

Exposición de Motivos de la Ley Orgánica del Banco de México

PODER EJECUTIVO FEDERAL

Durante los casi sesenta años transcurridos desde la fundación del Banco de México, el orden jurídico que lo rige ha sido objeto de numerosas e importantes modificaciones, tendientes a orientar y consolidar el desarrollo de la institución como banco central del país y a dar mejor respuesta a los problemas derivados de las cambiantes características de la economía nacional e internacional.

La ley de 1925 hizo efectivo el mandato constitucional de centralizar la emisión de billetes bajo el control del Gobierno federal, y permitió al Banco hacer una contribución importante en el esfuerzo por mitigar la aguda restricción del crédito institucional que entonces se observaba y por reducir las altas tasas de interés existentes en los mercados de dinero y capitales. Las reformas de 1932 propiciaron la consolidación del instituto emisor, como ban-

Dentro del paquete de modificaciones legislativas en materia financiera que el Ejecutivo Federal presentó al Congreso de la Unión en su período de sesiones correspondiente a 1984, se incluyó la nueva Ley Orgánica del Banco de México, con la que se pretende subsanar las deficiencias de la anterior en lo que se refiere al monto del financiamiento susceptible de concederse por el instituto central, al régimen de facultades para regular el crédito, a la integración y compe-

tencia de los órganos de la institución y a las operaciones que puede realizar esta última. En el *D.O.* del 31 de diciembre de 1984 se publicó la nueva Ley Orgánica del Banco de México, una vez aprobada por el Congreso de la Unión. Se reproduce aquí el texto íntegro de la Exposición de Motivos de la Iniciativa enviada por el Poder Ejecutivo Federal.

co central del país, sustituyendo su régimen de operaciones, hasta entonces con muchas características comunes a cualquier banco de depósito y descuento, por un estatuto más consecuente con el desempeño de sus funciones de regulación del crédito y de los cambios, así como de centro y apoyo del sistema bancario. La ley de 1936 le permitió un manejo más flexible de las reservas internacionales al incorporar éstas a su patrimonio e introdujo reajustes de particular importancia en su régimen de operaciones de crédito. La Ley Orgánica de 1941, vigente con diversas reformas, modificó nuevamente el orden normativo aplicable a las operaciones de la institución para adecuarlo a la nueva estructura del sistema bancario establecida en la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares que se expidiera en ese mismo año; liberalizó con amplitud el crédito al Gobierno federal susceptible de concederse por el Banco y eliminó diversos requisitos que restringían el financiamiento del instituto central a los bancos asociados. Por último, las reformas de 1982 se refirieron, en lo fundamental, a dar una nueva naturaleza jurídica a la institución, que dejó de ser sociedad anónima para convertirse en organismo público descentralizado, así como a conferirle nuevas facultades en materia de cambios.

Correlativamente a este proceso, las funciones y facultades del Banco de México se han venido ampliando, tanto en virtud de las trascendentes reformas que nuestro derecho monetario tuvo en la década de los años treinta, confiriendo a los billetes del propio Banco curso legal, como a través de diversas disposiciones introducidas en la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares y en la Ley del Mercado de Valores.

La Ley Orgánica vigente presenta deficiencias de consideración, particularmente en lo que se refiere al monto del financiamiento susceptible de concederse por el instituto central, al régimen de facultades para regular el crédito, a la integración y competencia de los órganos de la institución y a las operaciones que puede realizar esta última. Subsananlas amerita cambios en el mencionado estatuto, cuya importancia y amplitud hacen conveniente, a juicio del Ejecutivo a mi cargo, expedir una nueva Ley Orgánica en vez de reformar la vigente. Ello permitirá que el citado estatuto presente un orden normativo coherente y bien estructurado, facilitando así su conocimiento y observancia.

El régimen que la actual Ley Orgánica establece, respecto del financiamiento que el Banco de México puede conceder, no contiene disposiciones que limiten su cuantía de manera adecuada, lo cual deja abierta la posibilidad para un uso excesivo del crédito primario.

La única restricción, indirecta, que ese ordenamiento establece en la materia es que el monto de los billetes en circulación, sumado al de las obligaciones a la vista, en moneda nacional, a cargo del propio Banco —billetes en potencia— no exceda de cuatro veces el valor que alcance la reserva monetaria integrada con activos internacionales. Esta restricción resulta en la práctica ineficaz, porque siendo posible que la mencionada reserva se contabilice a valor comercial, la apreciación que resulta de ésta en la medida en que la moneda nacional se devalúe, da margen a mayor expansión del crédito primario.

Este régimen, que hace posible un financiamiento excesivo del Banco, impide, en cambio, usar los activos internacionales del instituto central inmovilizados por la relación señalada en el párrafo anterior, precisamente cuando hacerlo puede ser más necesario.

Propósito fundamental de la iniciativa es el de establecer el uso adecuado del crédito primario, haciendo de éste un instrumento eficiente para procurar condiciones crediticias y cambias favorables a la estabilidad en el poder adquisitivo de nuestra moneda.

Para alcanzar este objetivo se propone limitar el financiamiento interno del Banco de México, sujetando el monto máximo que durante un ejercicio fiscal pueda alcanzar, a la suma que fije anualmente su Junta de Gobierno. La determinación de ese límite deberá hacerse en concordancia con las prioridades y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y con la información y proyecciones de política económica que el Congreso de la Unión considere al aprobar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación.

A fin de que ese límite no afecte a los depósitos que el Banco constituya por estrictas necesidades de corresponsalía —los cuales son financiamientos sólo de manera accesoria— ni a los apoyos que el instituto central pudiere dar para sostener al sistema general de crédito, a bancos con problemas extraordinarios de retiro de fondos, se prevé que dichas operaciones no queden comprendidas en el cómputo para determinar el referido monto máximo de financiamiento.

También se excluye de ese cómputo el saldo a cargo del Gobierno federal que reporte la cuenta general de la Tesorería de la Federación, ya que dicho saldo tendrá su propio límite, equivalente a 1% del total consolidado de las percepciones previstas en la Ley de Ingresos de la Federación, para el año de que se trate.

Las finalidades de esta norma son que el crédito en cuenta de Tesorería se ajuste al objeto que le es propio, esto es, compensar desequilibrios transitorios entre ingresos y egresos presupuestales, y evitar que se haga uso indebido de ese crédito para obtener financiamiento de carácter permanente y en cantidad excesiva.

La iniciativa propone que el Banco de México informe anualmente al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión o, en los recesos de este último, a la Comisión Permanente, del monto máximo que fije para su financiamiento interno en el ejercicio, así como, trimestralmente, del movimiento diario que hayan tenido durante el periodo respectivo el financiamiento interno del propio Banco y la cuenta general de la Tesorería de la Federación.

Por otra parte, el proyecto incorpora la prohibición para el Banco de adquirir directamente del Gobierno federal valores a cargo de este último. Tal prohibición no significa que el primero ya no pueda otorgar al segundo financiamientos distintos de los que le conceda a través de la cuenta general de la Tesorería, toda vez que la institución estará facultada para hacer adquisiciones de valores gubernamentales en el mercado. Éstas son preferibles a las

adquisiciones directas del emisor, pues alejan el riesgo de que el Banco reciba por su financiamiento al Gobierno un rendimiento insuficiente para, en unión de sus demás ingresos, cubrir el costo de su pasivo y de sus gastos de administración. Sobre el particular conviene recordar que un déficit en los resultados de la banca central implica expansión monetaria con posibles consecuencias inflacionarias.

Se exceptúan de la prohibición a que se refiere el párrafo anterior, las adquisiciones de valores a cargo del Gobierno federal que efectúe el Banco directamente del propio Gobierno, cuando aquéllas queden correspondidas con depósitos en efectivo no retirables antes de su vencimiento, constituidos en el instituto central con el producto de la colocación de esos mismos valores. Dichos depósitos deberán ser por montos, plazos y rendimientos iguales a los de los valores objeto de la operación de que se trate. Tal régimen permitirá al Banco de México contar con un acervo de títulos gubernamentales que le sirvan para apoyar el ejercicio de la regulación monetaria mediante operaciones de mercado abierto, sin que ello implique otorgar financiamiento neto al Gobierno federal.

Al incluirse estas normas en el orden jurídico vigente, nuestro régimen de derecho sustentará con mayor eficacia las políticas y estrategias de combate a la inflación. Ello reconociendo que la estabilidad monetaria, si bien no es fin por sí misma, es un requisito para el crecimiento económico con justicia social.

El límite al financiamiento interno del Banco de México, que se propone en la iniciativa, sustituye con apreciable ventaja a la restricción indirecta de la actual Ley Orgánica, no sólo porque ésta, como se ha señalado, es ineficaz, sino porque evita la inmovilización de activos internacionales que el régimen vigente determina.

Al no establecerse una relación de activos internacionales con los billetes en circulación más las obligaciones a la vista en moneda nacional a cargo del Banco, el acervo de divisas, oro y plata de la institución podrá utilizarse en su integridad para el fin que le es propio, es decir, procurar la compensación de desequilibrios entre los ingresos y egresos de divisas del país, para de esta forma propiciar la realización de las operaciones internacionales de manera que contribuyan mejor al desarrollo económico nacional.

Para la consecución de ese fin, se mantiene el régimen vigente en lo que concierne a constituir la reserva sólo con divisas, oro y plata, libres de gravámenes y disponibles sin restricción alguna.

Por otra parte, el proyecto incorpora una nueva disposición conforme a la cual el importe de los pasivos en divisas, oro o plata, a cargo del Banco, debe estar correspondido por activos de las especies respectivas, exceptuándose de esa correlación a los pasivos derivados de apoyos externos obtenidos para propósitos de regulación monetaria, así como a los provenientes de créditos cuyo vencimiento deba ocurrir en un plazo superior a seis meses. Ello, en virtud de que sujetarlos a esa correspondencia impediría o limitaría seriamente la realización de los fines que le son

propios. Las divisas, oro y plata afectos al pago de los referidos pasivos deberán deducirse de la reserva.

La Ley Orgánica vigente comprende sólo parte del orden normativo aplicable a la determinación y al ejercicio de las facultades del Banco para regular el crédito y los cambios, debido a que en esta materia numerosas disposiciones se encuentran consignadas en leyes distintas, especialmente en la ley bancaria, habiéndose incorporado a éstas con posterioridad a la expedición de la primera. El régimen adolece en su conjunto de inadecuada integración.

Para subsanar lo anterior, la iniciativa propone compilar en la Ley Orgánica del Banco las normas referidas, ordenándolas en términos más claros y congruentes. Asimismo, introduce en el régimen adecuaciones necesarias para el mejor ejercicio de las funciones propias de la banca central.

Con este propósito se señala como competencia de la institución: determinar las características de las operaciones activas, pasivas y de servicios que realicen las instituciones de crédito, y establecer las inversiones obligatorias para la banca que requieran una adecuada regulación cuantitativa y cualitativa del crédito.

Respecto de las citadas inversiones obligatorias, se reduce, de 50 a 10 por ciento del pasivo, el monto máximo de los depósitos de efectivo que las instituciones de crédito deban mantener en el Banco de México. Correlativamente, se aumenta, de 25 a 65 por ciento de dicho pasivo, el importe de las inversiones que la banca deba mantener en activos distintos de los mencionados depósitos.

Como se ha expresado con anterioridad, se prevé que el Banco ya no otorgue crédito directo al Gobierno federal, salvo por lo que toca a la cuenta de la Tesorería. Esto hará posible que el encaje no se use más como instrumento de captación de recursos que se traspasen al Gobierno federal a través de crédito del Banco, sino que se utilice, como es deseable, con propósitos exclusivos de regulación monetaria. En este concepto, procede una disminución de cuantía importante en el elevado encaje que se ha venido aplicando en nuestro país.

Asimismo, esta disminución evitará que los bancos cuenten con un elevado volumen de recursos del cual puedan disponer ante problemas de liquidez, sin sujetarse a las medidas correctivas que acompañan generalmente a los apoyos que un banco central puede otorgar para hacer frente a ese tipo de problemas.

Tal reducción, además de lograr los objetivos antes mencionados, permitiría aumentar considerablemente la canalización selectiva del crédito hacia sectores prioritarios. Se propone que en dicha canalización las inversiones obligatorias en activos a cargo del Gobierno federal y de entidades de la Administración Pública Federal distintas del Banco de México, no deban exceder de 45% del pasivo computable. Ello contribuirá a una adecuada distribución del crédito entre el sector público y el resto de la economía.

La disminución del encaje no significa que vaya a liberarse la gran masa de recursos que los bancos tienen actualmente depo-

sitados en la institución, lo cual tendría consecuencias fuertemente inflacionarias. La mayor parte de esos recursos podrán destinarse a la adquisición de bonos de regulación monetaria que el Banco emita al efecto.

Las disposiciones que la actual Ley Orgánica contiene en materia de control de cambios se conservan prácticamente en los mismos términos, introduciéndose tan sólo algunos afinamientos para hacerlas más claras y propiciar su mejor cumplimiento.

Se incorporan dentro del nuevo estatuto las disposiciones que regulan la existencia y funcionamiento del Comité Técnico de Control de Cambios, con el propósito de fortalecer su institucionalidad y precisar su competencia.

Se propone dar al Banco de México una estructura administrativa más congruente tanto con sus características actuales, como con su ubicación dentro del sector público federal. Con este objeto, se modifican los órganos de gobierno de la institución y se les asignan facultades congruentes con sus respectivas funciones.

Así, se institucionaliza la integración de la Junta de Gobierno, asegurando la representación en ella de las dependencias, organismos y entidades cuyas competencias están relacionadas de manera directa con las actividades de la banca central. Asimismo, se prevé la designación como miembro de la Junta, de una persona de reconocida calificación en materia financiera, lo que permite la participación en ese órgano colegiado de un experto en finanzas que aporte sus conocimientos y experiencia, en forma personal.

Dicha integración es consecuente con las importantes facultades que a la Junta de Gobierno se confieren para la realización de los fines del Banco y la administración interna de este último.

Entre ellas destacan: fijar el saldo que pueda alcanzar el financiamiento interno del Banco; aprobar los términos y condiciones del crédito en cuenta corriente que el Banco otorgue al Gobierno federal, y determinar la desmonetización de billetes.

El ejercicio de las facultades que competen al Banco para regular el crédito y los cambios se sujeta a las resoluciones de una Comisión de Crédito y Cambios integrada por altos funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del propio instituto central. De esta maneja, las funciones propias de la banca central en materia monetaria se llevarán a cabo en plena coordinación con las directrices de política que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

A fin de procurar el adecuado nivel técnico y profesional del Director General y de los directores generales adjuntos, se establece como requisito para serlo el haber ocupado, durante cinco años por lo menos, cargos de alto nivel en el propio Banco de México, en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o en instituciones de crédito. Tratándose del Director General, dichos cargos deben haber sido, además, de carácter decisorio en materia financiera.

La iniciativa actualiza el catálogo de operaciones susceptibles de llevarse a cabo por la institución, para adecuarlo a la actividad que hoy en día caracteriza a la banca central, por lo que se eliminan restricciones obsoletas y se precisan otras no señaladas de manera expresa en esa Ley.

Respecto de las operaciones con el Gobierno federal, mantiene la competencia privativa del Banco de México en cuanto a ser depositario de todos los fondos de que no haga uso inmediato el primero, llevándole una cuenta general a la Tesorería de la Federación, a través de la cual ésta opere dichos fondos. Además de ello, se establece el régimen de financiamiento del Banco al Gobierno, en los términos que ya han sido comentados.

Asimismo, se mantienen las previsiones concernientes a la actuación del Banco como agente financiero del Gobierno federal, tratándose de operaciones de crédito interno y externo en las que el primero participe por cuenta y orden del segundo.

En lo que toca a las operaciones con las instituciones de crédito, el banco central, para el adecuado cumplimiento de sus funciones de regulación crediticia y de apoyo al sistema financiero, queda facultado para recibir de aquéllas depósitos bancarios de dinero, constituir estos en las citadas instituciones y otorgarles créditos, ya sea que en las operaciones respectivas actúen por cuenta propia o como fiduciarias en fideicomisos públicos de fomento económico. La posibilidad para el banco central de recibir ese tipo de depósitos se señala también respecto de aquellos casos en que los depositantes sean intermediarios financieros no bancarios, ya que esa previsión permitirá al Banco hacerlo, si ello resulta conveniente al mejor ejercicio de sus funciones.

El Banco de México podrá adquirir valores a cargo de instituciones de crédito, sujetando las compras de esos títulos al mismo régimen propuesto para aquéllos a cargo del Gobierno federal.

En lo que toca a las operaciones con los organismos de cooperación financiera internacional, con entidades financieras del exterior, entidades de la Administración Pública Federal y con el público, se mantiene en lo sustancial el régimen de la Ley vigente, precisándose sólo en mayor detalle las operaciones con divisas, oro y plata.

Se prevé que el Banco de México emita bonos de regulación monetaria cuyas características puedan adecuarse de manera flexible y oportuna a las necesidades de intervención en el mercado, a diferencia de los bonos de caja, previstos en la Ley vigente, los cuales no han llegado a emitirse, en muy considerable medida, por la rigidez que la ley impone en cuanto a su plazo.

Atendiendo al propósito de que el ámbito de operaciones a realizar por la institución se circunscriba a aquéllas propias de la banca central o vinculadas directamente a éstas, el texto de la iniciativa limita la actuación del Banco de México como fiduciario, permitiéndola sólo en fideicomisos cuyos fines coadyuven al mejor desempeño de sus funciones o a los que por ley se encomienden al propio Banco. □