

CAPÍTULO II. LA RESERVA FEDERAL (FED) EN LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

SUMARIO: II. 1. *Antecedentes de la Reserva Federal (Fed)*, II. 2 *Disposiciones de la Constitución de Estados Unidos de América en materia monetaria*, II. 2 *Disposiciones de la Constitución de Estados Unidos de América en materia monetaria*, II. 3 *Creación del Sistema de la Reserva Federal*, II. 4. *El marco jurídico de la Reserva Federal*, II. 4. 1. *Otros ordenamientos jurídicos referidos al SRF*, II. 5. *Estructura del Sistema de la Reserva Federal*, II. 5. 1 *La Junta de Gobernadores de la Reserva Federal (JGRF)*, II. 6. *Cuestionamientos sobre la total independencia de la Fed*, II. 7. *Mecanismos de operación del Fed y sus consecuencias*.

II. 1. Antecedentes de la Reserva Federal (Fed).

Antes de la creación del Banco de Inglaterra, en 1694, las colonias inglesas en América del Norte, realizaron emisiones de papel moneda para solventar gastos extraordinarios de sus gobiernos. Situación que se repitió durante la guerra de independencia para sufragar los gastos bélicos. Concluida la guerra e instalado el Congreso, los congresistas se plantearon financiar los gastos promoviendo cuatro instrumentos principales:³³

1. Certificados de la Oficina de Empréstitos (bonos emitidos por el Estado);
2. Requisiciones de dinero a cada uno de los Estados de la Unión;
3. Empréstitos del exterior; y
4. Emisión de papel moneda.

En papel moneda sirvió para cubrir el 75% de los gastos de la guerra de independencia.

No es posible identificar un proceso claro de *evolución* hacia la creación de un Banco Central en la segunda mitad del siglo XIX y principios del siglo XX, período en que se presentan cambios notables en la organización bancaria de los Estados Unidos de América, producto de coyunturas políticas y económicas. A fines del siglo XIX, no existía en los Estados Unidos de América ningún Banco de Gobierno ni, por supuesto, un Banco Central, pese a contar con el sistema bancario más grande del mundo, con aproximadamente 18,000 bancos distintos en 1914, Por lo que el sistema bancario estadounidense fue demandando una mayor regulación,

³³MENENDEZ ROMERO, *Op. cit.*, pp. 33-34.

supervisión y control, tanto de las políticas bancarias como de las monetarias. Así, a raíz del *crack* bancario en la crisis financiera de 1907, se hizo manifiesta la necesidad de efectuar una reforma global del sistema bancario. Se considera que los informes de la *National Monetary Commission*, que trabajó entre 1908 y 1913, sentaron las bases para la creación del *Federal Reserve Bank* (Fed) en 1913.³⁴

II. 2 Disposiciones de la Constitución de Estados Unidos de América en materia monetaria.

La Constitución de Estados Unidos de América expedida en Filadelfia, en 1787, El Artículo Uno, Octava Sección, de la Constitución de Estados Unidos de América expedida en Filadelfia, en 1787, establece las facultades del Congreso, destacando el numeral 5, que se refiere a: acuñación de monedas, la determinación de su valor, así como su paridad con las monedas extranjeras; y en el numeral 6, prevé legislar sobre los castigos a quienes falsifiquen los títulos y la moneda corriente americana.

Octava Sección

1. *El Congreso tendrá facultad: Para establecer y recaudar contribuciones, impuestos, derechos y consumos; para pagar las deudas y proveer a la defensa común y bienestar general de los Estados Unidos; pero todos los derechos, impuestos y consumos serán uniformes en todos los Estados Unidos.*
2. *Para contraer empréstitos a cargo de créditos de los Estados Unidos.*
3. *Para reglamentar el comercio con las naciones extranjeras, entre los diferentes Estados y con las tribus indias.*
4. *Para establecer un régimen uniforme de naturalización y leyes uniformes en materia de quiebra en todos los Estados Unidos.*
5. *Para acuñar monedas y determinar su valor, así como el de la moneda extranjera. Fijar los patrones de las pesas y medidas.*
6. *Para proveer lo necesario al castigo de quienes falsifiquen los títulos y la moneda corriente de los Estados Unidos.*
7. *Para establecer oficinas de correos y caminos de posta.*
8. *Para fomentar el progreso de la ciencia y las artes útiles, asegurando a los autores e inventores, por un tiempo limitado, el derecho exclusivo sobre sus respectivos escritos y descubrimientos.*
9. *Para crear tribunales inferiores al Tribunal Supremo.*

³⁴SYLLA (1999), citado por MARICHAL, Carlos [eh.net/XIII Congress/cd/papers/28](http://eh.net/XIII_Congress/cd/papers/28)
Marichal 104.

10. *Para definir y castigar la piratería y otros delitos graves cometidos en alta mar y violaciones al derecho internacional.*
11. *Para declarar la guerra, otorgar patentes de corso y represalias y para dictar reglas con relación a las presas de mar y tierra.*
12. *Para reclutar y sostener ejércitos, pero ninguna autorización presupuestaria de fondos que tengan ese destino será por un plazo superior a dos años.*
13. *Para habilitar y mantener una armada.*
14. *Para dictar reglas para el gobierno y ordenanza de las fuerzas navales y terrestres.*
15. *Para disponer cuando debe convocarse a la milicia nacional con el fin de hacer cumplir las leyes de la Unión, sofocar las insurrecciones y rechazar las invasiones.*
16. *Para proveer lo necesario para organizar, armar y disciplinar a la milicia nacional y para gobernar aquella parte de esta que se utilice en servicio de los Estados Unidos; reservándose a los Estados correspondientes el nombramiento de los oficiales y la facultad de instruir conforme a la disciplina prescrita por el Congreso.*
17. *Para legislar en forma exclusiva en todo lo referente al Distrito (que no podrá ser mayor que un cuadrado de 10 millas por lado) que se convierta en sede del gobierno de los Estados Unidos, como consecuencia de la cesión de algunos Estados en que se encuentren situados, para la construcción de fuertes, almacenes, arsenales, astilleros y otros edificios necesarios.*
18. *Para expedir todas las leyes que sean necesarias y convenientes para llevar a efecto los poderes anteriores y todos los demás que esta Constitución confiere al gobierno de los Estados Unidos o cualquiera de sus departamentos o funcionarios.*

El maestro José Humberto Zarate Pérez, citado por Menéndez Romero, menciona que “la autoridad básica de toda estructura jurídica de Estados Unidos descansa en la Constitución federal, documento tal que se califica a sí mismo como la Ley Suprema del país” (*Supreme Law of the Land*).³⁵

Debido a que la Constitución de Estados Unidos de América no menciona la creación del Sistema de la Reserva Federal (Fed), muchos de sus detractores opinan que es inconstitucional, argumentando que la facultad de acuñar y emitir moneda corresponde al Congreso.³⁶

³⁵ZARATE PÉREZ, José Humberto. *Sistemas Jurídicos Contemporáneos*. Ed. MacGraw-Hill, 1ª edición, México, 1997, citado por MENENDEZ ROMERO, *Op. cit.*, p. 87.

³⁶MENENDEZ ROMERO, *Op. cit.*, p. 87.

Empero, haciendo una interpretación de las facultades del Congreso, expresadas en el numeral 18, de la Octava Sección del Artículo Uno, de la Constitución, el Congreso tiene la facultad de *expedir todas las leyes que sean necesarias y convenientes para llevar a efecto los poderes anteriores y todos los demás que esta Constitución confiere al gobierno de los Estados Unidos o cualquiera de sus departamentos o funcionarios.*

De igual manera, la propia Constitución americana, en el multicitado Artículo Uno, Décima Sección, numeral 1, prohíbe a los Estados de la Federación la acuñación de moneda y la emisión de papel moneda; de lo que se deriva que se trata de función exclusiva del gobierno federal.

1. Ningún Estado celebrará tratado, alianza o confederación algunos; otorgará patentes de corso y represalias; acuñará moneda, emitirá papel moneda, legalizará cualquier cosa que no sea la moneda de oro y plata como medio de pago de las deudas; aprobará decretos por los que se castigue a determinadas personas sin que preceda juicio ante los tribunales, leyes ex post facto o leyes que menoscaben las obligaciones que derivan de los contratos, ni concederá título alguno de nobleza.

II. 3 Creación del Sistema de la Reserva Federal.

No es posible identificar un proceso claro de *evolución* hacia la creación del Sistema de la Reserva Federal, que actúa como un Banco Central; empero, los estudiosos coinciden en que puede situarse en la segunda mitad del siglo XIX y principios del siglo XX, período en que se presentaron cambios notables en la organización bancaria de los Estados Unidos de América, producto de las políticas económicas y monetarias implementadas, tendentes a corregir el fracaso del sistema bancario que se tradujo en las quiebras de bancos y de empresas.

Después de una grave crisis económica, en 1907, el Congreso americano decidió crear la Comisión Nacional Monetaria (*National Monetary Commission*), para que se encargara de formular propuestas que permitieran la creación de una institución que ayudara a prevenir y contener las perturbaciones financieras. Como resultado de lo anterior, y después de un gran debate, el Congreso determinó la creación del Banco de la Reserva Federal (Fed), que se encargara de suministrar moneda al sistema financiero y mantener la estabilidad de la moneda; así como: permitir el uso de medios de redescuento de los papeles comerciales; establecer una supervisión más eficaz del funcionamiento de la banca americana; y desempeñar las demás

funciones que apoyaran a dichos propósitos.³⁷

El 23 de Diciembre de 1913 el presidente de los EE.UU. Woodrow Wilson, aprobó la Ley de la Reserva Federal que establece como meta de la Banca Central proporcionar a la economía una moneda elástica y establecer una efectiva supervisión al sistema bancario. Ley que sufrió una enmienda en 1977 y que cambió la obligación del Fed de desempeñar sus facultades tendentes a conseguir el máximo producto sostenible y el mayor nivel de empleo posible, así como mantener la estabilidad de precios.³⁸

El Sistema de la Reserva Federal (Fed) está considerado como un Banco Central independiente, porque sus decisiones no tienen que ser ratificadas por el Presidente o cualquier otra persona en la rama ejecutiva del gobierno federal. Sin embargo, el Fed si se encuentra sujeto a la supervisión del Congreso de los Estados Unidos de América (EE.UU.).

No obstante su carácter autónomo, el Fed debe trabajar dentro del marco de los objetivos generales de política económica y financiera establecida por el gobierno federal, por lo tanto, se le considera como un sistema "independiente dentro del gobierno", lo cual es más preciso.

El Sistema de la Reserva Federal dio origen al Banco Central estadounidense, el que a través de la *Ley de la Reserva Federal* de 1913, obtuvo la responsabilidad dual de promover un sistema bancario sólido y una economía próspera. Dicha ley, establece un sistema de frenos y contrapesos como resultado de la composición e integración del Fed. Al igual que aquellos que guiaron la creación del gobierno norteamericano, los artífices del Sistema de la Reserva Federal estaban preocupados por la posibilidad de invertir mucho poder en las manos de unos pocos, especialmente el poder monetario. Por esta razón, la Reserva Federal se le ha considerado como hija del proceso político americano.³⁹

El Sistema creado por el Congreso en 1913, tuvo como propósito responder a las crecientes necesidades de la economía de los Estados Unidos de América, y evitar el modelo cíclico que pasaba del auge a la depresión, que había caracterizado la economía en parte del siglo XIX. Así en los inicios del siglo XX, todo mundo coincidía en la necesidad de contar con un banco central, aun cuando diferían acerca de cómo estructurarlo; ello derivó en un estira y afloja legislativo, pero al final terminó como un compromiso asumido por la mayoría

³⁷Publications Committee, *The Federal Reserve System, Purposes and Functions*, Ninth Edition, June 2005, Board of Governors of the Federal Reserve System, Washington, D.C. Library of Congress Control Number 39026719, pp.1-2.

³⁸CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, Op. cit.,6/2009, JULIO DE 2009, p. 20.

³⁹MENENDEZ ROMERO, Op. cit., p. 85.

de los legisladores.⁴⁰

La Reserva Federal es el Banco Central de los Estados Unidos de América; fue creado para proporcionar a la Nación un sistema monetario y financiero más seguro, flexible y estable. Con el paso del tiempo, su papel en la banca y la economía estadounidense se ha ampliado y actualmente la Reserva Federal desarrolla cuatro grandes funciones fundamentales:

1. Conducir la política monetaria de la Nación, influyendo en las condiciones monetarias y crediticias de la economía en búsqueda del pleno empleo; mantener la estabilidad de los precios, así como un moderado interés de las tasas bancarias a largo plazo. 2. Supervisar y regular a las instituciones bancarias, para garantizar la seguridad y la solidez del sistema bancario y financiero de la nación; de igual manera, proteger el crédito y los derechos de los usuarios. 3. Mantener la estabilidad del sistema financiero y contener el riesgo sistémico que pueda surgir en los mercados financieros. Y 4. Prestar los servicios financieros a las instituciones depositarias, al gobierno de Estados Unidos de América, así como a las instituciones oficiales extranjeras; de igual manera, la Fed juega un importante papel en el funcionamiento del sistema de pagos de la nación.

En 1914 se estableció una Banca Central federalizada, compuesta por una agencia central gubernamental (la Junta de Gobernadores del Fed) con sede en Washington, D. C., e integrada por doce bancos regionales de la Reserva Federal para atender las necesidades de la Nación. La Junta y los Bancos de la Reserva Federal tienen por ley, la responsabilidad compartida de:

- i) Supervisar y regular a las instituciones financieras y sus actividades;
- ii) Proveer servicios de banca a las instituciones depositantes y al gobierno federal; y
- iii) Asegurar que los usuarios de los servicios financieros reciban la información adecuada y un trato justo en el sistema bancario.⁴¹

Por largo tiempo, el sistema bancario norteamericano se encontró regulado por la Ley Bancaria conocida como *Glass-Steagall Act*, implementada por *Roosevelt* en 1933 y por la Ley de Grupos Bancarios de 1956 (*Bank Holding Company Act*) aprobada durante la presidencia de *Eisenhower*. Mismas que tuvieron como objeto regular la actividad bancaria, después de que la crisis de 1929 mostrara que habían sobrepasado su rol

⁴⁰ *Ibidem*, p. 85.

⁴¹ CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, *La Banca Central y su papel en la Economía*, Cámara de Diputados de la LX Legislatura, México, Julio de 2009, p. 20.

tradicional de intermediarios financieros.⁴²

Tales leyes separaron a la actividad bancaria de la bursátil y del negocio de seguros, y, por tanto la volvía menos riesgosa; le otorgaba mayor confianza a sus clientes. Los bancos podían obtener sólo 18.0% de sus ingresos de la actividad bursátil, siempre y cuando lo hicieran a través de casas de bolsa que no estuvieran bajo su control. Además, con la finalidad de evitar la competencia desleal, se aplicó la Ley Anti-monopolio y se prohibió a los bancos la participación en el manejo de los fondos de pensiones.⁴³

Durante esta época se crearon importantes instituciones como la *Securities and Exchange Commission* (SEC), -equivalente en México a la Comisión Nacional Bancaria de Valores (CNBV)-, para vigilar que las actividades bancarias se alejaran de las destinadas a la especulación, y el *Federal Insurance Deposit Corporation* (FDIC), -semejante en México al Instituto para la Protección del Ahorro Bancario (IPAB)-, para vigilar los depósitos del público en los bancos.⁴⁴

La *Glass-Steagall Act*, aunada al establecimiento del seguro de depósito gubernamental, en 1934; logró frenar las amenazas de pánicos bancarios por los retiros masivos de los depósitos, que acontecieron desde 1870 hasta 1933, y que no pudieron ser contenidos a pesar de la creación de la Reserva Federal en 1914, para que fungiera como prestamista de última instancia.

En la actualidad, los países más desarrollados tienen un banco central cuyas funciones son similares a los de la Reserva Federal.

La Banca Central más antigua que se conoce es la de Suecia, denominada *Riksbank* que funciona desde 1668 y el Banco de Inglaterra que opera desde 1694. Napoleón I, estableció la *Banque de France* en 1800; el Banco de Canadá comenzó sus operaciones en 1935. El *Bundesbank* fue restablecido tras la Segunda Guerra Mundial y está inspirado en cierta manera en la Reserva Federal.

En fechas recientes, algunas de las funciones de la *Banque de France* y del *Bundesbank* de Alemania han sido asumidas por el *Banco Central Europeo*, constituido en 1998.

El Fed tiene una operación descentralizada, se encuentra compuesta por 12 Bancos, donde cada uno atiende a una región específica del país; la autoridad superior del Fed, está conformada por una Junta de Gobernadores con sede en Washington, D. C., creado para supervisar el

⁴²*Ibidem*, p. 21.

⁴³*Ibidem*, p. 21.

⁴⁴*Ibidem*, p. 22.

funcionamiento del Sistema de la Reserva Federal.⁴⁵ Su actual presidente es Ben S. Bernanke⁴⁶

II. 4. El marco jurídico de la Reserva Federal.

Poco después de la creación del Fed, quedó claro que la Ley que lo creó había tenido amplias implicaciones económicas y de política financiera nacionales.

Con el transcurso del tiempo, la legislación posterior en el campo financiero ha contribuido a complementar y aclarar los propósitos originales de la Ley que creó al Fed. De esta manera, se han promulgado Leyes que afectan a la Reserva Federal, por ejemplo la Ley de la Banca, de 1935; la Ley de Empleo, de 1946; la *Bank Holding Company Act*, de 1956; y sus enmiendas, de 1970; la Ley Bancaria, de 1978; la Ley del Pleno Empleo y Crecimiento Equilibrado, de 1978; la Ley de Instituciones de Deposito, Desregulación y de Control Monetario de 1980; la Ley de Reforma a las Instituciones Financieras, Recuperación y Ejecución, de 1989; la *Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act* de 1991; y la *Gramm-Leach-Bliley Act* de 1999.

El Código de los Estados Unidos, (*United States Code*) (USC)⁴⁷ regula al Sistema de la Reserva Federal de Estados Unidos de América, creado a través de la Ley de la Reserva Federal (*Federal Reserve Act*) de 1913; en su Capítulo 3, denominado “Del Sistema de la Reserva Federal”, e integrado por 17 Subcapítulos; dicho Código fue creado a raíz de la *Ley de la Reserva Federal* de 1913.

El Capítulo 3, del USC, se denomina “Del Sistema de la Reserva Federal” y se encuentra integrado por los siguientes 17 Subcapítulos.

Capítulo 3. Del Sistema de la Reserva Federal⁴⁸

Subcapítulo I. Definiciones, organización y disposiciones generales del Sistema.

Subcapítulo II. Junta de Gobernadores del Sistema de la Reserva Federal.

Subcapítulo III. Consejo Federal de Asesoría.

⁴⁵MENENDEZ ROMERO, *Op. cit.*, p. 86.

⁴⁶*Ben Shalom Bernanke*, nació en Augusta, Georgia, USA el 13 de diciembre de 1953. Descendiente de una de las pocas familias judías en el área. Bernanke se unió a la FED como uno de los gobernadores en 2002. Estudió economía en la Universidad de Harvard, 1975. Doctor en economía por el Instituto Tecnológico de Massachusetts, MIT, 1979. Ha sido presidente del departamento de economía de la Universidad de Princeton. De 2002 a 2005 perteneció al comité de política monetaria del Banco Central estadounidense.

⁴⁷<http://www.gpoaccess.gov/uscode/>

⁴⁸MENENDEZ ROMERO, *Op. cit.*, p. 89.

- Subcapítulo IV. Del Comité Federal de Mercado Abierto.*
- Subcapítulo V. De la Corporación Federal Aseguradora de Depósitos.*
- Subcapítulo VI. Del capital y reservas de los bancos de la Reserva Federal; dividendos y ganancias.*
- Subcapítulo VII. De los Directores de los Bancos de la Reserva Federal; agentes y asistentes.*
- Subcapítulo VIII. De los bancos estatales como miembro del Sistema.*
- Subcapítulo IX. De los poderes y obligaciones de los bancos de la Reserva Federal.*
- Subcapítulo X. De los poderes y obligaciones de los bancos miembros del Sistema.*
- Subcapítulo XI. De las agencias de depósito y fiscales.*
- Subcapítulo XII. De las notas de la Reserva Federal.*
- Subcapítulo XIII. De los billetes y papeles de gobierno en circulación.*
- Subcapítulo XIV. De las Reservas de los bancos.*
- Subcapítulo XV. De la supervisión bancaria.*
- Subcapítulo XVI. De la Responsabilidad civil de los bancos de la Reserva Federal, bancos miembros del Sistema, accionistas y funcionarios.*
- Subcapítulo XVII. De las sucursales de los bancos de la Reserva.*

El subcapítulo I, del capítulo 3, establece las definiciones, organización y disposiciones generales del Sistema de la Reserva Federal. Asimismo, refiere que la Ley de la Reserva Federal fue expedida por el Congreso de los Estados Unidos de América con el objeto de: establecer las medidas necesarias para el funcionamiento de los Bancos de la Reserva Federal; proveer la elasticidad de la moneda; proporcionar los instrumentos de redescuento del papel comercial; instituir una supervisión más eficaz de las actividades bancarias en los Unión Americana, entre otros. Formando parte de este mismo subcapítulo, encontramos a la sección 221,⁴⁹ que define la acepción de la palabra “Banco” para referirse indistintamente a: los Bancos propiamente dichos; a las asociaciones bancarias y a las entidades fiduciarias; excepto cuando se haga mención específica a los Bancos Nacionales o a los Bancos de la Reserva Federal. De igual manera, la sección 221^a establece disposiciones de carácter general, y, aclara que los términos “Banco Nacional” y “Asociación Bancaria Nacional” usados en la Ley Pública 63-43; (Ley de la Reserva Federal), podrán ser utilizados como sinónimos; sin que ello signifique que se refieran a elementos distintos del Sistema de la Reserva Federal.

⁴⁹*Ibidem*, pp. 89-90.

Por lo que se refiere al término “miembro bancario”, éste se utilizará para hacer alusión, indistintamente, a cualquier Banco Nacional, al Banco de cada Estado; o a la institución fiduciaria que haya sido reconocida previamente como un miembro más del Sistema. En cuanto al término “Junta”, éste se aplicará a la Junta de la Reserva Federal; mientras que el vocablo “Distrito” se referirá al Distrito de la Reserva Federal, en donde estén establecidos los Bancos miembros del Sistema. Cuando se haga alusión a “Banco de la Reserva”, se entenderá que el término significa exactamente lo mismo que Banco de la Reserva Federal.

En la sección 222 del USC (*United States Code*), 12 USC Secc. 222⁵⁰ se establece la metodología para organizar y establecer los Distritos de la Reserva Federal, y obliga al Secretario del Tesoro a formar parte del “Comité de Organización del Banco de la Reserva”; también se amplía la división de ocho a doce Distritos del territorio estadounidense, para efectos de organizar en las ciudades que funjan como cabecera de Distrito el establecimiento de los Bancos de la Reserva. Los distritos serán identificados por número.

La sección 223 del USC, 12 USC sec. 223⁵¹ establece que cada Distrito de la Reserva Federal deberá estar organizado en las ciudades nombradas como cabecera distrital del Sistema de la Reserva Federal, a lo que denomina “Ciudad de la Reserva Federal”.

Por cuanto a las secciones: 224, 225, 225^a, 225b y 226 del USC se refiere al cumplimiento estricto de las disposiciones de la Ley de la Reserva Federal; la designación de los Bancos de la Reserva, con la ciudad en la que se encuentra organizado; la obligación de la Junta de Gobernadores y del Comité Federal de Mercado Abierto (FOMC) de mantener la estabilidad en la política monetaria; supervisar la efectividad en las metas de pleno empleo; la estabilidad de los precios; así como la moderación en las tasas de interés bancarios de largo plazo; las comparecencias y los reportes al Congreso de EE. UU., de los miembros de la Junta de la Reserva Federal, los cuales harán referencia a los esfuerzos, actividades, objetivos y planes, tanto de la Junta como del FOMC, con respecto a la conducción de la política monetaria, el desarrollo y el avance de la economía y las perspectivas para el futuro.⁵²

La sección 225b del multicitado Código, alude a la obligación, ineludible, del Presidente de la Junta de comparecer ante la Comisión de Servicios

⁵⁰*Ibidem*, p. 90.

⁵¹*Ibidem*, pp. 90-91.

⁵²*Ibidem*, p. 91.

Financieros del Senado y ante la Comisión Bancaria de la Cámara de Representantes, entre el 20 de febrero y el 20 de julio; así como ante el Comité de Banca, Vivienda y Asuntos Urbanos del Senado, en el mismo período.⁵³

La sección 226 del USC, refiere que se podrá denominar también a la Ley del 23 de diciembre de 1913 como: “Federal Reserve Act”. Por su parte, las secciones 227 y 228 del mismo Código, establecen que las leyes de 16 de junio de 1933 y 13 de agosto de 1935, podrán ser conocidas también como “Banking Act of 1933” y “Banking Act of 1935”, respectivamente.⁵⁴

La sección 242 del Código citado, establece que ningún miembro de la Junta podrá desempeñar empleo, cargo o comisión, durante su encargo y en dos años posteriores al término del mismo en un Banco miembro del Sistema. También indica esta sección, que tanto el Presidente como el Vicepresidente de la Junta durarán en su encargo 4 años, y serán designados por el Presidente de EE. UU., con la aprobación del Senado quien revisará si los nombrados cumplen los requisitos de ley para desarrollar la labor encomendada. Los gobernadores de la Junta, deberán rendir juramento dentro de los 15 días siguientes, cubiertos los requisitos mencionados. De igual manera prohíbe, que no podrá ser elegido Gobernador de la Reserva Federal aquél que haya fungido como tal para un periodo completo; es decir, se exceptúa a quien haya sido designado Gobernador sustituto, quien sí podrá ser nombrado para un periodo completo posterior.⁵⁵

Las secciones 243, 244, 245, 246, 247 y 248, señalan las tasas de interés que deberán aplicar los Bancos de la Reserva Federal contra los créditos otorgados; asimismo indican cuáles son las principales oficinas de la Junta; las funciones del Presidente de la Junta; los gastos, el procedimiento a seguir en el caso de las vacantes cuando esté en receso del Senado; los poderes del Secretario del Tesoro; sobre los reportes al Congreso; el registro de las acciones; y la política trazada en las operaciones de mercado que deben ser incluidas en el reporte que se entrega al Congreso.

La sección 250, alude a la autonomía de las instituciones de regulación e inspección financiera; ordenando que ninguna autoridad o funcionario de los EE. UU., podrá requerir a la Comisión de Valores e Intercambio (*Securities Exchange Comisión, SEC*); a la Junta de Gobernadores del Sistema de la Reserva Federal (JGRF) al que nos podemos referir también como “Junta”; a la Corporación Federal Aseguradora de Depósitos (*Federal*

⁵³*Ibidem*, p. 91.

⁵⁴*Ibidem*, p. 91.

⁵⁵*Ibidem*, pp. 91-92.

Deposit Insurance Corporation, FDIC); al Director de la Casa de Moneda (*Comptroller of the Currency*) y al Director de la Oficina de Supervisión del Ahorro; así como a sus empleados y funcionarios; ni someterse a recomendación, testimonio o comentario alguno; estando obligados únicamente a comparecer ante el Congreso.⁵⁶

La sección 252, se refiere a la valoración de la disponibilidad del crédito; ordenando que a más tardar el 30 de septiembre de 1997, y una vez cada cuatro años, la JGRF, en coordinación con: el Director de la Oficina de Supervisión del Ahorro, el Director de la Casa de Moneda; el Director de la Corporación Federal de Seguros de Depósito; el Administrador de las Uniones de Crédito Nacionales; el Administrador de las Pequeñas Empresas y el secretario de Comercio, llevará a cabo un estudio pormenorizado de la situación crediticia del país, entregando un reporte al Congreso.⁵⁷

El *Consejo Federal de Asesoría*, está integrado por tantos miembros como Distritos de la Reserva Federal haya. Cada Banco de la Reserva Federal, por conducto de su Junta de Directores, seleccionará anualmente a un representante que se integrará a dicho Consejo, el cual recibirá una compensación, previamente determinada por la Junta de Directores y aprobada por la JGRF. Las reuniones del Consejo se celebrarán por lo menos cuatro veces al año en Washington, D. C.; pudiendo hacerlo con mayor frecuencia si es requerido por la JGRF. El Consejo Federal de Asesoría, está facultado, por la “Junta”, para intervenir en las condiciones generales de los negocios; efectuar presentaciones orales o escritas relativas a las materias que son jurisdicción de la JGRF; asimismo, podrán solicitar información y emitir recomendaciones en relación a las tasas de descuento, emisión de billetes, letras del tesoro, condiciones de las reservas en cada uno de los Distritos, compraventa de oro o valores de los Bancos de la Reserva, operaciones de mercado abierto celebradas por dichos Bancos y de los asuntos generales del Sistema Bancario de la Reserva, de acuerdo con el subcapítulo III, secciones 261 y 262.⁵⁸

Los lineamientos sobre la creación, el número de miembros y la regulación de las operaciones de mercado abierto del Comité Federal de Mercado Abierto, las encontramos en el subcapítulo IV, sección 263.⁵⁹

Las secciones 264, 265 y 266, pertenecientes al subcapítulo V, hacen referencia a la Corporación Federal de Seguros de Depósitos (FDIC), órgano

⁵⁶*Ibidem*, p. 92.

⁵⁷*Ibidem*, pp. 92-93.

⁵⁸*Ibidem*, p. 93.

⁵⁹*Ibidem*, p. 93.

creado en 1933 con el objetivo de mantener la estabilidad del sistema financiero de y la confianza del público. Para tal efecto, la FDIC asegura los depósitos del público hasta por la cantidad de cien mil dólares; además, promueve la solidez y seguridad de las prácticas bancarias.⁶⁰

La sección 281, del subcapítulo VI, dispone que ningún Banco de la Reserva Federal podrá iniciar operaciones si su capital suscrito es inferior a cuatro millones de dólares. De igual manera, preceptúa la suspensión de algún Banco miembro de la Reserva por el uso indebido del crédito; asimismo, establece el número de miembros de la Junta de Directores, las clases de Directores, los requisitos, las remociones, las compensaciones, así como el término del encargo.⁶¹

Por cuanto a las disposiciones sobre la suplencia de las vacantes en el Sistema de la Reserva Federal, están establecidas en el subcapítulo VII, secciones 301 a la 308, y se refieren a los Directores de los Bancos de la Reserva Federal, a los Agentes de la Reserva Federal (Directores Clase C, nombrados por la Junta de Gobernadores de la Reserva Federal), así como a los asistentes.⁶²

Las secciones 341 a la 361, pertenecientes al subcapítulo XVIII, enumeran las facultades y obligaciones de los Bancos de la Reserva Federal. En tanto que las facultades y obligaciones de los Bancos miembros se estipulan en el subcapítulo X, secciones 371 a la 378.

Debiendo destacar las relacionadas con los créditos para bienes raíces, que merece un comentario especial, debido a que esta facultad no fue adecuadamente implementada en la actual crisis financiera iniciada precisamente por la falta de supervisión de los créditos hipotecarios otorgados a partir de 1990 con la garantía de la Asociación Federal de Vivienda y la intervención de las agencias estatales *Fannie Mae* y *Freddie Mac*, quienes fueron autorizadas para comprar las hipotecas riesgosas “conforming”; muchas de ellas otorgadas a personas con bajos ingresos. Las tasas de interés bajas en el mercado sirvieron de pretexto para que los inversionistas buscaran otras oportunidades con altos rendimientos; por lo que los Bancos de inversión reinventaron este mercado, poco supervisado por las autoridades financieras, creando paquetes de inversión con base en las hipotecas originales que fueron colocadas una y otra vez con derechos de cobro diferenciados, calificados por agencias privadas. La demanda de estos créditos creció al par que el de las viviendas, incrementando su valor;

⁶⁰*Ibidem*, p. 93.

⁶¹*Ibidem*, pp. 93-94.

⁶²*Ibidem*, p. 94.

así que poco importaba la capacidad de pago de las familias, o el importe de la hipoteca respecto al valor de la vivienda, incluso la comprobación de los ingresos de los prestatarios. Al ser una actividad alejada del negocio bancario tradicional, la supervisión de este mercado no se realizó por las autoridades financieras federales; sino por entidades estatales, sin ninguna o poca experiencia en el tema y con criterios nada homogéneos entre sí.⁶³

El mecanismo de redescuento trascendió al sistema financiero de los EE. UU., lo que hizo imposible mantener un control sobre él, e involucró incluso a las finanzas públicas de varios países que provocaron una crisis de gran envergadura, tales son los casos de Islandia, Grecia, España y Portugal. La historia continúa y se desconoce cuántos capítulos quedan aún por escribir.

Otras facultades comprendidas en el subcapítulo X, corresponden a las supervisiones atribuidas al Director de la Casa de Moneda (OCC); a las relativas al pago de intereses por parte de las instituciones bancarias contra los depósitos recibidos; a las tasas de interés; a las responsabilidades interbancarias; a las afiliaciones bancarias; a las restricciones en las transacciones bancarias con instituciones bancarias afiliadas; a las aceptaciones bancarias; a los créditos otorgados a los funcionarios bancarios, directores y principales accionistas de los Bancos miembros del Sistema, entre otros; estando prohibidas las operaciones de complacencia.⁶⁴

Las secciones 391 a la 395, del subcapítulo XI, establecen la obligación de los Bancos de la Reserva Federal para actuar como bancos depositarios de los recursos del Gobierno Federal. El dinero en manos del Tesorero de EE. UU., con excepción del 5% que será utilizado para la redención de las notas de los Bancos Nacionales, será depositado en las bóvedas de los Bancos de la Reserva Federal, los cuales actuarán a petición del Secretario del Tesoro como Agentes Fiscales del Gobierno Federal; asimismo, los réditos del gobierno o de cualquier agencia gubernamental serán depositados en dichos Bancos, y los desembolsos podrán realizarse por cheques girados contra dichos depósitos.⁶⁵

Las secciones 411 a la 421, del subcapítulo XII, hacen referencia a los papeles o bonos de la Reserva Federal, emitidos de manera discrecional por la Junta de Gobernadores, los cuales son obligatorios en EE. UU., y deberán ser recibidos por los Bancos Nacionales, los Bancos miembros y los Bancos de la Reserva Federal. Dichos documentos serán canjeados por moneda de

⁶³RÍOS CAMARENA, Alfredo, *La crisis del Neoliberalismo Globalizador: Hacia un nuevo rumbo económico*, Expediente Parlamentario 19, febrero 2009, pp. 285-286.

⁶⁴MENÉNDEZ ROMERO, *Op. cit.*, p. 94.

⁶⁵*Ibidem*, pp. 94-95.

curso legal en el Departamento del Tesoro o en cualquier banco de la Reserva Federal.⁶⁶

El requerimiento de reservas por parte del Sistema a los Bancos miembros, es fijado por la Junta de Gobernadores de la Reserva Federal contra las transacciones que efectúen, con el objetivo de cumplir con el propósito en la implementación de una sólida política monetaria. Para tal efecto, el subcapítulo XIV, sección 461 del Capítulo III, dispone que si la transacción celebrada no rebasa los \$25 millones de dólares, las reservas de las instituciones bancarias serán del 3% sobre dicha cantidad; pero si la sobrepasan, la Junta de Gobernadores podrá ordenar un requerimiento de reservas entre el 8 y el 14%.⁶⁷

El Director de la Casa de Moneda (OCC), con la anuencia del Secretario del Tesoro, está facultado por el subcapítulo XV, secciones de la 481 a la 486, para nombrar a los inspectores que habrán de examinar a los Bancos Nacionales, Bancos Estatales y las instituciones fiduciarias. Los funcionarios, directores, agentes y demás empleados de algún Banco de la Reserva Federal o de cualquier Banco miembro del Sistema, adquieren la responsabilidad civil de certificar que el cheque que se presenta para cobro, cuenta con el respaldo de una cuenta bancaria; además, de que no podrán pagar sumas por arriba de la cantidad especificada en los manuales expedidos por la Junta de Gobernadores de la Reserva Federal, so pena de ser destituidos de sus puestos y sujetos a penalidades y sanciones económicas, que fluctúan desde los \$5 mil a los \$25 mil dólares, de conformidad con lo establecido en el subcapítulo XVI, secciones 501 a 506.⁶⁸

Finalmente, en el subcapítulo XVII, secciones 521 y 522, se menciona que la JGRF podrá permitir o requerir a cualquier Banco de la Reserva Federal, para que éste ordene el establecimiento de sucursales bancarias dentro del Distrito en el cual está localizado, pero también podrá revocar la autorización. La sucursal operará bajo la supervisión de una Junta de Directores, integrada entre tres a siete directores, de los cuales la mayoría son nombrados por el Banco de la Reserva Federal del Distrito correspondiente, y el resto por la Junta de Gobernadores del Sistema de la Reserva Federal. Ningún Banco de la Reserva Federal tendrá autoridad para establecer sucursales; tampoco podrá adquirir u ordenar la construcción de edificios para el asiento de las sucursales, excepto con la probación de la

⁶⁶*Ibidem*, p. 95.

⁶⁷*Ibidem*, p. 95.

⁶⁸*Ibidem*, pp. 95-96.

Junta de Gobernadores.⁶⁹

II. 4. 1. Otros ordenamientos jurídicos referidos al SRF.

Las más importantes leyes que han afectado a la industria bancaria en Estados Unidos son las listadas a continuación:⁷⁰

1. La *National Bank Act*, de 1864, que estableció un sistema bancario nacional y la constitución de los bancos nacionales.

2. La *Federal Reserve Act*, de 1913, que creó el Sistema de la Reserva Federal como el Banco Central de Estados Unidos de América.

3. La *Mc Fadden Act*, de 1927, enmendó las leyes bancarias nacionales y la Ley de la Reserva Federal y prohibió la creación de bancos interestatales.

4. La *Banking Act*, de 1933, conocida también como *Glass-Steagal Act*, estableció la Corporación Federal de Seguro de Depósitos (FDIC) como una agencia gubernamental de carácter temporal y separó los bancos comerciales de los de inversión, estableciendo estos últimos en vertientes distintas del comercio.

5. La *Banking Act*, de 1935, reformó a la de 1933, otorgándole la naturaleza jurídica de agencia permanente del Gobierno Federal a la FDIC.

6. La *Federal Deposit Insurance Act* de 1950, revisó y codificó la legislación de la FDIC en un solo documento; y estableció los principios básicos para la operación de la misma.

7. La *Bank Holding Company Act*, de 1956, que requirió a la Junta de Gobernadores de la Reserva Federal la aprobación para establecer las sociedades controladoras de bancos. Asimismo, prohibió a las controladoras tuvieran sus oficinas principales en un Estado distinto al que adquirieran la tenencia accionaria de un Banco.

8. La *International Banking Act*, de 1978, que incluyó a los bancos extranjeros dentro de la estructura regulatoria federal; y requirió seguros de depósito a las sucursales de los bancos extranjeros comprometidos en depósitos efectuados en EE.UU.

9. La *Financial Institutions Regulatory and Interest Rate Control Act*, de 1978, conocida por como FIRIRCA, que dio la pauta para la creación del Consejo Federal de Supervisión de las Instituciones Financieras; así como estableció los límites y requirió la entrega de reportes de las transacciones

⁶⁹*Ibidem*, p. 96.

⁷⁰<http://www.lexjuris.com/LEXMATE/lexbancaryfinanza.htm>, citado por MENÉNDEZ ROMERO, *Op. cit.*, pp. 96-103.

efectuadas por las instituciones financieras. De igual manera, estableció las disposiciones estatutarias respecto a las transferencias electrónicas de recursos.

10. La *Depository Institutions Deregulation and Monetary Control Act*, (DIDMCA) de 1980, (Ley de Control Monetario y Desregulación de las Instituciones de Depósito), estableció las “NOW Accounts”; e Inició la fase del establecimiento de techo o límites a las tasas de interés sobre los depósitos. También creó al Comité de Desregulación de las Instituciones de Depósito; igualmente le concedió nuevas facultades de las Instituciones de Depósito, y a las instituciones de Ahorro; asimismo, fijó los seguros de depósito como máximo en 100 mil dólares.

11. La *Depository Institutions Act*, de 1982, esta Ley es conocida también como *Gran-St. Germain*. Amplió los poderes de la FDIC para asistir los bancos en problemas financieros; estableció el programa “Certificado de Valor de Precio Neto”, y extendió los poderes y facultades de las instituciones de ahorro.

12. La *Competitive Equality Banking Act* (CEBA), Ley Bancaria de Competencia Equitativa de 1987, estableció nuevos patrones para la disposición expedita de fondos; recapitalizó las sociedades federales de ahorro y seguro crediticio (FSLIC); y amplió los poderes de la FDIC en las operaciones de asistencia en el mercado abierto, incluyendo los bancos puente.

13. La *Financial Institutions Reform, Recovery, and Enforcement Act* (FIRREA), de 1989, cuyo propósito fue restablecer la confianza del público en las instituciones de crédito y de ahorro; obligó a las instituciones crediticias y de ahorro a cumplir con mayores requisitos para proteger al público usuario, y la FDIC asumió la responsabilidad de asegurar los depósitos de las instituciones de ahorro. El fondo asegurador de la FDIC fue creado para cubrir los ahorros del denominado Fondo de Seguro de las Asociaciones de Ahorro (SAIF); mientras que el Fondo de Seguro Bancario (FIB) fue utilizado para proteger los depósitos bancarios. La FIRREA abolió la Junta Bancaria de Préstamo Federal, al tiempo que dos agencias, la Junta Financiera de Vivienda Federal (FHFB) y la Oficina Supervisora del Ahorro (OTS) fueron creadas para remplazarla. Finalmente, la FIRREA creó la *Resolution Trust Corporation* (RTC), Corporación Resolutiva de Confianza como una agencia temporal del Gobierno que asumió la responsabilidad de administrar y disponer los recursos de las instituciones con problemas coyunturales, es decir, adquirió la responsabilidad de intervenir administrativamente dichas corporaciones.

14. La *Crime Control Act* de 1990, la Ley de Control del Crimen, conocida, de igual manera, como Ley de Recuperación de Impuestos y Persecución de Fraudes Bancarios de 1990, otorgó mayores facultades a las autoridades federales en materia regulatoria con el objetivo de combatir el fraude financiero. Esta Ley prohíbe a los bancos tener menor capital del ordenado por las disposiciones legales; también incrementa las penas y el tiempo de prisión para los delincuentes financieros; amplía las facultades de la FDIC para adoptar medidas y acciones en contra de las instituciones que operen en condiciones de inseguridad e inviabilidad; así como para dictar regulaciones procedimentales para recobrar los recursos distraídos impropriamente de las instituciones financieras.

15. La *Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act* (FIDICIA), de 1991, incrementó los poderes y la autoridad de la FDIC; destinó un mayor capital para el seguro bancario con lo cual permitió a la FDIC fortalecer el fondo, a través del préstamo que realizó el Tesoro estadounidense. La Ley ordenó la instauración de un método inmediato de resolución y acercamiento al menor costo, para detectar y prevenir los problemas, así como las fallas de las instituciones bancarias; y, mandó crear, basado en consideraciones de riesgo, un seguro de depósito sobre un esquema de valoración. La FIDICIA creó un nuevo marco regulatorio y de supervisión, requiriendo a los bancos la suscripción de nuevos montos de capital.

16. La *Housing and Community Development Act* de 1992, estableció la estructura normativa y regulatoria de las empresas de capital gubernamental, *Government – Sponsored Enterprises*, (GSE), combatió el lavado de dinero y proveyó de alivio regulatorio a las instituciones financieras.

17. La *Resolution Trust Corporation Completion Act*, requiere a la Corporación Resolutiva de Confianza (RTC) para que adopte reformas administrativas e implemente disposiciones, diseñadas para mejorar los registros de la agencia en cuanto a las oportunidades de negocios otorgadas a las minorías y a las mujeres, cuando la RTC signe contratos o enajene bienes. También provee lo necesario para expandir los recursos destinados a los programas de vivienda, canalizados por la RTC y la FDIC, aprovechando los recursos económicos de ambas agencias gubernamentales.

18. La *Riegle Community Development and Regulatory Improvement Act*, de 1994, estableció el Fondo para el Desarrollo Comunitario de las Instituciones Financieras, como una corporación del Gobierno Federal facultada para proveer asistencia técnica y financiera a las instituciones

financieras del país. A través de esta ley, se pretende evitar que las personas vulnerables como los ancianos y las de escasos recursos sean objeto de discriminación, con lo que respecta al acceso del crédito. Laxa el requerimiento de capital y otras regulaciones para incentivar al mercado secundario del sector privado a contratar crédito comercial pequeño. Contiene más de 50 disposiciones para reducir la carga regulatoria de la actividad bancaria, así como los requerimientos de documentos y trámites innecesarios. Ordena al Departamento del Tesoro el desarrollo de caminos para reducir substancialmente el número de transacciones monetarias, archivadas por las instituciones financieras. Contiene provisiones dirigidas al apuntalamiento del Programa Nacional de Seguro.

19. La *Riegle-Neal Interstate Banking and Branching Efficiency Act*, de 1994, permite la capitalización adecuada, así como autoriza a las sociedades controladoras de bancos adquirir bancos en cualquier Estado de la Unión Americana un año después de haberse constituido el banco a comprar.

20. La *Economic Growth and Regulatory Paperwork Reduction Act* de 1996, esta Ley modificó las regulaciones dirigidas a normar la vida jurídica de las instituciones financieras, incluyendo las normas referidas a la prohibición del flujo crediticio de las instituciones prestamistas de negocios y consumidores. Enmendó la Ley de Certeza en el Préstamo y la Ley Procedimental de Pagos de Bienes Raíces de 1974 con la finalidad primigenia de racionalizar el proceso de otorgamiento de préstamos hipotecarios. Enmendó la FDIA, con el objetivo de eliminar o revisar varias de sus aplicaciones, avisos y requerimientos de conservación de registros para reducir con ello la carga regulatoria y el costo del crédito. Enmendó la Ley de Reporte de Crédito Justo protegiendo a la vez a los consumidores de las prácticas de las instituciones crediticias.

21. La *Gramm-Leach-Bliley Act* de 1999, (Ley Pública 106-102), provee la organización de una nueva estructura financiera y promueve la competencia de las instituciones financieras en el mercado de servicios. Asimismo, elimina toda barrera o restricciones que impidan la afiliación de bancos, compañías de seguros, casas de bolsa (*securities firms*) y otras empresas que ofrecen servicios financieros. La aplicación de estas disposiciones legales permite que las instituciones bancarias, casas de bolsa y compañías de seguros puedan afiliarse bajo una nueva estructura que anteriormente no era permisible. La *Gramm-Leach-Bliley Act* contempla también la modernización financiera, con mayores opciones de beneficio para los usuarios, al ofrecerles productos innovadores a precios más competitivos en el mercado de los servicios financieros. Esta Ley le autoriza al sector

bancario la venta de seguros. La nueva visión de modernización en el mercado de servicios financieros, ha hecho imperativo introducir enmiendas en la Ley Núm. 55 de 12 de mayo de 1933, conocida como “Ley de Bancos”, a fin de armonizar este estatuto a la legislación federal. Asimismo, la implantación de esta nueva conceptualización financiera requiere la promulgación de normas adecuadas para garantizar a los consumidores la igualdad en el ofrecimiento de los productos de seguros y servicios financieros.

II. 5. Estructura del Sistema de la Reserva Federal.⁷¹

El Congreso de la Unión Americana, diseñó la estructura del Sistema de la Reserva Federal con el objeto de darle una amplia perspectiva sobre la economía en general y las actividades productivas en todas las partes de la Nación. Se trata de un sistema federal; empero, se encuentra integrado por un unidad central, agencia gubernamental, denominada la Junta de Gobernadores con sede en Washington, D.C, e integrada por los Gobernadores de los doce Bancos Regionales de la Reserva Federal.

La responsabilidad de la Junta de Gobernadores y de los Bancos que integran el Fed, consiste en supervisar y regular las actividades de las instituciones financieras, y proporcionar servicios bancarios a las instituciones de depósito y al Gobierno Federal; así como garantizar que los consumidores reciban una información adecuada y trato justo en sus negocios con el sistema bancario americano.

Un componente importante del Sistema es el *Comité Federal de Mercado Abierto* (FOMC), que se integra por los miembros de la Junta de Gobernadores, el Presidente del Banco de la Reserva Federal de Nueva York, y los Presidentes de cuatro de los Bancos de la Reserva Federal; estos últimos participan en forma rotativa y la rotación se realiza entre los Presidentes de los cuatro grupos de Bancos, el primer grupo integrado por los Bancos de: Boston, New York, Filadelfia y Richmond; el segundo grupo lo componen los Bancos de Cleveland y Chicago; el tercer grupo se constituye por los Bancos de Atlanta, St. Louis, y Dallas; y el cuarto grupo lo forman los Bancos de Minneapolis, Kansas City, y San Francisco. En el doceavo Distrito, la Sucursal de Seattle sirve a Alaska y el Banco de San Francisco atiende a Hawái. Por su parte el Banco de New York se encarga de Puerto Rico y de las Islas Vírgenes; en tanto que el Banco de San Francisco sirve a la Samoa americana y a las Islas Marianas del Norte.

⁷¹<http://www.federalreserveonline.org/>

Por cada representante de los grupos se elige un suplente quien debe ser Presidente o Vicepresidente de otro Banco de la Reserva quien lo representa en ausencia.

El FOMC, supervisa las operaciones de mercado abierto, que es la principal herramienta utilizada por la Reserva Federal para influir en las condiciones monetarias y de crédito. La política de operaciones de mercado abierto es establecida por el Comité Federal de Mercado Abierto; sin embargo, la Junta de Gobernadores es la única autoridad autorizada para realizar las modificaciones a las exigencias de las reservas y por tanto debe aprobar cualquier cambio en la tasa de descuento establecida por un Banco de la Reserva Federal.

La Fed implementa la política monetaria a través del control que realiza sobre: la tasa de fondos federales; la tasa de depósito de la banca comercial y las instituciones de la Reserva Federal.

Se ejerce este control para influir en la demanda y la oferta de estos saldos a través de los siguientes mecanismos de política monetaria:⁷²

1. Las *operaciones de mercado abierto*; en la compraventa de títulos, principalmente Títulos del Tesoro de EE.UU.; influir en el mercado abierto sobre el nivel de los saldos que las instituciones depositarias convinieron con los Bancos de la Reserva Federal

2. La *política de tasa de descuento*; la fijación de la tasa de interés, llamada tasa de descuento, a la que los bancos comerciales y otras instituciones de depósito pueden pedir prestadas reservas a un Banco Regional de la Reserva Federal. Actuar como ventanilla de descuento; en los préstamos de reservas y extensiones de crédito otorgados a las instituciones depositarias a través de programas de préstamos primarios, secundarios o estacionales.

3. La *política respecto a los requisitos de reservas*; la fijación y modificación de los requisitos sobre el coeficiente legal de reservas de los depósitos de los Bancos y de otras instituciones financieras. Contratación de saldos de reservas; en la cantidad que una institución de depósito haya acordado celebrar con su Banco de la Reserva Federal; además de cualquier otro saldo de reserva que considere necesario.

Hay otros dos tipos de entidades que desempeñan papeles en el funcionamiento del Sistema de la Reserva Federal: 1. Las instituciones depositarias, mediante operaciones de política monetaria, y 2. Los Comités

⁷²SAMUELSON, Paul, A., NORHAUS, William D., DIECK, Lourdes, SALAZAR, José de Jesús, *Macroeconomía con aplicaciones a México*, décima sexta edición, McGraw-Hill, México, 2003, p.223.

consultivos, que hacen recomendaciones a la Junta de Gobernadores y a los Bancos de la Reserva sobre las responsabilidades del Sistema.

II. 5. 1 La Junta de Gobernadores de la Reserva Federal (JGRF).

Aun cuando cuenta con independencia de gestión, la Junta de Gobernadores de la Reserva Federal está considerada como una agencia del gobierno federal.

La Junta está integrada por siete miembros, que son nombrados por el Presidente de los EE.UU. y confirmado por el Senado. Sus Integrantes al mes de octubre de 2010 son: *Ben S. Bernake* (Presidente), *Janet L. Yellen* (Vicepresidente), *Kevin M. Warsh*, *Elizabeth A. Duke*, *Daniel K. Tarullo* y *Sarah Bloom Raskin*.

El período de ejercicio de los miembros de la Junta de Gobernadores es de 14 años, y sus nombramientos se efectúan de manera escalonada cada dos años para concluir el 31 de enero de cada año par. Después de cumplir su mandato, un miembro de la Junta no podrá ser reelecto en el cargo, excepto que haya sido nombrado para sustituir a otro que no haya concluido el período original para el que fue designado; en tal caso, deberá concluir el primer período e iniciará inmediatamente el segundo.

El Presidente y el Vicepresidente de la JGRF, son nombrados por el Presidente de EE.UU. pero deben ser confirmados por el Senado. Empero, los candidatos a dichos puestos deben cumplir con el requisito de ser miembros activos de la Junta o bien ser nombrados simultáneamente a la misma. Los períodos de gestión de tales puestos son de cuatro años.

La JGRF tiene su sede en Washington, D. C. y es apoyada en sus tareas por personal especializado, el que a partir del año de 2004 es de alrededor de 1,800 personas.

Las responsabilidades de la Junta requieren de un permanente trabajo de análisis a fondo de los sistemas financieros, así como de la evolución económica, nacional e internacional. Tales responsabilidades las realiza conjuntamente con los integrantes del Sistema de la Reserva Federal.

La Junta de Gobernadores también supervisa y regula las operaciones de los Bancos de la Reserva Federal, ejerce amplia responsabilidad en el sistema de pagos de la Nación, y ejecuta la mayoría de las leyes de la Nación sobre la protección de los créditos al consumo.

El Sistema de la Reserva Federal, se apoya en varios comités consultivos para llevar a cabo sus diversas responsabilidades. Tres de estos comités asesoran directamente a la Junta de Gobernadores:

El *Consejo Consultivo Federal*. Este Consejo está compuesto por doce representantes de la actividad bancaria; sirve de consultor y asesor de la Junta sobre todas las materias de jurisdicción de la Junta. Normalmente el Consejo se reúne cuatro veces al año, con fundamento en la Ley de la Reserva Federal. Estas reuniones se celebran por lo general el primer Viernes de los meses de febrero, mayo, septiembre y diciembre en la sede de la JGRF en Washington, D. C. y los tiempos destinados a las reuniones son determinados a conveniencia del Consejo o de la Junta. Anualmente, cada Banco de la Reserva elige una persona que representará a su Distrito en el Comité Consultivo Federal, y los miembros habitualmente sirven durante tres años pudiendo elegir su propia mesa.

El *Consejo Consultivo de Usuarios*. Este Consejo fue establecido en 1976 y tiene como función asesorar a la Junta en los temas previstos en la *Consumer Credit Protection Act* (Ley de Protección a los Usuarios de Créditos) al igual que otros asuntos relativos los usuarios de los servicios financieros. Los miembros del Consejo representan los intereses de los usuarios, de las comunidades, y al sector de servicios financieros. Los integrantes son nombrados por la Junta de Gobernadores y sirven de manera escalonada durante tres años. Este Consejo se reúne tres veces al año en Washington, D. C., y las reuniones son públicas.

El *Consejo Consultivo de las Instituciones de Ahorro*. Después de la aprobación de la *Depository Institutions Deregulation and Monetary Control Act* (Ley de Desregulación de las Instituciones de Deposito y Control Monetario, de 1980; que extendió a las instituciones de ahorro la aplicación de las reservas mínimas de la Reserva Federal y el acceso a la ventanilla de descuento; la Junta de Gobernadores estableció este Consejo para obtener información y opiniones sobre las necesidades especiales y los problemas de las instituciones de ahorro.

A diferencia del *Consejo Consultivo Federal* y el *Consejo Consultivo de Usuarios*, el *Consejo Consultivo de las Instituciones de Ahorro* no es un mandato estatutario, pero realiza una función comparables al de los otros dos Consejos Consultivos en el asesoramiento a los representantes de las instituciones de ahorro que tienen una importante relación con la Reserva Federal. El Consejo se reúne con la Junta en Washington, D. C., tres veces al año. Sus miembros representan a las instituciones de ahorro y préstamo, bancos mutualistas de ahorro, cajas de ahorro, y cooperativas de crédito. Los Miembros son nombrados por la Junta de Gobernadores y generalmente duran en su encargo dos años.

Los Bancos de la Reserva Federal también utilizan Comités Consultivos.

De los cuales, quizás los más importantes son los Comités (uno para cada Banco de Fed) que orienten a los bancos sobre cuestiones de la agricultura, pequeñas empresas y mano de obra. Cada dos años la Junta de Gobernadores de la Reserva Federal solicita a estos Comités, les hagan por escrito sus opiniones.

II. 6. Cuestionamientos sobre la total independencia de la Fed.

Cuando se examina la estructura orgánica del Fed, suelen preguntarse los estudiosos del Sistema de la Reserva Federal a cuál de los tres Poderes Federales pertenece; la respuesta, nos dice Paul A. Samuelson, es a ninguna, puesto que los 12 Bancos Regionales que integran el SRF tienen naturaleza privada; lo que en esencia lo hace conducirse como un organismo independiente, no obstante su situación *sui generis* de organismo público. Esta característica del SRF, de ser una sociedad anónima propiedad de los Bancos Regionales comerciales, pero actuando como órgano oficial, lo obliga a responder al Congreso y a escuchar al Presidente de los EE.UU., además de que cuando llega a presentarse un conflicto de interés entre el beneficio privado y el público, siempre se decide por este último.⁷³

La independencia del Fed ha sido pues un importante tema de debate. Los críticos de las medidas institucionales existentes, acusan a la Reserva Federal, tanto por ser demasiado sensible a las presiones externas, como de no serlo. Empero, muchos observadores consideran que el Fed ejerce su autonomía con respecto a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, de lo que es usual en los bancos centrales de la mayoría de los países,⁷⁴ y, en la actualidad, derivada de la crisis financiera internacional, que por cierto inició en la jurisdicción del Fed, la crítica que prevalece es la de los que no consideran que la independencia institucional sea una virtud, más bien la califican como responsable en gran medida.

La independencia del Fed garantiza que los objetivos del Banco Central no se supediten a los objetivos políticos partidistas, como ocurre en muchos países donde el Ejecutivo ejerce un control sobre el Banco Central. La independencia del Banco Central le permite a éste tomar medidas que no siempre son populares como cuando se lucha contra la inflación. Los críticos a la autonomía del Fed señalan que los Bancos de la Reserva Federal son seleccionados por Juntas Regionales más afines a los intereses privados y por tanto no se encuentran sujetos a los del Presidente o a los del Congreso.⁷⁵

⁷³SAMUELSON, *Op. cit.*, pp.220-221.

⁷⁴BENDESKY, *Op. cit.*, p. 85.

⁷⁵SAMUELSON, *Op. cit.*, p.221.

Son pocos los que arguyen que el Banco Central debe estar divorciado completamente del Gobierno federal. Un Banco Central es una institución del sector público, no sólo en el cumplimiento de sus responsabilidades de política monetaria y supervisión financiera, sino también en el desempeño de su función tradicional como banquero del Gobierno. Sin embargo, el grado de independencia del Banco Central dentro del sector público, puede representar una gran diferencia en la conducción de la política monetaria.⁷⁶

En cuanto a la autonomía de la Banca Central, es posible distinguir ciertos contrastes sobre la conducción de la política monetaria y sobre todo en sus efectos; así vemos que la experiencia de los Bancos independientes ha incidido en una menor inflación;⁷⁷ en contraste, los Bancos Centrales no autónomos han obedecido más a las políticas de sus gobiernos, preocupados en mayor medida de los factores estructurales.

Los que abogan por una mayor injerencia del Ejecutivo Federal sobre el Fed, sostienen que ese control resultaría en una política económica nacional más coordinada, lo cual sería deseable. Hay otros que sostienen que siendo por Ley el Fed responsable ante el Presidente, quien lo nombra, también lo es ante el Congreso, quien lo aprueba a través del Senado; por lo que este cuerpo legislativo es el que tendría que ejercer un control más directo sobre el Sistema de la Reserva federal. Sin embargo, se piensa que la autonomía del Fed le permite imponerse mayor disciplina a sí mismo, que la que le aplicarían las metas difusas de un cuerpo legislativo, por su integración, o las metas de un horizonte a corto plazo, limitado por el ejercicio del Presidente. No obstante lo anterior, persiste una opinión que contempla la responsabilidad directa del Fed ante el Ejecutivo o frente al Legislativo como algo más deseable que las medidas legales actuales.⁷⁸

En este tenor nos encontramos, incluso, al propio *Milton Friedman*, uno de los principales ideólogos de la teoría monetarista, cuyos postulados todavía continúan imperantes en la gran mayoría de los Bancos Centrales, y que argumentaba: “Las únicas dos alternativas que me parecen viables a la larga son hacer de la Reserva Federal una oficina del Tesoro, bajo la dirección del Secretario del Tesoro, o poner a la Reserva Federal bajo control directo del Congreso. Ambas implican acabar con la llamada independencia del sistema. Pero cualquiera de ellas establecería un fuerte incentivo para que el Fed produjera un medio monetario más estable que el que hemos tenido” (*Monetary Policy: Theory and Practice*, Journal of

⁷⁶BENDESKY, *Op. cit.*, p. 86.

⁷⁷*Ibidem*, p. 85.

⁷⁸*Ibidem*, pp. 86-87.

Money, Credit, and Banking 14 february 1982: 118).⁷⁹

II. 7. Mecanismos de operación del Fed y sus consecuencias.

El Fed implementa su política monetaria a través del control de la tasa de fondos federales; es decir, la tasa a la cual, las instituciones depositantes intercambian sus balances con el Banco Central, quien ejerce su control influyendo en la demanda y oferta de dichos balances a partir de operaciones de mercado abierto (compra de bonos del tesoro); requerimientos de reservas (requerimientos que las instituciones depositantes deben conservar en efectivo o en una cuenta del Fed); depósitos fijos que efectúan las instituciones depositantes en el Banco Central; y préstamos de ventanilla de descuento (extensiones de crédito a las instituciones depositantes a partir de programas de préstamo).

Este es uno de los casos más importantes en el estudio del Fed, puesto que fue en el sistema financiero estadounidense donde se originó la actual crisis financiera mundial, producto, en gran medida, de la laxitud u omisión en la regulación del mismo.

La *Ley Glass-Steagall*, junto con el establecimiento del seguro de depósito gubernamental en 1934, detuvo las amenazas de pánicos bancarios (retiros masivos de los depósitos) que habían prevalecido desde 1870 hasta 1933, y que no pudieron contenerse a pesar de la creación de la Fed en 1914, para que fungiera como prestamista de última instancia. Poco a poco los bancos fueron evadiendo dicha ley, mediante operaciones *off-shore*.⁸⁰

En 1990, *Alan Greenspan* presidente del Fed le autorizó a *J.P. Morgan* emitir papel financiero, y en 1996 concedió a las subsidiarias de los bancos la posibilidad de participar en negocios de inversión hasta en un 25 por ciento. De esta manera, en 1998 se fusionaron *Travelers* y *Citicorp* para crear *Citigroup*, que conjuntaba todo tipo de operaciones; y, el 12 de noviembre de 1999 el presidente *Bill Clinton* aprobó la *Ley Gramm-Leach-Bliley*, para dar base legal a la banca múltiple que permitió a los bancos realizar operaciones bancarias, bursátiles y de seguros (*Barth, Brumbaugh y Wilcox*, 2000: 191). Con esta ley, tanto los bancos, como sus subsidiarias podían realizar cualquier tipo de actividad considerada como financiera, por naturaleza, o complementaria a la actividad financiera, siempre y cuando el Fed no la considerase riesgosa para la actividad bancaria. Empero, el Fed no

⁷⁹*Ibidem*, pp. 86-87.

⁸⁰CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, *Op. cit.*, p. 22.

es un banco regulador, excepto para el 15% de los bancos que son miembros del sistema federal, y es al Departamento del Tesoro a quien le corresponde determinar cuáles actividades tienen la categoría de financieras. Asimismo, a la Comisión de Valores y Cambio (*Securities and Exchange Commission*), le corresponde regular otras áreas del sistema financiero y, junto con el Fed, definen las reglas para los nuevos productos financieros (*Barth, Brumbaugh y Wilcox*, 2000: 194).⁸¹

En la actualidad el Fed se enfrenta a un gran reto, derivado del manejo de su política monetaria y a la que el Premio Nobel de Economía *Joseph E. Stiglitz* le denomina distinción cuantitativa.⁸²

Con los tipos de interés cercanos a cero; la Reserva Federal de los Estados Unidos y otros bancos centrales están esforzándose por seguir siendo pertinentes. La última flecha en su carcaj se llama distinción cuantitativa y es probable que resulte casi tan ineficaz para reactivar la economía como cualquiera de los demás procedimientos en los que ha recurrido. Peor aún: es probable que la distinción cuantitativa cueste a los contribuyentes un dineral y además, menoscabe la eficacia de la Fed en los próximos años.

...

La política de EU está asentando un doble golpe a la devaluación competitiva: debilitando el dólar y obligando a los competidores a fortalecer sus divisas (si bien algunos están adoptando medidas en sentido contrario, poniendo barreras a la afluencia a corto plazo e interviniendo más directamente en los mercados de divisas).

Como se observa claramente en este artículo del profesor *Stiglitz*, las medidas monetarias aplicadas por el Fed en la actual crisis financiera serán ineficaces en lo interior en la tarea de resolver el problema del crecimiento, y por ende del empleo, y, pudiera traducirse, a mediano plazo, en problemas para las economías emergentes inundadas de dólares en busca de mayores rendimientos en un mercado especulativo, si los Bancos Centrales de dichos países, entre ellos BANXICO, se mantienen pasivos y no realizan ninguna acción preventiva.

⁸¹*Ibidem*, p. 22.

⁸²Artículo publicado en el periódico Reforma, bajo el título “La Reserva Federal a prueba”.