

## NUEVA LEY DEL BANCO DE MÉXICO

Roberto del CUETO LEGASPI

El objeto fundamental de la reciente reforma al artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue el de dotar de autonomía al Banco de México. Al efecto, en el sexto párrafo de ese artículo se estableció que el Estado tendrá un banco central que será *autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración*, que su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional y que ninguna autoridad podrá ordenarle conceder financiamiento.

Asimismo, en el séptimo párrafo de ese precepto se establece que:

La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha 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 periodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por falta 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.

Al considerarse la autonomía de cualquier organismo o instituto pienso que resulta obligado, antes que nada, abordar la motivación o justificación de una medida de esta naturaleza.

Para los conocedores de nuestro derecho constitucional es sabido que hasta antes de esta reforma, nuestra Constitución era omisa en cuanto al establecimiento de salvaguardas a la emisión de moneda fiduciaria. Con sobrada justificación nuestra Constitución en su artículo 31, fracción IV, regula la forma y condiciones bajo las cuales se pueden imponer contribuciones a los particulares para sufragar los gastos públicos. Tam-

bién norma la posibilidad de que el gobierno federal se endeude para cubrir sus gastos.

Sin embargo, no se contaba con salvaguardas que limitaran de manera efectiva la posibilidad que tiene todo *gobierno*, cuyo banco central no es autónomo, de tomar crédito primario, directa o indirectamente, recurriendo al banco central de la nación. Esta circunstancia no tendría nada de particular si no fuera porque el banco central es el único capaz de otorgar crédito primario, mediante la emisión y puesta en circulación de moneda fiduciaria; es decir, no necesita captar primero los recursos para después poder prestarlos, como se ven obligados a hacerlo todos los demás intermediarios financieros.

Esta situación es de suma relevancia para comprender los alcances de esta medida. Efectivamente, es aceptado universalmente que las inflaciones agudas y prolongadas han estado estrechamente vinculadas tanto en México como en el resto del mundo con déficit fiscales considerables financiados mediante el crédito primario excesivo del banco central.

En la exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional para dotar de autonomía al Banco de México se puntualizan al respecto dos razones:

Una, que por largo tiempo se ha percibido la existencia de un vínculo entre dicho flujo (de crédito del banco central) y la evolución de los precios. Otra, que la laxitud en el control del crédito del instituto central, ha resultado en experiencias inflacionarias por demás amargas. Al respecto, conviene recordar los innumerables males que la inflación ha traído consigo, todavía muy vivos en nuestra memoria.

En primer lugar, ese fenómeno causa una redistribución regresiva del ingreso y de la riqueza. Daña más a quien menos tiene. En épocas de inflación, en especial cuando ésta es aguda, los precios tienden a subir con más rapidez que los salarios, como ha sido observado lo mismo en nuestro país que en el resto del mundo. A la vez, la erosión del poder adquisitivo del dinero afecta de manera particularmente severa a las personas de recursos modestos, quienes suelen mantener un alto porcentaje de sus ingresos en billetes y monedas, y usualmente no tienen a su alcance las fórmulas de inversión que les permitan protegerse contra esa erosión. Al ocasionar una injusta transferencia de recursos de unas personas a otras, la inflación tiene perniciosos efectos sobre el tejido social...

Por otra parte, las amplias y abruptas fluctuaciones de los precios relativos propiciadas por la inflación determinan que los resultados económicos de los contratos difieran significativamente, en términos reales, de las expectativas de las partes; más aún por cuanto toca a contratos

en los cuales se pactan prestaciones pagaderas a plazos extensos o durante periodos prolongados. Dicho fenómeno produce ganancias inesperadas para una de las partes a expensas de la otra. Esta situación es inequitativa para las personas que resultan perjudicadas en las transacciones, así como preocupante para quienes se proponen celebrar contratos o los tienen vigentes y aún no producen todos sus efectos. No es de extrañar que, en estas circunstancias, tal como ocurrió en nuestro país, mucho tiempo y esfuerzo que podrían dedicarse con fruto a la producción de bienes y servicios, se destinen a diseñar mecanismos tendientes a mantener constante el valor real de las prestaciones pactadas.

La inflación produce otra indeseable consecuencia. Para reducir la incertidumbre a que da lugar, los contratos tienden a celebrarse de manera que rijan por plazos más cortos. Así, la actividad económica se realiza en una atmósfera de gran inseguridad. Evidentemente esto tiene un efecto adverso para el desarrollo.

Por último, no debe olvidarse que las inflaciones en sus distintos grados tienden a reducir y, en el extremo, a casi eliminar el uso de la moneda nacional, al erosionarse las cualidades que ésta debe tener para cumplir sus funciones de medida y reserva de valor. Esto constituye la pérdida, por lo menos parcial, de las economías que un régimen de moneda fiduciaria hace posibles.

La motivación de la reforma queda entonces clara: salvaguardar el uso excesivo del crédito primario, para evitar los efectos perniciosos de procesos inflacionarios agudos y, de esta manera también, hacer efectiva la llamada garantía tributaria prevista en la propia Constitución, salvaguarda no considerada en su momento al preverse en la ley suprema al Banco de México, única entidad capacitada legalmente en nuestro país para crear y poner en circulación la moneda fiduciaria.

Ahora bien, cabría preguntarse: ¿cuál es la mejor solución al dilema de la falta de salvaguardas que se plantea? O, expresado en otros términos: ¿Por qué la autonomía del Banco Central es una buena solución a este problema?

Al respecto, retomando la exposición de motivos puede apuntarse que:

La existencia de un banco central con el mandato de procurar, sobre cualquier otra finalidad, la estabilidad de los precios, permite contar con una institución dentro del Estado comprometida en el largo plazo con ese objetivo. En este sentido, el banco central podría actuar como contrapeso de la administración pública, respecto de actos que puedan propiciar situaciones inflacionarias. Pero también podría actuar como contrapeso de los particulares, cuando éstos consideren emprender acciones condu-

centes al aumento de los precios o de los costos, con la expectativa de que las autoridades llevarán a cabo una expansión monetaria suficiente para acomodar tal aumento.

Es decir, se estima mejor separar la función del gasto público de aquella que busca alcanzar la estabilidad de precios. Es fácil advertir que estos objetivos fácilmente pueden estar en conflicto, dadas las grandes necesidades que presenta un país como el nuestro y la falta de recursos suficientes para atender de inmediato todas esas necesidades. Ello sin descontar el conflicto entre el interés político y el interés atrás de estas consideraciones.

Asimismo, puede argumentarse que las posiciones en favor de la autonomía del banco central se ven reforzadas por diversos estudios comparativos, llevados a cabo particularmente durante la última década. Sus resultados muestran que los países dotados con bancos centrales autónomos —como por ejemplo Alemania, Suiza y Estados Unidos, entre otros— suelen gozar de las tasas de inflación más bajas.

Atendiendo a ello en los últimos años se han sumado a los bancos centrales reconocidamente autónomos los de otros países, como Chile y Nueva Zelanda.

Asimismo, cabe recordar que en la acción legislativa en proceso hoy en día en diversos países europeos para reformar los estatutos de sus bancos centrales, también está prevaleciendo el criterio de darles autonomía, así como el mandato de procurar la estabilidad de los precios.

Tratemos ahora de abordar la cuestión de si la nueva Ley Orgánica del Banco de México, que se ajusta a los principios plasmados en la Constitución, asegura una autonomía efectiva al Banco Central.

La nueva ley es sustantivamente igual a la anterior, salvo en tres aspectos cruciales al tema de la autonomía, a saber:

*Primero.* Establece con toda claridad y amplitud los mecanismos a través de los cuales se asegura que ninguna autoridad pueda obligar al Banco a otorgar financiamiento. Si bien la ley vigente prevé mecanismos para tratar de limitar el crédito primario, deja abierta la posibilidad al gobierno federal de obtener del Banco todo el crédito que requiera, si se presentan diferencias entre los ingresos y los gastos públicos, mediante sobregiros de la cuenta de la Tesorería de la Federación en el propio Banco de México.

La innovación en este punto en que si bien la nueva ley sigue permitiendo los sobregiros en la cuenta de la Tesorería de la Federación, con objeto de evitar que ello pueda traducirse en expansión monetaria

excesiva si el saldo deudor de la cuenta rebasa el límite fijado, el Banco queda obligado a colocar valores a cargo y por cuenta del gobierno federal, pudiendo incluso, emitir valores a cargo del mencionado gobierno.

Con ello, si bien se facilita el manejo de la Tesorería de la Federación, se restringe efectivamente que el crédito del Banco Central se convierta en instrumento para financiar de manera inflacionaria los déficit del sector público.

*Segundo.* El segundo aspecto relevante en que la nueva ley difiere de la anterior es en todo lo relativo al gobierno del Banco.

El ejercicio de las funciones y la administración del Banco de México estará encomendada a una Junta de Gobierno y a un gobernador. La Junta tendrá como facultades decidir acerca de las acciones sustantivas del Banco, así como las resoluciones de mayor importancia en materia administrativa. Al gobernador se le encarga la administración, la representación legal y el ejercicio de las funciones del Banco, así como la ejecución de los acuerdos de la Junta de Gobierno y de la Comisión de Cambios.

La Junta de Gobierno se integrará con cinco miembros que 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.

La designación de los miembros de la Junta será hecha por el presidente de la República, con aprobación del Senado o la Comisión Permanente, en su caso. De entre ellos el presidente nombrará al gobernador del Banco, quien presidirá la Junta de Gobierno.

Tres de los cinco miembros de la Junta, para ser designados, deberán gozar de reconocida competencia en materia monetaria, así como haber ocupado, por lo menos durante cinco años, cargos de alto nivel en el sistema financiero mexicano o en las dependencias, organismos o instituciones que ejercen funciones de autoridad en materia financiera.

El cargo de gobernador durará seis años y el de subgobernador será de ocho años, escalonándose entre ellos. Dichas personas podrán ser designadas más de una vez.

Ahora bien, lo realmente relevante al tenor de la autonomía del Banco de México es que sólo se podrá llevar a cabo la remoción de un miembro de la Junta cuando exista alguna causa grave, como serían:

- a) La incapacidad mental, así como la física que impida el correcto ejercicio de sus funciones por más de seis meses;
- b) El incumplimiento de sus obligaciones, y

c) Dejar de reunir alguno de los requisitos necesarios para la designación.

Al efecto, la Junta deberá formular un dictamen, habiendo oído al afectado, el cual enviará al Ejecutivo federal. Éste, a su vez, deberá turnarlo, con sus razonamientos de procedencia o improcedencia, a la Cámara de Senadores para resolución definitiva.

*Tercero.* El tercer aspecto relevante a la autonomía efectiva, es el relativo a la autonomía en lo administrativo.

El Banco de México no estará sujeto a las restricciones de carácter administrativo propias de todas las entidades del sector público federal (gasto, sueldos, recursos materiales, etcétera), sino que la ley sólo lo sujeta a las siguientes normas:

La remuneración de los miembros de la Junta será fijada por una comisión integrada por tres personas, de las cuales uno será el presidente de la Comisión Nacional Bancaria y las otras dos personas de reconocida experiencia en la materia, designadas por el secretario de Hacienda. En principio, ningún funcionario o empleado del Banco podrá ganar más que los miembros de la Junta.

Asimismo, se prevé que el Banco enviará en enero de cada año al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión, un informe sobre el presupuesto de gasto corriente e inversión física de la institución, el cual deberá elaborarse en congruencia con la evolución del Presupuesto de Egresos de la Federación y en función de las remuneraciones de los miembros de la Junta y del personal.

Además, el secretario de Hacienda designará a un auditor externo de la institución con la aprobación de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, de entre una terna propuesta por un colegio de contadores ampliamente representativo.

Independientemente de otras reformas de importancia introducidas en la nueva Ley del Banco de México, que dado el tiempo asignado a este tema no es posible abordar, los tres pilares en los que descansará la autonomía y la posibilidad de que ésta sea efectiva y que constituyen las innovaciones más trascendentes de la nueva Ley son:

a) En primer término, el régimen conforme al cual se hace efectivo el mandato constitucional de que ninguna autoridad pueda obligar al Banco a conceder financiamiento, el cual llega al extremo de ordenar al Banco la colocación o aun la emisión y la colocación de valores por cuenta del gobierno federal, para evitar una expansión indeseable del crédito primario.

## NUEVA LEY DEL BANCO DE MÉXICO

45

b) En segundo lugar la normatividad relativa a la Junta de Gobierno, en cuanto a la designación de sus miembros, los requisitos para ser designados, la permanencia prolongada en el cargo, el escalonamiento de los nombramientos de sus integrantes y, por encima de lo anterior, la inamovilidad de que gozarán.

c) Por último, la autonomía también descansa en la independencia del Banco en asuntos administrativos. En principio con las salvedades ya comentadas, el Banco podrá manejar con amplia flexibilidad sus sueldos y sus presupuestos de gasto e inversión, con lo cual se evita que pudiera ser controlado por vía indirecta a través de restricciones de carácter administrativo.