



Munich Personal RePEc Archive

The institutional strengthening of central banks

Heinrich, Gregor

CEMLA - Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos

March 2010

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/47383/>

MPRA Paper No. 47383, posted 07 Jun 2013 14:53 UTC

El fortalecimiento institucional de los bancos centrales*

Gregor Heinrich

I. Introducción

Es un honor participar en un evento conmemorativo del 50º Aniversario del Banco Central de Nicaragua (BCN).¹

Hay varias razones que hacen este evento especialmente interesante.

El fortalecimiento institucional de los bancos centrales y la efectividad de la política monetaria, son de interés y relevancia particular en estos días en que muchos países están saliendo paulatinamente de una de las crisis financieras más profundas en la historia reciente.

El tema del fortalecimiento institucional es de especial interés en los países que están pensando en reformar su marco institucional o el entorno reglamentario para las funciones de su banco

central, como, por ejemplo en Nicaragua.²

Estar en esta conferencia celebrando el aniversario del BCN también es una ocasión especial para el BPI, al remontarse sus relaciones con Nicaragua a 1935. En aquella época, el Banco Nacional de Nicaragua³ se convirtió en la primera institución de América Latina en iniciar una relación bancaria con el BPI, apenas fundado unos años antes.⁴ Y el BPI incluso solicitó ayuda al Banco Nacional para establecer nuevas relaciones en la región, concretamente en América Central, Venezuela, Argentina y Chile.⁵

² El 19 de mayo del 2009, el presidente de la República de Nicaragua, Daniel Ortega, remitió a la Asamblea Nacional la iniciativa *Ley Orgánica del Banco Central de Nicaragua*.

³ Respecto a la historia del Banco Nacional, originalmente constituido como negocio en EUA durante 1911, y después mayoritariamente en manos del Gobierno de Nicaragua, ver Harvard Business School, Baker Library, Historical Collections, (http://www.library.hbs.edu/hc/lehman/chronology.html?company=banco_nacional_de_nicaragua).

⁴ El 30 de marzo de 1935, el Consejo del Banco Nacional aprobó por unanimidad que el oro del Banco Nacional depositado entonces en Londres fuera transferido al BPI. El oro constituía la mayor parte de la reserva de respaldo de la emisión de billetes fiduciarios de Nicaragua y una parte menor se mantenía en el Banco de la Reserva Federal de Nueva York. Así pues, el BPI se convirtió en el depositario de la mayor parte de la reserva y garantía de la emisión de billetes nacionales de ese entonces. En aquel momento, un año antes del golpe militar de mayo de 1936, D. Juan Bautista Sacasa era el presidente de Nicaragua. Posteriormente, la relación con el BPI permaneció en estado latente, pero se reactivó con el nuevo banco central (fuente: intercambio de cartas entre el BPI y el Banco Nacional de Nicaragua, febrero a abril de 1935; y 9 de enero de 1961; archivos del BPI).

⁵ Intercambio de cartas entre Mr. Fraser, presidente del BPI, y Mr. McGuire, representante del Banco Nacional en Washington, D. C., de 24 de febrero y 8 de marzo de 1935 (archivos del BPI). El asunto de interés entonces era si otros gobiernos de la región concederían al BPI los privilegios e

* Publica el CEMLA, con la debida autorización, el artículo de G. Heinrich, Representante Titular, en la Oficina de Representación para las Américas, México, del Banco de Pagos Internacionales (BPI). Trabajo basado en una presentación en el panel "Fortalecimiento institucional de los bancos centrales y efectividad de la política monetaria", en el marco de la celebración del 50º aniversario de fundación del Banco Central de Nicaragua, celebrado en Managua, en febrero del 2010. El autor agradece los valiosos comentarios de Gavin Bingham, Secretario General, *Central Bank Governance Group* (Grupo para la Gobernanza de los Bancos Centrales) y de Serge Jeanneau, *BIS Central Banking Studies* (Grupo de Estudios sobre Bancos Centrales del BPI), así como la ayuda de Victoria Torrano con la versión en español de este texto. El documento representa las opiniones del autor y no necesariamente las del BPI.

¹ El Banco Central de Nicaragua fue creado de conformidad al artículo 148, inc. 19, de la Constitución Política de 1950, mediante Decreto Legislativo nº 525, de 16 de septiembre de 1960. Sus operaciones las inició el 1 de enero de 1961, como una institución del Estado con autonomía funcional, duración indefinida, patrimonio propio y personalidad jurídica; (<http://www.bcn.gob.ni/banco/index.html>).

Debatir hoy sobre el fortalecimiento institucional de los bancos centrales también resulta de interés por cuanto Nicaragua es uno de los estados de América Central que se ha comprometido en un Tratado Internacional, el *Acuerdo Monetario Centroamericano*, a trabajar en pos de una Unión Monetaria Centroamericana⁶ previo a dicha Unión, el Acuerdo Monetario persigue –entre otros objetivos– una convergencia regional de las políticas macroeconómicas en general, y en especial, de las políticas monetarias, crediticias, cambiarias y financieras, el fortalecimiento de la autonomía de los bancos centrales de la región, y también prevé la posibilidad de un manejo conjunto y progresivo de parte de las reservas monetarias internacionales de los países centroamericanos.⁷

De existir una unión monetaria en América

inmunidades recogidos en el artículo X del Acuerdo de La Haya con Alemania, de 20 del enero de 1930, más tarde complementado por el “Protocolo sobre las inmunidades del Banco de Pagos Internacionales”, de 30 de julio de 1936 (con respecto a los documentos básicos relativos al BPI, ver: <http://www.bis.org/about/legal.htm>)).

⁶ El Consejo de la Unión Monetaria Centroamericana fue creado en 1964 por los bancos centrales de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, con el objetivo de *promover la coordinación de las políticas crediticias y cambiarias que progresivamente sentarían las bases de una Unión Monetaria Centroamericana*. Sobre historia y la visión de una unión monetaria, ver J. Young, *Unión Monetaria Centroamericana* (Informe rendido al Departamento de Estado del Gobierno de los EUA-AID, de 28 diciembre de 1964), Centro Regional de Ayuda Técnica, México (1964). El Acuerdo previamente citado fue sustituido por el Acuerdo Monetario Centroamericano, con efectos a partir del 25 de octubre de 1974 y modificado el 22 de enero de 1999. La última versión corresponde a junio de 2005. Ver: <http://www.secmca.org>). Los objetivos del Acuerdo Monetario también se ven reflejados en otros documentos relacionados, como por ejemplo el Acuerdo Presidencial (Nicaragua) n° 188-2006, que autorizo el presidente del BCN a suscribir el “Tratado sobre sistemas de pagos y liquidación de valores en Centroamérica y República Dominicana”, (*La Gaceta*, n° 94, del 16 de mayo del 2006); en sus Consideraciones declara: “Considerando ... que el Acuerdo Monetario Centroamericano, vigente desde el 25 de octubre de 1974, nació a la vida jurídica con el propósito de armonizar las políticas monetarias y cambiarias de los países de la región, con el fin de realizar progresivamente la Unión Monetaria Centroamericana y con ello contribuir al proceso de integración económica regional...”. Ver también el artículo 19 del “Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana” (Protocolo de Guatemala), de 1993, en su versión vigente del 17 de mayo del 2003, y <http://www.sieca.org.gt/publico/IntegracionEcoCA/MarcoLegal/Protocolos/4ProtocolodeGuatemala.htm>).

⁷ Acuerdo Monetario Centroamericano (2005), artículo 2, a), b) y h).

Central,⁸ sería también necesario contar con una institución responsable de la estabilidad de la moneda común y posiblemente esa institución englobaría lo que actualmente son los bancos centrales nacionales de la región.⁹

A este respecto, resulta perfectamente lógica una convergencia regional de las políticas macroeconómicas y el fortalecimiento de los bancos centrales.

Permítanme desarrollar brevemente el aspecto del fortalecimiento institucional de los bancos centrales –el tema de este panel– y, en particular, el aspecto de la *autonomía*.

II. El fortalecimiento institucional: un objetivo cambiante

Los bancos centrales son una de las numerosas entidades públicas de un estado moderno. Pero los bancos centrales aparecieron mucho después que los gobiernos; de hecho, muy frecuentemente, el país y su gobierno existían bastante antes de la creación del banco central.

No sólo los gobiernos han cambiado con el paso del tiempo, sino también el papel de los bancos centrales en la sociedad, al igual que las expectativas del público en general –o de sus gobiernos– con respecto a estas instituciones.

Asimismo, aun siendo por lo general un ancla de estabilidad, las funciones de los bancos centrales evolucionan a lo largo del tiempo, al igual que el modo en que se gestionan, los servicios que prestan al sistema bancario o el grado de transparencia y su interacción con otras entidades públicas.

No existe una manera de hacer las cosas considerada unánimemente *la mejor*, ni un único modelo que permita medir o clasificar a todo banco central. Sin embargo, sí se cuenta con un conjunto de experiencias acumuladas.

En el BPI, un grupo especial de estudios ha

⁸ Ver también J. Barboza, *¿Le conviene a Centroamérica tener una moneda común?*, SECMCA, septiembre del 2009 (Notas Económicas Regionales, n° 25, <http://www.secmca.org>); H. Temprano Arroyo, “Integración monetaria: experiencia europea y perspectivas para Latinoamérica”, *ICE: Revista de Economía*, n° 806, abril del 2003, pp. 69-107, <http://www.revistasice.info>).

⁹ Como ejemplo, ver para el Banco Central Europeo (BCE), el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) y el Eurosistema, <http://www.ecb.int/ecb/orga/escb/html/index.es.html>, y los textos de los tratados y estatutos relevantes en <http://www.ecb.int/ecb/legal/1341/1342/html/index.es.html>.

trabajado recopilando el amplio conjunto de experiencias e información existente sobre el diseño y operativa de los bancos centrales. Este estudio lo inició el *Central Bank Governance Group* (Grupo para el Buen Gobierno de los Bancos Centrales), durante la presidencia del entonces gobernador Guillermo Ortiz y se publicó en 2009;¹⁰ la traducción de este trabajo al español se ha publicado en febrero del 2010.¹¹ Los comentarios que siguen se basan principalmente en ese estudio.

Hoy en día, los bancos centrales son instituciones públicas cuyo objetivo es preservar la estabilidad monetaria¹² y promover la estabilidad financiera. Sin embargo, se observa en la actualidad un debate sobre si un banco central debería tener solo un objetivo explícito o varios.

Los bancos centrales proporcionan los componentes clave de los sistemas de pagos: los billetes para su uso por el público en general y los servicios de liquidación para bancos a través de sus cuentas en el banco central.

A menudo, también gestionan las reservas de oro y de divisas del país y junto con otras autoridades participan en la vigilancia y desarrollo del sistema financiero.

Los bancos centrales han desempeñado a lo largo de su historia un buen número de otras funciones, muchas de las cuales todavía perduran en algunos países. Así, con frecuencia prestan servicios bancarios y de gestión de activos y de deuda al gobierno y, en ocasiones, también realizan estudios y asesoran a éste sobre asuntos económicos y de desarrollo en general.

¹⁰ (<http://www.bis.org/publ/othp04.htm>).

¹¹ "El buen gobierno en los bancos centrales", mayo del 2009, (http://www.bis.org/publ/othp04_es.pdf).

¹² Artículo 3, Ley Orgánica del BCN, de 30 de septiembre de 1999: "El objetivo fundamental del Banco Central es la estabilidad de la moneda nacional y el normal desenvolvimiento de los pagos internos y externos." Y la Constitución otorga al Banco Central ser el ente estatal regulador del sistema monetario (artículo 99, Constitución Política de la República de Nicaragua, febrero de 2007. Ya el primer Informe Anual del Banco Central de Nicaragua, de su primer año de vida, 1961 (presentado en diciembre de 1962) dice en la pág. 5: "Un banco central no es un banco más en la estructura institucional de Nicaragua. ... el Estado ha encargado al banco central una función mucho más compleja: lo de supervigilar la estabilidad monetaria, como un medio indispensable para mantener en el país altos niveles de ocupación. ... el papel de un banco central es, además, más útil en países poco desarrollados, como Nicaragua, porque se ha reconocido que el problema de mantener la estabilidad monetaria es más agudo y de mayor trascendencia en estos países...".

Cuando se habla de fortalecimiento institucional, se deben examinar los principales mecanismos institucionales existentes y tratar de identificar sus posibles defectos con el fin de paliarlos. En el contexto de la integración regional, como se señaló previamente, sería provechoso disponer de un conocimiento común de los elementos que pueden fortalecer los bancos centrales existentes y su funcionamiento.

Los principales elementos que se examinan habitualmente son:

- La función y los objetivos de la banca central moderna.
- Marco político y personalidad jurídica.
- Estructuras para la toma de decisiones.
- Relación con el Gobierno y el poder legislativo.
- Recursos financieros y su gestión.
- La gestión de riesgos.
- Rendición de cuentas, transparencia y vigilancia.

Los aspectos que suelen concitar una mayor atención por parte del público son la denominada autonomía o independencia relativa como parte del estatus jurídico dentro del marco político y, a partir de ella, la responsabilización (*accountability*) o transparencia de la institución y de sus procesos de toma de decisiones.

III. Autonomía y responsabilización: dos lados de la misma moneda

De hecho, se podría afirmar que la autonomía y la responsabilización son interdependientes. Cuanta mayor autonomía tenga la institución, más importante es que el público entienda esta autonomía y que la institución explique al público el porqué y el cómo está utilizando su autonomía en pos de las funciones especiales que le han sido encomendadas.

1) Autonomía:

Un banco central se constituye a través de mecanismos legales, los cuales le dotan de derechos y obligaciones que conforman su mandato. Aun

existiendo consideraciones económicas, la elección de un mandato preciso es fundamentalmente una decisión política, de forma ideal con base en un consenso social. Así pues, las variaciones entre los marcos jurídicos de los diferentes bancos centrales reflejan diferencias en las preferencias sociales y el entorno político.

El marco jurídico del banco central expresa las preferencias de la sociedad sobre su grado de autonomía frente al gobierno en el desempeño de sus competencias.

Pese a las diferencias en los fundamentos jurídicos entre países, son conocidas las ventajas de otorgar al banco central cierta —o tal vez considerable— autonomía o independencia respecto del estado.¹³

Con todo, hace 50 años, el concepto de autonomía o independencia aún no se había desarrollado o era desconocido en gran parte del mundo, mientras que, hoy en día, la autonomía de, por ejemplo, el Banco Central de Nicaragua, viene recogida en el enunciado de su misión y de su visión institucional.¹⁴

¹³ Para América Latina ver, por ejemplo, A. Bianchi Larre, *La Autonomía del Banco Central de Chile: Origen y legitimación*, Banco Central de Chile, septiembre del 2008 (Documentos de Política Económica, n° 26), (<http://www.bcentral.cl/estudios/documentos-politica-economica/pdf/dpe26.pdf>); Reyes Sánchez, *La autonomía legal de los bancos centrales: [estudio comparativo de las legislaciones orgánicas de los bancos centrales de Iberoamérica]*, Banco Central de la República Dominicana, Santo Domingo, 1999; M. Crocco *et al.*, “Independencia e autonomía do Banco Central: mais sobre o debate”, CEDEPLAR/FACE/UFMG, 2003, (<http://www.cedeplar.ufmg.br/pesquisas/td/TD%20199.pdf>); L. Jácome y F. Vásquez, *Is There Any Link between Legal Central Bank Independence and Inflation? Evidence from Latin America and the Caribbean*, Paolo Baffi Centre Research, marzo del 2008 (Paper, n° 2008-07).

¹⁴ Por ejemplo, el primer Informe Anual del BCN, aun cuando explicaba en profundidad los motivos de la creación del banco central, no contiene las palabras *autonomía* o *independencia*, ni incluye las expresiones *transparencia* o *rendición de cuentas*, mientras que, por el contrario, estos últimos conceptos se mencionan varias veces en el Informe Anual de 2008 (publicado en marzo del 2009). En el enunciado de su misión, el BCN afirma: “Somos una institución autónoma y técnica, responsable del diseño e implementación de la política monetaria y cambiaria, del normal desenvolvimiento de los pagos internos y externos, y de actuar como asesor económico y agente financiero del gobierno...”, mientras que su visión incluye: “Seremos una institución técnica con autonomía consolidada...” (<http://www.bcn.gob.ni/banco/mision.html>). Además, fortalecer la autonomía legal y financiera del BCN es parte de la agenda de la institución (conferencia del BCN, enero del 2007); disponible en (<http://www.bcn.gob.ni/publicaciones/prensa/conferencia ene07.pdf>).

La atribución de autoridad legal por el gobierno (ejecutivo, legislativo o ambos) aísla la política monetaria y reduce la posibilidad de que éste pueda utilizarla en su propio beneficio político.¹⁵

Sin autonomía con base en la ley, y, en último término, sin autonomía real, la capacidad del banco central para alcanzar sus objetivos básicos podría verse minada ante cualquier cambio en la respuesta del gobierno como resultado de presiones políticas a corto plazo o ante un cambio del partido político en el poder.¹⁶

Al mismo tiempo, la delegación de autoridad concentra en el banco central a los profesionales y técnicos especializados en asuntos monetarios y financieros, lo que aumenta la probabilidad de que se adopten decisiones de política adecuadas.

Un alto grado de autonomía del banco central, por ejemplo, suele estar determinado por los siguientes cuatro elementos:

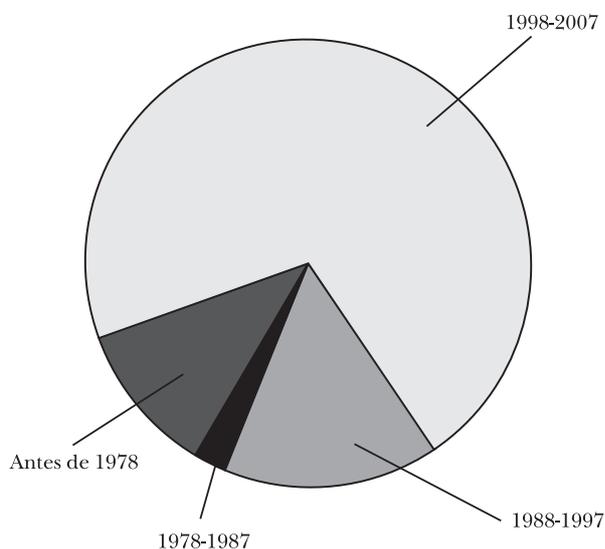
- *Mandato*: un mandato preciso, claro y sin contradicciones es fundamental para la autonomía del banco central.
- *Relación con el estado*: la autonomía de un banco central es amplia cuando las actividades que debe realizar para el gobierno están claramente definidas y excluyen la obligación de financiar a las administraciones públicas.
- *Potestad para adoptar decisiones de política*: la autonomía también es elevada cuando el estado no tiene voz ni voto en las decisiones tomadas por el banco central, ni puede revocarlas.
- *Proceso de nombramiento y permanencia en el cargo de sus autoridades*: es deseable la participación del estado en el proceso de nombramiento, pero, una vez nombrados, los altos cargos del

¹⁵ Por ejemplo, durante el régimen de Somoza en Nicaragua, al parecer el BCN (y previamente el Banco Nacional) se gestionó como si fuera un banco comercial; en última instancia, el banco estaba con absoluto control del gobierno. Ver K. Walter, *The regime of Anastasio Somoza, 1936-1956*, University of North Carolina Press, noviembre de 1993, pp. 78-80.

¹⁶ Para mercados emergentes (o cualquier otro país), la falta de independencia adecuada, codificada y de hecho, sobre todo en combinación con prevalencia fiscal, se ve como una limitación institucional clave; ver G. Hammond, R. Kanbur y E. Prasad, *Monetary policy challenges for emerging market economies*, Cornell University, 2009 (Working Paper, n° 2009-10, pp. 7-10); disponible en (http://aem.cornell.edu/research/researchpdf/wp/Cornell_AEM_wp0910.pdf).

banco central deben protegerse de toda influencia política a través de diversos medios.

GRÁFICA I. FECHA DE PRINCIPALES CAMBIOS EN LA LEY DEL BANCO CENTRAL (porcentaje sobre 47 países)



FUENTES: BPI (2008b) y análisis de la legislación de los bancos centrales por parte del BPI.

En los últimos años podemos observar que se ha acelerado el proceso de cambiar la legislación para los bancos centrales y de aumentar su autonomía, en lugar de reducirla.¹⁷

Y muy a menudo, especialmente en países con una tradición de derecho civil, el papel y las funciones del banco central quedan recogidos en la norma legislativa de mayor rango: la Constitución (ver cuadro 1).¹⁸

Uno de los principales factores determinantes de la autonomía del banco central es su relación con el gobierno. Por esto, parece preferible que las disposiciones legales sobre los diversos aspectos de dicha relación en cada país sean claras.

Si no se especifican con suficiente claridad las respectivas funciones y responsabilidades, podrían surgir controversias entre el banco central y el gobierno.

2) Responsabilización y transparencia

Al banco central se le han delegado importantes potestades públicas que podrían afectar a la distribución de los ingresos en la sociedad y entre generaciones.

Como ya mencioné, una cierta autonomía o

¹⁷ Gráfico 15 del Informe, *supra*, anot. 11, p. 62.

¹⁸ Cuadro 3 del Informe, *supra*, anot. 11, p. 63.

Cuadro 1

DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES Y TRADICIÓN JURÍDICA EN 46 PAÍSES

	Núm. de países	Países con tradición de derecho civil	Países con tradición de derecho anglosajón	Países con tradición jurídica mixta
Con disposiciones constitucionales relativas a la ley del banco central	35	30	0	4
y cubiertos por un tratado internacional	17	17	0	0
Sin disposiciones constitucionales	65	26	13	26
pero cubiertos por un tratado internacional	22	17	4	0
Total	100	57	13	30
de los cuales, cubiertos por tratado internacional	39	35	4	0

FUENTE: BPI (2008b).

NOTA: Los países analizados son aquellos cuyos bancos centrales forman parte de *Central Bank Governance Network*.

independencia otorga al banco central una protección para el adecuado ejercicio de estas potestades frente a las amenazas políticas,

Pero, aislar totalmente al banco central de la vigilancia de los representantes políticos impediría una adecuada rendición de cuentas.

La cuestión básica estriba en alcanzar el correcto equilibrio entre la protección de la independencia del banco central y la obligación de responder de sus acciones.

Así pues, la delegación de funciones en el banco central deberá ir acompañada de mecanismos para responder por sus acciones a fin de garantizar un adecuado control democrático y unas buenas prácticas de gobernanza.

Esta responsabilización se aplica tanto a las funciones y objetivos del banco central como a la utilización de sus recursos.

Con todo, la responsabilización se centra en la evaluación del desempeño.

Por ello (para alcanzar ese equilibrio), los mecanismos de responsabilización deben estar bien diseñados, teniendo presente una serie de cuestiones, como son: ¿cómo lograr que los objetivos sean lo suficientemente medibles y precisos para que los éxitos y fracasos de las políticas puedan atribuirse a quienes realmente toman las

decisiones?; ¿cómo lograr que los banqueros centrales respondan ante los representantes políticos por decisiones adoptadas independientemente de esos representantes?; cuando las decisiones se toman en grupo con el fin de reducir el riesgo idiosincrásico, ¿cómo lograr que aquéllos que las tomaron asuman su parte de responsabilidad?; ¿en qué medida pueden la apertura y transparencia, que permiten responder ante el público en general, corregir las carencias de los mecanismos de responsabilización ante los representantes políticos?; ¿deben formalizarse y detallarse las obligaciones de transparencia?

Sin embargo, en el contexto de la banca central, el diseño de mecanismos eficaces de responsabilización tropieza con desafíos concretos:

- En primer lugar, podría ser difícil definir con claridad los objetivos, o podrían existir múltiples objetivos potencialmente en conflicto.
- En segundo lugar, podría ser difícil identificar criterios adecuados y verificables para medir los objetivos definidos.
- En tercer lugar, los mecanismos formales e informales de delegación podrían definir de forma imprecisa el grado de responsabilidad que recae sobre el banco central, o bien el banco central podría carecer de las potestades necesarias para cumplir sus objetivos.

Posiblemente, los principales avances en la rendición de cuentas se han producido en el ámbito de la política monetaria, ante el creciente predominio de la independencia operativa con un objetivo prioritario de estabilidad de precios y metas numéricas.

Hoy en día, la estabilidad de precios suele ser uno de los principales objetivos de la política monetaria.¹⁹ Aunque existen diferentes opiniones sobre qué significa en la práctica la estabilidad de precios, se trata de un objetivo susceptible de cuantificación y cuyo logro es, en gran medida, observable por el público. En la actualidad, numerosos bancos centrales publican una meta objetiva de inflación,²⁰ que ofrece un crite-

¹⁹ También la iniciativa de una nueva Ley Orgánica para el BCN, *supra* anot. 2, define en su art. 3: “El objetivo fundamental del Banco Central es la estabilidad de la moneda nacional y el normal desenvolvimiento de los pagos nacionales e internacionales.”

²⁰ En América Central, sólo el Banco de Guatemala dispone de un marco de objetivos de inflación; otros países de

rio concreto frente al qué juzgar el éxito del banco central. Otros bancos centrales disponen de un objetivo explícito o un intervalo de variación para el tipo de cambio o para los agregados monetarios, como metas intermedias hacia la estabilidad de precios (ver cuadro 2).²¹

Cuadro 2

OBJETIVOS EXPLÍCITOS E INTERVALOS DE VARIACIÓN EN POLÍTICA MONETARIA, 1990-2006

(En porcentajes de los bancos centrales)

	1990	1998	2006
Objetivo único			
Inflación	3	20	56
Otro objetivo cuantificado de estabilidad de precios	0	0	8
Tipo de cambio	39	35	11
Agregados monetarios	21	13	3
Objetivos múltiples	11	26	6
Sin objetivo explícito ni intervalo de variación	26	7	17

FUENTE: Fry *et al.* (2000), actualizado por el BPI.

NOTAS: Muestra de 38, 46 y 35 bancos centrales en 1990, 1998 y 2006, respectivamente. Los bancos centrales del Eurozona cuentan como una única institución en 2006.

3) Rendición de cuentas y transparencia:
¿de qué y en relación a quién?

En cuanto a la política monetaria, tradicionalmente los bancos centrales han rendido cuentas formalmente ante el poder ejecutivo, en particular ante el ministro de Finanzas.²² Aunque continúa siendo así en algunos países, cada vez abundan más las legislaciones que exigen su responsabilización ante la asamblea legislativa (ver la gráfica II).²³

La responsabilización con respecto a los recursos financieros del banco central se asemeja a menudo a la de la política monetaria, aunque con respecto a los recursos, el gobierno desempeña en

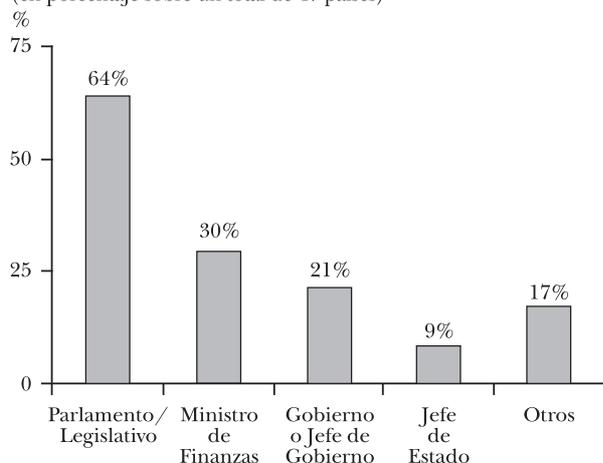
América Latina que cuentan con dicho marco son Brasil, Chile, Colombia, México y Perú; ver G. Hammond, *State of the art of inflation targeting*, Bank of England-CCBS, revisado en enero del 2010 (Handbook, n.º 29), (<http://www.bankofengland.co.uk/education/ccbs/handbooks/pdf/ccbsb29.pdf>).

²¹ Cuadro 16 del Informe, *supra* anot. 11, p. 145.

²² Por otro lado, el banco central más antiguo del mundo, Sveriges Riksbank, era responsable ante el Parlamento; (<http://www.riksbank.com/templates/Page.aspx?id=30898>).

²³ Gráfico 41 del Informe, *supra*, anot. 11, p. 148.

GRÁFICA II. ESTRUCTURA DE LA RESPONSABILIDAD *DE JURE*
(en porcentaje sobre un total de 47 países)



FUENTES: BPI (2008b) y análisis de la legislación de los bancos centrales por parte del BPI.

Cuadro 3

MECANISMOS PARA LA RESPONSABILIZACIÓN DE LOS BANCOS CENTRALES

(En porcentajes)

	Total (47 bancos centrales)	Países industriales (22)	Mercados emergentes (25)
Publicación de objetivos concretos	55	36	72
Controles periódicos por el poder legislativo	62	64	60
Procedimientos formales para revocar decisiones	19	23	16
Procedimientos formales cuando se cumplen los objetivos	15	9	20

FUENTE: Fry (2000).

ocasiones un papel más destacado, en especial si es el propietario formal del banco central.

En cuanto a los instrumentos empleados para que los bancos centrales se responsabilicen de sus actividades, nuevamente existe una serie de mecanismos utilizados, con frecuencia combinados. Por ejemplo (ver cuadro 3):²⁴

– Seguimiento por el poder ejecutivo o legislativo.

²⁴ Cuadro 19, del Informe, *supra*, anot. 11, p. 152. En Nicaragua, varios mecanismos (auditoría interna, informes contables, informe anual e informes mensuales de situación) están previstos en el Capítulo VII, “Información y Control” de la iniciativa para una nueva ley orgánica del BCN, *supra* anot. 2.

– La publicación de informes periódicos por el banco central.

– Repercusiones cuando las actuaciones del banco central o sus resultados se consideran insatisfactorios, especialmente cuando se incumplen.

La predisposición del banco central hacia una mayor transparencia se encuentra estrechamente relacionada con las normas para su rendición de cuentas.

Hoy en día, la transparencia de muchos bancos centrales sobrepasa, por lo general, la exigida por los requisitos formales de divulgación.

Las prácticas actuales en materia de transparencia contribuyen enormemente a la responsabilización *de facto* de los bancos centrales. Como consecuencia, la responsabilización y la transparencia de las autoridades monetarias se encuentran intrínsecamente relacionadas.

Los bancos centrales suelen estar obligados a publicar informes periódicos como parte de sus mecanismos formales de responsabilización. Lo más habitual suele ser la publicación de un informe anual que incluya los estados financieros y de informes periódicos (trimestrales, normalmente) de política monetaria.²⁵

La transparencia del banco central ha aumentado notablemente durante la última década, sobre todo en el ámbito de la política monetaria. Esta tendencia responde, en parte, a la creciente popularidad de la independencia de los bancos centrales, lo que genera presiones políticas y públicas en favor de una mayor apertura. Además, la importancia de la divulgación de información en el proceso de responsabilización ha crecido con el progresivo abandono de los objetivos de tipo de cambio a favor de objetivos directamente encaminados al control de la inflación (por ejemplo, metas de inflación).

La razón es sencilla: para exigir responsabilidades, antes debe conocerse el objetivo perseguido.

Existe un amplio consenso sobre los beneficios que reporta la transparencia en el ámbito de la política monetaria.²⁶ Una menor asimetría de

²⁵ Por ejemplo, además de su Informe Anual, el BCN publica un “Boletín Económico” desde noviembre de 1998 (de periodicidad trimestral a partir del 2000; (<http://www.bcn.gob.ni/publicaciones/trimestrales/index.html>)) y un “Boletín Financiero” trimestral desde junio del 2001 (<http://www.bcn.gob.ni/publicaciones/trimestrales/index.html>)).

²⁶ Estudios empíricos sugieren que la mayor transparen-

información entre el banco central y el público reduce la incertidumbre macroeconómica, permitiendo tanto al sector privado como a otras instituciones del sector público adoptar decisiones mejor informadas. Además, la mayor transparencia moldea la conducta del banco central, al aumentar la eficacia de la opinión pública a la hora de exigir responsabilidades.

Cuadro 4

DIVULGACIÓN DE INFORMACIÓN SOBRE POLÍTICA MONETARIA EN UN TOTAL DE 36 BANCOS CENTRALES, 1998 Y 2006

(En porcentajes)

	1998	2006
Objetivos prioritarios cuantificados	50	78
Modelo macroeconómico	17	50
Previsiones macroeconómicas	28	81
Trimestrales de inflación y producto	11	39
Estrategia de política monetaria	64	81
Actas	14	28
Atribución de voto	11	22
Ajuste de política	42	78
Con explicación	36	75

FUENTE: Dincer y Eichengreen (2007).

NOTAS: Revisado para asignar puntuación cero a *actas* y *atribución de voto* a aquellos bancos centrales donde las decisiones las toma una única persona. En esta muestra, el Eurosistema está representado por el BCE.

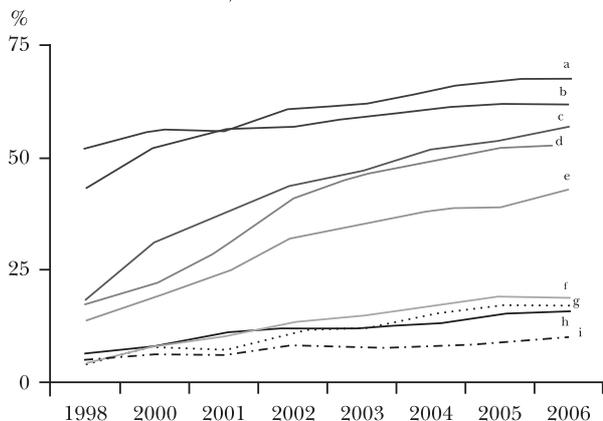
La transparencia de la política monetaria ha aumentado de muchas formas.²⁷

Pese al aumento generalizado de la transparencia en torno a la política monetaria, persisten notables diferencias en el grado de transparencia entre los distintos países y marcos de política. En concreto, los bancos centrales de los países industriales tienden a ser más transparentes que sus homólogos en las economías emergentes o en desarrollo. Asimismo, los bancos con objetivos de inflación difunden normalmente bastante más información que los demás.

cia de la política monetaria ha permitido elevar el grado de previsibilidad de las decisiones de política, reducir la inflación media, disminuir el coste de la desinflación en términos de producto y estabilizar las expectativas de inflación. Ver N. Dincer y B. Eichengreen, *Central bank transparency: where, why and with what effects?*, NBER, marzo del 2007 (Working Paper Series, nº 13003), (<http://www.nber.org/papers/w13003.pdf>).

²⁷ Gráfico 45 del Informe, *supra*, anot. 11, p. 155.

GRÁFICA III. DIVULGACIÓN DE INFORMACIÓN SOBRE POLÍTICA MONETARIA, 1990-2006 (en porcentaje sobre un total de 100 bancos centrales)



FUENTES: Dincer y Eichengreen (2007), con datos actualizados proporcionados por Dincer.

^a Estrategia de política monetaria. ^b Objetivo prioritario cuantificado. ^c Previsiones macroeconómicas. ^d Ajustes de política. ^e Ajuste de política con explicación. ^f Modelo macroeconómico. ^g Previsiones trimestrales de inflación producto. ^h Actas. ⁱ Atribución de voto.

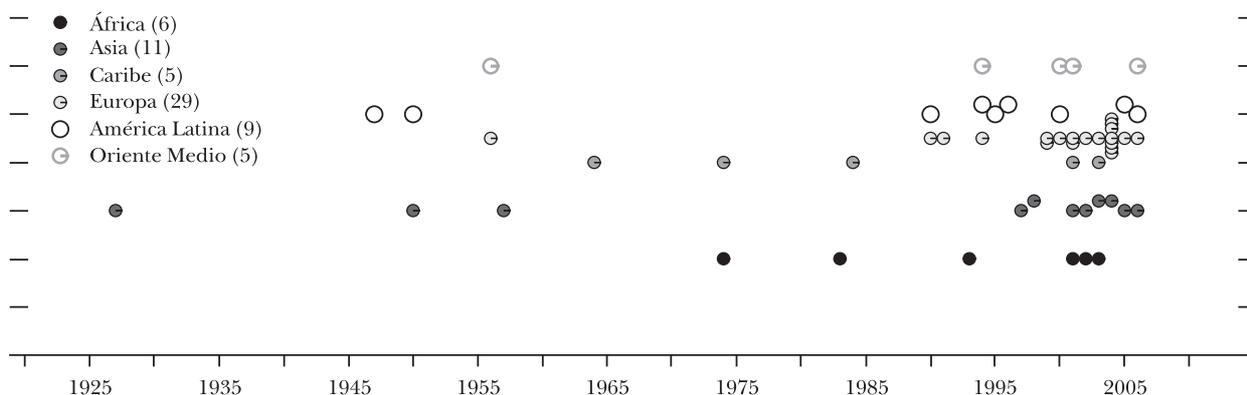
4) Una relativa novedad: los informes de estabilidad financiera

Además de trabajar en pos de la estabilidad monetaria, y de informar sobre sus instrumentos y resultados, los bancos centrales vienen mostrando un interés creciente por la estabilidad financiera. Esto es aplicable a los bancos centrales, con independencia de si cuentan o no con responsabilidades en materia de supervisión financiera.

El diseño de objetivos claros para la función de estabilidad financiera resulta más complicado. La legislación de los bancos centrales suele ser menos precisa al respecto, aunque hayan asumido algunos de sus elementos (como la función de prestamista de última instancia y la vigilancia del sistema de pagos) durante largo tiempo.

Los bancos centrales suelen decidir con autonomía en materia de política monetaria al aplicar procedimientos bien definidos. En cambio, las decisiones sobre estabilidad financiera exigen informaciones y destrezas distintas, ya que en ocasiones se deben tomar con urgencia y suelen exigir la consulta y colaboración con otras autoridades. Si al banco central se le encarga explícitamente promover la estabilidad financiera sistémica, cabe preguntarse si esto haría necesarios mecanismos de buen gobierno más especializados y consultivos.

GRÁFICA IV. FECHA DE CREACIÓN DE LOS DEPARTAMENTOS DE ESTABILIDAD FINANCIERA EN LOS BANCOS CENTRALES, 1925-2005



En particular, la reciente crisis ha suscitado un nuevo debate sobre el alcance de la función de estabilidad financiera de los bancos centrales. El Comité sobre el Sistema Financiero Global²⁸ está trabajando en un catálogo de lo que se ha hecho hasta ahora y lo que ha funcionado. Simultáneamente, el *Central Bank Governance Forum* (Foro para la Gobernanza de los Bancos Centrales) está estudiando los mecanismos internos adoptados por los bancos centrales en materia de estabilidad financiera.²⁹

En cualquier caso, numerosos bancos centrales han aumentado su involucramiento en cuestiones de estabilidad financiera a lo largo de las últimas décadas y creado departamentos especializados en esta materia (ver la gráfica IV).³⁰

Pero, en cuanto a las funciones y objetivos financieros de los bancos centrales, su divulgación o su capacidad de divulgación son menores que en el ámbito de la política monetaria. Numerosos bancos centrales publican un amplio informe de estabilidad financiera, normalmente con periodicidad semestral (ver el cuadro 5).³¹

²⁸ (<http://www.bis.org/cgfs>).

²⁹ Muy probablemente el informe del *Central Bank Governance Forum* (Foro para la Gobernanza de los Bancos Centrales) se publicará en el transcurso de este año. Ver también la ponencia de Jaime Caruana, Director General del BPI, "Financial stability: 10 questions and about seven answers," de 9 de febrero del 2010, (<http://www.bis.org/peches/sp100209.htm>).

³⁰ Adaptado de: "Institutional arrangements for financial sector supervision", Banco de Pagos Internacionales, FSI Occasional Paper, n° 7, septiembre del 2007, gráfico 10, en la pág. 17, (<http://www.bis.org/fsi/fsipapers07.pdf>).

³¹ Gráfico 45 del Informe, *supra*, anot. anot. 11, p. 158. En relación al BCN, ver *supra* anot. 25. En América Latina, por ejemplo, los bancos centrales de Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, El Salvador o México publican informes espe-

Cuadro 5

FRECUENCIA DE PUBLICACIÓN DEL INFORME DE ESTABILIDAD FINANCIERA

(En porcentajes)

	Semestral	Anual	Otras	Ninguna
Todos (47 bancos centrales)	45	34	2	19
Economías industriales (22)	50	41	0	9
Economías de mercado emergentes (25)	40	28	4	28

FUENTE: BPI (2008b).

La publicación de informes de estabilidad financiera es habitual en los países industriales, pero está menos generalizada en las economías de mercado emergentes, pese a que la mayoría de los bancos centrales de estas últimas se encuentran muy implicados en la supervisión financiera. Si el banco central no publica un informe por separado, puede analizar los temas de estabilidad financiera en su informe anual.

Pero, en general, tales informes no presentan información detallada sobre las medidas concretas que han adoptado en este ámbito, especialmente en lo que respecta a las distintas instituciones financieras.

De hecho, cualquier debate público en torno a la supervisión y regulación financieras se ve afectado por la confidencialidad de la información sobre dichas instituciones, en particular cuando la información es sensible desde un punto de vista comercial o susceptible de generar inestabilidad.

cíficos de estabilidad financiera (o del sistema financiero) que incluyen análisis de temas de actualidad.

IV. Conclusión

Podemos afirmar que muchos países han realizado grandes progresos en los últimos años para fortalecer su marco institucional, incluido el banco central.

Al igual que las sociedades evolucionan con el paso del tiempo, lo mismo ocurre con los mecanismos institucionales y, por tanto, con los bancos centrales.

Así pues, una instantánea de los mecanismos vigentes en la actualidad no implica que las cosas vayan a permanecer así en los próximos años.

Pero es importante que las instituciones encargadas de garantizar la estabilidad monetaria y progresivamente también la estabilidad financiera dispongan tanto de las herramientas como de las fortalezas necesarias para perseguir estos objetivos, en cooperación con el gobierno, sin

estar a merced de intereses individuales o de réditos políticos a corto plazo.

En el proceso de fortalecimiento progresivo de los mecanismos institucionales del banco central y de una mejor comprensión de los retos de política monetaria, la experiencia de otros países puede resultar útil.

Centroamérica ya cuenta con una buena experiencia y un marco institucional –el Consejo Monetario Centroamericano– para compartir experiencias y trabajar en pos de metas comunes.

Esto podría ser incluso más importante hoy en día, dada la creciente interconexión de las distintas economías y los debates que vienen manteniéndose en torno a la adopción de monedas comunes u otros regímenes monetarios.

Así pues, el panel que hoy nos reúne aquí acontece en un momento muy oportuno.

Gracias por su atención.