

Manual para principiantes

El Banco Central Europeo (BCE) - ¿Qué es?

1. Introducción general

¿Qué es el Banco Central Europeo y por qué desempeña un papel importante en la economía? Después de leer esta explicación, sabrás todo lo que necesitas para participar en la Plataforma del Banco Ciudadano Europeo.

Todos utilizamos dinero cada día para comprar comida en las tiendas o pagar nuestras facturas. Y para conseguir dinero, la mayoría de la gente trabaja y gana un sueldo, recibe dinero de sus pensiones o de la seguridad social. ¿Pero cómo se crea el dinero en primer lugar?

Cada moneda - como el euro, el dólar o la corona sueca - necesita una institución especial para supervisar y gestionar su sistema monetario. Esas instituciones suelen llamarse "banco central", pero no son como un banco normal en el que cualquiera puede abrir una cuenta bancaria. Tienen este nombre porque los bancos centrales son algo así como el "banco de los bancos". Los bancos centrales prestan importantes servicios de apoyo a los bancos comerciales (que también desempeñan un papel fundamental en el sistema, como veremos más adelante).

Todos los países que tienen su propia moneda tienen un banco central. Pero la zona euro es un caso especial: ¡hay nada menos que 19 bancos centrales! Esto es debido a que antes de la creación del euro la mayoría de los países ya tenían su propia moneda nacional, y por tanto su propio banco central (como el Banco de Francia o el Banco de España). Cuando los gobiernos crearon el euro, optaron por preservar los bancos centrales nacionales y crear el Banco Central Europeo por encima de ellos. Tanto los bancos centrales nacionales como el BCE trabajan juntos y forman una red estrechamente integrada: el Eurosistema.

Los bancos centrales son instituciones muy singulares porque son independientes de los organismos políticos y porque tienen la superpoderosa capacidad de influir en el proceso de creación de dinero por parte del sector financiero.

2. ¿Entonces, cuál es la misión del Banco Central Europeo?

La misión más importante del Banco Central Europeo es mantener la confianza en el euro como moneda, controlando la cantidad de dinero que circula en la economía para mantener estables los precios medios de los bienes y servicios. Además, el BCE también es el encargado de supervisar a los grandes bancos.

El principal mandato del Banco Central Europeo es garantizar la "estabilidad de los precios". En términos generales, esto significa que el banco central ha de garantizar que los ciudadanos y las empresas confíen en la moneda.

Los tratados de la UE también estipulan un mandato secundario, más general para el BCE. Se trata de que apoye las políticas económicas generales de la UE con el fin de contribuir a sus objetivos, tal como se establece en el artículo 3 del Tratado de la Unión Europea ¹. Estos objetivos incluyen, entre otros, el pleno empleo, la mejora de la calidad del medio ambiente, la cohesión económica y social, la justicia y la protección social. Los Tratados establecen claramente que este mandato secundario debe entenderse "sin perjuicio" del mandato principal. En otras palabras, el BCE debe priorizar estrictamente su mandato de estabilidad de precios por encima de cualquier otro objetivo.

¿Por qué nos importa la estabilidad de precios?

Como en cualquier situación de estabilidad, unos precios estables significan previsibilidad, lo que permite a las personas planificar su futuro con confianza y tomar decisiones estando bien informadas. Las empresas y los ciudadanos estarán más dispuestos a realizar inversiones o compras sabiendo que los precios no variarán excesivamente. En una situación inversa, si el nivel de los precios es inestable, los ciudadanos serán más precavidos, las empresas harán menos inversiones y se crearán menos puestos de trabajo, lo que llevará a un estancamiento económico. El hecho de que el café que hoy te cuesta 2 euros no te cueste de repente 5 euros mañana se debe a la estabilidad de los precios.

De hecho, si todos los precios aumentaran (un proceso que los economistas llaman "inflación"), y esto ocurriese demasiado a menudo y demasiado rápido, la gente se plantearía utilizar otra moneda diferente al euro, como monedas extranjeras, o incluso medios de pago alternativos como las criptomonedas. En última instancia, la estabilidad del sistema depende de la confianza de la gente en la moneda, que una inflación excesiva puede perjudicar.

El fenómeno contrario, cuando los precios bajan, se llama deflación. La gente suele suponer que un descenso generalizado de los precios es algo bueno porque da a los ciudadanos un mayor poder adquisitivo. Sin embargo, el problema es que cuando bajan los precios en los comercios, también bajan los salarios, puesto que las empresas esperan una reducción de los ingresos que vienen de las ventas. Aunque la deflación aumenta el valor del dinero, en contrapartida también aumenta el valor real de la deuda. Así pues, aunque los precios y los ingresos bajen, la deuda no lo hace. En períodos de deflación, las empresas obtendrán menores ingresos y los consumidores probablemente obtendrán salarios menores o estancados. Si las ganancias de una empresa disminuyen y los ingresos de un hogar se reducen, el pago de la deuda se convierte en una carga mayor. Lo mismo ocurre con los gobiernos: si los precios y los ingresos caen, también lo hacen los ingresos por impuestos. Esto hace que quede menos dinero para el gasto y la inversión.

Es por eso, que el banco central tiene que ser capaz de luchar tanto contra la inflación como contra la deflación excesivas. En la práctica, el Banco Central Europeo ha definido la "estabilidad de precios" como una tasa de inflación que se mantiene cerca pero por debajo del 2%. El BCE vigila de cerca la inflación y hace todo lo posible por mantenerla cerca del nivel del 2%.

Más allá de su función en política monetaria, el BCE también lleva a cabo otras tareas, como la supervisión de los mayores bancos europeos, la recopilación de estadísticas y la vigilancia de los sistemas de pago.

¹ Artículo 127, Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

3. ¿Cómo puede el BCE controlar la inflación?

Para mantener la inflación bajo control, los bancos centrales supervisan, regulan e intervienen en el proceso de creación del dinero, para garantizar que haya suficiente dinero en el sistema para ayudar a la economía, pero tampoco demasiado.

La inflación aumenta demasiado cuando hay demasiado dinero en la economía persiguiendo escasos bienes y servicios. La inflación refleja una situación en la que la economía se "sobrecalienta" porque las fábricas, los procesos de producción y la mano de obra no son capaces de responder con suficiente rapidez al aumento del poder adquisitivo de las personas. En consecuencia, en lugar de agotar las existencias demasiado rápido, las empresas tienden a subir sus precios. Cuando esto ocurre en todos o en la mayoría de los sectores de la economía, se produce una inflación excesiva.

En un mundo simplificado, la inflación se produce cuando hay demasiado dinero creado circulando en la economía. Pero el BCE no controla los precios directamente. Tampoco controla directamente la oferta monetaria; los billetes que emite sólo constituyen una proporción muy pequeña de la oferta monetaria, y normalmente se producen en respuesta a la demanda.

La mayor parte del dinero de la economía actual la crean los bancos comerciales privados al conceder préstamos. Mientras que el banco central es la única institución que puede realmente imprimir dinero físico, casi todo el dinero digital en circulación se origina en forma de préstamos emitidos por el sector bancario privado y que existe en forma de depósitos digitales en cuentas bancarias comerciales.

Lo que sí controla el BCE son los tipos de interés clave a los que los bancos comerciales privados pueden obtener dinero, o liquidez, de sus bancos centrales nacionales cuando no tienen suficiente dinero para sus clientes. A través del ajuste de sus tipos de interés, el BCE influye indirectamente en los tipos que cobran los bancos comerciales a sus clientes, lo que regula el flujo de dinero que crean los bancos comerciales cuando conceden préstamos.

Cuando el BCE se enfrenta a un aumento de la inflación, suele subir el tipo de interés, lo que a su vez limitará el incentivo de los bancos comerciales para pedir dinero prestado, frenando así la oferta de dinero. Los tipos de interés más altos también fomentan el ahorro. Al haber más dinero en el banco y menos en circulación, la demanda de productos disminuye y los precios bajan.

Por el contrario, en una situación de deflación, el BCE bajará los tipos de interés para contrarrestar la caída de los precios. Los tipos de interés más bajos fomentan la mayor demanda a través del consumo y la inversión. De este modo, el BCE controla la inflación y la deflación, y se asegura de que siempre haya una cantidad correcta de dinero en circulación.

La "política monetaria" se refiere a las acciones que emprende un banco central para lograr su objetivo de estabilidad de precios. En la siguiente sección se explican los instrumentos de política monetaria que utiliza actualmente el BCE.

4. ¿Qué está haciendo hoy el Banco Central Europeo por la economía?

En la actualidad, el Banco Central Europeo está proporcionando una abundante liquidez al sistema financiero y forzando a los bancos a conceder préstamos a tipos de interés muy bajos, con el objetivo de garantizar que los bancos sigan prestando a empresas y a particulares.

La crisis financiera mundial de 2008 y la crisis de la pandemia de Covid-19 han obligado a los bancos centrales de todo el mundo a intervenir de una manera sin precedentes.

Mientras la economía caía en recesión como consecuencia de las medidas de confinamiento de los gobiernos, el BCE intentó repetidamente apoyar más la economía bajando los tipos de interés que los bancos pagan por pedir préstamos o depositar dinero en el BCE. En 2014, el BCE incluso dio un paso sin precedentes, al llevar los tipos de interés por debajo de cero ¡entrando en territorio negativo! Hoy, los tipos de interés son negativos (-0,5%).

El efecto de esta política es ambiguo. Por un lado, significa que los bancos pueden ganar dinero adicional pidiendo prestado al BCE. Por otro lado, los tipos negativos también se aplican al dinero que los bancos depositan en el BCE (las llamadas "reservas"). Así que los bancos sólo obtienen beneficios de los tipos negativos si piden prestado más dinero que el que depositan en el BCE. Existe también el riesgo de que los bancos apliquen a su vez un tipo negativo a los ahorros de sus clientes, aunque hasta ahora no es una práctica habitual.

Desde 2015, el Banco Central Europeo también introdujo la "flexibilización cuantitativa", también abreviada como "QE" (del inglés Quantitative Easing). Se trata de un término confuso, pero significa que el BCE está comprando directamente activos financieros (como deuda pública, o deuda de corporaciones) en los mercados financieros, en lugar de limitarse a prestar dinero a los bancos. Lo que se pretende es incentivar a los inversores financieros a prestar más dinero a proyectos de mayor riesgo, ya que los activos de bajo riesgo están perdiendo el atractivo desde el punto de vista financiero. Los críticos sostienen que en la práctica la QE ha dado lugar a una mayor desigualdad al hacer subir los precios de los activos, y ha fracasado en ayudar la recuperación de la economía real.

La crisis del Covid-19 ha justificado más medidas extraordinarias por parte del BCE. En la actualidad, el BCE presta cerca de 1,8 billones de euros a los bancos a tipos de interés negativo, y posee unos 3 billones de euros de deuda de los gobiernos de la UE.

De forma controvertida, el BCE también está comprando unos 600 mil millones de euros de bancos privados y corporaciones. El BCE afirma ser "neutral respecto al mercado" cuando lo hace, y esto significa que compran bonos a empresas en proporción a la cantidad de bonos que estas empresas han emitido en el mercado. Pero muchas ONG han denunciado al BCE por apoyar a empresas contaminantes cuando realiza estas compras.

En definitiva, se cuestiona la eficacia de la política monetaria del BCE. Por un lado, la política del BCE ha conseguido que los bancos mantengan la economía a flote. Al mismo tiempo, a pesar de esas impresionantes medidas, la inflación se ha mantenido demasiado baja durante la última década. Muchos han cuestionado que el BCE disponga de los instrumentos adecuados para ayudar a la economía, y argumentan que los gobiernos deben tomar la iniciativa aumentando su gasto presupuestario, lo que ayudaría a la recuperación de la economía real.

5. ¿Quién está al mando del BCE?

Mientras que un pequeño grupo de sólo seis personas forma el Comité Ejecutivo, que dirige la gestión diaria del BCE, las decisiones de política monetaria para toda la eurozona las toma un grupo de 25 personas llamado el Consejo de Gobierno.

El Banco Central Europeo tiene su sede en Fráncfort (Alemania) y está gobernado por un Comité Ejecutivo compuesto por 6 miembros, entre los que se encuentran el Presidente (actualmente Christine Lagarde) y un Vicepresidente (actualmente Luis de Guindos).

El Comité Ejecutivo se encarga de la gestión diaria del BCE: decide muchas cosas internas, como los recursos humanos y la comunicación institucional.

Pero las decisiones sobre política monetaria que más afectan a la economía (por ejemplo, los tipos de interés o la flexibilización cuantitativa) las decide un grupo mucho más amplio de personas, incluidos el Comité Ejecutivo y un representante de cada banco central nacional de los 19 países (llamados gobernadores). Este grupo más amplio de 25 personas se denomina Consejo de Gobierno del BCE.

Con ello se pretende garantizar que las decisiones de política monetaria reflejen las distintas perspectivas y necesidades económicas de los bancos centrales de cada país.

El Consejo de Gobierno del BCE se reúne cada seis semanas y toma las decisiones por mayoría, aunque en la práctica los votos son secretos, por lo que nadie sabe realmente cómo se toman las decisiones.

Entonces, ¿Cómo se elige a las personas que forman parte del Consejo de Gobierno? Hay dos formas de ser nombrado. Los miembros del Comité Ejecutivo del BCE, son nombrados por el Consejo Europeo (el órgano de la UE que reúne a todos los jefes de Estado) tras consultar al Parlamento Europeo, que lleva a cabo una votación simbólica sobre el candidato propuesto. Los gobernadores de los bancos centrales nacionales se nombran de acuerdo con la legislación nacional, por lo que el proceso difiere en cada país.

Mientras que el Consejo de Gobierno del BCE es quien toma las decisiones de política monetaria, son todos los bancos centrales nacionales conjuntamente con el BCE quienes las implementan. Por ejemplo, todos los bancos centrales nacionales participan activamente en el programa de flexibilización cuantitativa, comprando deuda pública de sus gobiernos nacionales.

6. ¿Por qué es independiente el BCE?

Tanto los bancos centrales nacionales como el BCE son instituciones públicas independientes, lo que significa que su configuración institucional ha sido pensada para garantizar un alto grado de discreción y autonomía, y la prohibición de recibir instrucciones de los gobiernos.

En la práctica, esta independencia de los bancos centrales significa que:

- Los bancos centrales tienen autonomía total para establecer su estructura organizativa y decidir su presupuesto.
- Los gobernadores de los bancos centrales no pueden recibir instrucciones de los gobiernos o de las instituciones de la UE.
- Los bancos centrales no pueden financiar directamente a los gobiernos o a las instituciones de la UE.
- Los gobernadores de los bancos centrales son designados por un largo periodo (de 5 a 8 años) y es difícil destituirlos de sus cargos excepto en situaciones extremas.

La idea es que, al aislar a los bancos centrales de los ciclos políticos, se evitaría que los políticos elegidos, guiados por intereses electorales a corto plazo, presionen a los bancos centrales para que ayuden a los gobiernos, por ejemplo, bajando los tipos de interés (lo que ayudaría a financiar el gasto público).

La independencia de los bancos centrales se popularizó en los años 90, tras las experiencias de algunos países como Alemania, donde los bancos centrales independientes tuvieron más éxito a la hora de mantener la inflación baja. La independencia del Banco Central Europeo, al igual que su mandato, quedó consagrada en el Tratado de la UE en 1992, y sólo puede modificarse por unanimidad de todos los 27 Estados miembros de la UE.

Como contrapartida a su alto grado de independencia, los bancos centrales son responsables ante el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo. En la práctica, esto significa que el BCE tiene que justificar y explicar sus decisiones al Parlamento Europeo (por ejemplo, durante las audiencias del llamado "Diálogo Monetario", que se celebran cada tres meses). El Tribunal de Justicia también puede intervenir (y así lo ha hecho) en el caso de que el BCE vaya más allá de su mandato.

7. ¿Qué es la revisión de la estrategia del BCE?

Aunque el mandato y las funciones principales del Banco Central Europeo (como la prohibición de la financiación monetaria) están definidos mediante Tratado de la UE, el BCE, en gran medida, puede seguir determinando por sí mismo cómo debe funcionar y cómo debe cumplirse su mandato.

Por ejemplo, el BCE puede determinar por sí mismo si el nivel exacto del objetivo de inflación del BCE debe estar en torno al 2% (como hoy) o si debería estar en torno al 1% o al 3%.

Ahora se presenta una gran oportunidad para revisar el funcionamiento del BCE.

En 2020, la presidenta del BCE, Christine Lagarde, anunció que el BCE iniciará una "revisión de la estrategia" para reevaluar si la estrategia del BCE sigue siendo adecuada para los nuevos retos a los que se enfrenta la economía de la UE en la actualidad.

La última vez que el BCE hizo una revisión de su estrategia fue en 2003, así que ya es hora de que el BCE reflexione sobre la mejor manera de servir a los ciudadanos. La revisión de la estrategia del BCE se está realizando en estos momentos y concluirá en septiembre de 2021 ¡justo al mismo tiempo que el debate que se está llevando a cabo en esta plataforma!

Si bien la revisión de la estrategia del BCE no dará lugar a cambiar el mandato del BCE (lo que requeriría cambiar el subyacente Tratado de la UE), aún puede dar lugar a cambios importantes en la forma en que el BCE interpreta su mandato y lleva a cabo su política monetaria. Por ejemplo, se espera que el BCE modifique su objetivo de inflación, y se está produciendo un intenso debate en el BCE sobre si y cómo debería tenerse en cuenta el cambio climático.

El BCE también se ha comprometido a involucrar a los ciudadanos en la revisión de la estrategia. Hace unos meses, se invitó a los ciudadanos a compartir sus puntos de vista en una encuesta en línea, y los representantes de las ONG europeas tuvieron la oportunidad de debatir directamente con Christine Lagarde durante los eventos "El BCE Escucha" (organizados en octubre de 2020). Múltiples eventos fueron organizados también por bancos centrales nacionales.

La Plataforma del Banco Ciudadano Europeo es una iniciativa de varias ONG que tienen el convencimiento de que los ciudadanos necesitan estar todavía más involucrados en las futuras decisiones del BCE.