

CAPÍTULO I. EL BANCO DE MÉXICO, SUS CARACTERÍSTICAS

SUMARIO: I. EL BANCO DE MÉXICO, I. 1 Antecedentes, I. 2. Mecanismos de regulación monetaria, I. 3. Reformas al Artículo 28 Constitucional, relativas al Banco de México, a) La Primera Reforma al artículo 28 (1982), b) La Segunda Reforma al artículo 28 (1983), c) La Tercera Reforma al artículo 28 (1990), d) La Cuarta Reforma al artículo 28 (1993), I. 4 La Ley del Banco de México, I. 5. Análisis de la Ley del Banco de México.

I. EL BANCO DE MÉXICO.

El Banco de México es el Banco Central del Estado Mexicano; a partir de la reforma al artículo 28 Constitucional, de 20 de agosto de 1993, se constituye como un Órgano Autónomo Constitucional con plena independencia del Gobierno Federal en sus funciones y administración; cuya finalidad es proveer a la economía del país de moneda nacional. En el desempeño de sus funciones tiene como objetivo prioritario procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional. Adicionalmente, le corresponde promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos.

I. 1 Antecedentes.

El antecedente primario del Banco Central lo encontramos en 1822, en el proyecto del imperio de *Agustín de Iturbide*, para crear una institución con la facultad de emitir billetes y que se denominaría *Gran Banco del Imperio Mexicano*.⁴ Proyecto que no llegó a concretarse por el efímero Imperio.⁵

Jesús de la Fuente Rodríguez, localiza los antecedentes en las *Ordenanzas para el Prior y Cónsules de la Universidad de los Mercados de la Ciudad de Sevilla*, aprobadas por Carlos I en 1554, y la Ley de Ordenanzas de Minas de 1783, que reguló la primera institución de crédito denominada Banco de Avío de Minas, que canalizaba el crédito a la actividad minera.⁶

Las legislaciones mercantil y civil, normaron durante un buen tiempo las

⁴[Http://www.banxico.org.mx/acerca-del-banco-de-mexico/semblanza-historica.html](http://www.banxico.org.mx/acerca-del-banco-de-mexico/semblanza-historica.html)

⁵MENENDEZ ROMERO, Fernando, *El Banco de México y la Reserva Federal de Estados Unidos de América (FED)*, Editorial Porrúa, México, 2005, p. 2.

⁶DE LA FUENTE RODRÍGUEZ; Jesús, *Tratado de Derecho Bancario y Bursátil, Seguros, Fianzas, Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, Ahorro y Crédito Popular, Grupos Financieros*, Editorial Porrúa, México, 1999, p. 26,

entidades financieras, debido a que las condiciones políticas y económicas de la época no requirieron de una rama especial que se ocupara de la actividad financiera. Los bancos establecidos entre 1810 y 1883, no se encontraban sujetos a reglamentación alguna; actuaban con amplia libertad, realizaban sus operaciones en forma anárquica y sin control, sin responsabilidad ante los usuarios del servicio bancario. Ante tal situación, el Gobierno decidió regularlas en el Código de Comercio de 1884, en su Título Décimo Tercero, denominado “De los Bancos”, con siguientes lineamientos:⁷

-La necesidad de autorización del Gobierno Federal para ejercer la función bancaria; y

-Vigilancia a través de la Secretaría de Hacienda.

Normatividad que perdió vigencia ante el Código de Comercio de 1889, que estipulaba en su Título XIV, del Libro Segundo, “De las Instituciones de Crédito”:

Artículo 640.- Las instituciones de crédito se regirán por una ley especial y mientras ésta se expide, ninguna de dichas instituciones podrá establecerse en la República sin previa autorización de la Secretaría de Hacienda y sin el contrato respectivo aprobado, en cada caso, por el Congreso de la Unión.

Durante la Colonia y aún en los primeros años del México independiente, se aplicó la legislación española; las Ordenanzas de Bilbao, de 1857, continuaron usándose hasta 1884 cuando se expidió el Código de Comercio mencionado.⁸

Vale la pena subrayar que con la expedición del “Acta Constitutiva de la Federación” de 1824, no obstante no haberse puesto en vigor, se pretendieron establecer facultades monetarias al Congreso General en el artículo 13 que dice:

Artículo 13.- Pertenece exclusivamente al congreso general dar leyes y decretos:

...

XVIII. Para arreglar y uniformar el peso, valor, tipo, ley y denominación de las monedas en todos los estados de la federación, y adoptar un sistema general de pesos y medidas.

Es decir, expedir la política monetaria le correspondía al Congreso General.

Miguel Acosta Romero, encuentra los orígenes de la Banca a partir de la consumación de la independencia -27 de septiembre de 1821-y hace un

⁷*Ibidem*, pp. 25-26.

⁸MENENDEZ ROMERO, *Op. cit.*, p. 2.

ejercicio de distribución histórica en las ocho etapas siguientes:⁹

1ª Etapa. De 1821 a 1867. Se caracterizó por múltiples disturbios y grandes problemas sociales, políticos y económicos; se promulgaron 4 Constituciones: la de 1824, la de 1836, la de 1843 y la de 1857; y no hubo actividad bancaria formal.

2ª Etapa. De 1857 a 1889. Se expidieron los dos primeros Códigos de Comercio en la República Mexicana.

3ª Etapa. De 1889 a 1897. Se emite la primera Ley General de Instituciones de Crédito en 1897, cuyo objeto era: regular en toda la República, la autorización, el establecimiento y las operaciones de los bancos de emisión, hipotecarios y refaccionarios; empero, el sistema bancario no pudo desarrollarse debido: a la existencia de una economía carente de recursos financieros; una ineficaz vigilancia de las autoridades; la proliferación de bancos de emisión; incipientes instituciones financieras de apoyo a actividades agrícolas e industriales; la aplicación de regímenes privativos; un arbitrario uso de los recursos públicos; la falta de exigencias metálicas que respaldaran las emisiones y los depósitos; así como la constante congelación de la cartera.¹⁰

4ª Etapa. De 1897 a 1913. Hubo un caos financiero, derivado de la Revolución de 1910. Algunos caudillos de la Revolución emitieron billetes de aceptación en su área de influencia bélica; por ejemplo el *General Francisco Villa*, como Gobernador del Estado de Chihuahua, creó el 12 de diciembre de 1913 el Banco del Estado de Chihuahua para: apoyar la reforma agraria en ese Estado, prestar dinero a los agricultores, rancheros y pequeños empresarios, a tasas de interés bajo. El Banco garantizó la compra de armamento y otorgó el servicio para el pago a las milicias villistas, y se hizo cargo de la administración de las propiedades confiscadas por *Villa*. La etapa revolucionaria, provocó serios desajustes financieros y monetarios, debido a que todos los grupos revolucionarios emitían su propio dinero de forma descontrolada, causando una creciente desconfianza del público sobre el dinero impreso.¹¹

5ª Etapa. De 1913 a 1925. Se creó la Comisión Reguladora e Inspectoría de Instituciones de Crédito; a partir de septiembre de 1915 se declararon caducas las concesiones del: Banco Peninsular Mexicano de Yucatán, Banco de Hidalgo, Banco de Guerrero, Banco de Querétaro, Banco de San Luis Potosí, Banco de Coahuila, Banco Oriental de México, Banco de Jalisco,

⁹ACOSTA ROMERO, *Op. cit.*, pp. 67-87.

¹⁰DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, *Op. cit.*, pp. 30-31.

¹¹*Ibidem*, p. 31.

Banco de Aguascalientes, Banco de Morelos, Banco de Durango y Banco de Tamaulipas; quedando vigentes sólo las concesiones de los Bancos de: Ciudad de México, Estado de México, Nuevo León, Sonora, Tabasco, Veracruz y Zacatecas; además del Banco de Londres y México y el Banco Nacional de México. La Comisión Reguladora quedó insubsistente el 10 de marzo de 1916, delegando sus funciones a la Comisión Monetaria.¹²

En este periodo desapareció, prácticamente, el sistema bancario anterior a la Revolución; y a partir de la Constitución de 1917 se creó un Banco Central dependiente del Gobierno Federal; con fundamento en su artículo 28; y que incorporó la emisión de billetes y la acuñación de moneda como una facultad expresa exclusiva del Estado.¹³

Los Constituyentes de Querétaro discutieron entre proponer el establecimiento de un banco privado y la creación de un Banco Central bajo el control gubernamental, que se encargara de la emisión de moneda; los constituyentes determinaron crear al Banco de México dependiente del Gobierno Federal, consagrado en el artículo 28 Constitucional.

Artículo 28.- *En los Estados Unidos Mexicanos no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase; ni exención de impuestos; ni prohibiciones a título de protección a la industria; exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos y radiotelegrafía, a la emisión de billetes por medio de un solo Banco que controlará el Gobierno Federal, y a los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la reproducción de sus obras, y a los que, para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora. (Texto original)*

De 1921 a 1925, las principales leyes del sistema bancario mexicano fueron: la Ley Moratoria para los deudores de Bancos Hipotecarios y Ley Moratoria para los Bancos Refaccionarios, ambas del 31 de mayo de 1924; la Ley sobre Bancos Refaccionarios de 30 de octubre de 1924; la Ley de Suspensión de Pagos a Establecimientos Bancarios de 21 de agosto de 1924; la creación de la Comisión Nacional Bancaria el 29 de diciembre de 1924, la Ley de Reorganización de la Comisión Monetaria de 30 de diciembre de 1924, la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios de 21 de mayo de 1925; así como la Ley del Banco de México de 28 de agosto de 1925, que empezó a operar el 1 de septiembre del mismo año.¹⁴

¹²ACOSTA ROMERO, *Op. cit.*, p. 75.

¹³*Ibidem*, p. 75.

¹⁴*Ibidem*, pp. 75-76.

La tesis sobre la necesidad de que todos los países contasen con un banco central, fue el mensaje emitido en 1920 por la Sociedad de las Naciones, durante la Conferencia Financiera Internacional celebrada en Bruselas.

El Banco de México (BANXICO) se creó a propuesta del Secretario de Hacienda, *Alberto J. Pani*, siendo Presidente *Plutarco Elías Calles*, con las economías del Ejército, siendo Secretario de la Defensa Nacional el *General Joaquín Amaro*; por lo que era llamado coloquialmente el “Banco Amaro”.¹⁵

Se le dio al Banco de México la naturaleza jurídica de órgano del Estado, otorgándole la facultad exclusiva de acuñar moneda y la emisión de billetes; encargarse de la regulación de la circulación monetaria, de los tipos de interés y de la paridad del peso con otras monedas. Asimismo, se convirtió en agente, asesor financiero y banquero del Gobierno Federal, aunque se dejó en libertad a los bancos comerciales para asociarse o no con el BANXICO. Su creación devino de la necesidad de contar con una institución gubernamental, que propiciara el surgimiento de un nuevo sistema bancario, promoviera el crédito en el país y recuperara la confianza de la población en el uso del papel moneda; después de la mala experiencia derivada de la expedición de los *bilimbiques* en el periodo revolucionario. Además de los atributos propios de un banco de emisión, se le otorgaron al Banco de México facultades para operar como institución ordinaria de crédito y de descuento.¹⁶ Durante sus primeros seis años de vida, el BANXICO logró un éxito razonable en el resurgimiento del crédito en el país. Empero, pocos bancos comerciales aceptaron asociarse con él, mediante la compra de acciones.

6ª Etapa. De 1925 a 1985. Expedida la nueva Ley Monetaria, a la par que se iniciaba un periodo de libre fluctuación para que el tipo de cambio tomara su nivel de equilibrio, se autorizó al Banco Central a comprar oro a precios de mercado. Con esta acción se aumentó la reserva monetaria y se consolidó uno de los principales canales para la emisión de moneda. Conseguida la aceptación del nuevo papel moneda, se implementan las funciones de: regular la circulación monetaria, la tasa de interés y los cambios sobre el exterior; encargarse del servicio de la Tesorería del Gobierno Federal; centralizar las reservas bancarias y convertirse en Banco de los Bancos y en prestamista de última instancia.¹⁷

En 1936 se promulgó una nueva Ley Orgánica del Banco de México, que

¹⁵<http://www.banxico.org.mx/acerca-del-banco-de-mexico/semblanza-historica.html>

¹⁶*Ibidem.*

¹⁷*Ibidem.*

pretendió librar a la operación del BANXICO de toda "nota inflacionista" mediante la adopción de reglas muy estrictas para la emisión de medios de pago. Destaca el énfasis que se puso en limitar el crédito que el Banco Central pudiese otorgar al gobierno. Sin embargo, debido a su extrema rigidez, la Ley nunca entró en vigor, y 1938 se derogaron las disposiciones más restrictivas, tanto en lo referente a los límites del crédito que el Banco pudiese otorgar al Gobierno, como al tipo de papel que el mismo pudiese adquirir en sus operaciones con los bancos comerciales.¹⁸

Como consecuencia del deterioro que venía sufriendo la balanza de pagos de México desde 1936 y de las fugas de capital causadas por la expropiación petrolera en 1938, el Banco de México se había retirado del mercado y el tipo de cambio pasó de 3.60 pesos por dólar a niveles superiores al de 5 pesos por dólar. A fines de 1939, el entorno de la economía mexicana se modificó drásticamente con el inicio de la Segunda Guerra Mundial. Muchos inversionistas emigraron sus capitales hacia los países fuera del conflicto armado, entre ellos México, que se vio inundado por capitales flotantes o "golondrinos". Es en este contexto, que en junio de 1941 se promulgaron: una nueva Ley Bancaria, así como otra Ley Orgánica del Banco de México.

Durante la segunda guerra mundial (1940 a 1945), debido a la gran afluencia de capitales indirectos, el BANXICO se vio obligado a aplicar una política de contención monetaria. Fue así que se inició la aplicación de mecanismos de regulación. Se intentó realizar operaciones de mercado abierto y se buscó influir en la composición de las carteras de los bancos para evitar transacciones y créditos especulativos. Se experimentó con la manipulación de la tasa de redescuento y la "persuasión moral", aunque el instrumento que mejores resultados dio fue el de los "encajes"; es decir, depósitos obligatorios que la banca tenía que abonar en el Banco Central. Este último recurso se llevó a un extremo y el coeficiente de encaje alcanzó el 50% de los depósitos para los bancos del Distrito Federal, y hasta el 45% para los bancos de provincia.¹⁹

En 1941 se expidió la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares. En esta sexta etapa, se expropió la Banca por el Presidente *José López Portillo* en septiembre de 1982; expidiendo los Decretos de Nacionalización de la Banca Privada y del Control General de Cambios; la congelación de las cuentas en dólares originó una gran fuga de capitales con severas implicaciones económicas y políticas; de igual manera,

¹⁸*Ibidem.*

¹⁹*Ibidem.*

se reformó la Constitución agregando un párrafo quinto al artículo 28 Constitucional, referido a la expropiación bancaria; se expedieron dos Leyes Reglamentarias del Servicio Público de Banca y Crédito, una en 1982 y otra en 1985; con vigencias de tres años, la primera, y cinco, la segunda; la Ley Orgánica del Banco de México que cambió su naturaleza jurídica de Sociedad Anónima a Organismo Público Descentralizado y una nueva Ley de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito.²⁰

7ª Etapa. De 1982 a 1990. Operan los Bancos expropiados como Sociedades Nacionales de Crédito (SNC). Se deroga el 27 de junio de 1990 el párrafo quinto del artículo 28 Constitucional, adicionado el 17 de noviembre de 1982, que estatizó la banca. Se inicia la privatización de la Banca, regresando al sistema mixto de operación de los bancos, existente antes de la reforma de 1982.

8ª Etapa. De 1990 en adelante. Se inicia una etapa de grandes reformas a las leyes bancarias y financieras; derivadas de la política de privatizaciones se expide una nueva Ley de Instituciones de Crédito y se regresa al sistema mixto en la prestación del servicio de banca y crédito; cuyos objetivos se resumen en: permitir la propiedad privada mayoritaria en la prestación del servicio de Banca y Crédito; la sustitución de la actividad de Banca y Crédito por una autorización; así como se organizan la Banca Múltiple como Sociedades Anónimas de Capital Fijo.²¹ Las reformas y adiciones a la Ley de Instituciones de Crédito, permitieron incorporar nuevas entidades financieras, adicionando a la Ley el Capítulo XIV aplicable a las filiales de las instituciones financieras extranjeras y que sirvió de fundamento para instrumentación del TLCAN, ratificado por el Senado de la República el 22 de noviembre de 1993 que abre a la inversión extranjera la Banca privada.²²

Aún cuando podrá caber en la etapa anterior, vale la pena agregar una novena etapa por considerarlo de relevancia.

9ª Etapa. La autonomía constitucional del Banco de México. Por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 1993, se reformaron y adicionaron los artículos 28 y 123 Apartado "B", fracción XIII Bis, de la Constitución; estableciéndose en el artículo 28 (párrafos sexto y séptimo):

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

²⁰ACOSTA ROMERO, *Op. cit.*, pp. 76-77.

²¹DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, *Op. cit.*, p. 36.

²²*Ibidem*, p. 38.

ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.

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 proveer a su observancia. 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 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 aquéllos 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. (Énfasis añadido).

Con esta reforma, se le otorgó la plena autonomía al BANXICO, convirtiéndolo en un órgano constitucional autónomo.

I. 2. Mecanismos de regulación monetaria.

Por muchos años, el BANXICO recurrió al uso del “encaje legal” y el requisito de reserva obligatoria para fines de regulación monetaria; así como método de financiamiento para el déficit del Gobierno y para fines de “control selectivo del crédito”. En 1949, ante una preocupante entrada de divisas, se reformó la Ley Bancaria y se otorgó al Banco Central la facultad de elevar el *encaje* de la banca comercial hasta el 100% sobre el crecimiento de sus pasivos. Sin embargo, esta obligación se graduó en función de la forma en que las instituciones integrasen sus carteras de crédito o de acuerdo a la manera en que canalizaran su financiamiento a los distintos sectores de la economía. En 1948 y 1949, México sufrió dos crisis severas de la balanza de pagos atribuibles, en muy buena medida, a los reacomodos y ajustes de la economía mundial después de la postguerra. En junio de 1944, México suscribió el convenio de *Bretton Woods*, mediante el cual se acordó, entre otras cosas, un sistema de tipo de cambio fijo para las monedas del mundo. No obstante que dicho convenio no aceptaba los tipos de cambio

fluctuantes, en 1948 México decidió dejar en flotación la tasa de cambio del peso; y en 1949 determinó establecer una nueva paridad al nivel de 8.65 por dólar. Esta fue la tasa de cambio que prevaleció hasta 1954, cuando el país tuvo que efectuar un nuevo ajuste cambiario.²³

Rodrigo Gómez junto con *Antonio Ortiz Mena*, fueron los artífices de un largo periodo de progreso y estabilidad que se extendió de 1954 a 1970, y que se conoce como el "desarrollo estabilizador". En este lapso, el Producto Interno Bruto (PIB) creció a un ritmo muy superior al de la población, lo cual hizo posible que se incrementaran ininterrumpidamente tanto el ingreso per-cápita como los salarios reales. El sector financiero experimentó un progreso formidable, en buena medida, resultado de la aplicación de una política monetaria prudente, la cual coadyuvó a obtener una estabilidad de precios semejante a la de Estados Unidos de América en igual periodo. De ahí que también pudiese conservarse un tipo de cambio fijo (12.50 por dólar) dentro un régimen de irrestricta libertad cambiaria, y que la reserva monetaria mostrase una tendencia creciente a lo largo del periodo.²⁴

Durante el denominado "desarrollo estabilizador" el BANXICO coadyuvó al progreso de la economía nacional, brindando apoyo a otras estrategias de promoción mediante el manejo de la política de encaje legal. Con ello no sólo se proporcionó crédito no inflacionario a las actividades prioritarias, sino también a compensar las fluctuaciones de la economía mundial que afectaron durante esos años a la balanza de pagos. En 1958, a fin de darle mayor fuerza a ese instrumento de regulación, se decidió incorporar a las sociedades financieras al régimen del encaje legal.²⁵

Durante los años setentas y parte de los ochentas, se presentó una época de grandes dificultades para el Banco de México. Los problemas tuvieron su origen en la aplicación de políticas económicas excesivamente expansivas, y en la obligación que se impuso al Banco Central de extender un amplio crédito para financiar el déficit fiscal en que incurrió el Gobierno Federal. Todo ello dio lugar al deterioro de la estabilidad de los precios y fue la causa de que ocurrieran dos severas crisis de la balanza de pagos en 1976 y 1982. A partir de 1983, los esfuerzos del BANXICO han estado dirigidos fundamentalmente, a controlar la inflación, a corregir los desequilibrios de la economía y a procurar la recuperación de la confianza de los agentes económicos.²⁶

²³<http://www.banxico.org.mx/acerca-del-banco-de-mexico/semblanza-historica.html>

²⁴*Ibidem.*

²⁵*Ibidem.*

²⁶*Ibidem.*

En las décadas recientes, se han presentado importantes transformaciones institucionales que le han permitido al Banco Central hacer aportaciones técnicas a la economía del país. En 1974 se introdujo el concepto de costo porcentual promedio de captación para la banca múltiple (CPP). Esta tasa promedio, al hacer las veces de tipo de referencia para los créditos bancarios, evitó muchas dificultades a los bancos cuando las tasas de interés se empezaron a elevar por efecto de la inflación. Entre otras aportaciones del Banco Central, está la de reglamentar la capitalización de los bancos no sólo en función de su captación, sino de ciertos activos y de otros conceptos expuestos a riesgo. Igualmente merece mención la concepción y el establecimiento de un sistema de protección para los depósitos del público en la banca.²⁷

Otra de las iniciativas más sobresalientes del Banco de México, fue la creación de la llamada "banca múltiple" en 1976. Una vez consumada la conversión de la banca especializada a múltiple, se promovió un programa de fusiones de instituciones pequeñas, orientado a fortalecer su solidez y a procurar una mayor competitividad en el sistema financiero. También resultó importante la creación, en 1978, de los Certificados de la Tesorería (Cetes). Estos títulos, previa promulgación en 1975 de una nueva Ley Reglamentaria del Mercado de Valores, representaron la base para el desarrollo de un mercado de bonos y valores de renta fija. La creación y la madurez del mercado de bonos dieron lugar a que se consolidasen en nuestro medio y se establecieran las condiciones para llevar a cabo la regulación monetaria a través de operaciones de mercado abierto.²⁸

La aplicación del encaje legal a los depósitos de liquidez, como instrumento de regulación monetaria, fue utilizado por el Banco Central mexicano hasta 1978, cuando se sustituyó por las operaciones de mercado abierto aplicables hasta esta fecha. La creación de los títulos de crédito gubernamental, le permitieron al Banco Central intervenir e influir en la liquidez monetaria a través de la compraventa de valores; teniendo como antecedente la Ley del Mercado de Valores de 1975, que permitió a las instituciones financieras operar en dicho mercado.

En esta evolución operativa, el BANXICO adoptó el esquema de política monetaria denominado Objetivos de Inflación (OI), que consiste es darle mayor eficacia a la política monetaria y minimizar los costos de la lucha contra la inflación. Con este esquema, el BANXICO ha procurado mantener

²⁷*Ibidem.*

²⁸*Ibidem.*

una mayor credibilidad por parte de los agentes económicos, tanto en las operaciones de la Banca Central como en la política monetaria en general, en la lucha permanente contra la inflación y la estabilidad económica.²⁹

Durante la administración de Miguel de la Madrid (1983-1988), se creó el FICORCA (Fideicomiso para la Cobertura de Riesgos Cambiarios). Este instrumento no sólo permitió que, en su momento, las empresas mexicanas con pasivos denominados en divisas pudieran renegociar sus adeudos externos sino que quedasen protegidas contra el riesgo eventual de futuros ajustes del tipo de cambio. En 1985, se expide una nueva Ley Orgánica para el Banco de México; la que incorporó la facultad de fijar límites al financiamiento que pudiese otorgar la Institución. Igualmente, le otorgó al BANXICO la facultad de emitir títulos de deuda con fines de regulación monetaria, así como liberó a la reserva monetaria de restricciones, a fin de ser usada a juicio de las autoridades monetarias.³⁰

Alcanzada la estabilidad macroeconómica y el mayor desarrollo de los mercados financieros, el siguiente paso era establecer un objetivo operacional sobre las tasas de interés. De esta manera, la adopción de la tasa de fondeo interbancario, a un día, como objetivo operacional en sustitución del “corto” concluyó la transición iniciada en 2003. La política monetaria, a partir de abril de 2004, ha establecido tasas de interés mínimas, por lo que el mercado ha operado “de facto” siguiendo una tasa señalada por el Banco de México. Es de destacar que el último movimiento de las tasas de fondeo interbancario relacionado con un cambio en el “corto” fue en febrero de 2005. En este sentido, la migración formal a un objetivo operacional de tasas de interés se instrumentará sin alterar la forma en que el BANXICO lleva a cabo sus operaciones. El cambio facilitará la comprensión de las acciones de política monetaria y homologará su instrumentación, semejante a la que siguen varios bancos centrales del mundo.³¹

I. 3. Reformas al Artículo 28 Constitucional, relativas al Banco de México.

El fundamento legal del BANXICO lo es el artículo 28 Constitucional, mismo que se ha reformado tres veces desde el 5 de febrero de 1917, con el objeto de modificar la naturaleza jurídica del Banco de México, siendo éstas las siguientes:

²⁹*Ibidem.*

³⁰*Ibidem.*

³¹*Ibidem.*

a) La Primera Reforma al artículo 28 (1982).

La primera reforma, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 17 de noviembre de 1982, estatuye que el servicio de banca y crédito será público y prestado exclusivamente por el Estado; la reforma le otorga al BANXICO la característica de *órgano desconcentrado del gobierno federal*; es necesario aclarar que tal disposición se derivó de la acción de expropiación de la banca privada promovida por José López Portillo, y presentó el texto siguiente:

Artículo 28.- ...

Se exceptúa también de lo previsto en la primera parte del primer párrafo de este Artículo, la prestación del servicio público de banca y crédito. Este servicio será prestado exclusivamente por el Estado a través de instituciones, en los términos que establezca la correspondiente ley reglamentaria, la que también determinará las garantías que protejan los intereses del público y el funcionamiento de aquellas en apoyo de las políticas de desarrollo nacional. El servicio público de banca y crédito no será objeto de concesión a particulares. (Énfasis añadido).

b) La Segunda Reforma al artículo 28 (1983).

La segunda reforma se realizó a instancias de Miguel de la Madrid Hurtado, el 3 de febrero de 1983, en menos de tres meses de la reforma de López Portillo, e iniciado su período presidencial, modificando la naturaleza jurídica del Banco de México de órgano desconcentrado del Gobierno Federal a un *organismo descentralizado*, reiterando el carácter público del servicio de banca y crédito; además de darle el carácter de área estratégica a la acuñación de moneda y a la emisión de billetes; reiterando que el servicio de banca y crédito será público y no objeto de concesión a particulares; quedando redactado de la siguiente manera:

Artículo 28. ...

...

...

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a que se refiere este precepto: Acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del gobierno federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles y las actividades que expresamente

señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

Se exceptúa también de lo previsto en la primera parte del primer párrafo de este artículo la prestación del servicio público de banca y de crédito. Este servicio será prestado exclusivamente por el Estado a través de instituciones, en los términos que establezca la correspondiente ley reglamentaria, la que también determinará las garantías que protejan los intereses del público y el funcionamiento de aquellas en apoyo de las políticas de desarrollo nacional. El servicio público de banca y crédito no será objeto de concesión a particulares. (Énfasis añadido).

c) La Tercera Reforma al artículo 28 (1990).

La tercera modificación se dio con la reforma del 27 de junio de 1990, por *Carlos Salinas de Gortari*, que derogó el párrafo quinto, mismo que había sido adicionado el 3 de febrero de 1983, y que indicaba que el servicio público de banca y de crédito será prestado exclusivamente por el Estado a través de sus instituciones; con esta reforma, se eliminó el monopolio de este servicio por parte del Gobierno Federal y se regresó al sistema mixto, previo a la expropiación de la banca privada por *José López Portillo*. La reforma adicionó los párrafos sexto y séptimo, recorriéndose los anteriores para ser octavo y noveno; modificando de nuevo la naturaleza jurídica de *organismo descentralizado* que tenía el Banco Central a partir de la reforma de *Miguel de la Madrid*, para convertirse en un *órgano autónomo constitucional*; fijándole como objetivo prioritario procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional y señalando expresamente que, dada su autonomía, ninguna autoridad podrá ordenar al banco le conceda financiamiento:

Artículo 28. ...

(...)

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.

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 proveer a su observancia. 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 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 aquéllos 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. (Énfasis añadido).

Se presenta en el texto una redacción poco clara, que se confunde con una política de control de la paridad respecto a otras monedas; más que su intervención para combatir la inflación, y menos, como se dice, previa coma en el texto; *fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado.* Lo real ha sido, que a través de regular la oferta monetaria en la economía, se han usado, hasta fechas recientes, mecanismos como el conocido “corto” con el propósito de reducir la masa monetaria e incidir en el costo del dinero, encareciéndolo, para contraer la “demanda agregada” de los bienes y servicios en la economía en general; mecanismo que repercute, sin duda, en contra de la producción de los mismos, redundando en una caída o disminución del Producto Interno Bruto (PIB); opuesto a las principios constitucionales de crecimiento económico, estatuidos en los artículos 25 y 26 Constitucionales.

d) La Cuarta Reforma al artículo 28 (1993).

La cuarta reforma, indicaba en su Exposición de Motivos la necesidad de reconocer la naturaleza jurídica de autoridad y su plena autonomía al BANXICO y establece el procedimiento para el nombramiento de sus funcionarios por el Presidente de la República, con la aprobación del Senado o de la Comisión Permanente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 28, 73 Y 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ENVIADA AL H. CONGRESO DE LA UNIÓN POR EL EJECUTIVO FEDERAL.

El Banco de México, nuestro banco central, se creó cumpliendo un mandato contenido en la Constitución Política de 1917. En efecto, uno de los propósitos de la Revolución fue terminar con la pluralidad de instituciones

privadas emisoras de billetes, reservando la facultad de emisión a un banco estatal, en beneficio y protección de los intereses nacionales.

Para determinar en la Carta Magna la naturaleza jurídica del banco único de emisión, se consideró si convenía crear un banco de Estado, o bien, constituir un banco controlado por éste en el que hubiese participación privada. En virtud de las dificultades para pronunciarse entonces de manera categórica frente a esa disyuntiva, se optó por establecer en la Constitución que el banco emisor debía estar controlado por el Gobierno Federal, dejando a la legislación secundaria determinar la naturaleza y el alcance de dicho control.

Después de largas polémicas, en 1925 se expidió la ley que creó el Banco de México a iniciativa del presidente de la República Plutarco Elías Calles, forjador de grandes instituciones nacionales. En su propuesta, según lo manifestaba en forma reiterada la correspondiente exposición de motivos, se hacía patente el propósito de armonizar el control ordenado por la Constitución con una conveniente autonomía del Banco de México. Al respecto, la referida exposición de motivos señalaba: "Hay efectivamente, en un banco controlado por el Gobierno, el gravísimo peligro de que el interés político pueda predominar en un momento dado sobre el interés público".

Con el fin de armonizar control con autonomía, la ley estableció un sistema conforme al cual, si bien se daba alguna participación en la institución al sector privado, el control del Gobierno Federal se lograba: dándole mayoría en el capital del banco; confiriendo al Ejecutivo Federal la facultad de nombrar a la mayor parte de los miembros del consejo de administración, y otorgando al Secretario de Hacienda y Crédito Público derecho de veto sobre determinadas resoluciones del citado órgano de Gobierno.

Por otra parte, la ley en comentario señalaba que en ningún caso podrían ser consejeros o comisarios, funcionarios y empleados públicos. Ello, según la citada exposición de motivos, para salvaguardar la necesaria independencia de la institución, evitando que su consejo de administración pudiese quedar sujeto a las órdenes o a las instrucciones del Gobierno Federal. Asimismo, para la debida protección del interés público, dicha ley establecía severas restricciones tanto para la emisión de billetes, como para el financiamiento del banco al Gobierno, cuyo monto no podía exceder del 10% del capital pagado de la institución.

En el año de 1928 se adicionó la mencionada ley para hacer explícito que el Banco de México no estaba obligado a prestar al Gobierno Federal más

servicios que los que establecía la propia ley, agregándose que las leyes locales no podían imponerle la obligación de prestarlos a los estados. Estas disposiciones reforzaron la capacidad del banco para enfrentar demandas de crédito cuya atención podría ser inconveniente para la economía nacional.

La Ley Orgánica del Banco de México de 1936, que sustituyó a la primera, reafirmó el criterio de conferir al banco central amplia autonomía e hizo más severos los requisitos para la emisión de sus billetes. También prohibió al banco, de manera total, conceder créditos al Gobierno Federal, reiterando que la institución debía ser autónoma, pues esto era necesario para que pudiera cumplir con su función de servir intereses nacionales permanentes, sin que se le utilizara como instrumento para atender necesidades políticas o financieras extraordinarias del Gobierno.

En 1938 se llevaron a cabo reformas de importancia en la ley orgánica del banco central. Las restricciones para emitir billetes y dar apoyo financiero al Gobierno se redujeron de manera significativa al considerarse excesivamente rígidas, como posiblemente le eran en lo tocante al primer aspecto. Esta nueva orientación se mantuvo en la Ley Orgánica del Banco de México que se expidió en el año de 1941. Desafortunadamente, la limitación indirecta que se estableció en este último ordenamiento para la emisión de moneda era susceptible de eludirse. La limitación consistía en que la suma de los billetes en circulación más las obligaciones a la vista y en moneda nacional de la institución, no deberían exceder de cuatro veces el valor de su reserva de oro, plata y divisas. Sin embargo, cuando ocurría la depreciación del peso se hacía nugatoria tal restricción, toda vez que dicha acción hacía posible incrementar el valor en moneda nacional de la citada reserva.

Estas disposiciones se prestaron a que en ciertas épocas se abusara del financiamiento del banco central al Gobierno Federal. Para ello no había obstáculo, toda vez que el Gobierno, controlaba al banco al estar facultado para nombrar y remover, de manera discrecional, a la mayoría de los miembros de su consejo de administración, así como al director general, a través de resoluciones del propio consejo.

Desde su fundación, el carácter de entidad mercantil del Banco de México era muy limitado. Además, en el transcurso de los años se fueron acrecentando sus funciones de autoridad. Por consiguiente, la figura de sociedad anónima resultaba cada vez menos apropiada para la institución. Tras la estatización de la banca en 1982, al quedar la casi totalidad del capital del Banco de México directa o indirectamente en poder del Gobierno Federal, se hizo más patente la conveniencia de cambiar su naturaleza jurídica,

transformándosele en organismo descentralizado del propio Gobierno.

La actual Ley Orgánica del Banco de México, vigente a partir del 1o. de enero de 1985, volvió en gran medida a los criterios iniciales. Estableció normas que procuraron evitar incrementos inconvenientes en el monto del crédito primario, fijando, asimismo, un régimen más claro para el financiamiento que el banco puede conceder al Gobierno Federal, pero sin poner a este financiamiento un límite definitivo.

En este breve repaso histórico, se manifiesta en forma constante la preocupación de moderar de alguna manera el flujo de crédito del banco central. Ello, seguramente por dos razones. Una, que por largo tiempo se ha percibido la existencia de un vínculo entre dicho flujo 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 ello, evitar su recurrencia no es nada más un objetivo económico; también es una obligación que mi Gobierno ha contraído con la sociedad.

No sólo respecto de la equidad la inflación es por demás indeseable; también lo es por cuanto se refiere al crecimiento económico. No es casual que el periodo de inflación de la década de los ochenta, uno de los más agudos de nuestra historia, haya coincidido con un prolongado estancamiento de la economía.

En efecto, como pudimos constatar en aquellos años, la inflación incrementó la volatilidad de los precios relativos, reduciendo así la eficiencia del mercado como mecanismo de asignación de recursos. Además, al generar un ambiente de incertidumbre, inhibió la inversión, en especial la de largo plazo, pues la evaluación de los costos y beneficios de los distintos proyectos se tornó sumamente difícil.

También el proceso de ahorro sufre graves daños, como se manifestó en la época de aguda inflación en nuestro país. Así, al inicio de un primer episodio inflacionario, las tasas de interés reales frecuentemente se vuelven negativas. Durante algún lapso esto no suele desalentar al ahorro, pues es difícil aprender de inmediato a distinguir entre tasas de interés reales y nominales. No obstante, con el paso del tiempo, los ahorradores se percatan de esa diferencia y dejan de demandar activos financieros, a menos que prevean obtener un rendimiento positivo y satisfactorio. Pero tal previsión resulta particularmente difícil, ya que las tasas de interés reales, como los demás precios, se vuelven muy impredecibles. En este entorno, las tasas de interés reales tienden a ser sumamente elevadas. De otra manera, el público no está dispuesto a correr el riesgo de invertir sus ahorros en instrumentos representativos de créditos.

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.

Todos estos efectos adversos de la inflación se han observado en los

países que la han padecido. También los mexicanos hemos sufrido sus consecuencias duramente comprobadas en nuestra experiencia reciente. Por ello, hemos perseverado en el cumplimiento de uno de los compromisos fundamentales de mi Gobierno: procurar la estabilización del nivel general de los precios. En esta tarea, ha sido propósito de la presente administración fortalecer el "Pacto", eficaz instrumento para romper la inercia inflacionaria. En 1992, gracias al esfuerzo de toda la población, la inflación bajó a una tasa anual que hace poco más de un lustro se alcanzaba en un sólo mes. Este año, nuestra meta, que ya está por alcanzarse, es reducir la tasa de inflación anual a un dígito, nivel no conocido por más de la mitad de la población. Recordemos que alrededor de 45 millones de mexicanos han nacido desde que comenzamos a sufrir inflaciones de dos o más dígitos.

Gracias a estos progresos en materia de estabilización, la caída de los salarios reales observada en el período de aguda inflación de los años ochenta, ha comenzado a revertirse. Así, por ejemplo, durante mi administración, los salarios en la industria manufacturera han aumentado 29% en términos reales, si bien partiendo de una base muy baja. El deterioro del salario mínimo, que percibe una proporción decreciente de los trabajadores, todavía continúa; pero a ritmo más lento, y esperamos que en un futuro no muy lejano pueda también revertirse.

Hemos logrado construir en los últimos 10 años sólidas bases que nos apoyan en el combate permanente de la inflación. En México contamos hoy con finanzas públicas sanas. En 1982 teníamos un déficit de 17% del producto interno bruto. En 1992, sin considerar los ingresos derivados de la desincorporación de bancos y empresas, las finanzas públicas mostraron superávit por primera vez en décadas, el cual fue de 0.5% del citado producto. No ha sido tarea fácil. Ha costado muchos años de esfuerzo. Pero, bien sabido es que sin un prudente manejo fiscal no puede haber estabilidad duradera. Por este motivo se volvió a programar superávit de las finanzas públicas para 1993, demostrando la continuidad de la política en la materia.

En mi cuarto informe de Gobierno señalé que ahora podemos y debemos consolidar estos avances. Las medidas deben trascender a los individuos y transformarse en instituciones. Así procuraremos a la nación protección permanente contra políticas económicas inflacionarias. Así habremos de salvaguardar a la población de nuevos episodios inflacionarios y de los sacrificios necesarios para superarlos, y garantizar crecimiento con generación de empleos.

Indudablemente, 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 del banco central. Por ello, si se ha de tener una política permanente de lucha contra las fuerzas inflacionarias, resulta clara la conveniencia de separar la función de crear dinero, de otras tareas del Estado, en las que continuamente se enfrentan reiteradas demandas para aumentar el gasto. Pero esta separación es factible hasta ahora, cuando se ha logrado el saneamiento de las finanzas públicas. Antes, tal medida no hubiese sido consecuente con la realidad.

Por todo ello me permito someter a la consideración del Constituyente Permanente la presente iniciativa de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En primer término, se propone consignar en el artículo 28 la autonomía del banco central, así como dar a la institución un claro mandato de procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, como objetivo prioritario en el ejercicio de sus funciones.

Como es natural, la administración pública persigue un amplio espectro de fines, tales como el aumento del empleo y el incremento en los ingresos de la población, particularmente de los grupos más necesitados. También actúa sobre la pobreza extrema mediante programas como "Solidaridad" y promueve el desarrollo integral mediante el gasto social y para la infraestructura. Todos ellos son objetivos deseables en extremo. Para alcanzarlos, las acciones emprendidas por mi Gobierno se han financiado sobre bases sanas, pues la consecución eficaz y sostenible de aquéllos no puede fincarse sólidamente sobre el uso de recursos inflacionarios. La utilización de éstos puede a veces dar resultados positivos, pero siempre efímeros. No sólo; cuanto más frecuentemente se recurra al financiamiento inflacionario y más cuantioso sea éste, más breves serán sus efectos positivos y más prolongadas sus negativas secuelas.

Por ello, durante mi administración, el Gobierno no ha recurrido al crédito del banco central para financiar sus programas. Por el contrario, la enorme disminución de la cartera del banco central de valores gubernamentales, ocurrida en los últimos años, es atribuible no sólo a las operaciones de esterilización monetaria de éste último, sino también a la amortización de deuda que mi Gobierno ha venido efectuando. Al respecto, es de recordar que el saldo de la deuda interna del Gobierno Federal se ha reducido como proporción del producto interno bruto de 28% en 1988 a 12% en 1992. Por otra parte, también cabe señalar que la combinación de operaciones de esterilización monetaria y de pago de deuda interna, ha hecho posible que hoy en día la suma de los billetes y monedas en circulación más las

obligaciones a la vista del banco central esté respaldada por divisas en más de ciento por ciento.

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 conducentes 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.

La definición del criterio prioritario conforme al cual el banco deba realizar sus operaciones presenta varias ventajas, además de las ya señaladas. En primer lugar, ofrece una medida clara para evaluar su desempeño: el ritmo de la inflación. En tanto que si el banco central debiera cumplir con varios objetivos de igual rango, podría justificar el insatisfactorio cumplimiento de algunos de ellos aduciendo los esfuerzos realizados para satisfacer otra finalidad. De ser aprobada la reforma constitucional propuesta, no resultaría procedente que la estadística en materia de índices de precios continuara a cargo del banco central. Su producción sería encomendada al Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, órgano desconcentrado de la administración pública federal con autonomía técnica, para realizarla con la objetividad y alta calidad que hasta ahora la han caracterizado.

En segundo término, al fijar como objetivo primordial del banco central la estabilidad de los precios, la política monetaria se torna más predecible, facilitando así las decisiones de los participantes en la economía. Si el banco persiguiera diversas finalidades podría cambiar bruscamente su actuación en función del fin que en determinado momento considerara prioritario. Como ya se señaló, un ambiente de incertidumbre no favorece al desarrollo económico.

La Iniciativa que hoy someto al Constituyente Permanente supone un paso más en la Reforma del Estado. Propone un nuevo arreglo entre las instituciones que lo componen para mejor proveer a la elevación del nivel de vida de los mexicanos y a una más justa y adecuada distribución de la riqueza. Implica una importante transferencia de atribuciones del Ejecutivo al banco central con vistas a consolidar y mantener la estabilidad de precios. Estabilidad que, conviene enfatizarlo, no se persigue como un

objetivo en sí mismo, sino como una condición necesaria, si bien, no suficiente, para lograr en forma sostenible la equidad social y el desarrollo económico.

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

No es de sorprender, entonces, que en los últimos años se hayan sumado a los bancos centrales reconocidamente autónomos los de otros países, como Chile y Nueva Zelanda; ni que el otorgamiento de autonomía a estos últimos haya venido acompañado del mandato legal de procurar la estabilidad monetaria.

Tampoco resulta extraño que, en la acción legislativa que tiene lugar hoy en día en varios países europeos para reformar los estatutos de sus bancos centrales, también haya prevalecido el criterio de darles autonomía, así como el mandato de procurar la estabilidad de los precios.

Dentro de las funciones que el Estado ejerce de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere el cuarto párrafo del artículo 28 constitucional, están las relativas a la acuñación de moneda y a la emisión de billetes, las cuales se propone reubicar.

Al efecto, en un nuevo párrafo séptimo del artículo 28 se mantendría explícitamente el carácter estratégico de dichas áreas y por tanto la exclusividad del Estado sobre las mismas; pero señalando que las funciones respectivas corresponderían al banco central, el que, a diferencia de los organismos que atienden las demás áreas estratégicas gozaría de autonomía reconocida por la propia Constitución en un anterior párrafo sexto propuesto en esta misma Iniciativa.

Cabe señalar que la acuñación de moneda se continuaría efectuando, conforme a las órdenes del banco central, por la Casa de Moneda de México, cuyo carácter de organismo descentralizado de la administración pública federal se conservaría.

La efectiva autonomía del banco central requiere de ciertos presupuestos que se propone consignar en el artículo 28 constitucional. Elemento esencial de la autonomía de un banco central es la facultad exclusiva que debe tener para determinar el monto y manejo de su propio crédito, definido en el sentido más amplio. Por ello es necesario establecer en nuestra Constitución Política que ninguna autoridad podrá ordenar al banco central conceder financiamiento, es decir, otorgar crédito por cualquier medio o adquirir

valores. De otra manera, la consecución de la estabilidad de precios, criterio rector para la actuación del banco central, se pondría en grave riesgo.

En el propio artículo 28 se establecería que el banco central, en los términos que establezcan las leyes, y con la intervención que corresponda a otras autoridades competentes en estas materias, regulará el crédito, los cambios y la prestación de servicios financieros. Esos ordenamientos asignarían a las autoridades gubernamentales y al banco central las facultades de regulación en estas materias. Además, establecerían los mecanismos que garanticen una adecuada coordinación de las políticas del banco con la política económica general del Gobierno.

La Iniciativa establece que el banco contará con las facultades de autoridad que se requieran para el ejercicio de sus funciones. Sobre el particular, conviene destacar que hoy en día la política monetaria, lo mismo en México que en los llamados países industrializados y en otras naciones, se ejecuta fundamentalmente a través de operaciones de mercado. Sin embargo, la expedición de normas es necesaria para la mejor organización de los mercados y para la superación o disminución de sus diferencias. Evidentemente, para asegurar la eficacia de tales normas, el banco autónomo debe estar en posibilidad de constatar su observancia y de sancionar su incumplimiento.

Con el establecimiento de estas facultades quedaría previsto en nuestra Constitución un concepto moderno de banco central, actualizando así la noción prevaleciente en 1917, mantenida hasta hoy en día en el texto constitucional, la cual, por cuanto a las facultades del banco central, sólo se refería al monopolio de la emisión de los billetes.

Factor determinante de la efectiva autonomía del banco central es el procedimiento para nombrar y, en su caso, remover a las personas a cuyo cargo esté su conducción. Al efecto, la Iniciativa propone que esas personas sean designadas por el Presidente de la República con la aprobación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Asimismo, como una significativa salvaguarda de la autonomía de la institución, se señala que tales personas no podrán ser removidas sino por la comisión de faltas graves.

En la Iniciativa se establece, adicionalmente, que las personas a cuyo cargo esté la conducción del banco sean designadas por los periodos escalonados que provean a su autonomía. Al respecto, es preciso considerar que la combinación de periodos relativamente largos de inicio y conclusión escalonados es indispensable para salvaguardar la autonomía de la institución; pues de estar el Ejecutivo en posibilidades de nombrar dentro de

un breve período a la totalidad o a la mayoría de las personas encargadas de la conducción del banco, se podría comprometer la autonomía de la institución.

Los periodos extensos, además de contribuir a la autonomía del banco central, permitirían que, al adoptar sus decisiones, las citadas personas tuvieran en cuenta los efectos que tales decisiones surtirían en el mediano y largo plazos y no sólo en la coyuntura inmediata.

Esta Iniciativa propone, asimismo, diversas modificaciones a la fracción X del artículo 73 constitucional. Los servicios que prestan tanto las instituciones de crédito, como los intermediarios financieros no bancarios, hoy son denominados de manera general servicios financieros. Por tal razón, se propone sustituir la expresión servicios de banca y crédito por servicios financieros.

Por otra parte, al quedar previstas las características y atribuciones del banco central en los párrafos que se adicionarían al artículo 28 constitucional, correspondería al Congreso expedir la Ley del banco central reglamentaria de este precepto. Por tal razón, se propone suprimir la mención en la citada fracción X de "establecer el Banco de Emisión Único".

La reforma al artículo 123 apartado B, fracción XIII-bis, tiene el propósito de establecer que las relaciones laborales entre el banco y sus trabajadores continúen regidas por lo dispuesto en tal precepto. Este señalamiento es necesario ya que, de no hacerse, el banco central, al no ser ya una entidad de la Administración Pública Federal, no estaría en el supuesto a que se refiere el texto vigente de la citada fracción.

En consecuencia, la reforma al artículo 28 Constitucional, en la parte conducente al BANXICO, quedó con la siguiente redacción:

Artículo 28. ...

(...)

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.

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 proveer a su observancia. 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 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 aquéllos 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.

Si bien se señala que el Banco Central procurará la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, y que con ello se fortalecerá la rectoría del desarrollo nacional, que corresponde al Estado, fundado en el artículo 25 Constitucional; no se indica como el BANXICO fortalecerá la rectoría del Estado, en la parte del fomento del crecimiento económico y el empleo; como sí sucede con otros Bancos Centrales.

I. 4 La Ley del Banco de México.

El Congreso aprobó la Ley del Banco de México el 23 de diciembre de 1993; la que otorga la autonomía constitucional del BANXICO y establece como objetivo prioritario la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda; de igual manera, indica las funciones a desempeñar por el Banco Central. La Exposición de Motivos de la Iniciativa de la Ley del Banco de México, nos señala los objetivos de este Órgano Constitucional Autónomo.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA INICIATIVA DE LEY ENVIADA AL H. CONGRESO DE LA UNIÓN POR EL EJECUTIVO FEDERAL.

En los últimos años, los mexicanos hemos venido realizando grandes esfuerzos en la lucha contra la inflación. Gracias a ello, a partir del pasado mes de junio la tasa de inflación anual ha sido inferior a diez por ciento, y se pronostica su reducción a menos del ocho por ciento para diciembre próximo. Además, en el contexto de la última renovación del Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo, se está haciendo todo lo posible para que la tasa de inflación en 1994 decline al cinco por ciento.

En este empeño hemos tenido claros nuestros propósitos. La estabilidad

de precios no se ha perseguido como un fin en si mismo, sino como una condición necesaria, aunque no suficiente, para lograr en forma sostenible la equidad social y el desarrollo económico. Así lo expliqué ampliamente en la exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional en la que, como una salvaguarda contra el resurgimiento de la inflación, propuse dotar de autonomía al banco central. Tras de un cuidadoso análisis en el Constituyente Permanente, dicha propuesta fue aprobada, reformándose los artículos 28, 73 y 123 de nuestra Carta Magna.

La presente iniciativa contiene mi propuesta de Ley reglamentaria del artículo 28 Constitucional, para regular al banco central en congruencia con las nuevas disposiciones constitucionales. En ella quedan plasmadas las finalidades del Banco de México y las facultades de que dispondría para su consecución, así como los preceptos que permitirían poner en práctica los elementos esenciales de la autonomía del banco central consignados ya en el Código Político.

Hoy en día, la finalidad primordial, más no única, de todo banco central es proveer a la economía del país de moneda de curso legal. Así lo prevé la Ley que se propone, la cual reitera, en congruencia con la norma constitucional, que en la consecución de dicha finalidad el Banco de México deberá ante todo procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la citada moneda. En el proyecto de Ley se proponen dos finalidades adicionales relacionadas con dicho objetivo, que son promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos.

En lo tocante a las funciones que el Banco Central ejerce en las áreas estratégicas de emisión de billetes y acuñación de moneda, se mantiene en lo sustancial el régimen de la Ley vigente. Sin embargo, existe una adición respecto de la obligación de canje de signos monetarios. Se dispone que, al cumplir la citada obligación con las instituciones de crédito, el Banco les podrá entregar billetes y monedas metálicas de las denominaciones cuya mayor circulación considere conveniente para facilitar los pagos. Sobre el particular, es de señalarse que al solicitar retiros de billetes y monedas del Banco de México, las instituciones no siempre reflejan la demanda del público por las distintas denominaciones.

Atributo esencial de un banco central autónomo es la facultad exclusiva que debe tener para determinar el monto y manejo de su propio crédito. Esta facultad del Banco de México quedó consignada en el artículo 28 de nuestra Constitución Política, al señalar que ninguna autoridad podrá ordenar al Banco conceder financiamiento.

En el capítulo relativo a las operaciones de la institución se propone delimitar claramente los posibles sujetos de crédito del Banco de México y los términos en que éste podría otorgar financiamiento. Al respecto y en concordancia con la práctica generalizada de los bancos centrales en la actualidad, se prevé que la institución sólo otorgue crédito al Gobierno Federal, a las instituciones bancarias del país, a otros bancos centrales y autoridades financieras del exterior, a organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos centrales, así como a los fondos de protección al ahorro y de apoyo al mercado de valores.

Respecto del crédito al Gobierno Federal, se propone que éste sólo pueda otorgarse por monto limitado mediante el ejercicio de la cuenta corriente que el Banco le lleve. De esta manera, dicho Gobierno dispondrá de un medio para compensar, en forma expedita, desequilibrios transitorios entre ingresos y egresos presupuestales. Pero, a fin de evitar que el referido financiamiento pueda traducirse en expansión monetaria excesiva, se propone también que, si el saldo deudor de esa cuenta rebasa el límite fijado, el Banco coloque valores a cargo y por cuenta de aquél. Como podrá observarse, esta fórmula facilita el manejo de la Tesorería del Gobierno Federal, pero impide que el crédito del Banco Central se constituya en instrumento para financiar de manera inflacionaria los déficit de las finanzas públicas.

Por otra parte, el proyecto mantiene el régimen previsto en la Ley vigente, conforme al cual el Banco tiene prohibido adquirir directamente del Gobierno Federal valores a cargo de éste. Se exceptúan los casos en que tales adquisiciones no conducen a expansión monetaria y sí facilitan la operación del Banco en el mercado de dinero.

Adicionalmente, el proyecto contiene una serie de disposiciones que buscan evitar que se presenten situaciones en las que el Banco pudiere verse con frecuencia en el caso de tener que colocar valores a cargo y por cuenta del Gobierno Federal. Así, se establece que con cargo a la cuenta de la Tesorería de la Federación no podrán librarse cheques u otros documentos a favor de terceros, instrumentos de pago que, por cierto, tienden a ser reemplazados por las transferencias electrónicas de fondos, las cuales ofrecen señaladas ventajas por su rapidez y seguridad. Con el objeto de facilitar la transición en tanto se elimina por completo el uso de los referidos documentos por el Gobierno Federal, se propone que puedan continuar librándose durante un plazo de tres años contado a partir de la entrada en vigor de la Ley.

Por lo que hace a los financiamientos que el Banco conceda a las

instituciones de crédito, sea mediante el otorgamiento de crédito o a través de la adquisición de valores, éstos sólo podrían tener propósitos de regulación monetaria. De esta manera, se protege al Banco contra presiones de solicitantes de crédito, las cuales eventualmente pudieren llevarlo a expandir excesivamente la base monetaria, es decir, la suma de los billetes y monedas en circulación más las obligaciones a la vista del Banco a favor de las instituciones de crédito.

Se establece que los citados financiamientos y, en general, las operaciones que el Banco de México realice, se efectúen en términos congruentes con las condiciones del mercado y conforme a disposiciones de carácter general. Con ello se provee a la imparcialidad de la institución y a la eliminación de subsidios.

Los financiamientos del Banco a las instituciones de crédito, en su función de acreditante de última instancia o para evitar trastornos en el sistema de pagos se ajustarían también a las condiciones de mercado, pero no tendrían que efectuarse conforme a las referidas disposiciones generales. Ello dado el carácter de urgencia o específico de los financiamientos de que se trata.

El proyecto mantiene básicamente sin modificaciones las normas en vigor relativas a la integración y cómputo de la reserva de activos internacionales del Banco de México, si bien reordenándolas y haciéndolas más claras y precisas.

La política cambiaria es uno de los factores determinantes de la evolución del nivel general de los precios. Por esta razón, para poder cumplir con el mandato de procurar la estabilidad monetaria, el Banco debe participar en la formulación y ejecución de dicha política. Por otra parte, dada la estrecha relación entre la política cambiaria y otros aspectos de la política económica a cargo de los gobiernos, en el panorama internacional se observa que éstos últimos son los que, generalmente, tienen la facultad de fijar el marco dentro del cual la banca central interviene en el mercado de divisas para regular los cambios.

Por tanto, advierto que en esta área debe haber una muy cercana colaboración entre el Instituto Central y el Gobierno Federal, la cual se propone lograr con el proyecto de Ley que se presenta.

Sobre este particular, se señala que el Banco deberá actuar en materia cambiaria de acuerdo con las directrices que determine una Comisión de Cambios integrada por altos funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por miembros de la Junta de Gobierno del Banco Central, esquema sustancialmente similar al vigente hoy en día.

Es conveniente hacer notar que las resoluciones de la citada Comisión

requerirían contar con el voto favorable de por lo menos uno de los representantes de la citada Secretaría. Por tal motivo, se puede afirmar que en última instancia las decisiones fundamentales de política cambiaria corresponderían al Gobierno Federal.

Ahora bien, con objeto de que las resoluciones que se adopten en materia cambiaria no impidan al Banco Central cumplir con su objetivo prioritario, la institución podría compensar el aumento en la base monetaria, resultante de las adquisiciones de divisas que efectuara en cumplimiento de las directrices de la Comisión de Cambios, mediante la colocación y, en su caso, emisión de valores a cargo del Gobierno Federal. Se establece, asimismo, un mecanismo para revertir el efecto de estas operaciones en caso de que el Banco enajene posteriormente las citadas divisas.

El artículo 28 de nuestra Constitución Política prevé que 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 proveer a su observancia.

La Ley Orgánica vigente comprende sólo parcialmente las disposiciones relativas a las facultades que corresponden al Banco Central para regular los cambios y la intermediación y los servicios financieros. Ello en razón de que numerosas normas se encuentran previstas en las diversas leyes que rigen al sistema financiero, habiéndose incorporado a éstas después de la expedición de la primera. La iniciativa propone recoger en la nueva Ley las disposiciones hoy dispersas, conformando un catálogo completo de las facultades normativas de la institución a fin de facilitar su conocimiento y observancia. Salvo por las precisiones que se comentan más adelante, las facultades que se proponen para el Banco de México son básicamente las mismas que hoy en día tiene la Institución.

Con el fin de procurar una adecuada coordinación del Banco con otras autoridades financieras, se facultaría a los representantes de la institución en las juntas de Gobierno de las comisiones supervisoras, para suspender, por un plazo no mayor de cinco días hábiles, la ejecución de las resoluciones de dichas comisiones que afecten la política monetaria. En el plazo mencionado el Banco presentaría sus puntos de vista a la junta de Gobierno respectiva, para que ésta resuelva en definitiva. Con ello se acotaría, tanto en sus propósitos como en el procedimiento para su ejercicio, la facultad que actualmente tiene el Banco de aprobar las resoluciones de las citadas autoridades que afecten sus funciones.

Con este mismo propósito, se establece un precepto conforme al cual las resoluciones de las autoridades competentes sobre la adquisición de valores a cargo del Gobierno Federal o del Banco de México, por sociedades de inversión, deberán someterse a la aprobación del Banco Central antes de proceder a su ejecución.

Para facilitar la consecución de la finalidad del Banco, de promover el buen funcionamiento del sistema de pagos, se amplía el alcance de la facultad del Instituto Central, hoy confinada al ámbito de las cámaras de compensación, para que pueda regular, en general, el servicio de transferencias de fondos a través de instituciones de crédito y de otras empresas que lo presten de manera profesional.

En beneficio de la seguridad jurídica se propone que en la Ley se señale claramente que las disposiciones del Banco sólo puedan tener por motivo la regulación monetaria o cambiaria, el sano desarrollo del sistema financiero, el buen funcionamiento del sistema de pagos, o bien, la protección de los intereses del público.

Importa destacar que, en el ejercicio de las atribuciones de autoridad que la Constitución confiere al Banco, éste tendría la facultad de imponer multas a los intermediarios que infringieran sus disposiciones. Además, las comisiones supervisoras del sistema financiero, a solicitud del Banco de México, realizarían visitas a los intermediarios con el objeto de revisar, verificar y evaluar, la información que éstos le presenten. En tales visitas podría participar personal del Banco.

Uno de los pilares fundamentales de la autonomía de la Institución lo constituyen las disposiciones tendientes a procurar la independencia de criterio de las personas encargadas de su conducción.

Conforme a la propuesta de Ley que se somete a la consideración de esa Soberanía, el ejercicio de las funciones y la administración del Banco estarían encomendados, en el ámbito de sus respectivas competencias, a una Junta de Gobierno y a un Gobernador.

La Junta se integraría por cinco miembros designados de acuerdo con el procedimiento señalado en la Constitución, de entre los cuales el Ejecutivo Federal nombraría al Gobernador del Banco, quien presidiría la Junta de Gobierno. Los demás integrantes se denominarían Subgobernadores.

El número de miembros de la Junta de Gobierno se considera adecuado porque uno menor no daría suficientes puntos de vista para el análisis de materias tan complejas como las encomendadas al Banco Central, en tanto que uno mayor dificultaría la toma de decisiones. Por otra parte, cabe señalar que las denominaciones de Gobernador y Subgobernador son

propias de la tradición de los bancos centrales.

En el proyecto de Ley se establece una serie de requisitos para ser designado miembro de la Junta de Gobierno, que tienen como propósito lograr un elevado nivel técnico y profesional de sus integrantes. Tales personas 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 ejerzan funciones de autoridad en materia financiera.

Para la designación de dos de los cinco miembros no sería necesario cumplir con los requisitos mencionados en el párrafo anterior, siempre y cuando se tratara de profesionales distinguidos en materia económica, financiera o jurídica. Con ello se permitiría la participación de personas que, como algunos académicos distinguidos, podrían aportar un considerable caudal de valiosos conocimientos, aun sin experiencia ejecutiva. De cualquier manera, ninguno de estos dos integrantes tendría posibilidad de ocupar el puesto de Gobernador antes de haber cumplido tres años en su cargo. Así, adquirirían experiencia en las tareas cotidianas del Banco Central, antes de poder asumir el referido puesto.

En cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 28 de nuestro Código Político y en vista de las consideraciones que hice en la iniciativa de reforma constitucional relativa al Banco de México, respecto de los periodos durante los cuales desempeñarán sus cargos las personas encargadas de conducir a la institución, propongo que éstos sean de seis y ocho años para el gobernador y los subgobernadores, respectivamente, y que estén escalonados conforme se señala enseguida.

El período del gobernador comenzaría al inicio del cuarto año calendario de cada administración presidencial, en la cual podrían ser sustituidos tres subgobernadores, al inicio del primero, tercero y quinto año calendario de aquella. Por otra parte, se establece un régimen especial para la cobertura de vacantes, con objeto de que en ningún caso se interrumpa la secuencia de los periodos referidos.

El artículo 28 de nuestra Constitución señala que las personas encargadas de la conducción del Banco Central sólo podrán ser removidas por causa grave. En el proyecto se consideran causas de remoción de un miembro de la Junta de Gobierno la incapacidad mental, así como la física que impida el correcto ejercicio de sus funciones durante un período de más de seis meses, el incumplimiento de sus obligaciones, así como el dejar de reunir alguno de los requisitos que se exigen para ser designado miembro de dicha Junta.

Dado que la inamovilidad en el cargo es una de las mayores salvaguardas

de la independencia de criterio de los miembros de la Junta de Gobierno, se establece un procedimiento estricto para la remoción de éstos. En dicho procedimiento participaría el Presidente de la República y la propia Junta de Gobierno, correspondiendo al Senado resolver en caso de diferencia de opinión.

En vista de la complejidad de los fenómenos monetarios y de la importancia de tomar medidas acertadas en la materia, es conveniente que las acciones sustantivas del Banco queden a decisión de la Junta de Gobierno. Procede también que las resoluciones de mayor importancia en materia administrativa correspondan a dicho órgano.

En atención a lo anterior, las principales facultades del referido órgano serían resolver sobre el otorgamiento de crédito al Gobierno Federal, así como determinar las políticas y criterios conforme a los cuales el Banco realice sus operaciones, pudiendo incluso señalar las características que éstas deban tener.

Asimismo, correspondería a la citada junta dictar las políticas a las que deba ajustarse la institución en el ejercicio de las facultades normativas que competen al Banco Central, con excepción de las relativas a la materia cambiaria que serían asignadas a la Comisión de Cambios.

A fin de propiciar el indispensable diálogo institucional entre el Gobierno y el Banco de México, el secretario y el subsecretario de Hacienda y Crédito Público serían invitados a todas las sesiones de la Junta de Gobierno, a la vez que podrían convocar a tales reuniones y proponer asuntos a ser tratados en ellas.

El Gobernador tendría a su cargo la administración, la representación legal y el ejercicio de las funciones del Banco, sin perjuicio de las atribuciones de la Junta de Gobierno. También le competiría ejecutar los acuerdos de ésta y de la Comisión de Cambios.

En lo que toca a la fijación de las remuneraciones de los miembros de la Junta de Gobierno, es necesario conciliar dos objetivos. Por una parte, conviene evitar que la determinación de dichas remuneraciones sea eventualmente usada como medio de presión sobre la conducción de la política monetaria. Por la otra, dicha determinación no puede dejarse en manos de los encargados de gobernar el Banco, dado el conflicto de intereses consiguiente.

Buscando un adecuado equilibrio en esta materia, en la iniciativa se propone que las aludidas remuneraciones sean fijadas por un comité. Este sería integrado por el Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y por dos personas de reconocida experiencia en el mercado laboral bancario que

designe el Secretario de Hacienda y Crédito Público.

Se prevé que el Banco informe en enero de cada año al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre el presupuesto de gasto corriente e inversión física de la Institución, el cual deberá ser elaborado en concordancia con la evolución del Presupuesto de Egresos de la Federación y en función de las remuneraciones de los miembros de la Junta de Gobierno determinadas conforme al régimen señalado, y de las limitaciones que, para las remuneraciones del personal, resultan por consecuencia.

Se propone también que el Secretario de Hacienda y Crédito Público designe y contrate al auditor externo de la Institución, a cuyo fin solicitaría a un colegio o instituto de contadores ampliamente representativo de la profesión presentar una terna de firmas de reconocido prestigio.

Para proveer a una adecuada transparencia en lo tocante a la administración del Banco de México, el auditor estaría obligado a enviar al Congreso de la Unión copia de los dictámenes de su auditoría, incluso la que habrá de hacer sobre el ejercicio del presupuesto.

En el capítulo de las disposiciones generales se contienen algunos preceptos que corresponden a las normas vigentes, los cuales se acotan para efectos de precisión. Por otra parte, se adicionan ciertas disposiciones cuyo objetivo es conciliar la autonomía del Banco Central con la conveniencia de que rinda cuentas sobre su gestión.

Al efecto, la fórmula que se considera más apropiada, y que es utilizada en una gran variedad de países es la presentación por el banco central, a un órgano parlamentario, de informes sobre sus políticas y actividades.

En tal virtud, se propone que el Banco envíe anualmente al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión y, en los recesos de este último a su Comisión Permanente, dos informes distintos sobre sus funciones sustantivas. En enero, un documento en el que se exponga la política monetaria a seguir por la institución en el ejercicio respectivo y en abril un informe sobre la ejecución de la política monetaria durante el ejercicio inmediato anterior y, en general, sobre las actividades del Banco en dicho ejercicio, en el contexto de la situación económica nacional e internacional. Por otra parte, cualquiera de las Cámaras del Congreso Federal podría citar al gobernador para que rinda informes sobre las políticas y actividades de la institución.

Por lo que hace a la responsabilidad de los miembros de la Junta de Gobierno y del personal del Banco, les sería aplicable la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Sin embargo, de manera congruente con la autonomía que la Constitución Política otorga al Banco

en su administración, se prevé que la aplicación de dicha Ley y el proveer a su observancia competirían a un órgano interno de la institución, sin perjuicio de que las personas encargadas de la conducción del Banco puedan ser sujetos de juicio político según lo establece la Constitución.

En el proyecto se establece que contra las resoluciones mediante las cuales el Banco imponga multas a los intermediarios financieros, procederá el recurso de reconsideración ante la propia institución, previéndose al efecto un procedimiento expedito.

La iniciativa propone que la Ley entre en vigor el 1o. de abril de 1994, a fin de contar con un plazo razonable para que se lleve a cabo la designación de los primeros miembros de la Junta de Gobierno. Por esta razón, las disposiciones relativas a la citada designación entrarían en vigor el día siguiente al de la publicación de la Ley.

Por último, la propuesta contiene disposiciones para facilitar la transición del régimen actual al previsto en esta iniciativa.

En virtud de lo anterior, y con base en lo dispuesto en la fracción I del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter a la consideración del honorable Congreso de la Unión, la presente iniciativa de LEY DEL BANCO DE MÉXICO

I. 5. Análisis de la Ley del Banco de México.

En los primeros tres artículos se determina: la naturaleza jurídica del BANXICO (Art.1º); el objetivo prioritario (Art. 2º) y sus funciones (Art. 3º).

ARTICULO 1o.- El banco central será persona de derecho público con carácter autónomo y se denominará Banco de México. En el ejercicio de sus funciones y en su administración se regirá por las disposiciones de esta Ley, reglamentaria de los párrafos sexto y séptimo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ARTICULO 2o.- El Banco de México tendrá por finalidad proveer a la economía del país de moneda nacional. En la consecución de esta finalidad tendrá como objetivo prioritario procurar la estabilidad del poder adquisitivo de dicha moneda. Serán también finalidades del Banco promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos.

ARTICULO 3o.- El Banco desempeñará las funciones siguientes:

I. Regular la emisión y circulación de la moneda, los cambios, la intermediación y los servicios financieros, así como los sistemas de pagos;

II. Operar con las instituciones de crédito como banco de reserva y acreditante de última instancia;

III. Prestar servicios de tesorería al Gobierno Federal y actuar como agente financiero del mismo;

IV. Fungir como asesor del Gobierno Federal en materia económica y, particularmente, financiera;

V. Participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos centrales, y

VI. Operar con los organismos a que se refiere la fracción V anterior, con bancos centrales y con otras personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera.

Los artículos 4º al 6º se refieren a la emisión y circulación monetaria, como facultad exclusiva del BANXICO, señalando las características de los billetes emitidos y las monedas acuñadas.

ARTICULO 4o.- *Corresponderá privativamente al Banco de México emitir billetes y ordenar la acuñación de moneda metálica, así como poner ambos signos en circulación a través de las operaciones que esta Ley le autoriza realizar.*

ARTICULO 5o.- *Los billetes que emita el Banco de México deberán contener: la denominación con número y letra; la serie y número; la fecha del acuerdo de emisión; las firmas en facsímile de un miembro de la Junta de Gobierno y del Cajero Principal; la leyenda "Banco de México", y las demás características que señale el propio Banco.*

El Banco podrá fabricar sus billetes o encargar la fabricación de éstos a terceros.

ARTICULO 6o.- *El Banco, directamente o a través de sus corresponsales, deberá cambiar a la vista los billetes y las monedas metálicas que ponga en circulación, por otros de la misma o de distinta denominación, sin limitación alguna y a voluntad del tenedor.*

Si el Banco o sus corresponsales no dispusieren de billetes o monedas metálicas de las denominaciones solicitadas, la obligación de canje podrá cumplirse entregando billetes o monedas metálicas de las denominaciones de que dispongan, más próximas a las demandadas.

Se exceptúan de lo dispuesto en este artículo las monedas metálicas a que se refiere la fracción II del artículo 62.

En el cumplimiento de su obligación de canje con las instituciones de crédito, el Banco podrá entregarles billetes y monedas metálicas de las denominaciones cuya mayor circulación considere conveniente para facilitar los pagos.

El BANXICO tendrá la responsabilidad ineludible de velar por la estabilidad de la moneda; que significa evitar que el valor de la moneda se

deprecie por efectos de la inflación. Es tarea del Banco Central procurar que la inflación sea baja y estable. A fin de cumplir con las funciones antes señaladas, la Ley del Banco de México le otorgan facultades operativas en los artículos 7º y 8º:

ARTICULO 7o.- *El Banco de México podrá llevar a cabo los actos siguientes:*

I. *Operar con valores;*

II.- *Otorgar crédito al Gobierno Federal, a las instituciones de crédito, así como al organismo descentralizado denominado Instituto para la Protección al Ahorro Bancario;*

III. *Otorgar crédito a las personas a que se refiere la fracción VI del artículo 3o.*

IV. *Constituir depósitos en instituciones de crédito o depositarias de valores, del país o del extranjero;*

V. *Adquirir valores emitidos por organismos financieros internacionales o personas morales domiciliadas en el exterior, de los previstos en la fracción II del artículo 20;*

VI. *Emitir bonos de regulación monetaria;*

VII. *Recibir depósitos bancarios de dinero del Gobierno Federal, de entidades financieras del país y del exterior, de fideicomisos públicos de fomento económico y de los referidos en la fracción XI siguiente, de instituciones para el depósito de valores, así como de entidades de la administración pública federal cuando las leyes así lo dispongan;*

VIII. *Recibir depósitos bancarios de dinero de las personas a que se refiere la fracción VI del artículo 3o.;*

IX. *Obtener créditos de las personas a que se refiere la fracción VI del artículo 3o. y de entidades financieras del exterior, exclusivamente con propósitos de regulación cambiaria;*

X. *Efectuar operaciones con divisas, oro y plata, incluyendo reportos;*

XI. *Actuar como fiduciario cuando por ley se le asigne esa encomienda, o bien tratándose de fideicomisos cuyos fines coadyuven al desempeño de sus funciones o de los que el propio Banco constituya para cumplir obligaciones laborales a su cargo, y*

XII. *Recibir depósitos de títulos o valores, en custodia o en administración, de las personas señaladas en las fracciones VII y VIII anteriores. También podrá recibir depósitos de otros efectos del Gobierno Federal.*

El Banco no podrá realizar sino los actos expresamente previstos en las disposiciones de esta Ley o los conexos a ellos.

ARTICULO 8o.- *Las operaciones a que se refiere el artículo 7o. deberán contratarse en términos que guarden congruencia con las condiciones de mercado al tiempo de su celebración, exceptuando aquéllas que por su naturaleza no tengan cotización en el mercado.*

Además, las operaciones con valores que realice el Banco Central, salvo las señaladas en las fracciones IV, V y XII del artículo 7o. y en la fracción I del artículo 9o., se harán exclusivamente mediante subasta, cuyo objeto sean títulos a cargo del Gobierno Federal, de instituciones de crédito o del propio Banco.

En cuanto al otorgamiento de créditos, el artículo 9º de la Ley del Banco de México estatuye la prohibición de conceder financiamiento al Gobierno Federal, en congruencia con el sexto párrafo del artículo 28 Constitucional; empero, señala algunas excepciones en los artículos 9º al 11.

ARTICULO 9o.- *El Banco de México no deberá prestar valores al Gobierno Federal ni adquirirlos de éste, excepto cuando se trate de adquisiciones de valores a cargo del propio Gobierno y se cumpla una de las dos condiciones siguientes:*

I. Las adquisiciones queden correspondidas con depósitos en efectivo no retirables antes del vencimiento, que dicho Gobierno constituya en el Banco con el producto de la colocación de los valores referidos, cuyos montos, plazos y rendimientos sean iguales a los de los valores objeto de la operación respectiva; o bien,

II. Las adquisiciones correspondan a posturas presentadas por el Banco en las subastas primarias de dichos valores. Estas adquisiciones en ningún caso deberán ser por monto mayor al de los títulos a cargo del propio Gobierno propiedad del Banco que venzan el día de colocación de los valores objeto de la subasta.

ARTICULO 10.- *La función de agente del Gobierno Federal para la emisión, colocación, compra y venta, de valores representativos de la deuda interna del citado Gobierno y, en general, para el servicio de dicha deuda, será privativa del Banco Central.*

ARTICULO 11.- *El Banco de México sólo podrá dar crédito al Gobierno Federal mediante el ejercicio de la cuenta corriente que lleve a la Tesorería de la Federación y con sujeción a lo que se dispone en el artículo 12. Para efectos de la presente Ley, no se consideran crédito al Gobierno Federal los valores a cargo de éste propiedad del Banco Central.*

El procedimiento para el manejo de la deuda del Gobierno Federal, por parte del BANXICO, se encuentra establecido en el artículo 12 de la Ley respectiva.

ARTICULO 12.- *El Banco llevará una cuenta corriente a la Tesorería de la Federación que se ajustará a lo que convengan las partes, pero en todo caso a lo siguiente:*

I. Sólo podrán hacerse cargos o abonos a esta cuenta mediante instrucción directa del Tesorero de la Federación al Banco, que este último reciba con una antelación de por lo menos un día hábil bancario a la fecha en que deba efectuarse el respectivo cargo o abono;

II. El Banco de México podrá, sin autorización del Tesorero de la Federación, cargar la cuenta para atender el servicio de la deuda interna del Gobierno Federal;

III. Con cargo a esta cuenta no podrán librarse cheques u otros documentos a favor de terceros, y

IV. El saldo que, en su caso, obre a cargo del Gobierno Federal no deberá exceder de un límite equivalente al 1.5 por ciento de las erogaciones del propio Gobierno previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio de que se trate, sin considerar las señaladas para la amortización de la deuda de dicho Gobierno; salvo que, por circunstancias extraordinarias, aumenten considerablemente las diferencias temporales entre los ingresos y los gastos públicos.

En el evento de que el saldo deudor de la cuenta exceda del límite referido, el Banco deberá proceder a la colocación de valores a cargo del Gobierno Federal, por cuenta de éste y por el importe del excedente. De ser necesario o conveniente, el Banco, también por cuenta del Gobierno Federal, emitirá valores a cargo de éste para realizar la colocación respectiva. Al determinar las características de la colocación y, en su caso, emisión, el Banco procurará las mejores condiciones para el Gobierno dentro de lo que el mercado permita.

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. Excepcionalmente, la Junta de Gobierno del Banco podrá ampliar este plazo una o más veces por un plazo conjunto no mayor de tres meses, si ello resulta conveniente para evitar trastornos en el mercado financiero.

El Banco de México, con fundamento en el artículo 13 de la Ley, será el conducto para efectuar las aportaciones a los organismos financieros internacionales con cargo al Gobierno Federal, excepto el pago de las cuotas al Fondo Monetario Internacional (FMI) que serán con sus propios recursos.

ARTICULO 13.- *Cuando las leyes establezcan que el Banco de México deba*

efectuar aportaciones a organismos financieros internacionales, el Gobierno Federal, salvo por lo que enseguida se señala, proveerá oportunamente al propio Banco de los recursos respectivos. El pago de las cuotas al Fondo Monetario Internacional, se efectuará con recursos del Banco de México.

Las operaciones financieras que BANXICO realice con particulares, a través del otorgamiento de créditos o adquisición de valores, tendrán por objeto la regulación monetaria, con base en el artículo 14 de la Ley del Banco de México.

ARTICULO 14.- *Las operaciones que el Banco de México realice con las instituciones de crédito se efectuarán mediante subasta o de conformidad con disposiciones de carácter general que expida el propio Banco.*

Los financiamientos que el Banco Central conceda a las instituciones de crédito, sea mediante el otorgamiento de crédito o a través de la adquisición de valores, sólo podrán tener por finalidad la regulación monetaria. El mecanismo de subasta para las operaciones con valores que realice el Banco Central, no será aplicable a los financiamientos que éste otorgue a las instituciones de crédito; sin embargo, deberán estar garantizadas por los depósitos de dinero y de valores que dichas instituciones tengan en BANXICO, facultándolo para realizar cargos a los mismos, a partir de sus vencimientos.

ARTICULO 15.- *Lo previsto en los artículos 8o., segundo párrafo y 14, no será aplicable a los financiamientos que el Banco Central conceda a las instituciones de crédito para evitar trastornos en los sistemas de pagos, ni a las operaciones que el Banco realice como acreditante de última instancia.*

ARTICULO 16.- *Los financiamientos que el Banco de México conceda a las instituciones de crédito, estarán garantizados por los depósitos de dinero y de valores que dichas instituciones tengan en el propio Banco. Al vencer los mencionados financiamientos, el Banco estará facultado para cargar su importe a las cuentas en que se registren dichos depósitos de dinero.*

Para efectos del cumplimiento de su objetivo prioritario de regulación monetaria, el Banco Central podrá emitir los bonos respectivos.

ARTICULO 17.- *Los bonos de regulación monetaria que emita el Banco de México, serán títulos de crédito nominativos o al portador y tendrán las demás características que el Banco fije, debiendo mantenerse depositados en administración en el propio Banco, cuando éste así lo determine.*

La Ley se compone por 68 artículos divididos en siete Capítulos, habiendo hecho referencia sólo a los que el autor consideró más sobresalientes en cuanto a las facultades y operación del BANXICO, considerando importante hacer referencia a ciertas disposiciones generales insertas en los artículos

51 al 56 de la Ley objetiva, referidos a la obligación de rendir informes al Congreso de la Unión; así como de la constitución de reservas.

ARTICULO 51.- *El Banco enviará al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión y, en los recesos de este último, a su Comisión Permanente, lo siguiente:*

I. En enero de cada año, una exposición sobre la política monetaria a seguir por la Institución en el ejercicio respectivo, así como un informe sobre el presupuesto de gasto corriente e inversión física de la Institución, correspondiente a dicho ejercicio;

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

III. 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 del Banco en el conjunto de dicho ejercicio, en el contexto de la situación económica nacional e internacional.

Adicionalmente, el Banco enviará un informe trimestral al Congreso de la Unión, sobre la inflación, la evolución económica y el comportamiento de los indicadores económicos del país.

ARTICULO 52.- *Cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión podrá citar al Gobernador del Banco para que rinda informes sobre las políticas y actividades de la Institución.*

ARTICULO 53.- *El Banco de México deberá, siempre que sea posible, preservar el valor real de la suma de su capital más sus reservas e incrementar dicho valor conforme aumente el producto interno bruto en términos reales. El Banco de México sólo podrá constituir reservas en adición a lo que dispone este artículo, cuando resulten de la revaluación de activos o así lo acuerde con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.*

ARTICULO 54.- *El ejercicio financiero del Banco se iniciará el primero de enero y terminará el treinta y uno de diciembre de cada año, la Institución estará obligada a publicar el balance general de fin de ejercicio, así como un estado de cuentas consolidado al día último de cada mes.*

ARTICULO 55.- *El Banco será Institución sin propósito de lucro y deberá entregar al Gobierno Federal el importe íntegro de su remanente de operación una vez constituidas las reservas previstas en esta Ley, siempre que ello no implique la reducción de reservas provenientes de la revaluación de activos. Dicha entrega se efectuará a más tardar en el mes de abril del ejercicio inmediato siguiente al que corresponda el remanente.*

ARTICULO 56.- *Los billetes y las monedas metálicas que el Banco de México ponga en circulación deberán quedar registrados como pasivos en el balance de la Institución a su valor nominal. En tanto dichas piezas no sean puestas en circulación figurarán en el activo del Banco a su costo de fabricación o a su valor de adquisición, según corresponda, debiendo ajustarse los importes respectivos conforme evolucione el costo de reponer las piezas referidas. Al ser puestas en circulación por primera vez se darán de baja en el activo con cargo a resultados. El Banco registrará en su activo con abono a resultados, el importe obtenible de la enajenación del metal de las monedas que retire de la circulación.*

Las monedas señaladas en el inciso c) del artículo 2o. de la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos que no estén destinadas a fungir como medios generales de pago, y las del artículo 2o. bis de dicha Ley, serán contabilizadas en los términos que acuerde la Junta de Gobierno.

Los partidarios de la autonomía del BANXICO, argumentan que ha evitado el uso excesivo del crédito por parte del instituto emisor, disminuyendo las presiones inflacionarias que el mismo ocasiona; además implica que ninguna autoridad pueda exigirle el otorgamiento de créditos. Su objeto primordial consiste, en la conservación del poder adquisitivo de la moneda nacional; es decir, que los precios de los bienes y servicios, en el mercado, se mantengan estables a lo largo del tiempo. La autonomía se sustenta en tres pilares fundamentales: El primero, de naturaleza legal; se fundamenta en el mandato constitucional, que establece que la misión prioritaria de la institución es la procuración del mantenimiento del poder adquisitivo de la moneda nacional. Este objetivo se retomó en la Ley del Banco de México promulgada a finales de 1993. El segundo, reside en la integración de la Junta de Gobierno y las normas que sujetan su funcionamiento; el Gobernador y los cuatro Subgobernadores son designados por el Ejecutivo y no pueden ser destituidos discrecionalmente. Para garantizar la continuidad de las políticas monetarias, la renovación de los cargos se realiza en forma alternada. El Gobernador dura 6 años y empieza en la mitad de un sexenio gubernamental para concluir al cierre de los tres primeros años del siguiente. Los periodos de los Subgobernadores es de 8 años y su reemplazo está alternado cada 2. El tercero, corresponde a la independencia administrativa. A menos de 5 años de haber alcanzado su autonomía, el Banco de México tuvo que colaborar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el enfrentamiento de las crisis de la balanza de pagos y bancaria, durante los primeros meses de 1995 y que dieron lugar

al inicio de los programas de estabilización para controlar la inflación.³²

La crisis financiera se resolvió, principalmente, mediante la utilización de mecanismos fiscales, pero el Banco Central coadyuvó a la solución, actuando preventivamente en su calidad de prestamista de última instancia. La crisis de la balanza de pagos y las sucesivas devaluaciones que provocó, a lo largo de 1995, dieron lugar a un esfuerzo de estabilización para erradicar la inflación descontrolada en forma definitiva. El Banco de México ha logrado desarrollar un nuevo instrumento de intervención y avanza hacia la adopción de la fórmula de política monetaria que se considera la más moderna llamada Objetivos de Inflación (OI).

³²*Ibidem.*