
El nuevo régimen del Banco de México



FRANCISCO BORJA MARTÍNEZ*

Introducción

En México, al igual que en el Reino Unido a finales del siglo XVII y en el resto de Europa durante el siglo XIX, la banca central nació al conferirse un privilegio o el monopolio de la emisión de billetes a una institución financiera que actuase como banquero del gobierno.

Así, en el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 se previó la existencia de un banco único emisor de billetes, controlado por el gobierno federal. Ello a propuesta del diputado Rafael Nieto quien, entre otras razones, sostuvo que con ese monopolio el gobierno contaría con el crédito público en forma más amplia y expedita.

Al debatirse tal iniciativa en el Congreso Constituyente reunido en Querétaro, se presentaron diversas opiniones. Heriberto Jara Corona manifestó que el banco único de emisión controlado por el gobierno haría renacer la confianza de la gente en los billetes; Fernando M. Lizardi opinó que resolver el asunto sin un examen maduro equivaldría a lanzar billetes similares al papel carrancista conocido como “infalsificable”, por lo que aquéllos nacerían muertos debido a la desconfianza que habían originado; Francisco J. Múgica se pronunció por la extinción de todos los bancos, con lo que se daría al propuesto banco único el monopolio no sólo de la emisión de billetes sino de toda la actividad bancaria en el país. Por su parte, Luis Espinosa López sostuvo que si bien muchos tratadistas de economía política afirmaban que los bancos debían ejercer sus funciones con independencia de intereses políticos, esto era una verdad relativa ya que, en las

circunstancias que presentaba entonces la nación, el gobierno tenía el deber de instituir bancos para él, que tendiesen a consolidarlo, brindándole un apoyo decisivo en su política de mejorar las condiciones económicas de los sectores más necesitados. Por último, Zavala sostuvo la urgencia de conceder el monopolio al banco único a fin de que éste, en compensación de las ventajas que recibiera, otorgase al gobierno préstamos sin intereses o con un interés irrisorio, con lo que se fortalecería al erario.

Cuando se aprobó la iniciativa, la evolución de los bancos centrales europeos en el siglo pasado había sido tal que se convirtieron en el centro de los sistemas monetario y bancario de sus respectivos países, sistemas que en el caso de México estaban en crisis.

El sistema monetario, estructurado en la Ley Monetaria de 1905 con base en el patrón oro, era difícilmente sostenible. Las reservas metálicas que lo apoyaban habían sufrido importantes quebrantos, por lo cual no cumplían con sus funciones adecuadamente, pues eran insuficientes para suministrar a la economía nacional los medios de pago necesarios, integrados por monedas acuñadas en oro y plata; regular los cambios internacionales, y sostener la convertibilidad de los billetes emitidos por la banca privada.

Todo ello, aunado a la rápida depreciación del papel moneda revolucionario, originaba una severa astringencia monetaria. La circulación de piezas de oro y plata disminuía en forma creciente debido a la menor acuñación y al atesoramiento de los particulares. Los bancos ya no efectuaron nuevas emisiones de billetes y éstos eran objeto de frecuentes desmonetizaciones.

* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Ante esta situación, en 1918 Venustiano Carranza expidió un decreto para dar curso legal a la moneda de oro extranjera y así aliviar la escasez de medios de pago en el país.

Por otra parte, las fluctuaciones en los precios del oro y la plata hacían muy difícil mantener en la práctica la relación teórica del valor entre esos metales que, para fines monetarios, establecía la ley, afectándose así una condición básica del sistema monetario.

El sistema bancario, dañado en extremo por los efectos económicos de la guerra civil, prácticamente limitaba su actividad al cobro de créditos y a la cada vez más precaria captación de depósitos. Asimismo, la prevención constitucional de reservar a un banco la facultad de emitir billetes modificó en forma radical al sistema, pues éste, constituido conforme a la Ley General de Instituciones de Crédito de 1897, se caracterizaba principalmente por la pluralidad de bancos emisores, que constituían la mayor parte del sistema.

Tan pronto entró en vigor la Constitución de 1917, se iniciaron los esfuerzos para crear el banco único, proceso que sin embargo duró ocho años debido a las precarias condiciones del país y a pesar del interés del gobierno en crear esa institución cuya actividad se hacía cada vez más necesaria para aliviar la astringencia monetaria y la aguda escasez de crédito. Su constitución se enfrentó a dos problemas fundamentales: la carencia de recursos y las discrepancias entre los poderes Ejecutivo y Legislativo sobre la situación del banco, principalmente su vinculación con el gobierno. Ambos problemas no se resolvieron hasta 1925, cuando el Banco de México inició sus operaciones.

Para entonces se habían saneado considerablemente las finanzas públicas y reestructurado la deuda externa gubernamental, por lo que fue posible destinar recursos del erario al capital del Banco. También hubo consenso en dotarlo de autonomía técnica, aunque la dirección recayera en personas designadas por el Ejecutivo Federal.

Pocos años antes América Latina había iniciado la creación de sus bancos centrales. Así, en 1922 se fundó el Banco de la Reserva de Perú; en 1923 el Banco de la República de Colombia y en 1924 se reestructuró el Banco de la República Oriental del Uruguay para darle el carácter de instituto central.

Conforme a su Ley Constitutiva, el Banco de México desempeñaba algunas funciones de la banca central y otras propias de la comercial. Las primeras consistían en emitir billetes, regular la circulación monetaria, el crédito y los cambios y actuar como banquero y agente financiero del gobierno. Las segundas correspondían a las que entonces podían llevar a cabo los bancos de depósito y descuento, cuya actividad se centraba en el mercado de dinero.

Conforme a este régimen y actuando en ambos ámbitos, en sus primeros años de existencia el Banco logró aliviar la astringencia

monetaria con la emisión de billetes y reducir la escasez y el elevado costo del crédito con sus financiamientos.

Con posterioridad, de 1932 a 1936, la ley y el exitoso desempeño del Banco de México permitieron que éste consolidara, además de las mencionadas, las funciones de centralización de las reservas bancarias; de cámara de compensación; de manejo y posterior adquisición de la propiedad de las reservas del país; de apoyo al sistema general de crédito en su papel de acreditante de última instancia de la banca. En los campos monetario y cambiario, el Banco contribuyó a mantener la adecuada situación de las cuentas internacionales.

En ese lapso también se transformó el sistema monetario y se desarrolló el segundo sistema bancario mexicano, lo que fortaleció considerablemente al Banco de México, permitiéndole ocupar el centro de los sistemas monetario y bancario nacionales.

Como resultado de las reformas a la Ley Monetaria de 1931 (realizadas en 1935 y 1936) y de los cambios a la legislación aplicable al Banco de México (1932 y 1936), el régimen de patrón metálico se sustituyó por el de moneda fiduciaria, confiriéndose al banco central las facultades privativas de emitir billetes y determinar el monto de las acuñaciones de moneda. Asimismo, el desarrollo del sistema bancario logrado con la ley correspondiente de 1924 llevó a que se concedieran al instituto central, mediante la Ley de Instituciones de Crédito de 1932, nuevas atribuciones a fin de que regulara el financiamiento otorgado por la banca privada.

Estos procesos se consolidaron con la legislación aplicable al sistema financiero expedida en 1941 y sus posteriores reformas. Así, se ampliaron considerablemente las atribuciones del Banco de México para regular la circulación monetaria, el crédito y los cambios, reservándose al Poder Ejecutivo Federal la dirección de las políticas monetaria y cambiaria del Estado.

Por último, en la Ley Orgánica del Banco de México que entró en vigor el 1 de enero de 1985 se señaló de manera explícita que una de las finalidades primordiales de la institución era procurar las condiciones crediticias y cambiarias favorables a la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional. En el ordenamiento también se estableció un nuevo régimen, más eficaz y transparente, para la fijación de los montos máximos tanto del financiamiento interno que el Banco de México puede conceder como del crédito que otorga al gobierno.

El nuevo régimen del Banco de México

La reforma al artículo 28 constitucional y la Ley del Banco de México publicadas en el *Diario Oficial* del 20 de agosto y del 23 de diciembre de 1993, respectivamente, confirieron autonomía al banco central, dotándolo de una nueva naturaleza jurídica y un régimen para salvaguardar aquélla, además de que se

actualizan los fines y funciones del banco y se fortalecen sus facultades.

La autonomía

La justificación para otorgar la autonomía a los bancos centrales es que ello da fuerza y permanencia al combate contra los procesos inflacionarios, los cuales dañan seriamente a la economía y en particular a amplios sectores de la población.

Lograr la estabilidad de los precios depende, en muy amplia medida, de la política monetaria del Estado. La dirección de la misma puede ser atributo del gobierno, de una entidad pública o de un banco central independiente.

En el primer supuesto, la conducción tanto de la política monetaria como de las de carácter socioeconómico, forma parte de las funciones del Poder Ejecutivo. Dado que cada una de esas políticas persiguen fines diversos, puede ocurrir que éstos sean excluyentes. Es frecuente que el objetivo de una política monetaria orientada a procurar la estabilidad de precios se subordine a la consecución de los objetivos de otras políticas también conducidas por el gobierno. Así, hasta hace muy poco en América Latina era muy común que se incrementara de manera excesiva el gasto público para apoyar diversas políticas económicas o sociales, aun cuando ello generase altos niveles de inflación.

Si un banco central controlado por el gobierno es el que formula la política a que nos referimos, la situación es similar a la anterior, pero con una diferencia importante: en este caso dicha entidad puede contar con cierta autonomía, principalmente de carácter técnico. También una posición que le permita opinar, con oportunidad y franqueza, sobre la política monetaria que el Poder Ejecutivo considere conveniente establecer, pues aun cuando este último participa mayoritariamente en el órgano de gobierno del banco, también es frecuente que algunos miembros de ese cuerpo colegiado no tengan vínculos formales con el Ejecutivo.

Al conferirse a un banco central autónomo la dirección de la política monetaria, consignándose en la ley que la finalidad de la misma es procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, se privilegia en forma notable a esa política, ya que el logro de sus fines se considera necesario para el sano crecimiento económico y alcanzar, con mejores niveles de eficiencia, las metas en materia económica y social que persiguen las demás políticas. Además, si por ley se determina el fin primordial de la política monetaria del Estado, los particulares cuentan con seguridad jurídica tanto sobre la conducción que el banco central está obligado a seguir para instrumentarla cuanto sobre su permanencia.

En relación con lo anterior, en el párrafo sexto del artículo 28 constitucional reformado se establece que “El Estado tendrá un

banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.”

Naturaleza jurídica

De conformidad con lo dispuesto en el texto citado, se dio al Banco de México nueva naturaleza jurídica, al pasar de organismo descentralizado controlado por el gobierno a persona de derecho público con funciones inherentes al Estado pero sin estar comprendida en la administración pública federal, correspondiente al ámbito del Poder Ejecutivo.

La independencia del Banco de México para ejercer la rectoría económica mediante el ejercicio de las funciones que la legislación secundaria le asigne, modifica la estructura del Estado al crear dentro de él un nuevo órgano autónomo y da lugar a una importante reasignación de facultades que escinde del Ejecutivo las referidas al banco central. Ambos efectos no significan el abandono del principio de la división de poderes ni el debilitamiento del Estado sino, antes bien, que éste cumplirá mejor sus fines.

El principio a que nos referimos consiste en fraccionar el poder público para limitarlo y así impedir su abuso, lográndose, según la expresión de Montesquieu, “que el poder detenga al poder”. Históricamente, el sistema de pesos y contrapesos que entraña la división de poderes se estructuró en la forma tradicional, propia de un Estado liberal de derecho, que divide el poder público en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Ese modelo clásico, imperante en el siglo XIX, está experimentando una importante transformación al generalizarse el Estado social de derecho que fortalece el mencionado principio al darle una interpretación y aplicación más adecuadas a las necesidades de los tiempos. Surgen así nuevas instituciones autónomas de derecho público que, en ámbitos limitados y específicos, ejercen funciones propias del Estado para atender con mayor eficiencia al interés público. Esto se reconoce de manera explícita en el citado párrafo sexto del artículo 28 constitucional reformado, al afirmarse que la autonomía del Banco de México fortalecerá la rectoría del desarrollo nacional que corresponde ejercer al Estado.

Un claro ejemplo del cambio en la aplicación del principio de la separación de poderes es, en el derecho comparado, el caso de los bancos centrales a los que se ha otorgado la autonomía para que el Estado combata con mayor eficacia la inflación.

En los últimos cinco años se ha legislado para independizar el Poder Ejecutivo a los bancos centrales de Argentina, Colombia, Chile, España, Francia, México y Nueva Zelanda. En Uruguay se hará lo propio en breve, conforme a una reciente modifica-

ción legislativa. Estas instituciones, junto con las de Alemania, Estados Unidos y Suiza, forman ya un importante grupo de ese tipo de banca central. A ellas, y de conformidad con lo previsto en el Tratado de la Unión Europea, se agregarán en fecha próxima los bancos centrales de Bélgica, Dinamarca, la Gran Bretaña, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, los Países Bajos y Portugal. Para estos bancos y los de España y Francia la autonomía es un paso intermedio hacia la creación del Banco Central Europeo que, a su vez, tendrá completa independencia.

Funciones exclusivas

El párrafo séptimo del artículo 28 constitucional previene ahora que “No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central, en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y asegurar su observancia. La conducción del banco estará a cargo de personas designadas por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; desempeñarán su encargo por períodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia. Las personas encargadas de la conducción del banco central podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución.”

Conforme a lo establecido en el párrafo transcrito:

a) Se transfieren del gobierno federal al Banco de México las funciones que el Estado debe ejercer de manera exclusiva en lo que atañe a la acuñación de moneda y a la emisión de billetes, dando unidad al régimen que asigna al banco central en forma privativa las facultades concernientes al ámbito monetario. Ello fortalece su carácter de emisor único de papel moneda y de controlador de las acuñaciones de moneda metálica, así como las facultades que la ley le otorga para regular la circulación monetaria.

b) Se refiere a la legislación secundaria el establecimiento del régimen de atribuciones concurrentes en materia de política cambiaria y regulación del sistema financiero.

c) Se reconocen de manera explícita las atribuciones de autoridad del banco central para, en el ejercicio de sus funciones, regular los cambios, la intermediación y los servicios financieros. Con ello se elevó a rango constitucional el reconocimiento

de tales facultades, que la ley secundaria otorgaba al Banco de México desde hacía varias décadas.

d) Se establece un régimen general, que deberá precisarse en la ley secundaria, sobre los requisitos que deberán cubrir las personas que conduzcan al Banco, el procedimiento para designarlas, las causas de remoción, el trámite para ello y las limitaciones para que durante su ejercicio ocupen otros empleos, cargos o comisiones. Todo ello con el propósito de inducir un desempeño eficiente y de salvaguardar la independencia de la institución.

Junta de Gobierno

De conformidad con lo previsto por el régimen constitucional, la Ley del Banco de México dispone lo siguiente:

a) El ejercicio de las funciones y la administración del Banco se encomiendan a una Junta de Gobierno y a un Gobernador. La Junta se integra con cinco miembros aprobados por el Senado conforme a lo previsto en el párrafo séptimo del mencionado artículo 28 constitucional. El Ejecutivo Federal nombra a uno de ellos Gobernador, y es quien preside la Junta de Gobierno; a los demás miembros se les denomina subgobernadores.

Al limitarse a cinco el número de miembros de la Junta se evitan concentraciones inconvenientes de poder y se permite que ese cuerpo colegiado ejerza sus facultades de manera expedita y eficiente. Al conferir al Presidente de la República la atribución de nombrar a quien encabece la conducción del Banco se facilita la debida coordinación entre las políticas monetaria y económica general. Es importante destacar que la Ley establece que el Gobernador tiene, entre otras funciones, la de actuar como enlace entre el Banco y la Administración Pública Federal.

b) El cargo de Gobernador durará seis años y el de Subgobernador ocho años. Los períodos de los subgobernadores serán escalonados, sucediéndose cada dos años.

Este régimen, complementado con un transitorio que fija períodos distintos para los miembros integrantes de la primera Junta de Gobierno, establece la sustitución escalonada de los integrantes de la Junta, conforme a lo previsto en el texto constitucional, para contribuir al mejor ejercicio autónomo de las funciones encomendadas a la institución.

c) Para ser designado miembro de la Junta de Gobierno deberán reunirse los siguientes requisitos:

- Ser ciudadano mexicano y no tener más de 65 años cumplidos al comenzar el período durante el cual se desempeñará el cargo. Si bien siempre es difícil fijar un límite de edad para ejercer un cargo, el señalado parece razonable si se atiende que la ley señala que el Gobernador ocupará su puesto durante seis años y ocho los subgobernadores del Banco.

- Gozar de reconocida competencia en materia monetaria, así como haber ocupado, cuando menos durante cinco años, cargos de alto nivel en el sistema financiero mexicano o en las dependencias, organismos o instituciones con autoridad en materia financiera. La designación de dos de los cinco miembros está libre de tales requisitos cuando se trata de profesionales distinguidos en materia económica, financiera o jurídica. Sin embargo, no podrán ocupar el puesto de Gobernador antes de cumplir tres años en su cargo.

Con las disposiciones anteriores se procura que el gobierno superior del Banco recaiga en las personas idóneas, por su capacidad y experiencia, señalándose a esos efectos y hasta donde es posible la necesidad de cumplir requisitos cuya satisfacción puede apreciarse de manera objetiva. Al permitir que hasta dos profesionistas distinguidos se integren a la Junta de Gobierno, aunque no satisfagan los requisitos señalados, se busca incorporar a expertos en materias estrechamente vinculadas al ejercicio de las facultades de la Junta. No obstante, al exigírseles tres años de antigüedad en el cargo para ocupar el de Gobernador se asegura que contarán con la experiencia y los conocimientos necesarios para asumir tal responsabilidad.

- No haber sido sentenciado por delitos intencionales; no estar inhabilitado para ejercer el comercio o desempeñar un empleo, cargo o comisión, en el servicio público o en el sistema financiero mexicano; ni haber sido removido con anterioridad de la Junta de Gobierno, salvo que ello haya sucedido por incapacidad física.

Con lo anterior se busca satisfacer, de manera objetiva, el requisito de moralidad necesario para desempeñar correctamente el cargo.

d] Son causas de remoción de un miembro de la Junta de Gobierno:

- la incapacidad mental o física para desempeñar correctamente las responsabilidades del puesto por más de seis meses;
- desempeñar algún empleo, cargo o comisión, distinto de los previstos en el párrafo séptimo del artículo 28 constitucional;
- la pérdida de la ciudadanía o la carencia de alguno de los requisitos de moralidad mencionados;
- no cumplir los acuerdos de la Junta de Gobierno o actuar deliberadamente en exceso o defecto de sus atribuciones;
- utilizar en beneficio propio o de terceros la información confidencial de que se disponga en razón del cargo, así como divulgarla sin la autorización de la Junta de Gobierno;
- someter a sabiendas, a la consideración de la Junta de Gobierno, información falsa, y

- ausentarse de sus labores sin autorización de la Junta de Gobierno o sin mediar causas de fuerza mayor o motivo justificado. La Junta no podrá autorizar ausencias por más de seis meses.

El Gobernador podrá ser removido también si no cumple los acuerdos de la Comisión de Cambios.

Con tales disposiciones se pretende garantizar la inamovilidad en los puestos a fin de salvaguardar la conducción autónoma del Banco, ya que los responsables de ella sólo podrán ser removidos cuando cometan alguna de las faltas graves mencionadas.

e] Compete a la Junta de Gobierno dictaminar sobre la existencia de las causas de remoción señaladas a solicitud del Presidente de la República o de cuando menos dos miembros. El dictamen se formulará conforme a la resolución de la mayoría de los miembros de la Junta, después de conceder el derecho de audiencia al afectado y sin que éste participe en la votación.

El dictamen, con la documentación que lo sustente, incluida la argumentación por escrito que, en su caso, el afectado hubiere presentado, se enviará al Ejecutivo Federal. Éste deberá remitirlo, junto con la citada documentación y su razonamiento de procedencia o improcedencia de remoción, a la Cámara de Senadores, o en su caso a la Comisión Permanente, para la resolución definitiva.

Este procedimiento también procura la debida salvaguarda de la autonomía del Banco Central así como la idoneidad de las personas encargadas de ejercerla, ya que las causas graves para remover a estas últimas pueden ser invocadas por el Ejecutivo Federal y por la propia Junta de Gobierno. Sin embargo, deberán fundar y motivar la existencia de esas causas, para que sea el Senado el que en última instancia dé la resolución definitiva.

Las disposiciones anteriores y la disposición constitucional que prohíbe a cualquier autoridad ordenar al Banco de México conceder financiamiento, configuran un régimen que salvaguarda de manera efectiva la autonomía de dicha institución.

Funciones y facultades

Los ámbitos a que está referida la independencia del banco central son los que atañen al ejercicio de sus funciones y a su administración. Para determinar el primero, la Ley del Banco de México precisa las finalidades de la institución, las funciones que debe ejercer para cumplirlas y las facultades con que cuenta para ello.

Conforme a esa Ley, el instituto central tiene como finalidad proveer a la economía del país de moneda nacional estable en su poder adquisitivo, promover el sano desarrollo del sistema financiero y el buen funcionamiento de los sistemas de pagos. Las dos primeras ya se mencionaban en la legislación anterior

aplicable al Banco de México y corresponden a las que, en el derecho comparado, se fijan a los bancos centrales. La tercera se incluye por primera vez en el ordenamiento vigente ya que en la actualidad están adquiriendo una importancia cada vez mayor numerosas transacciones dinerarias en las que no se emplea la moneda porque se efectúan mediante transferencias de registros contables. Por esta razón ahora la banca central debe regular no sólo la circulación monetaria sino también, y de manera general, los sistemas de pagos. Esa actividad figura ya en las leyes de los bancos centrales de Alemania, Colombia, Chile, España, Estados Unidos, Francia, México, Nueva Zelanda y Venezuela.

Las funciones cuyo desempeño se asigna al Banco de México son las que ahora, en mayor o menor grado, distinguen a la banca central. Conforme a la Ley éstas consisten en:

- Regular la emisión y circulación de la moneda, los cambios, la intermediación y los servicios financieros, así como los sistemas de pagos;
- operar con las instituciones de crédito como banco de reserva y acreditante de última instancia;
- prestar servicios de tesorería y actuar como agente financiero del gobierno federal;
- asesorar al gobierno federal en materia económica y, particularmente, financiera, y
- participar en el FMI y en otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos centrales, así como operar con dichos organismos, con bancos centrales y con otras personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera.

Estas funciones se encuentran referidas primordialmente a:

- a] Dirigir e instrumentar la política monetaria del Estado, la cual debe tener como objetivo fundamental la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional.
- b] Instrumentar la política cambiaria del Ejecutivo Federal.
- c] Participar con el Poder Ejecutivo en la regulación de la intermediación y los servicios financieros.

Las facultades que la Ley confiere al Banco de México para ejercer esas funciones son de dos grandes tipos: llevar a cabo operaciones con el gobierno federal, con la banca y otros intermediarios financieros y con el público, así como expedir disposiciones de carácter general aplicables principalmente a las instituciones de crédito.

Las operaciones financieras que el Banco de México puede realizar conforme a lo dispuesto en su Ley deben guardar con-

gruencia con las condiciones del mercado al tiempo de celebrarlas, salvo aquellas en que, por su especial naturaleza, no exista la cotización correspondiente. Es el caso de los financiamientos a las instituciones de crédito para evitar trastornos en los sistemas de pagos o de los que concede a éstas en su carácter de acreditante de última instancia.

Por otra parte, tanto las operaciones mencionadas como las normas de carácter general que compete expedir al Banco deben tener como objetivo principal la regulación monetaria o cambiaria, el sano desarrollo del sistema financiero, el buen funcionamiento de los sistemas de pagos o la protección de los intereses de los usuarios.

De la política monetaria

El Banco de México instrumenta la política monetaria mediante las siguientes atribuciones y facultades:

- a] Ejercer competencia privativa para emitir billetes y acuñar moneda metálica, así como para ponerlos en circulación mediante las operaciones que su Ley le autoriza.
- b] Otorgar crédito al gobierno federal, a las instituciones de crédito y a los fondos bancarios de protección al ahorro y de respaldo al mercado de valores, con objeto de apoyar el buen funcionamiento de la banca y de las casas de bolsa y así proteger los intereses de los inversionistas.
- c] Emitir bonos de regulación monetaria para colocarlos entre los prestatarios de servicios financieros y entre el público en general.
- d] Regular la liquidez de las instituciones de crédito, y por tanto la del público, mediante la determinación de la parte de los pasivos que las instituciones están obligadas a invertir en depósitos de efectivo en el propio Banco, en valores de amplio mercado o en ambos tipos de inversiones. Éstas, de conformidad con lo dispuesto por la ley, no podrán exceder de 20% de los pasivos mencionados.

Un asunto de suma importancia para el manejo de la política monetaria es el régimen que establezca la ley sobre el financiamiento que el banco central podrá conceder al gobierno, ya que aquél puede originar un crédito primario que incremente de manera excesiva el monto de la circulación monetaria dando lugar a la generación o al fortalecimiento de procesos inflacionarios.

A ese respecto, la legislación aplicable a los bancos centrales presenta considerables diferencias. Los de Chile, España o Francia, por ejemplo, tienen prohibido conceder crédito al gobierno; en otros países sólo pueden otorgarlo en muy bajos montos, como en Alemania, y en amplio número de ellos, la ley



Los bancos centrales autónomos formulan la política monetaria con independencia del gobierno, que dirige la cambiaria. Para esta separación funcional es necesario que la ley establezca mecanismos de coordinación entre el gobierno y el banco central

no establece restricciones específicas para conceder esos financiamientos.

La Ley del Banco de México establece un régimen con las características siguientes:

a] El Banco sólo puede dar crédito al gobierno federal si éste se abona en la cuenta corriente que le maneja la Tesorería de la Federación, previéndose que ésta no podrá librar, con cargo a dicha cuenta, cheques u otros documentos a favor de terceros. Ello a fin de evitar que el gobierno coloque al Banco en situaciones comprometedoras, esto es, en la alternativa de otorgar crédito al primero para cubrir sobregiros en la cuenta mencionada o rechazar cheques por falta de fondos, lo cual ocasionaría serios problemas.

Cabe tener presente que la Ley establece, en disposición transitoria, que durante tres años, contados a partir del 1 de abril de

1994, el Tesorero de la Federación podrá seguir librando cheques u otros documentos a favor de terceros, con cargo a la cuenta de la Tesorería. Ello con el fin de que ésta cuente con un plazo razonable para modificar el sistema de pagos que por años operó con base en la mencionada cuenta.

b] El saldo de esa cuenta que, en su caso, obre a cargo del gobierno federal, por corresponder a crédito concedido por el Banco, no deberá exceder de un límite equivalente a 1.5% de las erogaciones del propio gobierno previstas en el presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio de que se trate, sin considerar para esos efectos las asignadas a la amortización de la deuda gubernamental salvo que, por circunstancias extraordinarias, aumenten en forma considerable las diferencias temporales entre los ingresos y los gastos públicos.

c] Cuando el saldo deudor de la cuenta exceda el límite referido, el Banco deberá colocar valores a cargo del gobierno federal, por cuenta de éste y por el importe del excedente. De ser necesario o conveniente, el Banco, también puede emitir valores por cuenta y a cargo del gobierno federal, para realizar la colocación respectiva. Al determinar las características de la colocación y, en su caso, de la emisión, el Banco de México procurará las mejores condiciones para el gobierno dentro de lo que el mercado permita.

d] El Banco deberá efectuar la colocación de los valores mencionados en un plazo no mayor de quince días hábiles, contado a partir de la fecha en que se exceda el límite señalado, liquidando el excedente de crédito con el producto de la colocación correspondiente. De manera excepcional y siempre que resulte conveniente para evitar trastornos en el mercado financiero, la Junta de Gobierno está facultada para ampliar ese plazo una o más veces por un lapso conjunto no mayor de tres meses.

Este régimen concede al banco central la flexibilidad necesaria para financiar al gobierno sin perjuicio del objetivo primordial que la Ley le señala de procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional mediante su intervención en el mercado para compensar o mitigar el posible efecto inflacionario de los referidos excedentes, cuyo importe retira de la circulación con la colocación de valores.

De la política cambiaria

La Ley comentada reserva la dirección de la política cambiaria al Ejecutivo Federal, y su instrumentación al Banco de México. Para ello se dispone que en materia cambiaria éste debe actuar conforme a las directrices de la Comisión de Cambios, integrada por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, dos subsecretarios (el segundo designado por el titular de dicha dependencia), el Gobernador del Banco y dos miembros de la Junta de Gobierno que el Gobernador designe. El control de las decisiones de la Comisión corresponde al gobierno, pues en la Ley

se establece que las resoluciones de la Comisión sólo serán válidas si cuentan con el voto favorable de por lo menos uno de los representantes de la Secretaría de Hacienda.

Tratándose de la política cambiaria debe considerarse que, en el derecho comparado, la legislación aplicable a los bancos centrales establece en forma prácticamente unánime, incluso en los más autónomos, que la determinación de esa política corresponde al gobierno, sin perjuicio de que aplicarla compete al banco central. La excepción es el Banco Central de Chile que, conforme a su ley, formula y aplica la política cambiaria.

Los bancos centrales autónomos, por su parte, formulan la política monetaria con independencia del gobierno, que dirige la cambiaria. Para esta separación funcional es necesario que la ley establezca mecanismos de coordinación entre el gobierno y el banco central, considerando que ambas políticas están estrechamente vinculadas y los efectos de una inciden ampliamente en la instrumentación de la otra.

Conforme a la Ley mexicana dicha coordinación se establece en la Comisión de Cambios.

El Banco de México cuenta con facultades para obtener, con propósitos de regulación cambiaria, créditos del FMI, de otros organismos financieros internacionales o que agrupen a bancos centrales, de estos últimos, de otras personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera y de entidades financieras del exterior. Asimismo, tiene atribuciones de autoridad para expedir disposiciones para determinar el tipo o los tipos de cambio para calcular la equivalencia en moneda nacional de las obligaciones en moneda extranjera contraídas dentro o fuera de la república pero que deben cumplirse en ésta. También está facultado para determinar los tipos de cambio aplicables a las operaciones de compra de divisas contra entrega de moneda nacional, siempre que ambas o alguna de estas operaciones deba cumplirse en territorio nacional.

Intermediación y servicios financieros

El orden jurídico aplicable a la regulación de la intermediación y los servicios financieros establece un régimen conforme al cual, en términos generales, compete al Ejecutivo Federal regular la estructura del sistema financiero así como ciertas operaciones de sus integrantes, en tanto que son atribuciones del Banco de México:

a] Fijar las características de las operaciones activas, pasivas y de servicios que realicen las instituciones de crédito, así como las de crédito, préstamo o reporto que celebren los intermediarios bursátiles.

b] Determinar la parte de los pasivos de las instituciones de crédito que debe invertirse en depósitos de efectivo en el propio

Banco, con o sin causa de intereses, en valores de amplio mercado o en ambos tipos de inversiones.

c] Regular el servicio de transferencias de fondos por medio de instituciones de crédito y de otras empresas que lo presten de manera profesional.

d] Establecer límites al monto de las operaciones activas y pasivas que impliquen riesgos cambiarios de las instituciones de crédito, los intermediarios bursátiles, las casas de cambio, así como de otros intermediarios cuando formen parte de grupos financieros o sean filiales de un banco o una casa de bolsa. Todos estos intermediarios también están sujetos a las reglas que, en su caso, expida el banco central en lo que atañe a las operaciones con divisas, oro o plata.

Informes al Ejecutivo y al Congreso

Es común que la legislación aplicable a los bancos autónomos establezca, con diversas modalidades, la obligación de informar al Poder Legislativo y, en varios países, al titular del Ejecutivo, sobre la política monetaria. Es el caso de España, Francia, Estados Unidos, Colombia, Chile y México.

El Bundesbank responde sólo ante la opinión pública ya que su obligación en esta materia se limita a publicar un informe anual. No obstante, esa institución suele presentar ante diversos sectores del país evaluaciones de su política monetaria.

En México, el banco central está obligado, por ley, a enviar al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión y, en los recesos de éste, a su Comisión Permanente, lo siguiente:

a] En enero de cada año una exposición sobre la política monetaria que seguirá la institución en el ejercicio respectivo, así como un informe sobre su presupuesto de gasto corriente e inversión física.

b] En septiembre de cada año un informe sobre la ejecución de la política monetaria durante el primer semestre del ejercicio de que se trate.

c] En abril de cada año un informe sobre la ejecución de la política monetaria durante el segundo semestre del ejercicio inmediato anterior y, en general, sobre las actividades realizadas por el Banco durante los doce meses del citado ejercicio, en el ámbito de la situación económica nacional e internacional.

Estas disposiciones, aunadas a la que establece que cualquiera de las cámaras del Congreso de la Unión puede citar al Gobernador del Banco para que rinda informes sobre las políticas y actividades de la institución, dan amplia transparencia en cuanto a la formulación y aplicación de esas políticas, sometiendo la actuación del Banco en tales materias a la opinión de las autoridades mencionadas y, en general, de todo el pueblo mexicano. ④