

EL PAPEL DEL ESTADO EN LA ECONOMIA:
LA BANCA CENTRAL

F
RD
1998

EL PAPEL DEL ESTADO EN LA ECONOMIA:
LA BANCA CENTRAL

Por: Jaime Alvarez Soto

Banco Central de la República Dominicana
Noviembre 1984

I N D I C E

	Página
INTRODUCCION	1
CAPITULOS	
1. FUNCIONES DEL ESTADO	2
1.1 Funciones Generales	
1.2 Funciones Especiales	
2. EL DINERO	3
2.1 Funciones del Dinero	
3. MONOPOLIO EN LA EMISION MONETARIA	5
3.1 Los Bancos Centrales	
3.2 Principales Atribuciones de los Bancos Centrales	
4. LA GRAN DEPRESION Y EL CAMBIO EN LA POLITICA ECONOMICA	8
4.1 La Gran Depresión	
4.2 Cambio del Papel de la Banca Central	
5. LA INFLACION: FENOMENO MONETARIO	11
5.1 Keynes y la Inflación	
5.2 Represión de la Inflación	

6. REFORMA DEL SISTEMA MONETARIO	14
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	16
NOTAS	18
BIBLIOGRAFIA	19

INTRODUCCION

El presente ensayo enfoca el papel del Estado desde la óptica de la Banca Central.

El trabajo se ha dividido en seis partes, siendo la primera una ilustración de las funciones del Estado como totalidad, enfocando inicialmente las funciones del Estado clásico y luego las del Estado moderno.

Luego se hace una descripción del dinero y su papel en la economía antes de entrar a tratar el desenvolvimiento de la banca central, haciendo énfasis en sus funciones luego de la revolución keynesiana.

Se trata en él la Gran Depresión y el cambio en la política económica, la redefinición de la banca central y su intervención en aspectos del desarrollo económico. Asimismo, se toca el tema de la inflación y su represión y se señalan algunas medidas para redefinir las funciones de una banca central que contribuya al desarrollo de la sociedad, garantizando una moneda sana y libre de fluctuaciones. Termina con una conclusión y recomendaciones que contribuirían a la consecución de los objetivos antes señalados.

1. FUNCIONES DEL ESTADO

1.1 Funciones Generales

Todo Estado tiene como funciones básicas hacer las reglas y ser el árbitro para el mejor desenvolvimiento de la sociedad. Es el Estado que traza las reglas de juego en las que se desenvuelven las actividades de una nación. Su área de influencia dependerá del tipo de sociedad en que se desenvuelva.

Dentro de este marco, tenemos en las sociedades capitalistas un Estado que se encarga de mantener la seguridad y la soberanía de la nación, administra la justicia, se encarga de la educación y la salud de los ciudadanos, en especial de las de las clases depauperadas.

1.2 Funciones Especiales

Además de las funciones generales, el Estado tiene en la sociedad moderna otro rol: a raíz de la década de los Treinta el papel del Estado en Occidente ha sido cada día creciente. De la concepción del Estado clásico se pasó a la del Estado interventor y socializante, que, además de mantener la ley y el orden, definir los derechos de propiedad, etc., ahora intervendrá como regulador de las actividades económicas, en algunos casos, e incursionará además directamente en la producción de bienes y servicios.

De esta manera, y con una serie de justificaciones, veremos cómo una institución que en principio debiera servir a una causa termina perjudicándola.

Bajo el argumento del "monopolio técnico", que es el monopolio justificado por razones de costos y facilidades del usuario, el Estado ha logrado controlar y tener bajo su exclusiva responsabilidad la casi totalidad de los servicios públicos y el control del sistema monetario.

Por otro lado, se ha propuesto mantener la economía a niveles de pleno empleo, así como intervenir en el desarrollo económico mediante el estímulo a actividades consideradas prioritarias.

2. EL DINERO

La historia de la banca recuerda que en sus inicios y hasta la conversión del Banco de Inglaterra en institución pública en 1694, la emisión de dinero estuvo casi exclusivamente en manos particulares. En esta época, para algunos historiadores la moneda que facilitaba el sector privado cumplía con las funciones específicas del dinero mejor que la moneda que actualmente suministran los gobiernos, como se verá más adelante.

2.1 Funciones del Dinero

El dinero desempeña en la sociedad, cuatro funciones específicas: a) unidad de valor, b) medio de cambio, c) patrón de pagos diferidos y d) depósito de valor.

En todas estas funciones es importante la estabilidad en el valor del dinero.

El dinero como unidad de valor nos indica el número de unidades monetarias que tendrán que pagarse por un bien o servicio. Por consiguiente: ¿será una moneda con un poder adquisitivo variable algo recomendable? ¿puede cualquier otra unidad de medida, como por ejemplo el metro o el kilo, variar como han hecho variar nuestros gobernantes el valor de la moneda?

De igual manera, la moneda como medio de cambio debe tener un valor estable. Su función como instrumento de pagos viene dada por su aceptación por parte del público, y una moneda sólo puede cumplir cabalmente esa misión si su poder de compra es relativamente estable. En caso contrario, se provocarán confusiones y desigualdades en el intercambio.

Al tener las funciones enunciadas anteriormente, automáticamente el dinero se convierte en la unidad en que se expresarán los pagos futuros. Y, nueva vez, sale a relucir que si la moneda no tiene un poder adquisitivo constante, será un mal instru-

mento para utilizarse como patrón de pagos diferidos.

Por último, el dinero como depositario del valor también deberá presentar una cierta estabilidad. El ahorro es una variable importante de la economía y los ahorrantes estarán dispuestos a mantener dinero líquido, es decir, a ahorrar, si cuando en el futuro decidan usar ese dinero, van a poder adquirir más bienes de los que pueden adquirir en el momento de hacer el depósito. Sin este proceso, la dinámica ahorro-inversión se rompería, llegando la economía a estancarse.

3. MONOPOLIO EN LA EMISION MONETARIA

3.1 Los Bancos Centrales

Con la instauración de los bancos centrales, la emisión de moneda ha sido propiedad exclusiva de ellos y de las instituciones por ellos autorizadas.

A esta moneda emitida por la banca central se le ha dotado de curso legal, o sea que es obligatorio hacer pagos en ella y cualquier pago que se quiera hacer con otra moneda puede ser rechazado.

Con esta exclusividad, la autoridad monetaria, al amparo de las teorías keynesianas, lejos de preservar el valor de la moneda se ha dedicado a la política del dinero barato y a otorgar créditos para la financiación de los déficit públicos.

Al hacer ésto, se ha perdido de vista la relación existente entre el aumento del circulante y el aumento de los precios y, como a corto plazo los efectos no son visibles, los políticos se han embarcado en políticas inflacionarias, ya que a la larga los culpables de una situación de crisis serán quienes frenen la inflación y no quienes la hayan creado.

Este tipo de políticas que en un principio da dinamismo a la actividad económica, a largo plazo provoca inflación, la cual reduce el nivel de vida y hace subir las tasas de interés. Esta subida en la tasa de interés, a su vez reduce la rentabilidad de las empresas, lo cual provocará recesión o paro. La consecuencia es, pues, que habrá paro con inflación, lo que se ha dado en llamar estanflación. En resumidas cuentas y en última instancia, el remedio termina siendo peor que la enfermedad original.

La expansión monetaria a la luz del monopolio estatal de la emisión fue observada y comentada por Adam Smith de la siguiente manera: "Creo que unas veces por necesidad, otras por poca experiencia, por preocupación o mal consejo, y otras por una razón de Estado no muy bien entendida, algunos Príncipes y Estados Soberanos han solido disminuir por grados la cantidad real de metal que debían contener originalmente las monedas"¹. En esta afirmación están los fundamentos del análisis de la inflación monetaria.

3.2 Principales Atribuciones de los Bancos Centrales

La autoridad monetaria central opera como banquero del gobierno y tiene entre sus atribuciones:²

- a) Facilitar crédito al gobierno en momentos coyunturales especiales.
- b) Otorgar divisas al gobierno para hacer pagos internacionales.
- c) Salvaguardar las reservas internacionales.
- d) Manejar la deuda pública.

En realidad estas atribuciones de la autoridad monetaria no han sido cumplidas o, en el mejor de los casos, se han cumplido muy pobremente.

El crédito al gobierno, que en principio el Banco Central otorgaba en momentos coyunturales, se ha convertido en un apoyo estructural. Los gobiernos modernos se han acostumbrado a vivir del crédito.

De igual manera, se ha incumplido la función de otorgar divisas para efectuar los pagos internacionales, y no son pocos los bancos centrales que carecen de moneda extranjera en la

actualidad para hacer frente a estas obligaciones.

Por otro lado, la autoridad monetaria ha desempeñado un pobre papel tanto como guardián de las reservas internacionales, como manejando la deuda pública.

4. LA GRAN DEPRESION Y EL CAMBIO EN LA POLITICA ECONOMICA

4.1 La Gran Depresión

En los Estados Unidos, el papel de la banca central es desarrollado por una institución llamada Sistema de la Reserva Federal (FED).

Una de las principales razones por las que se estableció el Sistema fue la de evitar las fluctuaciones en la cantidad de moneda en circulación en la economía.

Se invistió al FED con autoridad para facilitar dinero al público si se presentaba una gran demanda y se idearon instrumentos para poner los medios de pago a disposición del público.

Como consecuencia de las quiebras bancarias que se sucedieron en los años 1929 y 1930, los poderes de la Reserva se pusieron a prueba. "En esta prueba, el Sistema de la Reserva falló miserablemente"³ En este caso, el Sistema, por voluntad y no por

poder, hizo muy poco o nada por ofrecer liquidez al sistema bancario, considerando quizás que el cierre de los bancos no requería una acción especial.

A principios de 1931 las quiebras bancarias fueron disminuyendo. Esta oportunidad fue aprovechada por el FED para reducir sus préstamos. En condiciones normales esta medida es un freno a la expansión natural del circulante y una política deflacionaria.

En esta situación, la relativa mejoría en el sistema bancario no podía durar mucho. Pronto se iniciaron nuevos pánicos y acudidas masivas a los bancos, lo que disminuyó el stock de dinero. Frente a esto el sistema permaneció inmutable.

En septiembre de 1931, cuando la Gran Bretaña abandonó el patrón oro, se inició un retiro cuantioso de este metal de los Estados Unidos. Frente a esto, la Reserva, con una economía en recesión, decidió aumentar el tipo de interés para de esta manera evitar la salida de capitales.

Esta medida surtió los efectos deseados en cuanto al freno de la salida de oro, mas, como consecuencia del encarecimiento del dinero, la muy débil economía de los Estados Unidos en esos momentos se resintió, cosa que provocó la más grande depresión económica que ha conocido el mundo.

"En conjunto, desde julio de 1929 a marzo de 1933, el stock de dinero en Estados Unidos disminuyó en un tercio, y más de dos tercios de esa disminución ocurrió después de abandonar Inglaterra el patrón oro. Si no se hubiera dejado que disminuyera el stock de dinero, como pudo y debió haberse hecho, la contracción habría sido más corta y mucho más suave"⁴.

La Gran Depresión, que fue el acontecimiento por el cual el papel del Estado en la economía dió un cambio total, lejos de ser un fallo del sistema de libre empresa, fue un testimonio del daño que pueden hacer las equivocaciones de los individuos cuando poseen omnímodos poderes en alguna materia.

4.2 Cambio del Papel de la Banca Central

Como consecuencia del cambio en el papel del Estado, la banca central asume nuevas funciones, aunque mantiene sus funciones básicas. Pero a partir de la década de los Cincuenta se cuestiona el papel del banco central como auspiciador del crecimiento económico mediante la estabilidad monetaria.

En América Latina se llega a pensar que la banca central debe ser un instrumento de desarrollo económico y que por necesidad tiene que jugar un papel más activo en la economía, incentivando a los intermediarios financieros, avalando préstamos internacionales, haciendo uso "racional" de las divisas del sistema

monetario, creando fuentes de financiamiento para las empresas consideradas prioritarias para el desarrollo nacional y financiando los déficits públicos.

De esta manera surge en Latinoamérica una banca central presta a incidir directamente en problemas económicos específicos y descuidando su verdadera función: garantizar una moneda sana. No es raro entonces que países latinoamericanos hayan sido los que mayores índices de inflación han registrado en el mundo en períodos de paz.

5. LA INFLACION: FENOMENO MONETARIO

5.1 Keynes y la Inflación

Con las teorías keynesianas se dejó de lado la posibilidad de tratar la inflación y los desórdenes que podría generar. Se pensó que la moneda no importaba.

Estas teorías fueron rápidamente adoptadas por los gobiernos latinoamericanos que tradicionalmente se han visto tentados por la posibilidad de controlar. El aumento en el circulante, por un lado, y los controles de precio, por otro, han estado a la orden del día creando distorsiones y un proceso inflacionario que es imposible corregir hoy sin que se sienta fuertemente en la sociedad.

"Serios errores en el manejo de la política económica resultaron

de los intentos políticos por evitar el ajuste apropiado o por posponerlo, y estos errores complicaron aún más el problema y aumentaron significativamente el costo social del ajuste. Ganancias políticas de corto plazo se obtuvieron así a un precio muy elevado para el país".⁵

Y es que éste es el modo de operar de las teorías keynesianas, ya que "en el largo plazo, todos estaremos muertos".

5.2 Represión de la Inflación

Casi todos los gobiernos del mundo, teniendo a mano los mecanismos para acabar con la inflación y garantizar de esta manera un crecimiento económico saludable, recurren a las medidas represivas. Es difícil, si no imposible, encontrar un país en el mundo donde no exista un sistema de controles de precios.

Este intento totalitario de manejo de la economía, como todo intento totalitario donde prevalece la individualidad, ha fracasado y continuará en ese rumbo, ya que existe en todo sistema una serie de leyes que hay que respetar. O como decía Sir Francis Bacon: "La naturaleza se puede controlar, pero sólo obediéndola".

Un ejemplo muy ilustrativo de lo que puede suceder cuando se desobedecen las leyes económicas lo tenemos en el caso de la U.R.S.S., donde se ha intentado reprimir la inflación sin resul-

tado positivo, creando déficit de producción y mercados negros.

En el año 1924, los soviéticos tratan de destruir a la moneda como medio de cambio. Intentan sustituirla por el trueque. Para ello emiten una cantidad de moneda que la economía no toleraría. A esa emisión la economía responde con incremento incontrolable de los precios y con sustitución de monedas, a pesar de que la represión llegó a ser tan grande que algunos billetes llevaban la inscripción: "Este billete se garantiza con la cabeza de quien lo rechace".

"En 1918, los precios van 2.3 veces más de prisa que la emisión; en 1919, 3.5 veces; en 1920 cuatro veces".⁶

A ésto el pueblo respondió utilizando como patrón, medio de pago y objeto de atesoramiento diversos objetos. La sal, el pan, el algodón, el centeno, pasan a ser las monedas preferidas. Se había cumplido el propósito.

Luego de la guerra contra Hitler, en Rusia se aumenta la circulación y se produce una nueva inflación. "En 1944 el kilogramo de carne vale once rublos en los almacenes del Estado, o sector racionado, y 300 en el mercado libre".⁷

Esto que sucedió en un régimen totalitario, donde los mecanismos de represión pueden ser más fuertes, acontece en las sociedades democráticas con mayor intensidad, creando un sinnúmero

de distorsiones como consecuencia de desobediencia a las leyes económicas y a la llamada Ecuación de Cambridge, que lleva implícita muchas leyes.

La inflación no es asunto de controles, es un fenómeno monetario.

6. REFORMA DEL SISTEMA MONETARIO

Como se ha visto, desde que la moneda se puso en manos de la autoridad monetaria central, el circulante en las economías ha aumentado y ha generado inflación.

Mientras la emisión monetaria sea un monopolio estatal, la inflación o su amenaza no desaparecerá y todos los gobiernos aprovecharán este privilegio para defraudar y desposeer a sus poblaciones mediante el impuesto inflacionario.

En un sistema libre, la forma ideal de manejar la política monetaria está enmarcada en un Estado de derecho y no de hombres, que dicte las reglas que han de seguirse en esta materia. Esto evitaría que los asuntos monetarios estén a merced de los designios de las autoridades de turno.

Una reforma legislativa que ordenaría a la autoridad monetaria que año tras año el stock monetario del país crezca en determinada proporción sería una saludable disposición en este sentido.

Esta proporción, propuesta por Milton Friedman entre tres y cinco por ciento anual, fue luego dejada de lado. Se pensó además que no era tan importante la tasa, sino su constancia a través del tiempo, para que el público pudiera prever los movimientos en los precios.

Otra forma de evitar el crecimiento excesivo de la moneda es imponiendo un sistema de cambios flexibles. Si bien éste no asegura una tasa fija a compradores y vendedores, ni a los inversionistas, se convierte en un limitante para el abuso en la emisión de dinero, ya que cualquier exceso de moneda nacional se refleja en los precios de la extranjera y a los políticos éste le preocupa bastante.

En cuanto al crédito, pensamos que la política del crédito barato, lejos de hacer bien, ha ido dirigida a muchos proyectos de baja rentabilidad y que, por consiguiente, la autoridad monetaria ha tenido que subsidiar mediante tasas más bajas que las del mercado, en detrimento de otras empresas, ya que la cantidad de recursos financieros disponibles es limitada.

Por otro lado, el despojar a la moneda emitida por la autoridad monetaria de su absolutismo, y el permitir que el público efectúe transacciones en las monedas que desee, quitaría autoridad discrecional a la banca central y obligaría a que ésta proporcione una moneda sana, puesto que de lo contrario la sociedad preferirá usar una moneda que tenga las características de un buen dinero.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La implementación de las políticas keynesianas, con la finalidad de mantener el pleno empleo y evitar las fluctuaciones en el producto, y el apoyo a ellas de la Banca Central ha creado una serie de problemas que se han manifestado en los últimos años con desempleo, caída del producto e inflación.

En conclusión, las "recetas" keynesianas han fracasado y ni explican el momento económico ni resuelven los problemas con que nos enfrentamos. Por consiguiente se hace necesaria una redefinición del papel del Estado y dentro de él, el de la banca central.

Recomendamos que en esta redefinición del rol de la banca central ésta adopte una posición más conservadora y acorde a las leyes económicas, para de esta manera garantizar a la sociedad una moneda estable. Para ello deberá entre otras cosas:

- Evitar la financiación de los déficits del gobierno.
- Adoptar una política de emisión en la que la tasa de crecimiento del circulante sea constante.
- Permitir la libre elección de monedas, o que cada quien elija libremente con cual moneda desea comercializar.
- Evitar los controles cambiarios.
- No subsidiar los créditos ni imponer topes a las tasas de interés.

Si se adoptan estas medidas, tendremos una autoridad monetaria

con menos funciones. Esto sería idóneo en una sociedad democrática, ya que está demostrado que otorgar poder discrecional en demasía al sector oficial ha traído para las economías graves consecuencias.

N O T A S

1. Adam Smith, *La Riqueza de las Naciones*. (México: Cruz O., S. A., 1981), V. I, p.27.
2. Félix Santana Rivera, *Moneda, Banca y las Instituciones Financieras de la República Dominicana*. (Barcelona: I.G.M.Parejas, 1976), p.59.
3. Milton Friedman, *Capitalismo y Libertad*. (Madrid: Rialp, 1966), p. 70.
4. IBID, p. 72.
5. Claudio González Vega, *Temor al Ajuste*. (San José: Academia de Centroamérica, 1984), p.16.
6. René Sedillot, *Historia de las Principales Monedas*. (Madrid: Guadarrama, 1975), p.140.
7. IBID, p.144.

