecuador, Luis Alberto Carbo. Pág. No. 11.

nación de valores llegó a tal extremo, que la Municipalidad de la ciudad de Amsterdam resolvió fundar un banco de propiedad de la ciudad, el cual, mediante el control del peso y pureza del metal, recibía depósitos de los comerciantes a quienes los devolvían en la misma forma. Así fueron estableciéndose las primeras normas relativas a la regulación en la emisión y manejo bancario. Pero además, ese banco hacía préstamos con los depósitos que recibía, por lo cual ganaba intereses. Si bien este principio ya era conocido para los bancos privados, no lo había hecho un banco de propiedad pública.

La influencia favorable de la fundación del Banco de Propiedad pública fue notoria y Amsterdam entró en una fase de prosperidad apoyada por la atracción del ahorro y la creación del dinero que favoreció el comercio.

La experiencia de Amsterdam la repitieron París y Londres un siglo más tarde. La fundación del Banco produjo el florecimiento de esas ciudades que canalizaron los ahorros hacia el comercio y la producción. En los tres casos, sin embargo, el auge fue transitorio debido a que el exceso de créditos en base de los depósitos dejó sin recursos a los bancos que terminaron en la banca rota. En Londres surgió entonces la idea de un banco central, que respaldara el retiro de los depósitos de los otros bancos y mantuviera la confianza de los depositantes para perpetuar el negocio de la emisión monetaria.

En el Ecuador, a raíz de la Independencia, en la época de la Gran Colombia, el Congreso decretó que en Quito se establezca una "Casa de Moneda", la cual no llegó a funcionar y las monedas elaboradas en Colombia y Perú siguieron circulando en el país.

Hasta entonces las monedas eran metálicas. El papel moneda cuyas primeras emisiones aparecen en Massachusetts, Estados Unidos en 1690, no habían tenido aún aceptación generalizada. La innovación canadiense de emitir papel moneda con respaldo de la firma del Gobierno fue un paso positivo hacia la admisión del papel moneda en 1711. Pero igual que en el caso de las monedas metálicas estas también fueron emitidas en exceso y el proceso inflacionario desacreditó esas emisiones. Con posterioridad, los gestores de la Revolución Francesa y los promotores de la guerra de la Independencia de los Estados Unidos de América fueron los que ter-

precio de los metales. Era la época del patrón bimetálico de oro y plata, cuya relación de valor se establecía con distintos pesos y pureza de las monedas.

Ecuador en esos años promulgó varias leyes: una en 1849, reduciendo la ley de fino de las monedas de plata; otra en 1856 estableciendo el "Franco" como unidad monetaria, que nunca se puso en vigencia. En 1867 creó el "Banco Ecuador" con autorización para emitir moneda metálica y billetes. En 1871 promulgó la primera Ley de Bancos y 1878 la segunda. En la primera aún se mantenía el peso como unidad monetaria, y en la última se estableció el Sucre. La dos estaban basadas en el patrón oro, pero de hecho lo estuvieron también en el patrón de plata, tanto por la autorización legal como por la existencia de reservas en ese metal. La ley autorizó la emisión de moneda a los bancos privados, por un monto de hasta tres veces su reserva metálica. Tal porcentaje en la práctica, resultó ser relativamente bajo y como además era aplicable solamente a su propia emisión y no había control sobre reservas y de nuevos depósitos, permitió un incremento inmoderado de circulante causando el exceso de importaciones, el alza en el nivel general de precios y las depreciaciones sucesivas de la moneda.

Hacia fines del siglo, en 1898, se promulgó la Ley de Monedas estableciendo que la reserva en oro para la emisión por parte de los bancos privados debía equivaler al 50 por ciento, y, conforme a los datos registrados de 1901 a 1913 ese porcentaje de reserva fue respetado. La cotización del Sucre en relación al Dólar se mantuvo casi constante, fluctuando entre S/. 1.05 en 1900 a S/. 2.15 en 1913. La favorable producción del cacao y la buena situación de la economía mundial favorecieron para mantener la estabilidad interna e internacional de la moneda en ese período.

A esa época la fórmula de Irving Fisher<sup>12</sup>  $MV = PT$ , donde M es igual al volumen del medio circulante, V es la velocidad de circulación, P es el precio de las transacciones de bienes y servicios y T las transacciones; habrían tenido cumplida realización. En ella se expresa la relación entre oferta monetaria y los precios en forma explícita. Señalando además que si la gente realiza transacciones más rápidamente, el efecto del incremento de la oferta de dinero es un múltiplo de la velocidad en las transacciones. Como fórmula

12 Economista Norteamericano, Profesor de la Universidad de YALE - 1867-1947.

Estado, aún a riesgo de generar presiones inflacionarias.

La decisión del Gobierno de nombrar depositarios de sus haberes al Banco Comercial y Agrícola, el hecho de garantizarlo en sus emisiones y de ser su deudor: causó un alto grado de dependencia política del Gobierno frente a ese banco.

La disminución de las exportaciones de cacao y sus bajos precios a la vez que impidieron disponer de divisas para mantener el mismo nivel de importaciones, presionaron al sector productivo interno para compensar aquella baja de ingresos con otras exportaciones y substituir las importaciones por producción nacional. Entonces, hubo el clamor general por nuevas fuentes de crédito de fomento tanto agrícola como industrial, pero a su vez se planteaba la necesidad de liberar al Estado de la dependencia de la banca privada y de controlarla. Las ideas de fundar el Banco Central del Ecuador, la Superintendencia de Bancos y el Banco Hipotecario se hicieron más concretas; y, además siguiendo ejemplos de otros países en este mismo sentido, hizo que, cuando triunfó el movimiento político en Julio de 1925, esas ideas tuvieron suficiente respaldo de poder político para que se plasmaran en realidad dos años después.

El Banco Central se fundó en Marzo de 1927 esto es en los últimos meses del auge de la economía mundial, cuando la "mano invisible" de Adam Smith, aunque ya temblorosa, todavía realizaba los ajustes en las economías que actuando en condiciones de "libre competencia" facilitaba a las grandes potencias obtener los objetivos de progreso y bienestar que perseguían, sin considerar costos económicos y sociales, tanto de sus propios trabajadores como del resto de países entre esos el Ecuador, abastecedores de materias primas para sus florecientes sectores manufactureros.

El patrón oro era el sistema de control en la emisión de la moneda. La compensación de saldos de comercio en oro físico, ajustaba la capacidad de importar a las disponibilidades de divisas. La libre convertibilidad era condición para el buen funcionamiento del sistema y, el libre comercio -tesis de interés de los países industrializados-, era el mecanismo más adecuado para que sus economías trabajaran a capacidad plena.

Pero precisamente, la competencia por producir más y ampliar

pensable establecerlo para que los gobiernos puedan intervenir en la economía de los países en forma más activa y directa y no actúen solo como árbitros de su funcionamiento.

Para salir de aquella crisis, el Gobierno de los Estados Unidos puso en marcha el “Nuevo Tratado” “New Deal” a la economía, generando fuentes de trabajo mediante inversiones adicionales en obras públicas, vialidad, energía, agua, etc., y ofreciendo servicios adicionales en educación, saneamiento ambiental y otros. Esa gestión fue explicada teóricamente por Keynes, lo cual permitió, además, reforzar la nueva función de la política monetaria, consistente en financiar al gobierno, ya sea canalizando los ahorros del sector privado hacia el gobierno a través de la deuda pública, ya también mediante emisiones inorgánicas destinadas a financiar los déficits presupuestarios.

Adicionalmente a la gestión de los gobiernos para estimular sus economías, fueron los preparativos para la Segunda Guerra Mundial los que contribuyeron para sacar al mundo de la crisis en que estuvo sumido. En el caso ecuatoriano el incremento de las exportaciones de caucho, palo de balsa, quina, tagua, arroz, mejoraron las condiciones de su economía.

Terminada la Segunda Guerra, y con las experiencias habidas en el manejo de la política monetaria y fiscal, era necesario establecer un nuevo mecanismo, que sustituyendo al patrón oro, pueda alcanzar los objetivos de la estabilidad monetaria interna e internacional y continuar estimulando al desarrollo económico y al comercio exterior de todos los países.

Los intentos de acuerdos internacionales sobre un convenio monetario efectuados desde la época de la Liga de las Naciones así como los acontecimientos económicos acaecidos en la crisis de los años 1930 y los de la Segunda Guerra Mundial, habían preparado el camino para llegar al Convenio del Fondo Monetario Internacional. Su objetivo, además de buscar la estabilidad monetaria interna e internacional para ampliar el comercio mundial favoreciendo al desarrollo económico, fue poner orden a las paridades y tipos de cambios que después de la guerra surgieron como patrones sobre o

La reestructura del sistema monetario internacional, en base de los derechos especiales de giro, que reemplazan al dólar, no han solucionado el problema.

La nueva formulación de la teoría cuantitativa del dinero de Milton Friedman que “es más un tipo de aproximación general, que la designación de una teoría bien definida”<sup>17</sup>, y la cual propugna un regreso hacia la economía liberal haciendo que la teoría monetaria sea más bien una teoría de la demanda de dinero y no una teoría de la producción, de la renta monetaria o del nivel de precios, ha vuelto a tener vigencia en circunstancias en las cuales la época keynesiana ha terminado, porque la esencia de su sistema de procurar empleo pleno a través de la acción de los gobiernos, en un mundo en el que el poder de decisión se ha trasladado a las empresas transnacionales y a los sindicatos, alterando en esencia el sistema de mercado, no funciona. Entonces, frente a la dificultad real en el manejo de esa política, se pretende creer que las nuevas fuerzas de un mercado oligopsonístico y oligopolístico se autoregularía en la competencia de gigantes y de que los gobiernos deberán desempeñar, otra vez, un papel pasivo de abastecedores de dinero conforme lo requieran quienes controlan la oferta y demanda en los mercados, utilizando la psicología para manipular al consumidor a través de los medios de comunicación colectiva. La aplicación del esquema de la libre economía de empresa en el Brasil, desde, mediados de la década de 1960 y en Chile luego de la caída de Allende en 1973, demostraron que ante la falta de un nuevo sistema económico el dejar que las fuerzas del mercado actúen sin control de los gobiernos, hace funcionar a ésta en forma más acelerada. Obviamente sin que interese conocer quienes son los que reciben el beneficio de tal aceleramiento. Pero si se persigue como objetivo de la política el desarrollo económico y la justicia social, entonces la humanidad debe continuar buscando un nuevo sistema porque el actual no funciona de acuerdo a esos objetivos.

El futuro del sistema monetario internacional planteado por Ro-

<sup>17</sup> Milton Friedman. *Studies in the Quantity theory of money*. Chicago University Press 1956.

las autoridades competentes, usualmente los congresos, y cuentan con la resistencia del público. En cambio la transferencia de ingresos del sector privado al público a través de la inflación es más fácil, pues no tiene que cumplir esos requisitos. Igualmente, la inflación tiene como efecto la transferencia de ingresos entre subsectores del sector privado, especialmente de los asalariados a los comerciantes y financistas, beneficiando directamente a estos últimos. Por lo mismo, el establecimiento de un sistema monetario internacional que garantice la estabilidad, la libre convertibilidad y el libre comercio, deberá descansar en un esquema no solamente de compromiso internacional sobre controles, sino sobre un equilibrio del poder entre los afectados por la inflación, la recesión y desempleo. Esta tesis parecería idealista en un mundo estratificado por la desigualdad en la disposición del poder. Pero quizá es menos idealista que la tesis de conseguir, sin ninguna presión, que quienes tienen el poder no abusen de él en su propio beneficio. El planteamiento de Carlos Marx de abolir la propiedad privada de los bienes de producción para evitar su uso en la explotación de los trabajadores fue incompleto, porque a través de los estados totalitarios se centralizó el poder y el interés de las mayorías quedó supeditado al de quienes tienen el control del Estado. En la búsqueda del nuevo sistema monetario internacional el aspecto del equilibrio del poder entre países y sectores debe ser elemento básico para que, tanto en la discusión para constituir el nuevo sistema, como en el gobierno de ese sistema los países de menor desarrollo y los sectores explotados tengan la fuerza necesaria para neutralizar el poder de abusar del sistema en beneficio de determinados sectores de los países más fuertes que actualmente lo ejercen.

Desde este punto de vista, la tesis de Friedman, de volver a una economía más liberal, donde la competencia decida la acción de la economía nacional e internacional, es igualmente injusta, porque es la competencia de los gigantes disputándose en su beneficio los ingresos y riqueza de los débiles. En consecuencia, la organización de estos últimos en base de objetivos comunes, podría contrabalancear parcialmente el poder de las transnacionales, de la banca privada, de los comerciantes y de los gobiernos que no representan al pueblo, para establecer el nuevo sistema monetario internacio-

Los objetivos de la política económica vienen a concretar las aspiraciones generales de las sociedades que conforman el Estado, y de acuerdo a las funciones de éste, pueden ser satisfechos por el propio Estado o por el sector privado.

Revisados los objetivos generales de la política ecuatoriana, planteados por los gobiernos que se han sucedido en el poder, en los últimos 50 años, se observa que las aspiraciones de progreso y bienestar social, seguridad, justicia y libertad han sido los denominadores comunes repetidos en varias formas tanto en las campañas políticas, en el ejercicio del poder, como en las constituciones, leyes generales y especiales, planes de desarrollo, etc.

Las aspiraciones de justicia, seguridad y libertad quedan como funciones del Estado, pero no precisamente dentro del ámbito de la política económica. En cambio el concepto de progreso y bienestar social, transformado en el de desarrollo económico y social se ha constituido en el objetivo fundamental de la política económica.

En consecuencia, se puede concluir que los objetivos de la política económica del país serían:

- a) Conseguir un desarrollo económico y social armónico, sostenido y equilibrado, procurando una distribución equitativa del ingreso;
- b) Mantener la ocupación plena de la población económicamente activa;
- c) Utilizar y conservar adecuadamente los recursos naturales del país; y,
- d) Los objetivos de la seguridad social, libertad y justicia, si bien no se los considera dentro de la esfera específica de la economía, son esenciales para que se cumplan los tres primeramente enunciados.

En lo que concierne a la política monetaria, cambiaria y crediti-