

29
11



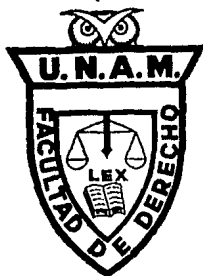
Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Derecho

MARCO LEGAL Y POLITICO
DEL BANCO DE MEXICO

T E S I S
Que para obtener el Título de
LICENCIADO EN DERECHO
p r e s e n t a

JOSE LUIS MARIO AGUILAR Y MAYA MEDRANO



FALLA DE ORIGEN

México, D. F.

1989



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

1. INTRODUCCION.

"...se necesita pensar radicalmente no sólo con las categorías que usa el economista , sino con las categorías que usa el político, aquellas que lo inducen a tomar decisiones en materia de inversiones, gastos, salarios, mercados; decisiones que para frecuente desesperación del economista no corresponden a sus modelos de desarrollo, apartados por lo común de los problemas políticos reales, operantes."

Pablo González Casanova.

El objetivo del presente trabajo, es analizar las principales facultades de regulación crediticia y cambiaria del Banco de México a través de su marco legal vigente; se busca resaltar la capacidad de negociación política con que cuenta el Instituto Central, derivada según esta tesis, de la manera en que la facultades regulatorias, tanto crediticias como cambiarias, han sido normadas.

Aunque mucho se ha escrito sobre el papel que juega el Banco Central dentro del campo de la economía nacional, generalmente esos estudios se han enfocado a la descripción y análisis de sus facultades regulatorias, quizás por considerar que dichas facultades son la esencia de su quehacer en la vida económica. Sin dejar de reconocer la validez que pueda tener la posición antes comentada, pretendo demostrar aquí, que a la par de dichas facultades, el Banco Central ejerce otras de índole eminentemente

política, cuya ubicación doctrinal y legal no es clara, a pesar de que su repercusión en la realidad es evidente.

La tesis en sí no es original, es una verdad de perogrullo. Lo que se pretende es resaltar cuan importante es en el manejo de la política monetaria, el equilibrio entre la técnica y la política en su acepción más común.

El trabajo se divide en cuatro capítulos: El primero que he llamado Marco Teórico del Trabajo, es el que mejor muestra el enfoque que se le quiere dar al análisis, y el que más dice acerca de las ideas y personas que voluntaria o involuntariamente me han orientado.

En este capítulo se trabaja con los conceptos de estado, economía, derecho y política; y se busca demostrar como es que el tercero de ellos no deja nunca de participar de la naturaleza de los otros tres.

Debe subrayarse que la perspectiva del trabajo pretende ser multidisciplinaria. Pese a ello, el problema central de la tesis se analiza desde un ángulo jurídico, a pesar de que su naturaleza rebasa las fronteras de nuestra disciplina.

El segundo capítulo, Síntesis Histórica de 1821 a 1984, pretende dar a conocer las ideas que circunscribieron la formación de un Banco Central en México, así como el quehacer de éste al amparo de sus distintas leyes orgánicas. Ello, porque creo que el análisis de cualquier institución no puede alcanzar la claridad, si a la doctrina nacional o internacional, por

más válida que sea, no se le suma un conocimiento, aunque sólo sea somero, de la experiencia histórica.

El tercer capítulo denominado Modelo Teórico de Banco Central, es un prototipo de Instituto Central; sus fuentes son la doctrina de los principales publicistas en la materia, así como las características encontradas con mayor frecuencia en los dispositivos legales que dan vida a este tipo de organismos. Su objetivo es servir como punto de referencia en el estudio de nuestro Banco Central, dándole más seriedad al análisis de su capacidad de negociación política, pues la naturaleza esencialmente polémica de este aspecto del Banco, pudiera prestarse a discusiones poco fundadas que pretendo evitar.

En el cuarto y último capítulo, se desmiembra y cuestiona la Ley Orgánica del Banco de México en vigor, al igual que otros ordenamientos relacionados con esta institución. Al hacerlo, me permito formular comentarios personales, pues pienso que además de la investigación, el buen resultado de una tesis profesional radica en la posibilidad de conocer el pensamiento de su autor respecto del tema abordado.

CAPITULO I

" Al ser el fenómeno social en su conjunto un complejo sistema de sistemas -- donde lo jurídico se incluye -- toda abstracción de elementos resulta aventurada ".

Martín Díez Díez.

I. MARCO TEORICO DEL TRABAJO.

Tradicionalmente se enfoca el problema político de los Bancos Centrales como un problema de dependencia o independencia de éstos frente al Gobierno y sus necesidades de financiamiento. En este trabajo no se niega la validez de dicho enfoque, sin embargo, se considera que el quehacer político de un Banco Central, no se limita a su margen de criterio y de acción frente a la política fiscal del Gobierno.

El quehacer político de un Banco Central implica el manejo técnico de una serie de variables económicas, cuyo comportamiento, en un momento dado, es decisivo para que un proyecto de desarrollo determinado se cumpla o fracase; en ese sentido su actividad esta inmersa en un marco político-nacional que lo incluye

En la perspectiva del Derecho Constitucional liberal, el equilibrio natural del mercado requiere para su adecuado funcionamiento, que los ámbitos de la sociedad civil --entiéndase fundamentalmente sector privado--, y de la administración pública estén claramente definidos, con

el objeto de que la primera de ellas, pueda desenvolverse plenamente sin que el gobierno se entrometa en su esfera de actividad, particularmente en lo concerniente al área económica. Fue el monopolio y su incontenible tendencia a concentrar la riqueza de las diferentes formaciones nacionales en pocas manos, lo que ocasionó que diversos poderes estatales empezaran a producir normas jurídicas que expresamente regularan la actividad económica de la sociedad y, al hacerlo, se reconocía que el funcionamiento natural del mercado, tiende hacia acumulaciones de riqueza que no son compatibles con la convivencia social pacífica. es decir, que dichas desigualdades alcanzan tal magnitud que devienen en grandes generadoras de violencia social.

Esta normatividad jurídica con contenido económico, presentó diversos matices según las particulares necesidades que cada economía nacional fue mostrando. Por las numerosas manifestaciones jurídicas en las que la economía fue regulándose surgió el llamado Derecho Económico, (1) siendo de particular interés para este trabajo lo relacionado al ámbito constitucional y al derecho de planeación.

Martín Díaz Díaz señala que:

"Desde el punto de vista de las formaciones nacionales dependientes, el modelo económico constitucional puede nominarse sin dificultad Proyecto Nacional de Desarrollo, porque en su diseño normativo se concentran los perfiles de una política económica..."

El modelo constitucional liberal y su clara división entre el espacio

público y privado, es remplazado por cartas fundamentales que pretenden inducir a sus sociedades al desarrollo, pero tratandó de que éste no genere desigualdades sociales más graves que las generalmente ya existentes. Debe subrayarse que la inclusión de un modelo económico en el texto constitucional no excluye la posibilidad de la existencia de un mercado operante, solo que ya no se confía en la ilusión de que este sea atinadamente autocorregible.

En el caso mexicano, es muy claro que la constitución de 1917 modifica el enfoque que su antecesora tenía, en relación a la organización y papel que desempeñan los diferentes factores de la producción. Reafirmando la tendencia a normar desde el ámbito constitucional la participación del Estado en el diseño y ejecución de la política económica, la actual carta fundamental de México ha sido adicionada y modificada en diversas ocasiones, algunas veces para aumentar las facultades del Presidente de la República, otras para federalizar diversas materias, (2) e incluso en 1976 para crear una zona económica exclusiva de doscientas millas náuticas, medidas a partir de la línea inicial de base del mar territorial. En 1982, es elevado a rango constitucional: la facultad estatal de planear el desarrollo, el reconocimiento de la existencia de tres sectores sociales con intereses económicos diversos, la reglamentación de los sistemas de fomento y, fundamentalmente la rectoría económica del Estado. (3)

La planificación --ya Industrial ya estatal-- nace como alternativa a la economía de mercado, no en virtud de una oposición exclusivamente

ideológica a la libre competencia, sino por una serie de circunstancias que llevan a la sociedad moderna a reconocer que la magnitud de la producción industrial, agigantada por los avances tecnológicos de las últimas décadas, requiere de un cierto grado de certeza en cuanto a las condiciones que imperaran en el mercado, en períodos mucho más amplios que los abarcados por procesos industriales de menor cuantía y sofisticación.

El eje alrededor del cual gira la rectoría económica del Estado, tiene en un polo, al Proyecto Nacional de Desarrollo y en el otro, la facultad planificadora de sus órganos de gobierno.

El "Proyecto Nacional de Desarrollo", delimita los espacios económicos que el constituyente ha querido --otorgar en unos casos totalmente y en otros en forma parcial--, a determinados sectores sociales. Señala límites al derecho de propiedad, buscando no sólo una mayor justicia distributiva, sino también procurando evitar que los medios económicos más estratégicos, --siendo siempre éstos los **"de oferta marginal más inelástica"** (4)--, se concentren en pocas manos, detentadoras de grandes riquezas y enorme poder de presión sobre el Estado, tal y como sucedió hasta el siglo XVIII con la tierra, y desde el XIX con el capital; sienta las bases para la creación de un conjunto normativo, que reconoce el desequilibrio material entre los sujetos que integran los diversos sectores sociales; atribuye al Ejecutivo Federal facultades con las que deviene, sin lugar a dudas, el principal elemento de la participación estatal en la vida económica. En resumen, proyecta en el espacio donde se desenvuelve la vida económica de la sociedad, los lineamientos más generales que desea que constituyan y distingan a la producción,

distribución y consumo de los bienes y servicios que en su territorio se generen; intentando de esa manera equilibrar las naturalmente desiguales condiciones, de los diferentes elementos que conforman su ser social.

La facultad planificadora del Gobierno, se inserta en el texto constitucional mexicano con el adjetivo de democrática; ello nos autoriza a deducir, que no se trata del mismo tipo de planificación que la aludida al hablar de la gigantesca producción industrial.

Este último tipo de planificación obedece, como ya se mencionó, al tiempo y costo que implica la actividad industrial moderna; piénsese por ejemplo en la cantidad de recursos y la anticipación con la que tiene que actuarse, cuando se quiere lanzar al mercado un determinado producto de la industria automotriz, electrónica, petroquímica, siderúrgica, etc. Son casi innumerables los detalles necesarios para que productos tan altamente tecnificados tengan éxito en el mercado, sólo mediante una adecuada planeación es posible darle coherencia a procesos de tal envergadura.

La magnitud de dichos procesos implica de igual forma, enormes riesgos; si un proyecto falla, las consecuencias pueden rebasar en mucho la capacidad de respuesta de la organización industrial, sea ésta privada o pública; siendo en tal caso necesaria la intervención estatal.

Ha habido en México y en muchos otros países del mundo, varios casos que ilustran la afirmación anterior. Es por ello explicable que en la medida

en que la tecnología ha ido avanzando, la economía planificada ha ido desplazando al mercado como regulador de los precios y de la producción.

Es en virtud de los avances tecnológicos, que el Estado aparece en el escenario económico independientemente de la ideología que sustente.

"La gran compañía moderna y el moderno aparato de la planificación socialista son respuestas diversas a una misma necesidad".(5)

El caso mexicano no es el de la nación con un mercado regido por la gran compañía industrial, ni es el caso de una nación cuya planificación sea dictada unilateralmente por el Gobierno.

En México el Proyecto Nacional de Desarrollo, se ha ido moldeando a través de una concertación política de muchos años, cuyas características y modalidades son en gran medida, los elementos que han logrado que el país haya vivido durante tanto tiempo en un clima de paz social y desarrollo económico. Son también las características y modalidades de esta concertación política, las que han ido generando desigualdades sociales y regionales, son las responsables de crecimientos urbanos anárquicos y centralistas; de distribuciones de ingreso y riqueza injustas.

En el caso mexicano, el Estado no se ha limitado a participar en la vida económica como subsidiario del proyecto de la gran organización industrial, ni ha adoptado la posición de planificar toda la actividad

económica, sin dejar espacio alguno para el desenvolvimiento del sector privado.

En México, fundamentalmente a partir de los años treinta, el Proyecto de Desarrollo Económico esbosado en la constitución del 17, se ha ido desarrollando como consecuencia, en gran parte, de la concertación política que el Estado ha realizado y en la cual ha utilizado diversos instrumentos económicos --entre los que se incluye la planeación--, que de esa forma trasciende su naturaleza exclusivamente económica y devienen instrumentos de Política Económica.

El activo papel que el Estado ha jugado, obedece a múltiples razones, destacando entre ellas, la necesidad de fomentar el desarrollo industrial en el país, tarea que requiere en muchos casos de millonarias erogaciones que con frecuencia han rebasado los deseos o las capacidades del sector industrial privado. Desafortunadamente, la participación del Estado en la vida económica, no siempre se ha visto coronada con la consecución de sus objetivos en la rama industrial y en otras muchas áreas; pero debe entenderse que así como su participación no es la panacea, tampoco lo es su exclusión total. Si el Estado mexicano ha jugado un papel activo en el desarrollo económico nacional de este siglo, no ha sido solamente por motivos ideológicos, sino porque las circunstancias así lo han impuesto.

He dicho que el eje de la rectoría, esto es de la participación económica del Estado (6); tiene como polos al Proyecto Nacional de Desarrollo Constitucional, y a la facultad planificadora de los órganos de gobierno. Pensamos que fue en esa virtud, que se modificó el artículo 26

constitucional con el objeto de dotar a los órganos del Estado, no sólo de un instrumento de política económica, sino también de legalidad para concretizar, en períodos más claramente delimitados, el Proyecto Nacional de Desarrollo a través de una Planeación Democrática, cuya trascendencia para la vida nacional, no parece haber sido comprendida en toda su magnitud por un amplio sector de la opinión pública mexicana.

La planeación Democrática está expresamente supeditada, según el mencionado artículo 26 constitucional, a los fines del Proyecto Nacional contenidos en la Constitución y, se establece que mediante la participación de diversos sectores, se elaborará un "Plan Nacional de Desarrollo", al cual se ceñirán los programas de la administración pública federal.

Se conjugan en la planeación democrática: concertación política, técnica económica y legalidad. Al actuarse en el campo del Proyecto Nacional de Desarrollo, se incluye necesariamente en este marco legal y político a la estrategia monetaria y cambiaria de la administración pública federal, así como a su principal regulador el Banco de México.

Se desea enmarcar la discusión respecto a el quehacer político de los Bancos Centrales en una perspectiva global, es decir, que ni la política fiscal del gobierno ni la planeación que la genera, son ajenas al actuar del Banco; muy por el contrario, su quehacer se inscribe en ese terreno y sólo en él, adquiere lógica el hablar de grados de independencia en el desarrollo de su tarea. Pienso que sólo mediante una reflexión panorámica, se entenderá porqué el Banco Central, apesar de proceder a través de

Instrumentos económicos muy tecnificados, no deja nunca de actuar en política.

Se buscará en todo momento, mantener presente en el texto, un enfoque global del trabajo que desarrolla el Banco de México. Por ello, al analizar sus diferentes facultades, no se concentrará el esfuerzo en desentrañar su naturaleza técnica, sino en mostrar como es que tal facultad participa y fortalece la capacidad de negociación política del Banco, en el terreno de la rectoría económica del Estado.

Al ser creado por una ley, el Banco de México participa del fenómeno jurídico; por la naturaleza de las variables que maneja, participa del fenómeno económico y es en virtud de la rectoría económica del estado, que participa del fenómeno político y social.

Por lo arriba enunciado, se considera válido analizar al Banco de México en una realidad multidisciplinaria de la que, y en la que, sin lugar a dudas participa.

1.1 CONCEPTUALIZACION DEL FENOMENO JURIDICO

Se ha dicho que el eje alrededor del cual gira la rectoría económica del Estado, tiene en un polo al Proyecto Nacional de Desarrollo y, en el otro, la facultad planificadora de sus órganos de gobierno. El fenómeno jurídico y económico están indisolublemente ligados.

Como disciplinas de estudio, el derecho y la economía han ganado en la ciencia una independencia incuestionable; sin embargo, el mundo material no es tan diáfano. La necesidad metodológica de seccionar la realidad, no corresponde con lo que en ésta sucede. Si en verdad se desea comprender la particular naturaleza de cada disciplina, y la verdadera dimensión que ocupa en el mundo real, el contraste se hace indispensable.

Al ser este trabajo una tesis para obtener la licenciatura en derecho, es en esta disciplina en la que se concentra la atención; pese a ello, se buscará en todo momento no perder de vista a los demás fenómenos que actúan en el escenario de la realidad. De esta forma el peso específico y la dimensión que el derecho posee, se revelarán con una sana claridad para nuestro objeto de estudio. No se niegan las bondades metodológicas de las concepciones puristas de la ciencia; no obstante, se considera que dichas concepciones desvirtúan el sentido del conocimiento, esto es, una concepción global de la realidad.

El marco legal en el que actúa el Banco de México, esta formado por un amplio y disperso conjunto de normas jurídicas con contenidos muy variados. Al analizar el conjunto normativo relacionado con el Banco Central, me ocupare de marcar las fronteras de dicho conjunto y, de enumerar aquellas disposiciones normativas, que prescriben facultades particularmente significativas para el planteamiento del trabajo

La delimitación de las fronteras del conjunto normativo, se obtendrá a través de la mención de los diversos cuerpos legales en los que se ubican

las diferentes facultades monetarias, crediticias y cambiarias del Banco, así como por medio del señalamiento expreso que en el último capítulo se hará, de las disposiciones legales directa o indirectamente relacionadas con la actividad de la Banca Central.

El segundo objetivo se cumplirá también en el último capítulo, cuando se analice la legislación aplicable a nuestro instituto Central contrastándola con las diferentes facultades crediticias y cambiarias enunciadas en el "Modelo Teórico" del capítulo III.

Como voy a trabajar en el terreno de las normas jurídicas, es importante señalar qué concepción tengo del derecho, para en base a ello, justificar la reiterada intención de elaborar una análisis multidisciplinario.

Como lo afirma Peter P. Nicholson respecto de la política, también es válido decir que ningún estudiante de derecho puede evitar elegir su definición de derecho, y es importante enfrentarse a ese punto en un momento temprano de los estudios y continuar trabajando en ello

Algo que justifica en gran medida la elaboración de una tesis para obtener la licenciatura en derecho, es el hecho de que, al llevar a cabo esta clase de investigación, el estudiante se obliga a profundizar sobre diversos aspectos de su objeto de estudio, en los que, por la rapidez de los cursos, no ha podido, en muchas ocasiones, reflexionar tan profundamente como hubiera sido deseable. Por otra parte, la elaboración de este trabajo convierte al que hasta entonces había sido estudiante en un estudioso del

derecho.

En este sentido, al encontrarme hoy en un momento temprano de mis estudios, considero oportuno el trabajar en este primer capítulo con el concepto de derecho, con el objeto de definir cuál es la concepción personal que tengo del fenómeno jurídico.

Debo aclarar que no pretendo discutir, respecto de la validez científica de las diversas posiciones filosóficas que en relación al derecho existen. Intento exclusivamente, con honradez intelectual, dar mi opinión respecto del significado del vocablo derecho.

El equilibrio al que el derecho aspira, tiene como contrapesos a la seguridad jurídica y a la justicia. Es decir, que para que nuestra disciplina logre hacer posible una convivencia social armónica, es necesario que encuentre un punto medio entre estos dos requerimientos de la vida en sociedad.

El reto técnico, consiste en que la idea de seguridad jurídica, tal y como Radbruch lo afirma, exige la existencia de un derecho fijo y rígido, en tanto que la justicia exige una rápida adaptación del sistema jurídico a las nuevas condiciones sociales y económicas.(7)

Algunos autores consideran que el equilibrio arriba mencionado, nunca se da. En la realidad lo que sucede, dicen, es que los elementos más fuertes dentro de la sociedad de que se trate, se adueñan o al menos

opresionan con gran fuerza a los órganos creadores del derecho, con el objeto de hacer de éste un instrumento de opresión hacia las clases más débiles.

Otros afirman que el equilibrio no se da, pues la naturaleza reguladora del derecho convierte a éste en un obstáculo a la dinámica social, que sólo puede ser superado mediante el uso de la fuerza.

En lo personal, considero que el equilibrio entre la seguridad jurídica y la dinámica social, si es posible a través del derecho.

Para ello, conceptualizo al derecho como la "técnica social" consistente en formular normas coercibles que busquen provocar una conducta socialmente deseada, teniendo como base de su contenido los requerimientos que, en un momento y espacio determinados, son necesarios para posibilitar una convivencia social armónica, en la que la seguridad jurídica y la dinámica social sean posibles, aun a pesar de los encontrados intereses que en dicha sociedad se den.

Para que dicha convivencia social armónica sea posible, quienes trabajamos con el derecho estamos obligados a impedir que el equilibrio de éste se rompa o deteriore. Sólo será posible evitarlo mediante el estudio objetivo de todos los fenómenos interactuantes en la realidad, y la modificación consecuente del contenido del conjunto normativo que constituye el fenómeno jurídico. Fallar en esta tarea puede convertir al derecho en un medio de opresión, o permitir que su desaparición

desemboque en el anarquismo.

La vida social es compleja y diversa, y lo es también el contenido de las normas que la regulan; por ello el jurista, quizás como ningún otro, está obligado a tener siempre una visión global, es decir, interdisciplinaria de la realidad.

1.2. INTERRELACION DE ESTADO, ECONOMIA, DERECHO Y POLITICA.

El estado es visto frecuentemente, como la organización jurídica permanente en que se constituye una nación, con arreglo a la norma fundamental que a tal efecto ha expedido, con el propósito de regular la seguridad, convivencia y desarrollo sociales. Esta visión del Estado es válida, pero insuficiente, para explicar la evolución, mutuamente relacionada, del Estado, la Economía y el Derecho a través de la acción política de determinados elementos de la sociedad.

La pauta para entender por qué el Estado, la Economía y el Derecho evolucionan mutuamente; (8) radica en la división social del trabajo y en la densidad y permanencia, cada vez mayor, de las relaciones de intercambio

La economía es la actividad humana dirigida a la producción, distribución, circulación y consumo de la riqueza. Entendiendo por esta última el conjunto de bienes y servicios que satisfacen necesidades humanas y tienen valor de escasos. La actividad económica va requiriendo de constantes cambios en la normatividad jurídica que la regula.

Este constante requerimiento de cambios, ocasiona una permanente movilidad -a veces lenta, a veces rápida-, de las diversas fuerzas y grupos sociales que conviven en un mismo estado. Sólo mediante el adecuado uso de la concertadora actividad política, es entendible que la permanente movilidad social no desemboque en violencia.

La política al actuar, utiliza medios jurídicos y económicos. La fuerza y los medios extrajurídicos, son utilizados cuando la concertación ya no es posible; pese a ello, dicha acción social revolucionada participa también de la naturaleza de la actividad política, pues obedece a un reacomodo, más brusco, de las fuerzas sociales y sus intereses.

La política es entonces, la actividad por medio de la cual los diferentes grupos que forman la sociedad, van pretendiendo imponer sus objetivos e intereses a los del resto del cuerpo social.

Se podrá calificar a la política con el adjetivo de adecuada; cuando los encontrados intereses interactuantes de la sociedad, logren un acomodo equilibrado y justo, que permita que, independientemente de las naturales desigualdades de todos quienes forman la sociedad, existan posibilidades de desarrollo digno para cada uno de ellos; y todo lo anterior, canalizado a través de las instituciones jurídicas que conforman al estado.

La otra política, la que se da en medio del uso de la fuerza, está libre de adjetivaciones. Obedece, cuando justa, a una necesidad que per se la

convalida. En caso contrario, cuando obedece a una ambición desmedida de poder, la actividad está éticamente descalificada; no obstante, ello no altera su naturaleza de política.

Al ser la política acción, se manifiesta a través de medios y persigue determinados fines; son éstos últimos los susceptibles de calificación. Los medios, por su parte, son políticos por naturaleza.

La conjunción de los fenómenos: económico, político, jurídico y estatal, da como resultado el fenómeno social.

Visto así, el fenómeno social es un conjunto de sistemas cuyas posibilidades de interrelación son en realidad infinitas.

En este infinito de posibilidades de interrelación, es donde el Derecho puede por fin ser valorado en su exacta dimensión, pues es gracias a esta disciplina, que la conjunción de fenómenos se da de una manera ordenada y no caótica.

NOTAS AL CAPITULO I

(1) En relación a la evolución del Derecho Económico, las ideas expuestas en este trabajo, han sido tomadas en su parte medular, del ensayo del maestro Martín Díaz Díaz, denominado "Derecho Económico: Nuevo Espacio Metodológico", publicado por Porrúa en la antología "Lineamientos Metodológicos y Técnicos para el Aprendizaje del Derecho". México 1987.

(2) Para mayor información sobre las diversas reformas constitucionales habidas desde 1917 a nuestros días; se recomienda la lectura de: CARPIZO, Jorge. "Estudios Constitucionales". U.N.A.M. México 1983; Segunda Edición. pp 303 - 310.

(3) Idem. pp. 87, 88.

(4) GALBRAITH, John K. "El Nuevo Estado Industrial". Edit. Arice. Barcelona, España. 1968. pp. 74, 75.

(5) Idem. pp. 51.

(6) Aunque pensamos que la rectoría económica del estado no debe implicar que éste sea el ejecutor principal de aquella; si reconocemos que para poder regir dicha actividad, necesariamente requiere realizar múltiples acciones, y en tal virtud le son necesarios instrumentos de diversas naturalezas, incluyendo entre ellos a múltiples organismos

paraestatales.

(7) RADBRUSH, Gustavo. "Filosofía del derecho". Traducción de José Medina Echavarría. Madrid 1937. p 110.

(8) HELLER, Herman. "Teoría del Estado". Fondo de Cultura Económica. México, 1942. pp. 227.

CAPITULO II.

"Los pueblos se enlazan con la muerte el mismo día en que se divorcian de su historia".

Juan Vázquez de Mello.

2. SINTESIS HISTORICA DE 1821 A 1984.

El objetivo de esta síntesis, es el mostrar sucintamente en que momento surge la idea de Banco Central en México, así como el desarrollo que tuvo, al amparo de las leyes orgánicas anteriores a la vigente.

Cabe aclarar que en este capítulo no se analizan al detalle los problemas de orden técnico. Se consideró que el hacerlo dificultaría el poder brindar una panorámica global de las características que afectadas por las diversas circunstancias políticas y económicas del país, han adoptado distintas modalidades, expresadas en las leyes orgánicas de 1925, 1936 y 1941 respectivamente.

No se tiene noticia de que durante la época colonial haya funcionado ninguna institución bancaria, ni de carácter oficial ni privado.

Fué la Iglesia la que, debido a la enorme riqueza que poseía, podía realizar obras de asistencia social y cumplir, al mismo tiempo, funciones de prestamista. Generalmente los créditos eran garantizados con hipotecas sobre bienes rústicos o urbanos. Se cargaba un interés de 5 ó 6% al año, porcentaje realmente módico, y el plazo siempre era largo, motivo por el cual los deudores pagaban intereses hasta el último de sus días sin haber liquidado el capital, por lo que, en muchas ocasiones pasaban a poder de la Iglesia los bienes raíces que garantizaban el crédito.

Al concretarse el triunfo de la lucha independentista, la Iglesia empieza a perder poder, situación que se agudiza con el triunfo de los liberales, y la implantación de las Leyes de Reforma. En el terreno económico también sufre fuertes reveses que limitan considerablemente su papel de prestamista.

El lugar que la Iglesia va dejando vacío, es ocupado paulatinamente en el período comprendido de 1830 a 1860 por un grupo de comerciantes, que realizaban sus operaciones fundamentalmente en las ciudades de México y Veracruz, y cuya actividad principal consistía en el control y, algunas veces, el monopolio del comercio exterior del país. Esta situación les permitió contar con fondos líquidos, que invertían en cualquier negocio que resultara rentable. En un principio "el financiamiento" consistía en adelantar el pago a los proveedores locales con el fin de asegurarse el abastecimiento de las mercancías, pero poco después, al asociarse con hacendados y mineros, se convirtieron ellos mismos en tales, pero sin abandonar su actividad principal, pues era el comercio lo que les permitía

tener siempre capital para controlar a algunos de sus deudores. Es de destacarse que uno de sus principales clientes - con el que siempre contaron-, fué el gobierno, o mejor dicho los sucesivos gobiernos, ya que debido a la inestabilidad política de la época, éstos se sucedían con demasiada rapidez y carecían de recursos financieros suficientes.

Esta situación generó entre otros desajustes, el de que **"La producción siempre padeció escasez de capitales, y los pocos que se podían conseguir eran caros; la competencia que les hacía el mayor deudor y el más necesitado, el gobierno, les fué fatal"** (1). Como puede verse con lo antes mencionado, no existía en México entre 1830 y 1860 un comercio bancario especializado. A pesar de ello varias casas fuertes, dedicadas preferentemente a giros mercantiles, dieron tal impulso a sus actividades como prestamistas, que llegaron a poner en circulación una especie de billetes de banco, por así decirlo, que en realidad eran vales mercantiles expedidos por estas personas a sociedades de confianza, en los cuales se hacía constar la existencia de fondos determinados en poder del comerciante. Debido a la falta de reconocimiento y regulación legal, dichos "Billetes" se prestaron a malos manejos y finalmente se restringió su circulación; habiendo desaparecido por completo con la aparición de los primeros bancos emisores.

Antes de comenzar a tratar el tema de los primeros bancos emisores, haré una breve mención sobre dos instituciones crediticias de carácter oficial cuya vida fue corta, pero que marcan el primer intento del sector gobierno por fomentar la actividad industrial y sanear, aunque solo haya

sido en parte, las finanzas públicas.

El Banco de Avío nace el 16 de octubre de 1830 por decreto del Presidente Bustamante. El objetivo de dicha institución fué el fomento de la industria nacional. Su capital de un millón de pesos nunca fué pagado, no obstante que se había decretado destinar para reunirlos la quinta parte de los derechos que se obtuvieran de la entrada de algodón a la República, habiendo reunido solamente 465 mil pesos. Por ser un banco oficial con un objetivo claramente definido, sus recursos deberían ser prestados con un módico interés del 5% anual, y los pagos deberían hacerse en términos periódicos. La carencia de recursos obligó al Banco a otorgar crédito escaso y caro; y además " **....se malgastó parte importante de los recursos del Banco, en ensayos incompletos y empresas incorrectamente planeadas**" (2). Lo anterior aunado a la crisis del algodón y por consiguiente a la de la industria textil mexicana, dió por resultado que el banco desapareciera el 23 de septiembre de 1842 por decreto del Presidente Santa Anna.

El 17 de enero de 1837 se estableció el Banco Nacional de Amortización de la Moneda de Cobre. Su objetivo quedó claramente definido en su propio nombre, pero debido fundamentalmente a la difícil situación del gobierno, aquél se convirtió en auxiliar de éste, que tuvo que enfrentar entre otros problemas, la guerra de Texas y contra Francia.

"La vida del Banco fué breve, menos de cinco años, y su importancia dentro de la economía del país muy reducida, habiéndolo eliminado el Presidente Santa Anna mediante decreto de 6 de diciembre de 1841" (3).

Aunque no se pueda considerar al Monte de Piedad como una institución crediticia propiamente dicha, sería injusto dejar de mencionar que, desde el año de 1775, en que fué fundado por el Conde de Regla, Don Pedro Romero de Terreros, ese organismo ha auxiliado a las clases más humildes mediante préstamos prendarios. Si bien es cierto que **en 1849, el Monte de Piedad trató de ampliar sus actividades en sentido bancario y para ese efecto estableció una caja de ahorro, con depósitos de particulares con intereses del 5%, a cambio de vales pagaderos a la vista.**

Estos recursos se utilizaron para los préstamos prendarios normales, y para descontar libranzas al tipo de medio por ciento mensual (6% al año). Sus operaciones, mientras duraron fueron modestas* (4).

2.1 PRIMEROS BANCOS DE EMISIÓN EN MÉXICO.

Así pues, habían transcurrido 49 años desde la consumación de la Independencia y el país no contaba todavía con una institución de crédito establecida, ni la legislación nacional disponía de un estatuto especial que regulara la materia bancaria. El Código de Comercio de 1854, se limitó a regular ciertas operaciones de crédito, como el depósito de dinero o préstamo, pero sin diferenciar nunca a las empresas bancarias de cualquier otra negociación de carácter mercantil.

Fué hasta febrero de 1864 cuando " al fin, acogéndose al liberal régimen jurídico establecido por el Código de Comercio, se funda en México el primer banco propiamente dicho. Se trataba de la sucursal de una sociedad Inglesa llamada The London Bank of México and South América. Su director, un súbdito Inglés de nombre Guillermo o (William) Newbold obtuvo en junio de ese año el registro de la sociedad ante el Tribunal de Comercio, en forma semejante a como lo haría cualquier otra empresa dedicada al ramo mercantil" (5).

Aunque no se tiene mucha información sobre sus primeros años de actividad, toda vez que no estaba sujeto a vigilancia oficial de ningún tipo, no acostumbraba publicar balances financieros o alguna otra documentación, si se tiene la certeza de que le corresponde a este establecimiento el indiscutible mérito de haber introducido en nuestra patria los primeros billetes de banco. Su primera emisión constó únicamente de mil cuatrocientos billetes de cinco pesos cada uno, que sumaban un total de 7 mil pesos, corta cantidad que muestra la cautela con que se operó aquel 13 de febrero de 1865.

Además de la función emisora, que tiene especial importancia para nuestro trabajo, el Banco de Londres y México practicaba operaciones de compra y cambio de moneda, giros, cobranzas, descuentos mercantiles, depósitos a plazo fijo y a la vista, créditos a la industria y al comercio, préstamos sobre prenda y sobre consignación, y préstamos hipotecarios. El crecimiento del banco fue rápido y firme, lo que demuestra claramente

la buena aceptación que tuvieron sus billetes, debido a la imperiosa necesidad que ya entonces tenía el país de una institución que practicara profesionalmente la actividad bancaria.

En 1875 el gobierno del estado de Chihuahua autorizó la creación del Banco de Santa Eulalia, habiéndole concedido permiso para emitir billetes redimibles a la vista por pesos fuertes con un 8% de premio, o a la par en cobre , a la elección del tenedor.

Tres años después , y en circunstancias y condiciones similares, la legislatura del mismo Estado autorizó con fecha 8 de marzo de 1878, el funcionamiento del Banco Mexicano.

No debe dejar de comentarse el hecho de que las dos concesiones arriba señaladas, fueron las únicas otorgadas por un Estado. Todas las instituciones creadas con fecha posterior, fueron autorizadas por el Gobierno Federal.

Durante los años subsiguientes y debido tanto a la paz social que por primera vez se respiraba en México, como al consecuente desarrollo económico de la época, se otorgaron muchas concesiones más, de las que Eduardo Turrent Díaz comenta " **lo sobresaliente de las concesiones no fué el número ni la frecuencia con la que se entendieron, sino la extrema diversidad observado en sus términos y cláusulas** " (6). Respecto a la situación que presenta el inicio de la intermediación bancaria en el país, el maestro Borja Martínez dice: "En este forma y sin mayor controversia doctrinal, el país inició su actividad bancaria

dentro de un régimen de libre concurrencia de emisores de billete. Entre éstos predominaron ampliamente el Banco de Londres, citado anteriormente, y el Banco Nacional de México, constituido en 1884 mediante una fusión bancaria. La carencia de un régimen jurídico aplicable de manera específica a los bancos y el carácter predominantemente local de la legislación mercantil, hizo que tanto el Gobierno Federal como los estatales otorgasen diversas concesiones para emitir billetes, sobre bases individuales que diferían sensiblemente entre sí. Ello ocasionó la operación de bancos emisores en condiciones sumamente diversas, con el consiguiente perjuicio en la circulación fiduciaria" (7).

2.2 LEY GENERAL DE INSTITUCIONES DE CREDITO DE 1897.

Se ha llegado al punto en el que es fundamental analizar de qué manera se definen el aspecto doctrinal y el marco legal que norma las actividades de las instituciones cuyo nacimiento se ha reseñado brevemente en estas páginas.

Es conveniente mencionar que respecto al problema doctrinal, la discusión se centra primero en definir si la emisión de papel moneda debe ser monopolizada por un sólo banco; y segundo si dicho banco, en su caso, debe ser una entidad de orden público, o bien, estar en manos de los particulares. Por lo que respecta al marco legal, la característica fundamental es el caos imperante en México hasta la creación de la ley de

1897, instrumento jurídico que permite conocer en qué forma se resolvieron tanto el problema doctrinal antes comentado, como el caos normativo también ya mencionado.

Según el Investigador Eduardo Turrent Díaz, corría el año de 1884 cuando el erario público fuertemente golpeado por la recesión comercial imperante, resolvió promover la fundación de un banco que le proporcionara el crédito requerido para sus arcas. Es entonces cuando nace el Banco Nacional de México, producto de la fusión del Banco Nacional Mexicano con el Banco Mercantil. Destacan los ventajosos privilegios que el contrato-ley celebrado entre el Gobierno Federal y el naciente banco otorga a este último sobre sus competidores, especialmente por lo que se refiere al decano Banco de Londres y México.

El Código de Comercio de 1884 aunado a su contrato-ley ya mencionado, otorgaba al Nacional de México prácticamente el monopolio de la emisión de billetes, así como el ejercicio del comercio bancario en el país; de acuerdo con su texto, se requería de una concesión federal para operar, misma con la que no contaban ni el de Londres y México, ni los bancos emisores de Chihuahua. Como era de esperarse, el Banco de Londres y México no se quedó cruzado de brazos y contrató los servicios de los abogados Rafael Dondé y Joaquín D. Casaus, con el propósito de quedar exento de cumplir con el texto del Código que comentamos, aduciendo haber sido fundado con anterioridad a la promulgación de dicho cuerpo legal.

Por su parte, el Banco Nacional de México utilizó los servicios de los

licenciados Indalecio Sánchez Gavito y Pablo Macedo, buscando con ello la aplicación rigurosa, tanto del Código de Comercio, como del contrato-ley.

Más allá del desarrollo del enfrentamiento a que dió lugar tanto el Código de Comercio como el contrato-ley de 1884, reviste importancia para este trabajo el hecho de que con ellos se pretendía conseguir la uniformación bancaria, y era justamente en ese campo donde se daba un paso importante, aunque a un costo demasiado alto, pues el Estado entregaba a una sola empresa el monopolio bancario del país. Este último hecho, aunado a los servicios de la cuenta corriente que la Tesorería de la Federación tenía en Banco Nacional de México, han hecho que algunos autores lo consideren como precursor de las funciones del Banco Central.

Para el año de 1892 en que José Ives Limantour se hace cargo de la Secretaría de Hacienda, los rubros en los que era más importante trabajar abarcan; **"la nivelación del presupuesto gubernamental, la reanudación del servicio de la deuda externa, la modernización del sistema impositivo interno liberándolo de las alcabalas, y la resolución del problema bancario que asolaba al país"** (8).

Respecto a la posición que el ministro porfiriano tenía acerca del último rubro, el maestro Borja Martínez señala, que Limantour considera que un Banco de Estado es altamente inconveniente, y se pronuncia en contra de un banco único de carácter privado, tanto por estimarlo inconstitucional como por temer que, tarde o temprano, el gobierno llegue a ejercer sobre la institución privilegiada una ingerencia inconveniente.

Sostiene el criterio de limitar el número de bancos emisores y la circulación de los billetes suscritos por éstos, conforme a un régimen de privilegio y concurrencia en el que sólo los billetes de los dos grandes bancos existentes -el Nacional de México y el de Londres- puedan circular en toda la república, propiciando el establecimiento de bancos regionales cuyos títulos sólo circulen en determinadas zonas geográficas. (C.F.R. 9).

La posición que guarda Limantour en 1892 debe de tenerse en cuenta para contrastarla con aquella que se le atribuye en 1908, respecto a la pluralidad de emisores.

Tomando en cuenta tanto el conflicto que ocasionaron el Código de Comercio y el contrato-ley del Banco Nacional de México, como el criterio de Limantour sobre el sistema bancario de nuestro país hasta 1896, es perfectamente explicable el perfil que distinguió a la Ley General de Instituciones de Crédito, del 19 de marzo de 1897 y que a continuación trataré de esbozar: Respecto a la facultad emisora de papel moneda, se persistió en el sistema de pluralidad de emisores; la Secretaría de Hacienda fué facultada para otorgar nuevas concesiones y se afirmó la regulación sobre el establecimiento de sucursales. Se consideraron tres tipos de instituciones de crédito que fueron los bancos de emisión, refaccionarios e hipotecarios

Otra característica que se podría calificar de novedosa fue la sujeción de diversos bancos a la vigilancia permanente de la Secretaría de Hacienda.

A pesar de que la ley general de instituciones de crédito definió, para bien o para mal, el problema doctrinal al que hacíamos referencia líneas atrás, ya que ordenó, así haya sido incipientemente el caos ya comentado, coincidimos con José Antonio Vázquez y Enrique Canudas Sandoval en su afirmación de que **" no dió el resultado que de ellas se esperaba, y esto porque siguió respetando muchos privilegios y agregó otros, y además, porque en la práctica no fué por lo general ocatada "** (10).

2.3 COMISION DE CAMBIOS Y MONEDA DE 1905.

Esta Comisión fué creada por decreto del 3 de abril de 1905, y con ella se buscó reforzar el saneamiento financiero que José Ives Limantour se había fijado como uno de sus objetivos al frente de la Secretaría de Hacienda, es decir, que su creación se enmarca en el amplio contexto de la reforma monetaria emprendida por el ministro porfirista, quien de esta manera creó uno de los antecedentes institucionales más claros de lo que después sería el Banco Central en nuestro país.

Entre las principales funciones que esta Comisión tenía encomendadas, son de destacar: La administración de todo lo relativo a la acuñación, el canje y la circulación de la moneda metálica en todo el territorio nacional, así como el control del curso de los cambios con el exterior de la moneda mexicana.

Es importante no dejar de observar que para la realización de las funciones arriba comentadas, la ley ordenó -por primera vez en México-, la formación de un acervo monetario que en un principio fue denominado "Fondo Regulador de la Circulación Monetaria" (C.F.R. 11)

Como se puede ver, este órgano del Gobierno de la República de principios de siglo, asume algunas de las funciones que con el tiempo han sido prácticamente asignadas de manera universal a los bancos centrales.

Por ello, acertadamente hay quienes han señalado que, si el manejo de la Comisión de Cambios y Moneda se le hubiese encargado al Banco Nacional, éste se habría convertido -al menos de facto-, en el Banco Central de México; recuérdese que el mencionado banco ejercía desde 1884 la función de banquero del gobierno y un virtual monopolio en la emisión de billetes. De haberse dado, dicha transformación no sería extraña, pues muchos de los actuales bancos centrales del mundo así nacieron; y además se hubieran adelantado veinte años en la historia del sistema financiero y crediticio de nuestro país.

El maestro Miguel Acosta Romero dice que el 3 de abril de 1916 el Gobierno Constitucionalista creó la Comisión Monetaria, que absorbió las funciones de la antigua Comisión de Cambios y Moneda de 1905, constituyéndose así en el primer antecedente legal del Banco de México (C.F.R. 12).

2.4 REFORMA A LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES DE CREDITO DE 1908.

Se afirmó al final del inciso 2.2, que la Ley General de Instituciones de Crédito no obtuvo el resultado deseado por el hecho de haber tolerado muchos de los privilegios ya existentes con anterioridad a su promulgación. Es de importancia técnica fundamental el resaltar que el contrato-ley firmado entre el Banco Nacional de México y el Gobierno Federal, establecía que los bancos estatales o de provincia no podían tener sucursales o corresponsales en la ciudad de México; ello ocasionó que el papel moneda de las instituciones estatales empezara a circular con descuento fuera de sus respectivas provincias, hecho que se agudizaba en el caso de la capital del país. Al respecto Fernando Rosensweig dice: **"los billetes de los bancos locales se cotizaban como promesas de pago tanto más bajo de la par cuanto más distante estaba la matriz de la institución emisora"** (13).

Para corregir esta situación, que amenazaba la unidad del sistema circulatorio de moneda fiduciaria, se creó en 1898 el Banco Central Mexicano con el que se esperaba garantizar la integración del sistema circulante, mediante la autorización que se le dio para cubrir en efectivo, y a su valor nominal, todos los billetes de los bancos locales que le presentaban.

Sin embargo, la fundación del Banco Central no resolvió el problema de fondo, pues la convertibilidad alentaba a los bancos de provincia, los que aumentaron sus emisiones en cantidad mucho mayor a la que en realidad se necesitaba. Lo anterior ocasionó que con frecuencia billetes de unas instituciones de crédito se acumularan en gran cantidad en otras, lo que daba por resultado que estas últimas tuvieran que mantener grandes cantidades de efectivo en sus arcas, para solventar en un momento dado operaciones de canje de gran magnitud.

Con la reforma a la Ley General de Instituciones de Crédito realizada en 1908, se pretendió remediar el problema anterior, mediante un sistema periódico de canje que cada banco debía hacer de los billetes que tuviera en su poder y que hubieran emitido otros; es decir, se buscaba la institucionalización de una especie de compensación encaminada a regularizar tanto la emisión, como la circulación de la moneda fiduciaria. Cabe hacer notar que el Banco Nacional estaba exento de realizar este canje mutuo, e incluso sus billetes eran una de las alternativas que los demás bancos podían utilizar para este tipo de transacciones interbancarias, siendo la otra, la de letras pagaderas por el Banco Central en la Ciudad de México (C.F.R. 14)

Para 1908, la posición que Limantour tenía en 1897 respecto a la pluralidad restringida de emisores como modelo idóneo para nuestro país, había cambiado; de ello da noticia Eduardo Turrent Díaz, al comentar que la crisis bancaria de 1907 y la experiencia de diez años, modifican el criterio de Limantour, quien en 1908 piensa ya en la facultad de emitir billetes .

Como prueba de esta afirmación, se cita a la Exposición de Motivos de la Reforma de 1908 a la Ley Bancaria: " **es de preverse que los bancos de emisión actualmente existentes renuncien al derecho de emitir billetes, pues ya va iniciándose en nuestro medio bancario la tendencia a concentrar en manos poderosas, pero reducidas, la facultad de crear y circular esa clase de signos de crédito** " (15).

2.5. GOBIERNO CONSTITUCIONALISTA Y EL "BANCO EMISOR"

Ocupar en este trabajo, espacio y tiempo para precisar las motivaciones y los hechos que conforman el legado histórico de la Revolución Mexicana, es una tarea que excede notoriamente los objetivos señalados en la introducción de la tesis, y rebasa en mucho la capacidad y preparación de quién esto escribe . Por ello, me concretaré solamente a señalar de qué forma se va configurando en el complicado paisaje revolucionario el concepto de " Banco Emisor " .

En un principio, la Insurrección que promueve Francisco I. Madero tiene un marco ideológico muy reducido. Se trata más que de cambiar, de preservar, o mejor dicho de cambiar para preservar. En efecto, Madero lejos de buscar el rompimiento de la estructura económica y social del porfiriato, pretende legalizar el estado existente de cosas para reinstaurar la vigencia de la Constitución de 1857. Reinstaurar el sistema republicano en su más clara expresión, tal y como lo vivió este país en los años que siguieron a la expulsión del último representante del

colonialismo europeo en México.

Prueba de la limitación Ideológico-revolucionaria de Madero, es la parquedad con que Don Francisco trata los sucesos de Cananea y Río Blanco en su obra, "La Sucesión Presidencial de 1910", y la Incomprensión que mostró del problema campesino en México, al pedirle a Zapata que licenciara a las tropas revolucionarias durante el gobierno de Francisco León de la Barra.

Siendo la preocupación de Madero de orden legal-electoral y habiendose caracterizado su personalidad por ser de una Ingenuidad peligrosa, valga el calificativo, para quién pretendía ocupar la primera magistratura de un país en erupción, no es de extrañar, aunque sí de lamentar, que los acontecimientos hayan tenido el desenlace por todos conocido.

En el terreno económico ni "La Sucesión Presidencial", ni el "Plan de San Luis", indican que Madero tuviera la intención de hacer cambios estructurales, a excepción de la restitución de tierras a las comunidades Indígenas; antes bien, los dos documentos confirman que la preocupación de este auténtico Idealista era la de legalizar electoralmente el estado de cosas vigente, para garantizar su continuidad.

La estructura política, producto del juego de Intereses que había mantenido a Porfirio Díaz por más de treinta años en la Presidencia de la República, no entendió la visión Maderista; y apoyada por el representante

de los intereses norteamericanos en México, encontró en la persona de Victoriano Huerta, al reaccionario total, dispuesto a ser fiel sirviente de sus intereses.

Surge entonces en el panorama revolucionario la figura de Venustiano Carranza, quien comprende que México necesita cambios que van más allá de una legitimación electoral. Y, si bien es cierto que sus planteamientos iniciales se encuentran lejos de las posiciones que adoptaría años más tarde el Constituyente de Querétaro, también lo es que el de Coahuila amplía el abanico ideológico de la Revolución, y contempla en el campo de la política la implantación de un sistema democrático electoral, la abolición del militarismo, así como el mejoramiento de las condiciones de vida del campesinado y de las comunidades indígenas. En el ámbito económico, se empieza a hablar de la necesidad de preservar la soberanía nacional, a través de la nacionalización de las riquezas del subsuelo, de reformar las condiciones de producción en el agro, y lo que es más importante para nosotros, se incluye la creación de un " Banco Unico de Emisión " entre las aspiraciones del gobierno constitucionalista.

Ilustra lo comentado con anterioridad, lo dicho por Venustiano Carranza el 24 de Septiembre de 1913 en el Salón de Cabildos de Hermosillo, Son. **"Cambiamos todo el actual sistema bancario, evitando el monopolio de las empresas particulares, que han absorbido por largos años las riquezas de México; y aboliremos el derecho de emisión de billetes o papel moneda por bancos particulares. La emisión de billetes debe ser privilegio exclusivo de la nación . Al triunfo de la Revolución, ésta establecerá el Banco Unico de Emisión, el**

Banco del Estado, propugnándose de ser preciso por la desaparición de toda institución bancaria que no sea controlada por el gobierno" (16).

Es de destacarse que, aunque la posición de Limantour, ya indicada a través de la Exposición de Motivos de la Reforma de 1908 a la Ley General de Instituciones de Crédito, dista mucho de la expresada por Carranza el 24 de septiembre de 1913, se puede hablar de una coincidencia en la necesidad de ordenar, o mejor dicho controlar, la emisión de papel moneda.

El primero pensaba en concentrar la facultad emisora en manos de aquellos a quienes las circunstancias y el desarrollo económico de la época señalaban como emisores idóneos desde su perspectiva, es decir, el Banco Nacional de México y el de Londres y México. El segundo, sabedor de que los banqueros, ya fuera por convicción o por necesidad, o quizás por un poco de ambas, habían patrocinado gran parte de los gastos de Huerta, quería evitar que en el futuro el gobierno revolucionario tuviera que correr el riesgo de que los banqueros patrocinaran, o por lo menos solventaran parte de los gastos de otros levantamientos reaccionarios, ello explica, al menos en parte, el radicalismo de Carranza en contra de la Banca Privada, posición que no es del todo coherente en el conjunto de su marco ideológico.

Pese a la determinación de Don Venustiano, tendrían que pasar todavía muchos años, antes de que el gobierno revolucionario pudiera ver cristalizado su anhelo de monopolizar la emisión de papel moneda.

2.6 ARTICULO 28 DE LA CONSTITUCION DE 1917.

Fué el 12 de enero de 1917, cuando el diputado Rafael Nieto, presentó la iniciativa que proponía reformar el Artículo 28, con el objeto de incluir entre los monopolios exclusivos de la Federación, el de emitir billetes por medio de un solo banco controlado por el Gobierno Federal.

La argumentación que el diputado Nieto esgrimió en favor de su iniciativa, se divide en tres partes. Primero, afirma que el hecho de centralizar el crédito proveniente de los bancos de emisión, permite que cuando la balanza de pagos tenga un saldo adverso, esta situación se enfrente en forma más eficiente y sus efectos negativos sobre la economía nacional puedan ser aminorados. Segundo, desde la perspectiva económico-política, al ensancharse las finanzas nacionales, el manejo de los fondos del tesoro público tenderá a afectar seriamente la circulación monetaria, al permanecer las existencias metálicas inactivas, mientras los egresos las requieran. Tal situación resulta prácticamente inevitable en un sistema descentralizado, mientras que con un Banco Unico, estrechamente relacionado con el "Tesoro", los fondos pertenecientes al gobierno están disponibles en todo momento para los requerimientos del mercado. -Y agrega- **"además, el gobierno, en cualquier grave emergencia nacional, contará con el crédito público en forma más amplia y expedita, entendiéndose con una sola institución, que si tuviera que recurrir a innumerables bancos" (17).**

Finalmente Nieto denuncia que durante el porfiriato se otorgaron concesiones leoninas a bancos locales y añade que estos bancos han emitido grandes cantidades de billetes, presentándose casos de bancos cuyas emisiones sobrepasan los dos millones, en tanto que su existencia metálica sólo es de dos mil pesos.

Después de algunos debates que no alteraron en esencia el texto sometido por la comisión a la asamblea, se aprobó al Artículo 28 constitucional, en cuyo primer párrafo se encuentra el sustento jurídico del Banco de México y que a la letra dice:

Artículo 28: En la República Mexicana no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase, ni exención de impuestos, ni prohibiciones a título de protección a la industria, exceptuando únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos, radiotelegrafía, a la emisión de billetes por medio de un sólo banco que controlará el Gobierno Federal, y a los privilegios que por determinado tiempo se conceden a los autores y artistas para la reproducción de sus obras y a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora, para el uso exclusivo de sus inventos".

Como puede verse, tanto con la argumentación del diputado Nieto, como con la redacción final del primer párrafo del artículo arriba transcrito, existe en el espíritu del constituyente una clara intención de vincular las funciones del banco de emisión a las necesidades crediticias del gobierno federal, situación que resulta coherente en un sistema

político que deja de lado el liberalismo económico y asume, -aunque en principio sólo sea ideológicamente- su papel de promotor y rector de la vida económica de la nación. Sin embargo no debe olvidarse que dicha vinculación entre el Banco y las necesidades crediticias del gobierno, puede generar en la práctica mayores distorsiones monetarias que las que se pretenden corregir. Aquí sólo apunto la idea, pues más adelante trataré con mucha amplitud esta vinculación y sus múltiples consecuencias.

2.7. LEYES ORGANICAS DE 1925, 1936 Y 1941.

Durante los ocho años que transcurrieron antes de la fundación del Banco de México, se conocieron varias iniciativas de "Ley Constitutiva". Elemento común en casi todas ellas es el destacar solamente la facultad de emisión de billetes, dejando a un lado la facultad de intervenir en el mercado de cambios; ésto se atribuye en parte a la existencia de una relativa estabilidad en los mercados mundiales, así como al equilibrio del sector externo mexicano (C.F.R 18).

Es hasta el año de 1925, cuando se logra un superávit presupuestal significativo, lo que permite que ese 25 de agosto se firme la Ley Constitutiva del Banco de México; habiendo sido el día de su publicación el 28 de agosto de ese mismo año, y el de su inauguración el Primero de Septiembre del año arriba indicado.

La Ley Constitutiva del Banco de México, define a éste como una

Sociedad Anónima, denominada Banco de México, S.A. ; con vigencia de 30 años, facultada para establecer sucursales y agencias tanto en la República como en el extranjero.

El 12 de abril de 1932 se publicó en el "Diario Oficial", la Ley que Reforma la Constitutiva del Banco de México.

Es importante mencionar esta reforma, pues en ella se suprimen definitivamente las operaciones del Banco con el público en relación a préstamos y descuentos. También se obliga a los demás bancos a depositar sus reservas en el Banco de México. (C.F.R. 19). El Artículo sexto, pese a todo, señala que **"Los billetes serán de circulación enteramente voluntaria y, por tanto, en ningún caso podrá establecerse como forzosa su admisión para el público"** (20); adelante agrega que los gobiernos, tanto federal como estatales y municipales, deberán recibirlos ilimitadamente por su valor representativo, en pago de cualquier cantidad que se les adeude.

La Ley Orgánica de agosto de 1936 pretendía crear sin restricciones circunstanciales de ningún tipo, un esquema legal que permitiera al Banco de México contar con todos los elementos necesarios para el adecuado funcionamiento de una banca central. Participaron en su redacción Miguel Palacios Macedo, Eduardo Suárez, Luis Montes de Oca, Luciano Wiechers y Manuel Gómez Morín.

La Ley de 1936 ha sido acusada de querer automatizar las funciones

primordiales del Banco, sin dejar margen para que los directores intervinieran en la política monetaria.

Más allá de la validez de dichas críticas, es importante mencionar que el ordenamiento que nos ocupa, pretendió una integración administrativa y una unificación operacional para el Banco, la modernización y modificación del estatuto de los billetes emitidos por Banco de México, así como las normas referentes a la reserva monetaria. En cuanto al billete, era imperativo mantener su poder liberatorio ilimitado así como su curso legal obligatorio; por lo que hace a la reserva, se demandaba su entrega definitiva, ya que si la emisión de billetes era responsabilidad del Banco, era necesario que contara con el acervo destinado a avalar su valor. También se señalaba que el cociente máximo reserva-emisión debería ser de sólo 25% y el monto de dicha reserva mayor a 100 millones de pesos.

El 3 de mayo de 1941 se promulgó la Ley Orgánica del Banco de México, que con diversas modificaciones estuvo vigente hasta el 31 de diciembre de 1984.

La Ley de 1941, en su exposición de motivos resalta que con dicha norma, se pretende disminuir la excesiva regulación que sobre las diferentes operaciones, competencia del Banco, existían; se aclara, sin embargo, que ello no impedirá que las precauciones fundamentales del sistema banca central, sean tomadas. Para que el Banco se pudiera ajustar adecuadamente a las condiciones del mercado de dinero, se abrió plenamente la autorización para realizar operaciones de intervención por compras o ventas de valores en el mercado, excepto acciones. Para evitar

fomentar la especulación que origina un sistema de patrón libre de tipo de cambio, se propuso en la Ley en comento, mantener ocultos en el balance, una parte de los movimientos de la reserva. Por último, se separó el depósito obligatorio correspondiente a las obligaciones en moneda extranjera, de aquéllas denominadas en moneda nacional.

De las muchas reformas sufridas por esta Ley, resalta la publicada en el "Diario Oficial" el 29 de noviembre de 1982, pues en ella se transforma la personalidad jurídica del Banco de México, de sociedad anónima a organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Ello fué posible, según nos informa el maestro Acosta Romero, a que en virtud de la nacionalización de la banca privada, el Gobierno Federal quedó como propietario directo e indirecto del 100% del capital social del Banco de México como sociedad anónima.

Tal y como se advirtió, se revisaron los mas importantes acontecimientos e ideas que a lo largo de la historia han infuido en la singularización nacional del concepto que estudiamos, es decir, el Banco Central.

En el siguiente capítulo, presentaré las características comunes de los organismos denominados Bancos Centrales. Corresponde al lector tener presente en todo momento, que para la comprensión adecuada de nuestro Instituto Central es indispensable articular el material de los capítulos 2 y 3.

NOTAS AL CAPITULO II.

(1) BATIZ VAZQUEZ , José Antonio . "México en el Siglo XIX" ;
CARDOSO, Ciro (Coordinador) . Editorial Nueva Imagen, México, 1980. p.
171.

(2) Idem p. 173.

(3) Ibidem p. 174.

(4) Ibidem p. 172.

(5) BORJA MARTINEZ, Francisco. "Orígenes del Banco Central en
México" ; Banco de México, Documentos de Investigación, 1979, p. 6.

(6) TURRENT DIAZ, Eduardo. "Historia del Banco de Mexico Vol. I."
Editorial Banco de México, México, 1982.

(7) BORJA MARTINEZ, Francisco. Op. Cit. p. 7.

(8) TURRENT DIAZ, Eduardo. Op. Cit. p. 54.

(9) BORJA MARTINEZ, Francisco. Op. Cit. p. 10.

(10) BATIZ VAZQUEZ, José Antonio y CANUDAS SANDOVAL, Enrique. "México en el Siglo XIX"; CARDOSO, Ciro. (Coordinador). Editorial Nueva Imagen, México, 1980, p. 409.

(11) "Ley que establece el Régimen Monetario de los Estados Unidos Mexicanos" (25 de marzo de 1905), Capítulo IV, artículos 27-32, en Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Legislación Monetaria, Tomo I, México 1959.

(12) ACOSTA ROMERO, Miguel. "DERECHO BANCARIO". Editorial Porrúa, México, 1966.

(13) ROSENSZWEIG, Fernando. "Historia Moderna de México"; COSSIO VILLEGAS, Daniel (Coordinador) Editorial Hermes, México, 1974, p. 827.

(14) Idem p. 828 y 829.

(15) Decreto que reforma la Ley de Instituciones de Crédito y Exposición de Motivos Artículo Segundo y Tercero. p.p. 129 y 130. Citado por TURRENT DIAZ, Eduardo. Op. Cit. p. 60.

(16) MANERO, Antonio. "LA REFORMA BANCARIA EN LA REVOLUCION CONSTITUCIONALISTA"; México, 1958, p. 67. Citado por TURRENT DIAZ, Eduardo. Op. Cit. p. 65, 66.

(17) "DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE"; Tomo II. Núm. 52. 39a. Sesión Ordinaria.

(18) CAVAZOS LERMA, Manuel. "CINCUENTA AÑOS DE POLÍTICA MONETARIA". En cincuenta años de Banca Central en México; selección de FERNANDEZ HURTADO, Ernesto. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1976. p.p. 62-63.

(19) ACOSTA ROMERO, Miguel. *Op Cit. Passim.*

(20) Ley que reforma la constitutiva de Banco de México; Artículo Sexto. En Legislación sobre el Banco de México. Edita Secretaría de Hacienda y Crédito Público; México 1958, p.p. 151-168.

CAPITULO III.

"The first and most important lesson that history teaches about what monetary policy can do -and it is a lesson of the most profound importance- is that monetary policy can prevent money itself from being a major source of economic disturbance". *

Milton Friedman.

3. MODELO TEORICO DE BANCO CENTRAL.

Al ser el Banco Central, un concepto que se ha venido desarrollando a través del tiempo, las soluciones a diversos problemas relacionados con la política monetaria de diferentes países, son tan ricas y variadas, como las peculiaridades que cada época y nación ha enfrentado. La diversidad de constituciones, funciones, naturalezas jurídicas, estructuras orgánicas, etc, de los diferentes Bancos Centrales que ahora conocemos, refleja que todos han nacido para resolver necesidades susceptibles de ser clasificadas. Se requiere para la clasificación de los Bancos Centrales, un esfuerzo de imaginación, que respete la singularidad que le haya dado a cada uno su propia evolución, ya que muy probablemente ahí radique la razón de su funcionalidad o inoperancia.

* La primera y más importante lección que la historia nos enseña acerca de lo que la política monetaria puede hacer - y es una lección de la más profunda importancia -, es que la política monetaria puede prevenir que la moneda en sí misma se convierta en una fuente mayor de problemas económicos.

Se pretende mostrar en este capítulo, las facultades y características que son necesariamente immanentes a toda Institución que se precie de ser Banco Central.

Aunque en la actualidad sus funciones van mucho más allá, en un principio fue la evolución y consecuente complejidad de los diversos sistemas bancarios, lo que motivó la creación de instituciones que los hicieran más estables, y por consiguiente, más confiables.

Tanto en México como en muchos otros países del mundo, era precisamente después de una o varias crisis, que pusieron en peligro al negocio del crédito, cuando se acentuaba el consenso en torno a la necesaria creación de un organismo que menguara la dureza de los desajustes que el mercado no podía evitar. En el capítulo anterior se vió como evolucionó la mentalidad de Limantour, quien, si bien es cierto que nunca llegó a proponer la creación de un Banco Central, es igualmente cierto que creó en 1905 una "Comisión de Moneda y Cambio", que junto con otras medidas relacionadas con el sistema bancario, ya esbozaban la necesidad de contar con una institución estabilizadora en la materia.

Parece haber consenso en considerar que una característica universal de los Institutos Centrales, es la de que su actuación se dé exclusivamente en función de los intereses públicos, dejando absolutamente de lado cualquier consideración relacionada con la obtención de utilidades como objetivo, si bien las mismas se presentan con la sana operación de un Banco Central.

"En este orden de ideas, la abstención por parte del Banco de realizar cualquier tipo de operación con el público en la moneda local, es también un requisito universalmente aceptado" (1).

Entre las peculiaridades locales y temporales que los diferentes Bancos han enfrentado, se cuentan: " **El particular grado de desarrollo económica de cada nación, la magnitud y variedad de sus recursos materiales, la estructura y el grado de integración de su sistema bancario y crediticio, la naturaleza de sus relaciones financieras internacionales y, el grado de desarrollo de su mercado de valores**" (2).

Otro grupo de elementos de análisis que puede ayudar a comprender la evolución del concepto de Banco Central, así como su diversidad ya mencionada; es el desarrollo que la concepción de la política monetaria ha tenido. En la medida en que el manejo de la política monetaria ha ido sofisticándose, lo mismo ha sucedido con las funciones de los Bancos Centrales, situación fácilmente explicable debido a la estrecha relación que guardan.

El vocablo Banco Central es "unívoco" en su sentido más amplio de regulador de la masa monetaria; pero es "equivoco" al considerar elementos constitutivos, facultativos, administrativos, etc. Es en virtud de lo anterior, que se pensó en la conveniencia metodológica de introducir en la tesis, un grupo de datos y reflexiones que nos lleven a esbozar un "Modelo Teórico de Banco Central".

3.1 CONCEPTO Y UTILIDAD DEL MODELO TEORICO

He mencionado antes, que la originalidad de este trabajo no radica en su objeto de estudio, sino en el enfoque del análisis. No se concentra la atención en qué es un Banco Central y cómo funciona, sino en como repercute, en la política económica y social del gobierno el actuar del Banco, y, de qué manera la ley plasma en su texto los diferentes instrumentos

técnico-financieros que le posibilitan su acción.

En este orden de ideas, se impone la necesidad de contar con un instrumento de comparación que permita, con seriedad, recurrir a él al momento de requerir un apoyo técnico que sustente afirmaciones nacidas de opiniones personales. Este instrumento de análisis es lo que se pretende al hablar de un "Modelo Teórico de Banco Central". La enumeración que se haga de sus funciones no será totalizadora sino enunciativa.

El eje del modelo tiene en un polo a las facultades crediticias del Banco, y en el otro a sus facultades cambiarias; en rededor de este eje se buscará, más que definir, describir a los elementos comunmente encontrados en la mayoría de los Bancos analizados.

No puede pasarse por alto que, al estudiar diversos Bancos, se encontró que no existe una relación constante y verificable entre la naturaleza jurídica, la constitución y la organización administrativa de los Bancos y su dependencia o autonomía de decisión para otorgar financiamiento al gobierno. Con el objeto de mostrar algunos ejemplos de lo afirmado, en el siguiente punto se comentarán aspectos constitutivos de algunos Bancos Centrales, para con posterioridad, analizar el modelo.

3.2 ASPECTOS CONSTITUTIVOS DE ALGUNOS BANCOS CENTRALES.

Los Bancos Centrales de Inglaterra, Italia, Bélgica y La Reserva Federal de los Estados Unidos, constituyen un conjunto de instituciones cuyas singularidades brindan la oportunidad de verificar la ausencia de relaciones comprobables entre la forma de constituir y administrar un Banco Central, y la manera de que éste conduzca la política monetaria.

El Banco de Inglaterra es considerado por la mayoría de los tratadistas como el pionero de los Bancos Centrales. Fué fundado en el lejano año de 1694, lejano, si se considera que la mayoría de los Bancos Centrales fueron fundados en el transcurso del siglo veinte. Claro que no puede decirse que ya desde entonces contara con todas las funciones que lo singularizan; sin embargo, desde entonces funcionó como Banco de Emisión. Fueron los préstamos al Estado, y las consecuentes relaciones que en razón de ellos estableció con la Tesorería, lo que propició su evolución a banquero del gobierno y administrador de la deuda pública.

Debe anotarse que el crecimiento de sus funciones, no estuvo acompañado de un crecimiento igualmente significativo de la legislación aplicable, ya que en gran parte, dichas funciones no se definieron en ningún lugar que no fuera la práctica cotidiana del propio banco. Esta situación no es de extrañar, tratándose de un país con un sistema legal consuetudinario como el que distingue a Inglaterra.

"Su posición como banco de bancos y prestamista de última instancia surgió de su situación predominante en la "city", lograda con el transcurso del tiempo" (3).

El fundamento legal más importante de esta institución se encuentra en la Ley del Banco de Inglaterra, y en la Nueva Carta.

En el primer documento mencionado se especifica que el gobierno adquirió los derechos que los accionistas originales poseían, y actualmente su situación es la de una corporación autorizada de duración perpetua. El segundo documento del año de 1863 prescribe una separación. Interna del Banco, en Departamento de Emisión y Departamento Bancario, debe aclararse

que en la realidad administrativa del Banco, la mencionada separación no se da (C.F.R.4).

El Banco proporciona servicios bancarios completos al gobierno de S.M., a los bancos, casas de aceptaciones, casas de descuento, bancos de ultramar, etc.

"La ley de 1946 menciona que el Banco no puede tener una política monetaria separada de la del gobierno, pese a ello, sus manejos monetarios cotidianos los lleva a cabo discrecionalmente dentro del marco de la política monetaria gubernamental" (5).

"Entre sus principales funciones y objetivos se menciona la promoción de el bienestar y beneficio públicos del pueblo de Inglaterra" (6).

Con todo, en este caso tampoco hay en los cuerpos legales definiciones muy claras, por lo que, con base en lo que sucede en la práctica, se puede decir que sus objetivos son los siguientes: Proporcionar una buena emisión de billetes, ser custodio del crédito y la reputación del sistema bancario y financiero, promover mercados financieros y cambiarios ordenados, defender el valor de la moneda, ser el prestamista de última instancia, ser el asesor confidencial y competente del gobierno y llevar el registro de la deuda pública regulada por los estatutos.

Por lo que toca a su estructura y administración, destaca lo siguiente: El órgano de gobierno del Banco es la Junta de Directores, que consiste en el Gobernador, el Vice-Gobernador, y dieciséis Directores, todos nombrados por la Corona, la única limitación para su nombramiento es que no sean extranjeros, ministros de la Corona, ni tampoco de alguna Cámara o dependencia; se tiene también cuidado de que ningún miembro de la Junta

represente intereses sectoriales, o de algún grupo de poder, así como que alguno tenga buenas relaciones con el sector obrero. Los comités administrativos permanentes son siete: Tesorería, Auditoría, Control Permanente de Gastos, Personal, Consideración de los Valores de ciertos Fondos, Solicitudes Caritativas y locales del Banco.

***Respecto a sus facultades y actividades; el Banco está autorizado a tener, tomar, comprar, recibir, mantener, etc; cualesquiera tipo de bienes raíces; así como vender, donar, heredar, enajenar y disponer de todos esos bienes. La facultad para intervenir en el negocio bancario fué confirmada específicamente por la Ley del Banco de 1833.* (7).**

En relación a sus actividades bancarias, éstas son ilimitadas prácticamente; las restricciones existentes son auto regulaciones, nunca limitaciones expresas impuestas por el exterior. Pese a ello, debe mencionarse que algunas actividades fundamentales de Banca Central, especialmente las de emisión y de relaciones financieras con el gobierno, se tratan en una legislación separada.

El Banco de Italia, por su parte, se funda en 1893 y va evolucionando, hasta que en 1926 logra unificar la emisión de moneda; en 1936, cuatro años después de que el Banco de México dejara de prestar servicio al público en general, el Banco Central Italiano deja de ser una compañía privada constituida por acciones de duración limitada y pasa a ser una institución de derecho público con duración ilimitada; y simultáneamente adquiere casi todas las facultades de un Banco Central. En realidad el Banco sigue funcionando a través de acciones, sólo que ahora nada más pueden ser adquiridas por entes de derecho público. Un rasgo singular del caso italiano es que el gobierno no es accionista del Banco, ni tiene voz en sus órganos administrativos. Interviene en la institución a través de ciertas

facultades.

Pese a no tener en su posesión acciones del Banco, ni intervenir en sus órganos de administración, el equilibrio entre el poder político y el desempeño de las funciones técnicas del Banco, es claramente favorable al primero, aunque sea el segundo el que tenga autoridad reglamentaria, y cierta libertad discrecional en la aplicación de la política monetaria del gobierno. En resumen, pese a las peculiaridades constitutivas del Banco, no es concebible que éste siga líneas monetarias muy distintas de las del gobierno.

En relación a sus funciones y objetivos, tiene expresamente señaladas el llevar a cabo funciones bancarias y ser emisor único de billetes. En otros cuerpos legales distintos de aquél que lo crea, se dice que ese Instituto Central asegurará efectivo a la tesorería, garantizará el sistema de pagos del gobierno, suministrará transferencias sin efectivo, facilitará el movimiento de fondos, verá los asuntos relacionados con la legislación del ahorro y el crédito, así como la elaboración de compendios sobre estadística monetaria y financiera en general. Entre las funciones consuetudinarias con que cuenta, destacan las siguientes: **"Salvaguardar el valor de la moneda y mantener el equilibrio interno, así como velar por el prestigio crediticio del gobierno"** (8).

Aspectos relevantes de su estructura y administración son los siguientes: La autoridad del Banco es la Reunión General de Accionistas, el Directorio y su comité y el Gobernador, Gerente y Sub-Gerente Generales.

Con el objeto de preservar la independencia del Directorio, se prescribe que no puede haber miembros del parlamento ni de otras instituciones financieras. Tienen un papel preponderantemente ejecutivo el Gobernador, el

Gerente y el Sub-Gerente; pese a ello existen otros órganos de control en los estatutos.

Decía líneas atrás, que el gobierno interviene en el quehacer del Banco a través de determinadas facultades; tal es el caso de la facultad emisora, pues es el Ministro de Finanzas, quien está autorizado para decidir respecto a sus características, y, lo que es más importante, respecto a la cantidad de las mismas.

En el caso Italiano, se conjugan autoridad monetaria y autoridad política para vigilar la legalidad de las operaciones del Banco; ello sucede porque el Ministro de Finanzas también se encarga de esta tarea fiscalizadora, pero para ello se auxilia de una Comisión Permanente para el Control de la Circulación de Billetes y del Banco Central. Esta comisión se integra por ocho miembros del parlamento, con seguridad de diversos partidos políticos, elegidos por las dos cámaras y cinco miembros designados por el gobierno. Por otro lado, es el propio Banco quien vigila al sistema bancario en materia de ahorro y otorgamiento de crédito y cambio extranjero. El Instituto Central Italiano también ejerce los servicios de Tesorería del Estado, y la custodia de las reservas oficiales, confiadas a la Oficina Italiana de Cambios.

Entre sus facultades y actividades destaca la emisión de billetes que, como ya se mencionó, desde 1926 realiza en forma exclusiva. De manera limitada, el Banco Central de Italia realiza algunas operaciones con clientes privados entre los que destacan los bancos comerciales sujetos a su control. Por lo que hace a las operaciones que realiza con el Estado, hay montos establecidos para algunas operaciones, pero no existe en realidad un límite claro del volumen del papel emitido por la Tesorería que el Estado pueda adquirir.

Veamos ahora algunas de las singularidades del Banco Nacional de Bélgica. Este banco fué fundado en 1850. En la actualidad las actividades del Banco Belga están regidas por el Decreto Real del 14 de Agosto de 1939. Es una compañía por acciones establecida de acuerdo a la legislación mercantil aplicable. Sus estatutos se redactan de conformidad con las disposiciones de la Ley Orgánica y se someten a la aprobación del Rey.

Contrariamente a lo que sucede en el caso italiano, en Bélgica el gobierno posee la mayoría absoluta en la Reunión General de Accionistas, pese a ello, y también en forma contraria a lo que sucede en Italia, el Estado Belga no ejerce una influencia predominante en las actividades del Banco. Esto se debe a que las facultades de esta reunión son bastante limitadas, ya que en realidad quienes toman las decisiones son El Colegio de Censores, que aprueba los balances, y El Consejo General, que decide acerca de la distribución de utilidades. Lo anterior prueba, a juicio de quien esto escribe, que la afirmación respecto a que no existen relaciones comprobables entre la forma de constituir y administrar un Banco Central; y la manera en que éste conduce la política monetaria, es cierta.

Además de su situación como accionista, el gobierno posee facultades relativas a la administración del Banco y el nombramiento de sus directores y gerentes.

Por lo que respecta a los asuntos monetarios, el poder está dividido entre el gobierno y el Banco. Este no es una institución semi-pública que esté subordinado, en sentido administrativo, a algún ministro. **"Es sui generis, una institución autónoma y privada, pero sus actividades son vigiladas por el gobierno"** (9)

En relación a sus funciones y objetivos, éstos no están claramente definidos en una ley, sino que se han ido dando en la práctica, y su enumeración no difiere en mucho de la del Banco de Inglaterra.

Por lo que hace a su estructura administrativa, el Banco está dirigido por un Gobernador y sus asuntos se administran por el Comité Directivo, con la ayuda de un Consejo de la Regencia. Sus operaciones son vigiladas por el Colegio de Censores y el Comisionado del Gobierno. Se reservan ciertas facultades al Consejo General, integrado por el Gobernador, los Directores, los Regentes y los Censores.

El Gobernador, que es la figura principal, es designada por el Rey y permanece en su cargo cinco años. El Comité Directivo se integra con el Gobernador y de tres a seis Directores nombrados por la Corona, pero a propuesta de candidatos del Consejo de la Regencia. Por medio de esta forma de selección de funcionarios, se busca lograr un equilibrio que asegure al Banco la no interferencia de la política en el desempeño de sus funciones técnicas. Ahora bien, lo interesante sería ver como logra lo contrario, es decir, la no interferencia de los resultados económicos de sus funciones técnicas, con la realidad política en la que necesariamente se manifiestan.

Una figura también singular es el llamado Comisionado Gubernamental, que tiene derecho a un veto suspensivo, y puede investigar la situación del Banco en cualquier momento; es una especie de árbitro entre el ministro de finanzas y el Gobernador del Banco.

Por lo que hace a sus facultades y actividades, el Banco tiene encomendada la emisión de billetes. De ésta tiene el privilegio pero no el monopolio, pues el parlamento está facultado para otorgar ese derecho a otros bancos. Su Ley Orgánica señala que el Banco puede realizar, entre

otras, las siguientes operaciones: descuento, compra y venta de letras de cambio y otros papeles comerciales, valores gubernamentales de corto o mediano plazo; compra y venta de valores gubernamentales internos emitidos a largo plazo y cotizados en el mercado; tratar con oro y plata en barras o amonedado; redescantar papel de su cartera en el exterior; comprometer sus papeles en garantía; adquirir activos u obtener créditos en el exterior y efectuar operaciones cambiarias en los mercados extranjeros. Por lo que hace al control cambiario, lo supervisa el Instituto Cambiario de Bélgica-Luxemburgo, que es un organismo con status legal propio pero en el que el Gobernador del Banco de Bélgica participa, y que no tiene personal propio sino que opera a través del personal del Banco.

Por lo que concierne a las variables de la política monetaria, El Banco tiene a su disposición los siguientes instrumentos: política de tasas de descuento, intervención en el mercado de dinero, manejo de coeficiente de reserva monetaria, operaciones en el mercado cambiario, y funciones de asesor del gobierno y la banca.

El Sistema de la Reserva Federal de los Estados Unidos, es muy diferente de los institutos centrales que hasta ahora he analizado, sin dejar de ser por ello, un Banco Central.

Fue el veintitrés de diciembre del año 1913, cuando el presidente norteamericano Woodrow Wilson firmó la Ley de la Reserva Federal, por virtud de la cual se creó lo que hoy conocemos como Sistema de la Reserva Federal (C.F.R. 10) En un principio, los fundadores le asignaron la finalidad de dar a los Estados Unidos una moneda elástica, ofrecer facilidades para el descuento de papel comercial y mejorar la inspección de la banca. Los objetivos anteriores se comprendían en otro más amplio: **Contrarrestar los movimientos inflacionistas o deflacionistas y contribuir para un alto**

grado de empleo, valores estables, crecimiento del país y un consumo cada vez mayor" (11).

El Problema fundamental que motivó la creación del Sistema de la Reserva Federal, fue que muchos bancos pequeños que operaban en ciudades chicas y en zonas rurales, mantenían saldos en bancos grandes, estos saldos funcionaban como reservas contra las cuentas de sus clientes, ahora bien, cuando los depositantes y prestamistas de las instituciones bancarias de toda la nación norteamericana exigían sus fondos, las demandas iban a converger finalmente a unos cuantos bancos comerciales ubicados en los centros financieros.

En épocas normales aquella presión no resultaba excesiva, pues mientras las demandas no se desbocaran, se podían enfrentar con relativa sencillez. Pero en épocas de actividad extraordinariamente agitada, ejemplo típico la temporada de movilización de las cosechas, las Instituciones bancarias de todo el país tenían que pedir fondos a las que operaban en los centros financieros. La situación anteriormente descrita ocasionó crisis cíclicas, hasta que en 1907 se produjo una de tal magnitud que el Congreso designó una Comisión Monetaria Nacional para que determinara qué se debía hacer.

"En la actualidad el Sistema cuenta con 12 bancos de la Reserva Federal repartidos por sus distintas regiones. Las actividades de todos ellos están coordinadas por la Junta de Gobernadores que funciona en Washington." (12).

En lo relativo a sus funciones y objetivos, éstos consisten en regular el flujo del crédito bancario y el dinero; pero para cumplir con esa función capital, es indispensable otra complementaria, que estriba en recoger e

interpretar las informaciones referentes a la situación económica y crediticia. Otro de sus grandes objetivos es la provisión de efectivo, o servicio de pagos, a los bancos miembros del Sistema.

Estos servicios son, sobre todo: Manejar las cuentas de reserva de los bancos asociados, proporcionar moneda para la circulación y transportarla; facilitar la compensación y cobranza de cheques; efectuar transferencias telegráficas de fondos y obrar como agentes fiscales, guardianes y depositarios de la Tesorería y de otras dependencias oficiales.

Se acepta que el trabajo que el Sistema de la Reserva Federal realiza, influye directamente sobre la disponibilidad y el costo del crédito bancario, afectando con ello al flujo crediticio total y por consiguiente a la política gubernamental de gasto, los impuestos, la deuda del gobierno y la distribución del ingreso entre los diferentes grupos de la población. En resumen, se reconoce que sus funciones han ido evolucionando y se ha convertido en una pieza fundamental para el manejo de la política económica en los Estados Unidos. Con todo, en este país se ha buscado constantemente una clara separación entre las funciones propias del Sistema y las necesidades de financiamiento del gobierno; huelga decir que dicho objetivo no siempre se ha logrado.

3.3 PRINCIPALES FACULTADES DEL BANCO CENTRAL EN MATERIA DE REGULACION CREDITICIA Y CAMBIARIA.

La regulación crediticia y la regulación cambiaria son los brazos con los que trabaja el Banco Central.

A través de los años no se ha llegado a un consenso respecto de que

actividad es la que le da al Banco Central su carácter propio, esto es, cual de las muchas actividades que realiza el Banco, no podría dejar de efectuar, sin perder por dicha omisión su carácter de Instituto Central. Lo anterior no ha impedido, pese a todo, que la mayoría de los economistas y banqueros, así como los tratadistas de la materia, acepten al control y ajuste del crédito como la función más importante a desarrollar por el Banco Central. Junto a este control y ajuste del crédito, se colocó poco más tarde la regulación cambiaria; y con estos elementos se puede no definir, pero sí describir, al conjunto de actividades que debe desarrollar la institución que pretenda ser un Banco Central.

El manejo de la masa monetaria en su conjunto, por medio de la regulación crediticia y cambiaria, y a través de los múltiples instrumentos con que ambas regulaciones cuentan, parecería ser la más cercana descripción de la actividad sine-qua-non de los Bancos Centrales.

Si se acepta como válida la descripción anterior, debe hacerse un alto en el camino para reflexionar brevemente sobre qué es y cómo se desarrolla la política monetaria.

A principios de este siglo, se consideraba a la política monetaria como un elemento de sintonía de la economía; la estabilidad de las primeras dos décadas así lo demostraba; sólo que, la gran depresión hizo que la visión cambiara. La política monetaria, a decir de Milton Friedman, fue considerada entonces como **"una cuerda que puede jalar para detener la inflación, pero no puede empujarse para retener una recesión."** (13). La influencia de Keynes hace que la política monetaria sea mirada con algo de recelo, y se le considere inadecuada e insuficiente para romper la recesión; y en su lugar se opte por trabajar con la política fiscal.

En los años que siguieron a la segunda guerra mundial, la política monetaria fue en términos generales, poco usada. Para los años cincuenta, se pudo observar que casi todos los Bancos Centrales del mundo fueron incapaces de mantener la tasa de interés en su nivel más bajo; y ello hizo que el papel de la política monetaria, como regulador del crédito, se revalorara. Se había probado, según Haberler y Pigou (C.F.R. 14), que los cambios en la cantidad de dinero sí pueden afectar la demanda agregada, aún cuando no se haya alterado la tasa de interés.

Más allá de la visión que se tenga de la política monetaria, es importante saber qué puede hacer, qué no puede hacer, y de qué manera debe de coadyuvar al logro de los tres objetivos más importantes de la política económica, a saber: Empleo abundante, precios estables, y rápido crecimiento.

Comencemos por la negativa. Milton Friedman destaca dos incapacidades elementales de la política monetaria: Fijar la tasa de interés por periodos muy prolongados; y fijar la tasa de desempleo por periodos también muy prolongados. La política monetaria no puede ser usada en forma permanente para fijar tasas de interés y desempleo, porque **"Siempre existe un canje temporal, entre inflación y desempleo; pero este canje no es permanente."** (15). La restricción se da en función del tiempo, es decir, la duración por la que puede ser usada la política monetaria, en su carácter de fijador de tasas de mercado.

En cuanto a lo que sí puede hacer la política monetaria, el referido autor señala que ésta no puede fijar el precio de magnitudes económicas reales a un nivel predeterminado. Pero sí puede jugar y de hecho juega un papel muy importante en el comportamiento de estas magnitudes reales, como son tasas de desempleo e interés. Lo que la política monetaria puede y debe

hacer, es compensar los desequilibrios del sistema económico ocasionados por otras causas.

Respecto a la manera en que debe ser conducida la política monetaria, se subraya el hecho de que la autoridad debe evitar hasta donde le sea posible, cambios bruscos y constantes en la política monetaria. Se busca a final de cuentas, una estabilidad, pues será una consecución de dicha estabilidad lo que permita que los verdaderos resortes de la economía - trabajo, empresa, iniciativa, productividad, etc.- puedan actuar adecuadamente.

3.3.1 REGULACION CREDITICIA

La regulación crediticia es sin duda, la actividad que suscita los problemas más importantes de la política de un Banco Central, y a través de la cual unifica a las demás funciones para servir a un propósito común. Piénsese que mientras más crédito haya creado directa o indirectamente para propósitos de financiamiento al Gobierno, menos crédito no inflacionario, habrá disponible para satisfacer las legítimas necesidades de dinero del sector productivo de la economía.

La moneda se ha convertido en una fuerza poderosa que facilita y agiliza la actividad económica, pero cobra muy caro el mal uso que de ella se haga. Es por tal motivo que, en la intrincada organización económica que caracteriza a la sociedad contemporánea, se impone la necesidad de ejercer alguna forma de control.

El crédito a su vez es visto por muchos tratadistas como un sinónimo de desarrollo económico; los países de cierta importancia económica, dicen,

tienen grandes áreas de su economía que funcionan más en base al crédito, que a la moneda en sí.

Aquí vale la pena mencionar que la moneda es puesta en circulación por un Banco Central de tres maneras:

- A) Otorgando Crédito.
- B) Comprando Valores y
- C) Comprando Moneda Extranjera.

La necesidad de un control sobre la masa monetaria en todas sus manifestaciones, es lugar común en los trabajos de casi todos los tratadistas. Y lo que es más importante para esta tesis, es la coincidencia de opiniones en torno a que corresponde al Banco Central el ejercicio de dicho control. Lo que no ha sido motivo de unidad de criterios, es el objetivo fundamental que debe perseguirse con esta regulación crediticia.

Algunos países en épocas determinadas, han querido fijar objetivos muy precisos en base a los cuales controlar el crédito; es así como los Estados Unidos y Australia se propusieron durante la postguerra evitar a toda costa el desempleo y mantener un nivel de ingresos estable. Por su parte, Gran Bretaña y Canadá se propusieron utilizar todos los instrumentos de la política monetaria, entre los cuales el control de crédito ocupa un papel fundamental para lograr el máximo incremento del empleo y del ingreso. Intentando generalizar, podríamos decir que la solución consiste en buscar una combinación de objetivos que abarquen, tanto un intercambio internacional estable, como la promoción y mantenimiento de un alto nivel

de ingreso y empleo. Algunos países subdesarrollados, o en vías de desarrollo, han tenido que subordinar su política monetaria a la consecución de un superávit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, que les permita acumular reservas internacionales suficientes para afrontar el pago de la deuda externa. Aquí encajaría la política crediticia y cambiaria seguida en México durante la mayor parte del sexenio del Presidente De la Madrid.

No creo que exista gobierno alguno que no tenga como meta en su programa de trabajo, la consecución de un empleo maximizado y un ingreso efectivamente remunerador; pese a ello, la técnica económica y particularmente la política monetaria, no son siempre ductiles a los deseos del gobernante. Si se decide por la acumulación de reservas para el pago de la deuda externa en el caso de los países altamente endeudados, el empleo difícilmente podrá maximizarse y el ingreso se rezagará en relación a los precios tanto nacionales como extranjeros. En caso de optar de manera contraria, solamente con términos de intercambio muy favorables se podrán cumplir los compromisos financieros ya contraídos; o a través de la modificación de los intereses y plazos de la deuda, lo que hasta ahora no se ha conseguido.

Por lo que se refiere a los métodos de control del crédito, la mayoría de los Bancos Centrales tienen entre los más importantes a los siguientes: La manipulación de sus tasas de interés y descuento, así como la compra o venta de títulos o bonos en el mercado abierto, con vistas a expandir o contraer el crédito, según sea el caso. Asimismo, los bancos centrales toman acción directa ya sea mediante: a) medidas coercibles o directrices a los bancos comerciales, generalmente concernientes a sus operaciones de préstamo e inversión, con la intención de ayudar al propio Banco Central a controlar la cantidad de crédito, así como a asegurar una mejor distribución

cualitativa del mismo, b) el aumento o disminución de la reserva mínima de efectivo a ser mantenida en el Banco Central por parte de los bancos comerciales, con la intención de acrecentar o hacer decrecer la capacidad de crear crédito, que estos últimos tienen y c) la persuasión y uso de la publicidad, como instrumentos para alcanzar la meta propuesta.

Sobra decir que al uso de cualquiera de los métodos anteriores, se le debe sumar una sana política fiscal por parte del gobierno.

Por último, y en estrecha relación con la regulación crediticia, los Bancos Centrales en la actualidad practican un cierto control -al menos documental-, sobre los precios. Para ello, debe asumirse la elaboración de detallados índices de precios, que puedan ser usados como guías en este control. Debe partirse de la base de que existe una estrecha relación causa-efecto, entre la cantidad de circulante y el nivel de precios. Y, finalmente, que el Banco Central está siempre en condiciones de contraer o expandir el volumen de circulante, para de esa manera incidir sobre el nivel de aquéllos.

3.3.2 REGULACION CAMBIARIA

La regulación cambiaria nace como complemento de la regulación crediticia: Pero, ante la incapacidad de ésta para lograr la estabilidad monetaria, aquélla va adquiriendo carta de naturalización entre las prácticas de la Banca Central, hasta llegar a ocupar el importantísimo sitio que hoy tiene.

El primer conflicto armado mundial, fue en gran parte el responsable de que los Bancos Centrales usaran y depuraran los diferentes mecanismos de control cambiario, hasta entonces solamente vistos como auxiliares

esporádicos en la tarea de regulación crediticia. El abandono del patrón oro por muchos países, fue también ocasión propicia para que los institutos centrales ejercitaran operaciones cambiarias. Las tensiones de la gran depresión llevaron a muchos países a la creación de fondos de estabilización e igualación, e incluso al establecimiento de controles de cambio.

La década de los cuarentas vió a muchos países pequeños recurrir a ajustes deliberados en los tipos de cambio, como paliativo a los agudos desequilibrios causados por el severo descenso de los precios mundiales de los productos primarios.

Este conjunto de acontecimientos ocurridos durante la primera mitad de nuestro siglo, fue catalizador incuestionable de la activa regulación cambiaria que hoy se observa. Pese a ello, lo que ahora acontece es distinto. Lo que ha transcurrido de la segunda mitad del presente siglo se caracteriza, entre otras cosas, por su permanente tendencia a internacionalizar todo tipo de actividades. Algunas, por su naturaleza, son menos susceptibles a esta tendencia; otras, como la financiera, son sumamente dúctiles a su internacionalización. Los flujos de capital apuntan en todas direcciones; las transferencias de recursos monetarios entre las más diversas y lejanas naciones, son una realidad contemporánea innegable. Algunos casos son paradójicos, por no decir patéticos, pues no es fácil encontrar calificativos adecuados a la enorme transferencia de recursos que los países latinoamericanos hemos realizado en favor de las economías industrializadas, tanto de Europa como de Norteamérica.

Sucede con los países que integran el Fondo Monetario Internacional, lo que con muchos matrimonios: Después de algunos años, no saben para qué se unieron. En un principio, el Fondo pretendía ayudar a corregir los desequilibrios que pudieran surgir de las desiguales condiciones de muchas

economías, y las repercusiones que muchas desigualdades pudieran causar en las balanzas de pagos, y por consiguiente, en su estabilidad monetaria. El transcurso de los años ocasionó que el Fondo se convirtiera en un "asesor" económico, que, por medio de recetas, indicaba qué hacer y qué no hacer para solucionar los problemas financieros de los países asociados. Pero eso sólo fué el principio. Después se dieron préstamos condicionados a vigilancia de comportamientos por comités de seguimiento, incentivos a deudores cumplidos, etc.

Una vez más, el ámbito de lo político y lo económico se superponen con toda claridad. El origen del problema que actualmente significa la deuda de los países en vías de desarrollo fue de orden económico. Su solución, pese a todo, no puede ser concretada mediante la utilización de medios de esta naturaleza. La experiencia ha demostrado con toda claridad que en el entorno internacional, la relación deudor-acreedor es claramente favorable al segundo de ellos, pues el manejo de tasas de interés, así como el de los niveles de precios de muchos de los productos, vendedores de recursos, son susceptibles de manipulación, por parte de las economías más desarrolladas. Si bien no se propone aquí una solución "Jacobina" de desconocimiento de los compromisos justificable o injustificablemente contraídos, sí se apunta la necesidad, por parte de las naciones deudoras, de limitar el cumplimiento de las obligaciones internacionales, a las capacidades reales de pago de sus sociedades. La hipótesis de que el sacrificio del pago no implica estancamiento o retroceso en el desarrollo, es cotidianamente refutada por el mundo material.

Por lo que concierne a los métodos de regulación cambiaria que más frecuentemente son utilizados, tenemos: La determinación y/o influencia en el tipo de cambio, la restricción de cambio en una forma u otra, la política fiscal y la acción compensatoria del gobierno respecto del gasto, la

recaudación y la inversión en general.

Las restricciones para hacer transferencias al exterior, no impiden que el capital se exporte de todas maneras, mediante el pago a exportadores del producto de una exportación subfacturada, o mediante traspaso de fondos, respecto a los cuales se declare falsamente, que son para liquidar obligaciones corrientes en el exterior. Un control de cambios para ser plenamente efectivo debería abarcar, al menos teóricamente, todo el abanico de posibilidades. No obstante, la realidad demuestra que el mismo sería prácticamente imposible, y requeriría de un aparato administrativo muy costoso.

En cuanto a los ajustes al tipo de cambio, que son de los medios más utilizados, éstos pueden ser sobre los tipos al día o a futuro. Los primeros se utilizan cotidianamente, como medida compensatoria de ajuste, en relación a los problemas cambiarios que imponderablemente se dan, y en función de las metas de política económica planteadas. Los segundos son utilizados para extender y mejorar las facilidades disponibles para cubrir a importadores y exportadores contra los riesgos cambiarios, suplir servicios que hayan desaparecido como consecuencia de las restricciones cambiarias, proteger a la moneda contra la especulación, atraer el capital a corto plazo, o desanimar la salida del mismo.

En conclusión, la regulación cambiaria hoy en día forma parte esencial de la actividad de los Bancos Centrales. Es un medio importantísimo para la búsqueda del equilibrio monetario nacional e internacional, y su manejo requiere no sólo de gran capacidad técnica, sino de amplia visión política, pues involucra y repercute en la masa monetaria, en la situación de la balanza de pagos y en un sinnúmero de reacciones psicológicas, no fáciles de controlar en casos de gravedad.

3.4 BANCO DE RESERVA

Las ganancias de los Bancos Comerciales se originan primordialmente en los intereses que devengan sus préstamos e inversiones en valores. En tal virtud, es perfectamente entendible que su estrategia sea el tratar de prestar e invertir la mayor suma de dinero posible, de aquél que reciben en forma de capital y depósitos.

"Los requisitos de encaje se decretaron legalmente en el pasado con la intención de proteger a los depositantes, es decir, de asegurarse que los bancos tuvieran suficiente efectivo para cubrir las salidas temporales de fondos que se originan al girar los mismos depositantes, y también con el fin de inspirarles confianza en la capacidad del Banco para redimir sus depósitos cuando así se lo pidieran" (16).

Con el tiempo, y siguiendo el principio establecido por los Bancos de la Reserva Federal en los Estados Unidos, las reservas de los bancos comerciales se han agrupado en una sola entidad, Banco Central, que además suele tener la responsabilidad de salvaguardar los intereses económicos nacionales. De esta forma, dichas reservas pueden ponerse a trabajar de una manera más eficaz durante los periodos de tensión, crisis o emergencia financiera.

Burgess, al comentar la transferencia de las reservas a las bóvedas de los Bancos Centrales, nos dice que es más que una simple transferencia física, pues sirve en realidad para hacer frente a dos clases de emergencia. La primera, cuando solamente algunos bancos necesiten fondos adicionales, pues las reservas pueden desplazarse al punto en que más se necesiten en

cualquier momento; y la segunda, cuando la necesidad de fondos sea generalizada, pues la centralización será útil para aumentar el total de fondos disponibles.

Si no hubiera reservas centralizadas, cada banco comercial tendría que conservar en su poder más volumen de circulante del que tienen que conservar en un esquema de banco para poder hacer frente a los momentos críticos.

Buscando el dato esencial que nos indique el para qué de la centralización de las reservas, éste sería el aumento de la capacidad del Banco Central para incrementar el crédito y tener una política más flexible de redescuento, y de esta manera, hacer frente a las necesidades de efectivo de los bancos comerciales o del mercado monetario en general. Respecto a la exigibilidad por medios legales del mantenimiento de saldos acreedores mínimos en el Banco Central, M. H. de Kock informa que tuvo por objeto lograr, un mínimo de las ventajas de la centralización de las reservas de efectivo, y fortalecer tanto la situación financiera general del Instituto Central, como su capacidad para controlar el crédito conforme a los intereses públicos. Está por demás, decir que los países en que por tradición se mantenían reservas en el Banco Central, no han tenido necesidad de hacerlo legalmente exigible.

En la actualidad todos los Bancos Centrales del mundo, sea que en sus países se fijen mínimos legales, o no, son depositarios de todo el efectivo de los bancos comerciales, salvo del que éstos requieren para sus manejos de "ventanilla". Van retirando efectivo del Banco Central para hacer frente a demandas originadas por el pago de diversos compromisos, derivados fundamentalmente de sus operaciones cotidianas, así como de sus gastos administrativos; y depositan su excedente a medida que éste se va

acumulando, e independientemente de que sus saldos en el Instituto Central sean superiores al mínimo legal, o al acostumbrado.

Una circunstancia que indujo mucho la centralización de las reservas, fue el generalizado abandono del patrón oro, pues las reservas metálicas y de divisas adquirieron por ese hecho una importancia singular, que ya en otras ocasiones (ver punto 3.6) he comentado.

Por lo pronto, debe hacerse hincapié en que el manejo de las reservas, sobre todo en el caso de los países con mínimo legalmente exigible, se presta para que el Banco Central sea objeto de presiones adicionales por parte de las necesidades de financiamiento del gobierno. Esta situación puede ser fuente de múltiples desequilibrios monetarios, sumamente nocivos para la economía del país de que se trate. Por ello, debe evitarse que el Banco Central ceda ante presiones de políticos, lo que no debe llevarlo a la ficción de que su acción pueda ser apolítica. De nueva cuenta, sólo el equilibrio y la concientización del contexto en el que su trabajo se desarrolla, permitirá que el manejo de la masa monetaria por parte del Banco Central rinda sus mejores frutos.

3.5 RESERVAS INTERNACIONALES.

Las reservas internacionales son un buen ejemplo de como el tiempo y las circunstancias han hecho que los instrumentos de trabajo de los Bancos Centrales cambien, no sólo en su aspecto instrumental, sino en sus objetivos mismos.

Son tres los momentos que podemos identificar, en cuanto a la finalidad atribuible a las reservas. El primero, en el que su función fundamental es

garantizar la convertibilidad en oro, de los billetes emitidos por los Institutos Centrales; el segundo, en el que el volumen de las reservas es usado como punto de referencia para el control del crédito primario, emisión de billetes; y el tercero, en el que las reservas son abocadas a una función equilibradora de las desigualdades momentáneas que la balanza de pagos pueda sufrir.

En un principio, la existencia de reservas metálicas y de divisas en los Bancos Centrales, fue una consecuencia lógica de la facultad emisora de los mismos; también ayudó a esto la función de custodia del excedente del efectivo de los bancos comerciales.

La garantía de la moneda como reserva del valor, se daba a través del patrón monetario que se tratara, muchas veces oro, y por medio del adecuado manejo de las reservas.

Con el tiempo, y en gran parte debido a la proliferación de los patrones fiduciarios en sustitución de los patrones oro, las reservas fueron cambiando de objetivo, llegando a suceder en muchos países lo que en México con la Ley Orgánica de nuestro Banco Central del año de 1941. Esta normaba un sistema en el que el monto de billetes en circulación, sumado al de las obligaciones a la vista en moneda nacional, a cargo del Instituto Central, no debía de exceder de cuatro veces el valor que alcanzara la reserva monetaria. Seguramente los montos y las modalidades de este mecanismo revistieron características muy desiguales, en función de las singularidades de cada nación. Pese a ello, el papel que desempeñan las reservas internacionales en este tipo de esquema es esencialmente el mismo: controlar el monto del crédito primario susceptible de ser concedido por el Banco Central.

El sistema que comentamos tiene, o al menos en nuestro país así aconteció, un enorme talón de Aquiles, que consiste en que la reserva podía contabilizarse a valor comercial y, por lo mismo, las devaluaciones incrementaban su valor en pesos, dando margen a nuevas emisiones de circulante, con la consecuente expansión monetaria, y así se daba un círculo vicioso atentatorio al valor de la moneda.

En la actualidad nos encontramos en el tercero de los momentos que comentaba al principio de este punto; las reservas internacionales, están abocadas a lograr un equilibrio en la posición internacional del país de que se trate, así como a prevenir los pagos que por diversas razones deban hacerse en el extranjero, entre los que destacan, para muchas naciones, los pagos de su deuda externa. Para ello se requiere de un manejo rápido y flexible de las mismas. Siendo ese sistema el que prevalece en la actual Ley Orgánica del Banco de México, señalo aquí su existencia, pues en su momento lo trataré más detalladamente.

Basta comentar que, más allá de la función técnica de las reservas internacionales, en la actualidad su función política y psicológica es también de gran importancia. En países donde, como en México, el patrón monetario es fiduciario, el volumen de la reserva, como ha quedado señalado, debe ser suficiente para enfrentar desequilibrios internacionales en las transacciones internacionales. Pese a ello, se ha visto en varias ocasiones que el público siente que la fortaleza de la moneda sigue estando casada con el monto de las reservas, y no con la productividad de la economía en general. Esto, que será comentado más ampliamente en el correspondiente punto del capítulo cuarto, tiene su origen a la reiterada fuga de capitales, que muchos países subdesarrollados han sufrido, y la que ha ocasionado que quienes poseen capitales en dichos países, identifiquen un amplio volumen de reservas con la posibilidad de transformar sus activos monetarios

nacionales en signos monetarios de economías más desarrolladas, y en virtud de ello, con una especie de garantía adicional a la reserva de valor de sus depósitos monetarios. Esto en gran parte propicia un ánimo especulativo que, en no pocas ocasiones, tiene consecuencias desestabilizadoras.

3.6 CAMARA DE COMPENSACION

Todo parece indicar que el apareamiento de la primera Cámara de Compensación fue en el siglo XVII, y el mérito le corresponde a la ciudad de Lyon en Francia, que en 1667 instituyó como obligatorio para todos los comerciantes el paso de sus documentos susceptibles de compensación, a través de una institución creada para ese efecto, y registrada en el Parlamento en 1668 (C.F.R.17). En 1773 son sancionadas por los grandes bancos ingleses las operaciones de compensación de cheques, que antes efectuaran, de manera informal, algunos mensajeros. Este reconocimiento culminaría con la instalación de la " Post Office Court " años más tarde. Con el tiempo, la compensación de documentos de pago y crédito se va internacionalizando, y en algunos países, esta función se va desarrollando por los Bancos Centrales sólo en su modalidad de compensación de saldos, pudiendo los bancos comerciales realizar la de documentos también.

Es un hecho que los Bancos Comerciales, ya sea en virtud de la ley, ya de la costumbre, conservan gran parte de sus encajes en forma de depósitos en el Banco Central. Por tener éste una cuenta cuyo saldo es normalmente alto, la liquidación de divisas y créditos entre los Bancos Comerciales puede ser hecha más rápidamente y con menores costos por las transferencias, si estas se efectúan en los libros del Banco Central, en lugar de que cada Banco tenga que hacerlo por su cuenta con cada uno de los

otros.

Estamos de acuerdo con quienes señalan que la función de Cámara de Compensación que realizan los Bancos Centrales es muy útil, mas no esencial, pues en el supuesto de que un Banco Central dejara de realizar dicha función, en nada alteraría la posibilidad del manejo de la masa monetaria de la nación de que se tratara.

3.7 FUNCIONES DE BANQUERO DEL ESTADO.

El tratadista brasileño Augusto de Magalhães dice que la aparición de la función de los Bancos Centrales como banqueros del Estado, estuvo estrictamente ligada a la facultad emisora, pues, en general, los Institutos Centrales se obligaban a efectuar empréstitos al Estado a título del derecho, o como contrapartida de la prerrogativa de emisión. Claro ejemplo de ello según el autor citado, son Francia e Inglaterra en el siglo XVIII.

Hasta antes de la Primera Guerra Mundial los créditos de los Bancos Centrales a sus países eran sumamente limitados, y siempre se daban en función de una ley, o por convenios firmados entre ambas partes. Esto se debía en gran medida a la consideración de peligrosidad que dichas operaciones tenían.

Es en el año de 1887, cuando el Gobierno Inglés, en vista de futuras necesidades para su tesorería, crea los Bonos del Tesoro, que, en gran parte gracias a sus plazos, vencimiento usual de tres meses con un máximo de doce, se convirtieron en uno de los instrumentos favoritos del público. Tanto así, que en la Primera Guerra Mundial, el Banco Central Inglés no tuvo que financiar, en la magnitud que podría suponerse, al Gobierno de Gran

Bretaña.

El panorama respecto al financiamiento del Banco hacia el Estado es similar en muchos países de Europa. Al respecto M. H. de Kock observa que si existe esta especie de contrapartida entre la facultad que el Estado otorga al Banco Central, y los empréstitos que éste le hace al Gobierno, siempre y cuando los pudiera pagar dentro de un plazo relativamente corto, o con el producto de determinados impuestos. Las relaciones de financiamiento entre el Estado y el Banco Central se han ido estrechando y complicando con el tiempo, hasta llegar a ocupar un importantísimo papel hoy en día.

Pocas actividades del Banco Central provocan la polémica que despiertan las relaciones de financiamiento Banco-Estado. Como ya se vió, el financiamiento al Gobierno está claramente relacionado con la función reguladora del crédito, y como consecuencia de la emisión de moneda. Por ello, encabeza la lista de instrumentos de alta peligrosidad inflacionaria que maneja todo Instituto Central.

En el transcurso del tiempo se observa una relación fácilmente verificable, entre el aumento de presión por parte de las necesidades de financiamientos del gobierno sobre el banco, y la consecuente pérdida de capacidad del Banco para mantener en equilibrio la política monetaria, con el caudal de desconfianza e incertidumbre que esto genera.

Es importante aprovechar este punto para subrayar que, al hablar en nuestro trabajo de la insuficiencia del planteamiento tradicional sobre el problema de la independencia del Banco Central, no estamos sólo pensando en el problema de que éste se convierta en un proveedor incansable de recursos para el gasto gubernamental, sino en que la discusión va más allá. Involucra necesariamente la relación entre la política monetaria y la

política económica de todo gobierno.

Por lo que se refiere al manejo de las cuentas del gobierno, el Banco Central juega el mismo papel que cualquier Banco Comercial en favor de sus clientes. Acredita sus cuentas por todo el dinero depositado, ya sea en efectivo, cheques o giros; cobra los documentos girados sobre otros bancos; suministra las cantidades en efectivo necesarias para sueldos, salarios y otros gastos al contado; y carga sus cuentas por todas las sumas de cheques o pagarés girados sobre él y prestados a cobro, traspasa fondos oficiales de una cuenta a otra, etc. La tesorería, por su parte, suele centralizar el control de las cuentas gubernamentales, con excepción de las empresas oficiales de carácter comercial que se manejan independientemente de ella (C.F.R. 18).

Como es fácilmente imaginable por la magnitud de las cifras que involucra, el manejo de las cuentas gubernamentales exige un enorme gasto que, en algunos casos, si le repercute al gobierno, y en otros tiene que ser absorbido por el propio Banco.

Otro de los servicios que el Banco Central presta al gobierno, es el suministro de las divisas que requiere para el servicio de su deuda externa, o para la compra de bienes y servicios de procedencia extranjera que el gobierno necesita.

Tanto los Bancos Centrales de antigua creación como los más recientes, prestan a sus gobiernos servicios de agentes y consejeros. De los servicios mas señalados en esta materia, puedo mencionar: Lo relativo a la distribución de sus valores, ya sean bonos, letras o pagarés de la Tesorería; recibir suscripciones de las emisiones nuevas, y entregar los valores a los suscriptores; pagar los cupones de interés y liquidar las obligaciones

vencidas. De igual manera, el Banco Central ha sido quien tradicionalmente ha actuado como agente del gobierno en los países que han implantado algún tipo de control de cambios.

3.8 REPRESENTACION ANTE DIVERSOS ORGANISMOS INTERNACIONALES.

Se ha mencionado ya en otros puntos de este trabajo, la tendencia a la internacionalización que ha caracterizado a la segunda mitad del presente siglo, y como la actividad financiera es particularmente susceptible a dicha internacionalización.

Como prueba de estas afirmaciones ofreceremos aquí los siguientes datos: En julio de 1944 se reunió en Bretton Woods; una conferencia de Técnicos de las Naciones Unidas que sometió a consideración un documento llamado "Texto Convenido de Principios". Este texto fué aceptado, y funcionó como punto de partida para elaborar detallados proyectos del Fondo Monetario Internacional, así como el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

Los objetivos primordiales del Fondo, al menos los declarados, fueron: Restaurar un Sistema Monetario Internacional con monedas estables, y crear un mecanismo para la colaboración y cooperación monetaria internacionales, con el propósito de alcanzar y mantener un elevado nivel de comercio internacional y, por ende, de producción y ocupación. Para lograr estos objetivos fueron creados el Fondo Monetario y el Banco Internacional. El primero con la tarea de satisfacer las necesidades de crédito a corto plazo de los países asociados, y el segundo, encargado de la expansión y mantenimiento de las inversiones internacionales, satisfaciendo para tal efecto las necesidades de crédito a largo plazo de los países asociados.

En la actualidad existen muchas y muy diversas organizaciones de carácter tanto internacional como regional, relacionados directa o indirectamente con el manejo de las políticas monetarias de las naciones asociadas a ellos; mas pese a todo, el dato que es verdaderamente significativo para descubrir la importancia de la representación que el Banco Central ejerce por cuenta del país de que se trate, es saber si dicha representación cuenta realmente con las facultades de negociación y compromiso por parte de su país, o si sólo es de carácter técnico, pero sin poderes decisorios de fondo. Este aspecto es particularmente delicado en problemas de deuda externa, pues quien finalmente se endeuda es el Estado, no el Banco, y en tal virtud es una decisión que puede comprometer, y de hecho compromete, la soberanía.

3.9 ATRIBUCIONES DE CONTROL DEL SISTEMA FINANCIERO

Las atribuciones de control sobre el sistema financiero, no son un aspecto en el que todos los Bancos Centrales hayan logrado la uniformidad; todos, en mayor o menor, medida intervienen en la cantidad y selección cualitativa del crédito otorgado mediante el sistema financiero. No obstante, no todos intervienen en los aspectos constitutivos y administrativos de las instituciones que conforman el Sistema Financiero de sus respectivos países.

Es comprensible que la totalidad de los Institutos Centrales intervengan en la regulación de la cantidad y selección cualitativa del crédito, pues ello está íntimamente relacionado con el control del crédito primario, y esto si es indiscutiblemente una función consustancial al Banco Central.

La constitución y administración de las muy variadas instituciones que conforman al Sistema Financiero de cada país, es asunto que puede ser atendido por el Banco Central de dicha nación; pero también puede ser competencia del Ministerio de Finanzas del Estado, o de alguna otra dependencia gubernamental relacionada con la materia.

En el caso de los países con un Sistema Financiero integrado en su mayoría por Instituciones de orden público, es muy importante el evitar que las atribuciones de control por parte del gobierno no se traduzcan en presiones de orden político que desvirtúen la naturaleza de las funciones que dicha institución tenga encomendadas, ya se trate de bancos, aseguradoras, afianzadoras, o de cualquier otra institución similar.

3.10 CAPACIDAD DE NEGOCIACION POLITICA DEL BANCO CENTRAL

En el conjunto de facultades y funciones que he encontrado en la mayoría de los Bancos Centrales, la columna vertebral de su actuación está conformada por el manejo de la masa monetaria del país en el que actúa, pudiendo observarse también que cada día en mayor medida el Banco interviene en operaciones de orden internacional. La regulación crediticia y la cambiaria son sus tareas más importantes. Existe una interrelación vital entre ellas y el monto del financiamiento que le conceda al Gobierno. Su manejo requiere de una técnica no practicable en ninguna otra clase de organismo financiero, y su conducción política está marcada por el signo de la concertación y de equilibrio.

Es un hecho irrefutable, que el Banco Central, al ejercitar las facultades que por ley o por tradición le han sido encomendadas, actúa en política. Existen corrientes de pensamiento que sugieren que el manejo de

la política monetaria, debe hacerse con independencia del manejo de la política económica y social del gobierno. Existen también corrientes que sugieren que es la política monetaria la que debe supeditarse a los requerimientos sociales. El error de ambas corrientes, es pretender asignar al área que ellos consideran prioritaria, el carácter de importancia total, es decir, que suponen que su importancia es tal, que justifica la exclusión de la otra.

Las posiciones extremas tienen generalmente su origen en una concepción distorsionada de la realidad, que el estudioso sufre en algún momento, ya sea previo, o durante el desarrollo del análisis. Esta distorsión se manifiesta cuando el estudioso llega a convencerse de que el aspecto del problema que él subraya, es excluyente de los demás elementos, en el camino que conduce a la solución del mismo. Solamente los enfoques panorámicos, y con marcos de referencia amplios y profundos, pueden reflejar a quien investiga, una imagen clara del objeto sometido a observación.

Se ha manifestado que el objetivo de la política monetaria debe ser el de procurar una situación estable que fomente un clima de confianza, en el que los sectores reales de la economía puedan actuar sanamente. Pese a ello, es frecuente observar que la política monetaria origina situaciones de desequilibrio, que, según algunos autores, obedecen al exagerado peso que en ella se recarga. Mientras que para otros, el origen del problema es identificado con un descuido patológico hacia la política monetaria, por parte de quienes manejan la política económica.

Estabilidad es el objetivo de la política monetaria, pero no estabilidad per-se, sino en función de una meta superior, esto es. El mejoramiento del nivel de vida de quienes habitan en el ámbito territorial en el que el Banco

se desempeña. En este sentido, el camino de la búsqueda del equilibrio tiene en un extremo, las necesidades de la población cuyos satisfactores se busca conseguir, y en el otro, los requerimientos técnicos del manejo de la política monetaria.

Los periodos de desequilibrio pueden ser originados por un sinnúmero de factores de las más variadas naturalezas, entre los que destacan en la última década, la deuda externa de los países latinoamericanos y el déficit fiscal de los Estados Unidos de América. Pese a ello, la política monetaria tendrá que jugar un papel importantísimo en la recuperación de la estabilidad perdida, y será en ese momento cuando se corra mayor peligro de caer en posiciones extremas.

Nadie ignora que el Banco Central tenga capacidad política, y que ésta cada día es más importante. No obstante, por lo general esta capacidad de negociación pretende limitarse a la obtención de una "independencia" frente a la política fiscal del gobierno. En este trabajo se parte de que dicha independencia es una ficción, pues la realidad no distingue la procedencia de las medidas, simplemente es modificada por ellas. En este entendido, se propone que la actuación de los Bancos Centrales esté siempre diseñada bajo el reconocimiento de la influencia que en todos los órdenes de la vida social tiene, y no exclusivamente en función de la obtención de una estabilidad que per-se no tiene sentido, pues si el costo social que ocasiona es muy alto, por ese solo hecho habrá sido también inútil.

Solamente el reconocimiento y ejercicio pleno de la capacidad de negociación política del Banco Central, podrá garantizar que en un futuro esta institución logre trabajar con funcionalidad y eficacia, pues cada vez es más claro que los mecanismos técnicos por si solos no pueden enfrentar desequilibrios cuyas magnitudes los anulan.

NOTAS AL CAPITULO III

1. KOCK de, M. H. Central Banking. Edit. Staples Press Limited, London, 1954. pp.15-16.

2. KOCK de, M.H. Idem pp. 22-23.

3. Ocho Bancos Centrales. FMI, BID, CEMLA, (Biblioteca Financiera); México 1973. p. 100.

4. CLAPHAM, John Sir. The Bank of England, a History. Edit. The University Press, Cambridge Eng. 1944 pp. 232-236.

5. Ocho Bancos Centrales. FMI, BID, CEMLA, (Biblioteca Financiera); México 1973. p. 102.

6. CLAPHAM, John Sir. Op Cit pp. 240.

7. Op Cit p. 242.

8. Ocho Bancos Centrales. Op Cit p 102.

9. Idem p. 3

10. El Sistema de la Reserva Federal. (Propósitos y Funciones). Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos; México 1962; pp. 13-25.

11. Idem p. 13.

12. Ibidem p. 15.
13. FRIEDMAN, Milton. The Role of Monetary Policy. The American Economic Review. No.1 Vol. LVIII. March 1968. U.S.A.
14. KOCK, M.H. Central Bankig. Edit. Staples Press Limited; London, 1954. p. 159.
15. El Sistema de la Reserva Federal. (Propósitos y Funciones) Centro de Estudios Monetarios Latincamericanos; México, 1962; p. 25.
16. MAGALHAES, Augusto F. R. Os Bancos Centrais. Edit. A Casa do Livro, Rio de Janeiro, 1971; p. 407.
17. KOCK, de M.H. Central Banking. Edit. Staples Press Limited; London, 1954. pp. 54-55.

4. ACTUAL SITUACION LEGAL Y POLITICA DEL BANCO DE MEXICO.

" Si la civilización occidental anhela, en verdad, poner a salvo sus valores espirituales, y entre ellos, las libertades humanas, debe apresurarse a dar un contenido más vigorosamente económico al sistema democrático " .

José Aguilar y Maya.

Será motivo de análisis, en primer término, el actual marco político del Banco Central de México, mas tarde se examinara el escenario legal que en la actualidad rige la actividad del Banco, en esta forma se podrá verificar la relación entre la problemática económica y la política de nuestro país, con las normas técnico-legales que dan cauce a la actividad de la Banca Central mexicana.

Desde mi punto de vista, son tres las fechas clave para entender la situación política que actualmente vive el Banco de México. La primera es la devaluación del peso frente al dólar en 1976. La segunda es la estatización de la banca comercial, junto con la implementación de un control generalizado de cambios en 1982. Y la tercera es la firma del Pacto de Solidaridad Económica en 1987.

Un objetivo primordial del Banco Central de cualquier país es lograr mantener la confianza del público en la moneda nacional, fundamentalmente por lo que se refiere a su papel como reserva de valor. Devaluar la moneda nacional, aún en los casos en que técnicamente es indispensable, conlleva un desgaste para el Instituto Central, pues la confianza del público queda seriamente erosionada por esta clase de medidas. Por otra parte es indicativo de un desequilibrio en las finanzas públicas, que no debiera suceder permanentemente si hubiera un manejo correctamente coordinado de la política fiscal y monetaria. Esto no debe confundirse con la flotación que en la actualidad afecta a las monedas de los países integrantes del Fondo Monetario Internacional, pues en tal régimen la apreciación y depreciación de la moneda se da diariamente en función, entre otras variables, de la oferta y la demanda, lo que no necesariamente está vinculado con el comportamiento de las distintas economías. Lo que sí sería indicativo de desequilibrios en las finanzas públicas de un país, sería la tendencia crónica en los mercados a la depreciación o devaluación de una moneda (C.F.R. :).

En el caso de la devaluación del peso frente al dólar de los Estados Unidos en 1975, es muy claro que esta se debió a un predominio de la política social sobre la monetaria, en el sentido de que el gasto del Gobierno Federal fue incrementado, sin que su monto tuviera la adecuada relación deseable con el nivel de crecimiento del sector real de la economía en el mismo período.

La inflación anual en el quinquenio 1970-1975 fue de 11.3%, tasa muy

superior a la registrada en la década 1960-1970 que, anualizada dió un promedio de 3.6%.

La alta tasa inflacionaria, no sólo representa una más injusta distribución del ingreso en perjuicio de aquéllos cuyo salario no se eleva en la misma proporción que los precios, sino que, tarde o temprano, se traducirá en una devaluación.

En el elevado índice inflacionario del quinquenio 1970-1975, influyó determinantemente el exceso del gasto gubernamental, y la frivolidad con que muchas veces fue ejercido.

La paz social tiene costos. Es uno de los argumentos comúnmente esgrimidos por quienes justifican un gasto público abultado; pero el gasto también tiene límites, y éstos deben ser claramente respetados por quienes lo ejercen desde el Poder Ejecutivo.

El financiamiento que requiere el Gobierno Federal, ya sea del Banco Central, ya de las Instituciones de crédito nacionales o extranjeras, o del público en general, no debe rebasar la capacidad real de pago de la economía; pues de hacerlo así, ocasionara trastornos crediticios y cambiarios cuyos efectos negativos pueden permanecer por muchos años afectando a la economía de que se trate

Para 1976 México se había endeudado muy por encima de capacidad real de pago, la inflación se había disparado, y la corrupción en la

aplicación de los ejercicios presupuestales había alcanzado muy altos niveles. La devaluación del peso, fenómeno desconocido en nuestro país por muchos años, regresaba a las finanzas públicas mexicanas.

El año de 1982 será recordado como uno de los más turbulentos de la historia moderna de México. La sucesión presidencial, el despiome de los precios del petróleo, la fuga de capitales, y la estatización de la banca privada, fueron algunos de los elementos que se conjugaron para complicar el escenario nacional aquel año.

A diferencia de 1976, la crisis de 1982 estuvo precedida de un ambiente financiero y político favorable, en el que las recomendaciones de ajuste de los organismos internacionales fueron olvidadas por todos, incluyendo por supuesto a estos últimos. Se creía que los flujos de efectivo que el petróleo traía a México serían suficientes para transformarlo en una potencia media en unos pocos años; desde luego que la banca internacional estaba dispuesta a ayudar al nuevo petrolero del mundo a financiar sus gastos. La bonanza tendría un costo, inflación.

No puede negarse que hubo logros: se creció, se consolidó una planta industrial, se hizo obra urbana y de infraestructura, pero la magnitud de los errores también fue mayor, y la corrupción alcanzó proporciones descomunales.

Financieramente, es un suicidio el apalancarse en montos tan elevados, y a plazos tan cortos como la administración Looez-Portillista lo hizo. Políticamente es por lo menos irresponsable irresponsabilidad

solapada por un presidencialismo que en su origen fue justificable, pero cuyos parámetros han rebasado en mucho, los límites deseables.

Se califica a tal acción de irresponsabilidad, pero ello no implica el desconocimiento de otros enfoques del problema: crecimientos irregulares que acentuaron las inequidades sociales y regionales; proyectos industriales mal planeados y poco rentables; descapitalización del campo, etc. No se puede culpar a una sola administración gubernamental de la total responsabilidad de estos problemas, ni esperar que sean resueltos por un solo gobierno u hombre. Pero sí debe señalarse que pocas administraciones en la historia de México han contado y contarán con tal cantidad de recursos como la de 1976-1982, y por esa misma razón el hecho de que durante ese periodo las injusticias sociales y regionales se hayan profundizado del modo que lo hicieron, es particularmente reprochable.

Mientras los flujos de capitales ingresaban al país vía exportación de petróleo, o vía empréstitos con el exterior, la ficción de una bonanza o mejor dicho una bonanza de ficción, resucitó la confianza perdida.

Cuando la crisis todavía se consideraba como un simple problema de caja, se manifestó; la fuga de capitales no se pudo contener, y la devaluación del peso fue su consecuencia natural, pero no única. La institución presidencial también se devaluó, pues el titular del ejecutivo, había empeñado su palabra para defender el valor de nuestra moneda.

Ordinariamente la política monetaria es poco dúctil, pero bajo ciertas

circunstancias es absolutamente incontrolable, al menos por medio de los mecanismos tradicionales, y los medios de control monetario en esos casos, son generalmente impopulares. Así las cosas, el campo de la política monetaria no ofrecía muy buenas opciones para un gobierno que necesitaba cuadrar su balance histórico en muy pocos meses; había que recurrir a una medida dentro del campo de la política, pero con alto significado económico.

Antes de que un país democrático pueda cambiar toda las reglas del juego del conjunto de su sistema financiero, es necesario que el sentido y la forma del cambio sea discutido por la sociedad en su conjunto.

Una campaña presidencial es una espléndida oportunidad para que dichos temas se discutan y así sucedió en nuestro país en 1981 y 1982, habiendo llegado los candidatos de las que entonces fueron las dos primeras fuerzas electorales de México a la conclusión de que la estatización de la banca comercial y su consiguiente modificación del sistema financiero, no era adecuada ni deseable. Lo anterior muestra que la decisión adoptada por el Ejecutivo Federal aquel primero de septiembre de 1982, fue una decisión de gabinete, es decir, que fue tomada por el equipo cercano al poder presidencial, pero ajena al candidato vencedor y a sus ideas.

El sector de la iniciativa privada nacional se atemorizó y esto ocasionó desinversión, y además motivó que muchos de sus representantes participaran más decididamente en la política, ya no sólo sectorial, sino

inclusive partidista.

No creo en muchas de las bondades clásicamente atribuidas a la "natural" autoregulación del mercado. Pese a ello, considero que en el caso del negocio bancario si es saludable que los créditos se concedan en base a criterios de rentabilidad, y no en función de presiones políticas o de amiguismos. La posibilidad de que el Estado conceda créditos en condiciones mas favorables para algunos acreditados, que las que el mercado les impondría, tiene aveces claras justificaciones sociales, pero esto debe ser excepcional y sobre todo su manejo debe ser particularmente diáfano.

El texto de los considerandos que anteceden al "Decreto que Establece la Nacionalización de la Banca Privada", ofrece algunos puntos interesantes, cuyo examen puede brindarnos mas elementos para emitir una opinión respecto a la estatización del sistema bancario.

Ya se mencionó que los candidatos a la presidencia de la república, de las entonces dos mayores fuerzas electorales de México, se oponían a tal medida, no ocurría lo mismo con varios de los partidos restantes, ni en muchos círculos universitarios o burocráticos. El tema era aún motivo de debate para la opinión pública.

Comentare ahora algunos puntos del mencionado considerando " **Que los empresarios privados a los que se había concesionado el servicio de la banca y del crédito en general han obtenido con creces ganancias de la explotación del servicio, creando además, de acuerdo a sus**

intereses, fenómenos monopolísticos con dinero aportado por el público en general, lo que debe evitarse para manejar los recursos captados con criterios de interés general y de diversificación social del crédito, a fin de que llegue a la mayor parte de la población productiva, y no se siga concentrando en las capas más favorecidas de la sociedad " (2).

El argumento me parece válido por lo que hace al fenómeno monopolístico, pues antes de la estatización el acceso al crédito era una meta difícil de alcanzar por quienes no estaban directa o indirectamente ligados al grupo del banco de que se tratara. El crédito al pequeño o mediano empresario o al particular, era muy difícil de obtener.

El aspecto de las ganancias no me parece un argumento razonable, sino un absurdo, pues evidentemente que quien tenía la concesión de un banco comercial pretendía con ello realizar un negocio, lo cual era además, absolutamente válido y legal.

Respecto a la diversificación del crédito, el mismo documento abunda más adelante " **...lo que ha faltado es hacer llegar el crédito oportuno y barato a la mayor parte de la población, lo cual es posible atender con la colaboración de los trabajadores bancarios y contando con la confianza del público ahorrador e inversionista. " (3).**

No es posible predecir si la Banca Comercial seguirá estando indefinidamente en manos del Estado. En cambio lo que se puede afirmar a estas alturas es que, si la "diversificación" del crédito hubiese sido el

motivo determinante de la voluntad de quienes estatizaron la banca, seguramente escogieron el camino equivocado.

También vale la pena mencionar, que el texto que se comenta señala en otro de sus párrafos; " ... la crisis económica por la que actualmente atraviesa México, y que en buena parte, se ha agravado por la falta del control directo de todo el sistema crediticio, forzaron igualmente a la expropiación, ... " (4).

Aceptar como válida esta hipótesis resulta muy riesgoso para mi trabajo, pues si solamente a través del control directo de todo el sistema financiero es posible evitar etapas críticas como la que vive México; ¿cuál es el alcance de las facultades reguladoras del crédito y cambio que un Banco Central tiene ? Este análisis es también aplicable al papel del Estado como rector de la economía.

He mencionado ya en el primer capítulo de esta tesis, mi opinión respecto al papel del Estado en la vida económica de la sociedad. No obstante, esta ocasión es propicia para reiterar mi creencia de que el Estado mexicano en particular, no puede dejar su papel de rector de la economía, pues ello propiciaría una serie de inequidades aún mayores a las que actualmente se llevan a cabo en forma cotidiana. También debe evitarse caer en el error de confundir la función de rector, con la de ejecutor de la economía. La experiencia ha demostrado con mucha claridad que el Estado no debe pretender asumir un papel ejecutivo en áreas que no son de su competencia, y menos aún cuando no ha sido capaz de brindar

satisfactoriamente servicios claramente inherentes a su naturaleza, como son: impartición de justicia, educación, seguridad y salud públicas, etc.

El reto consiste en encontrar el punto de equilibrio que permita al Estado Mexicano, ejercer en realidad su papel de rector económico, garantizándole que sus disposiciones no serán sólo letra muerta, sin precipitar por ello que su aparato administrativo ocasione distorsiones mayores que las que trata de corregir, o generando grupos de presión que se vuelvan grandes obstáculos para el propio Estado, y una pesada carga para la sociedad.

Finalmente, comentaré en relación al texto mismo del decreto, que dicho documento presentó varias anomalías, y aquí solamente citare una, a manera de ejemplo: En el artículo primero, no se expropiaron las acciones de las sociedades anónimas titulares de la concesión; ello se advierte con la simple lectura de la enumeración restrictiva de los bienes expropiados. Para subsanar tan grave omisión, el 6 de septiembre de 1982, el Ejecutivo publicó otro decreto en el cual se daban por expropiadas las acciones representativas del capital de los bancos, desde el día primero de dicho mes (C.F.R. 3).

Cualquier comentario al respecto sale sobrando.

Por lo que hace al control cambiario, en agosto de 1982 el Banco de México comunicó a los bancos del país el establecimiento de un nuevo sistema dual de tipo de cambio: a) Un tipo preferencial, el cual estaría

disponible para usos prioritarios de moneda extranjera, tales como: pago de los intereses de la deuda externa pública y privada, así como el pago de las importaciones prioritarias designadas por la Secretaría de Comercio.

b) Un tipo llamado general de libre fluctuación, según las cambiantes condiciones del mercado y que fue donde se ajustó más el tipo, fijándose en 75.00 pesos por dólar; mientras que el preferencial tenía niveles de 49.00 pesos (C.F.R. 6).

El día 12 de agosto del mismo año, el gobierno tomó una medida técnicamente mas drástica, y cuya consecuencia política fué la pérdida de la confianza de gran número de ahorradores en el sistema bancario nacional. Se cerro el mercado de cambios anunciándose que en lo sucesivo, todas las cuentas denominadas en dólares de los EE. UU. AA. y pagaderas en la república mexicana, mexdólares, serian pagados únicamente en pesos, al tipo de cambio aplicable en el lugar y fecha de pago; se prohibió también a los bancos transferir dichos fondos a cuentas en el extranjero. El inversionista se sintió burlado. No sólo terminaba una tradición mexicana de libertad cambiaria, sino que se consolidaba otra tradición mexicana, la desconfianza hacia el gobierno, fundamentalmente por las clases pudientes y medias.

El Decreto del Control Generalizado de Cambios publicado en el Diario Oficial de la Federación aquel 10 de septiembre de 1982, buscaba frenar una fuga de capitales sin precedentes, y encauzar las escasas divisas disponibles a las necesidades prioritarias como: pagos de deuda externa pública y privada, y pago de importaciones de granos, medicamentos, equipos y materias primas básicas, indispensables para la industria

Por lo que hace a la mecánica utilizada, sus características fueron las siguientes: se estableció que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como las instituciones bancarias, afianzadoras, aseguradoras, etc.; concesionadas por el Gobierno Federal se abstendrían de comprar moneda extranjera o divisas, debiendo transferir las que poseyeran o llegaran a poseer, -independientemente de donde provinieron o del acto que les hubiera dado origen-, al Banco de México, quien ha solicitud del interesado y acorde con el orden de prioridad que correspondiera, haría los pagos con divisas en el exterior, para hacer frente a los compromisos en moneda extranjera que fuera del país hubieren contraído.

También se estableció que los prestadores de servicios turísticos, las empresas o entidades sujetas a la Ley de Vías Generales de Comunicación, las Casas de Cambio, así como las demás empresas que por sus actividades normales realizan operaciones con extranjeros, las que operan en las franjas fronterizas y en los perímetros y zonas libres, podrían recibir moneda extranjera o divisas al tipo de cambio ordinario que fije el Banco de México, debiendo de inmediato depositarlas en dicha entidad, o en las agencias del sistema nacional crediticio de acuerdo a las reglas generales que el Banco Central expidiera.

También se señaló que tanto la moneda extranjera como las divisas se canjearían en el Banco de México, o en las instituciones de crédito del país, que actuando por cuenta y orden de aquél, darían moneda de curso legal, en la equivalencia que el citado banco indicara.

En concordancia con lo expresado en el artículo 8o. de la Ley Monetaria, el Decreto disponía en su artículo 3o. que: **"La moneda extranjera o las divisas no tendrían curso legal en los Estados Unidos Mexicanos. Las obligaciones de pago en moneda extranjera o divisas, contraídas fuera o dentro de la República, para ser cumplidas en ésta, se solventarán entregando el equivalente en moneda nacional al tipo de cambio que rija en el lugar y fecha de pago, de conformidad con lo que disponga el Banco de México"** (7) La sujeción al Banco de México, es el punto en el que de manera más relevante se separan el texto del Decreto y el de la Ley Monetaria.

Estatización bancaria y control generalizado de cambios, fueron los acontecimientos que singularizaron aquel primerio de septiembre de 1982. Pese a ello, sus repercusiones políticas han sobrevivido más tiempo que las propias medidas de orden técnico-económico, pues si bien es cierto que aun hoy en día el sistema bancario nacional sigue estando en manos del Estado, y que continúa funcionando un control cambiario en México, la implementación de estas dos medidas fue hecha en una forma que dista mucho de la que presumiblemente hubieran tenido, de haber sido instrumentadas por quien las decretó y por su equipo de trabajo.

Para efectos de la actual situación política del Banco de México, todos estos acontecimientos han sido muy importantes, pues dada la naturaleza de los mismos, han colocado al Banco Central en medio del escenario nacional. El público en general, está ahora mucho más pendiente de las decisiones del Banco, de lo que lo estaba en épocas anteriores, el Banco

Central influye con sus medidas y sus hombres en muchas áreas en las que anteriormente tenía una participación más discreta. La instrumentación de las dos medidas que han ocupado estos últimos párrafos fue en gran parte obra del Banco Central. Las reglas del juego cambiaron en muchos sentidos. La interrelación entre política y economía se volvió más estrecha y más compleja, el público se volvió más atento; el Banco a querer o no más político, y la política se enriqueció con un más alto contenido económico.

Veta de riquísimas posibilidades para el análisis es el Pacto de Solidaridad Económica, firmado en diciembre de 1987 por los sectores: Obrero, Campesino y Empresarial, y lo que es más relevante para este trabajo, por el Gobierno Federal.

Por lo que concierne al aspecto jurídico del "Pacto", coincidimos con quienes ven en él al exponente más pulido del actuar contractual del Estado Mexicano. En la concepción clásica, el poder público actúa de forma imperativa y unilateral, en virtud de las facultades que en los diversos campos de lo social la Ley le otorga. Pese a ello, en épocas recientes ha empezado a proliferar lo que algunos estudiosos llaman "Contractualización" de las relaciones sociales y políticas (C.F.R. 8)

El Estado renuncia en unos casos, y posee en otros, la utilización de su facultad de imperium y, por consiguiente, opta por no actuar unilateralmente, en pos de una acción concertada. Esto nos pone frente a un reto académico, pues ¿Cuál es la naturaleza de este tipo de acciones gubernamentales? ¿Se trata de un contrato, de un convenio...? ¿Qué clase

de acuerdo de voluntades es ese, y en qué condiciones y bajo que formas es susceptible de clasificar?

Considero que son actos concertados del poder público, que revisten características multiformes, y en los que utilizar terminología contractual tiene, a decir de Tomás Ruiz, dos ventajas fundamentales: La lógica contractual y sus características son útiles para explicar muchas de las implicaciones de este tipo de actos administrativos concertados y, en el aspecto didáctico, se aprovecha el acostumbrado lenguaje contractual para su estudio.

He dicho antes que el "Pacto" es el exponente más pulido del actuar contractual del Estado Mexicano, y es que para mí: este tipo de concertaciones tienen en México una trayectoria propia, dada por la concepción calista del armado de fuerzas de negociación.

Calles promovió la creación de sectores en el partido, sectores que sustituirían a los grupos regionales participantes en la Revolución. Más allá de los significados y consecuencias dentro del partido, vale la pena subrayar lo que se estaba diciendo hacia el exterior: Existen diferentes grupos que han participado en la Revolución, cuyos intereses particulares no son necesariamente coincidentes, pero cuyo interés general encuentra lugar común en esta lucha, y por ende posponen para más tarde el cumplimiento de sus intereses particulares, y se unen en esta organización.

Inicialmente fueron obreros y campesinos; surge después el sector popular, pues como ya se dijo, sus intereses generales les permiten cierta cohesión.

Donde el discurso partidista no ha encontrado hasta ahora lugares comunes, ha sido en los intereses del sector empresarial. Mucho se ha discutido si es posible incluir a tal sector en un partido que se considera a sí mismo de masas, sin perder por ello dicho carácter o, si por estar hoy la revolución en su fase institucional, es posible una concertación social totalizadora.

El fondo del debate es el reconocimiento o no, de la lucha de clases, o al menos de intereses encontrados entre los diferentes sectores sociales.

La práctica política, a diferencia de lo que sucede con el partido, sí ha encontrado en su discurso, y sobre todo en el ejercicio gubernativo post-revolucionario, un lugar común y un espacio de acción económica con el sector empresarial. Así se ha hablado en diferentes administraciones de los empresarios progresistas, no sólo como oposición a los conservadores, sino como sinónimo, en nuestro lenguaje político, de prístas.

Si el discurso del partido en el poder les ha negado su reconocimiento sectorial, el tablero del ajedrez político nacional no los ha segregado, y ello es entendible. Este segundo escenario tiene un elenco con vida propia e independiente de los giros de la oratoria. El Estado, antes que pretender ignorar a alguno de los integrantes que por derecho propio figuran en el

escenario, se ha esforzado desde un principio por lograr legitimidad en su papel de árbitro de última instancia; esto es, árbitro social por excelencia.

Muchos episodios de nuestra historia son diáfanas pruebas de lo afirmado. Piénsese en los conflictos de Río Blanco y Cananea, o en la mismísima expropiación petrolera de 1938. Empezaron como conflictos de orden económico entre los factores trabajo y capital, y por medio de la intervención gubernamental, independientemente de la forma y sentido de la misma, se convirtieron en sucesos de gran trascendencia para la historia nacional.

No sólo en casos espectaculares, sino de manera cotidiana, el Estado Mexicano, fundamentalmente el post-revolucionario, ha ejercido un arbitraje en las relaciones económicas; arbitraje que puede expresarse o ejercerse mediante los canales ortodoxos, o mediante mecanismos más novedosos como son estos actos concertados de los que hemos venido hablando, y que incluyen, al menos en la última década, a la "Alianza para la Producción" y al "Pacto de Solidaridad Económica".

Por lo que concierne al Banco de México y al Pacto, es de resaltar que entre las "obligaciones" del Gobierno Federal, se encuentra la de manejar flexiblemente el tipo de cambio determinado por el Banco de México. Es cierto que las obligaciones del Gobierno Federal fueron llamadas "determinaciones"; pese a ello, al instalarse la comisión de seguimiento y evaluación, se utilizó la palabra obligaciones para lo estipulado por todos los firmantes (C.F.R. 9) ¿Cabe entonces la posibilidad de que el Gobierno Federal no cumpla el Pacto por respetar la independencia técnica del

Banco? o ¿Cederá El Banco de México el manejo de la política cambiaria a las necesidades de cumplimiento de un "acuerdo de voluntades", cuya naturaleza jurídica y fuerza obligacional estan aún sujetos a prueba?

En el mejor de los escenarios pueden coincidir tanto el manejo técnico de la política cambiaria por parte del Banco de México, como las necesidades de cumplimiento de la voluntad política empeñada por el gobierno. En un escenario adverso, será difícil deslindar responsabilidades, al menos si se toma como modelo el esquema clásico de la independencia técnica del Banco Central.

En relación a la situación legal que actualmente vive el Banco de México, cabe hacer aquí algunos breves comentarios.

El escenario legal del Banco de México tiene en su propia Ley Orgánica a su columna vertebral. El Banco cuenta en su interior con una serie de disposiciones normativas de gran variedad, tanto en forma como en contenido, pero cuyo análisis no tiene cabida en un trabajo de esta naturaleza. Sus relaciones con las instituciones que conforman el sistema financiero nacional, están regidas esencialmente por su propia Ley Orgánica, y por la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito. Por lo que hace a sus relaciones con el Gobierno Federal, el marco legal actual incluye a la Constitución General de la República, a la Ley Orgánica del Banco de México, a la Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y a la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Además de los cuerpos normativos mencionados, el Banco está vinculado a numerosísimas disposiciones que emite o que regulan su acción. Tan sólo el régimen cambiario ha sido motivo de una reglamentación extrema, que va desde el Decreto de Control de Cambios en vigor desde el 20 de diciembre de 1962, hasta sus Disposiciones Complementarias del 11 de mayo de 1967. Por lo que respecta a las características de las operaciones pasivas, activas y de servicio de la Banca, existen diversas circulares del Banco de México, destacando por su importancia la 1935/85 dirigida a las instituciones de banca múltiple.

No queda sino señalar que los acontecimientos ocurridos en las tres fechas clave que seleccioné para comprender la actual situación política del Banco de México, son los que han influido de manera más clara en el contenido de las disposiciones normativas que rigen la vida de nuestro Banco Central, ya que junto con los avances técnicos que en la materia se han dado, componen y conforman el contenido de las variadas reglamentaciones a que se sujeta o que expide el Banco de México.

4.1. Ley ORGANICA DEL BANCO DE MEXICO

El primero de enero de 1985, entró en vigor la actual Ley Orgánica del Banco de México. Su expedición obedeció al deseo de la administración de Miguel de la Madrid, de corregir y superar algunas deficiencias que la anterior Ley de 1941, con todo y sus múltiples reformas, seguía permitiendo.

Se trabajó fundamentalmente en lo relativo al monto del financiamiento que el Instituto Central puede conceder al Gobierno Federal, en el papel que desempeña la reserva de activos internacionales, en el régimen de facultades crediticias y cambiarias, y en algunos aspectos relativos a los órganos y operaciones de la Institución.

Por lo que respecta al financiamiento del Gobierno Federal, la Ley actual difiere significativamente de su predecesora. Esta última establecía una restricción indirecta, en virtud de la cual el monto de los billetes en circulación, sumado al de las obligaciones en Moneda Nacional a la vista, a cargo del Instituto Central, no debía exceder de cuatro veces el valor que alcanzara la reserva monetaria. Ya en otros espacios de este trabajo (ver punto 3.6), he apuntado por qué no opera la restricción a la que me he referido; ahora esbozaré el operativo actual.

Son dos los elementos a considerar: Primero, el financiamiento interno del Banco de México es limitado por su Junta de Gobierno en cada ejercicio fiscal. Segundo, el saldo deudor de la cuenta general de la Tesorería de la Federación en el Banco, no podrá exceder del equivalente al 1% del total consolidado de las percepciones previstas en la Ley de Ingresos de la Federación, para el año de que se trate, salvedad hecha de un muy agudo desequilibrio "temporal" entre los ingresos y el gasto público en el mismo ejercicio fiscal (10). Esta salvedad, no es otra cosa que la llave que abre el candado al financiamiento, y por ello me ocuparé de su estudio en el punto 4.1.1.

En cuanto al papel que desempeña la reserva internacional, es de comentarse que actualmente su función es utilizarla íntegra y exclusivamente para compensar los desequilibrios entre ingresos y egresos de divisas al país, racionalizando en esta forma las operaciones internacionales, y liberando a la reserva de su supuesta función de tope a la emisión de moneda, que le atribuía la Ley anterior (11).

En relación a los órganos y operaciones de la Institución, destaca la Junta de Gobierno. Está integrada por once miembros propietarios y sus respectivos suplentes, siendo los propietarios los secretarios de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto y de Comercio y Fomento Industrial; el Director del Banco de México; un subsecretario de Hacienda; los Presidentes de la Comisión Nacional de Valores y de la Asociación Mexicana de Bancos; así como tres personas de reconocida competencia en materia financiera que no presten servicios de carácter laboral en las citadas dependencias, organismos y entidades.

Entre las funciones de la Junta de Gobierno sobresalen las referentes a la determinación del monto máximo de financiamiento ya comentado, y a la aprobación de los términos y condiciones del Crédito a concederse vía la cuenta general de la Tesorería de la Federación. Por otro lado, la Junta conoce y opina en relación a asuntos de orden interno como son examinar y, en su caso, aprobar los estados financieros correspondientes a cada ejercicio; conocer y aprobar el proyecto de presupuesto de gasto corriente e inversión física para el ejercicio siguiente, así como sus modificaciones; resolver sobre la desmonetización de billetes en los términos del artículo 22 de la Ley Monetaria de los Estados Unidos

Mexicanos; nombrar a propuesta del director general, a los directores generales adjuntos, quienes deberán contar para ello, con una experiencia de cinco años de servicio en puestos de alto nivel en el Banco de México, en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o en Instituciones de crédito; en igualdad de méritos se dará preferencia al personal de la Institución. Estos criterios también son aplicables para la elección del director general. La Junta de Gobierno, establecerá criterios generales que deben observarse en las relaciones del Banco con sus empleados, y fijará el sueldo del director general. A propuesta de Director, la Junta considerará el reglamento interior del Banco, así como sus reformas (C.F.R. 12).

Otro organismo de vital importancia, es la Comisión de Crédito y Cambios, que precisamente se ocupa de ejercer las facultades que competen al Banco para la regulación del crédito y los cambios.

La Comisión esta integrada por el secretario de Hacienda y Crédito Público, los subsecretarios de dicha dependencia que sean miembros propietario y suplente de la Junta de Gobierno, el director general del propio Banco, su suplente en dicha Junta, y el director general adjunto de la Institución, que designe el titular de esta.

La fracción XI del artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, expresamente confiere a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la dirección de la política monetaria y crediticia. Por su parte, el artículo 10. de la Ley Orgánica del Banco de México señala entre las finalidades de éste, la puesta en circulación de los signos monetarios,

y la procuración de condiciones crediticias y cambiarias favorables a la estabilidad del poder adquisitivo del dinero.

He repetido en múltiples ocasiones a lo largo de este trabajo, que solamente una adecuada coordinación y no una ficticia independencia lograrán una política crediticia y cambiaria sana. Por ello considero un acierto la integración múltiple, -recuérdese que participan otras dependencias-, de los dos órganos más importantes del propio Banco. Ciertamente que se corren riesgos, que aún queda mucho camino por andar, que la distribución de competencias y responsabilidades debe estar sujeta a una permanente revisión; pero el acierto me parece de cualquier forma innegable.

En el artículo 36, se abre la posibilidad de que el Banco de México elabore, compile y publique estadísticas económicas y financieras; se le permite comercializar por sí mismo, o a través de terceros, con monedas conmemorativas. De igual forma se les autoriza a utilizar su equipo en la fabricación de bienes y prestaciones de servicios a terceros.

Entre las prohibiciones a que está sujeto el Banco, el artículo 37 de la Ley que nos ocupa, señala las siguientes: Prestar su garantía, adquirir inmuebles, salvo aquéllos que requiera para el desempeño de sus funciones, y adquirir títulos representativos del capital de sociedades.

Las relaciones laborales entre el Banco de México y sus trabajadores se rigen por la fracción XIII bis del artículo 123 constitucional. Son de

aplicación supletoria en las operaciones del Banco, la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, la legislación mercantil, los usos bancarios y mercantiles así como el Código Civil para el Distrito Federal.

4.1.1 Regulación Crediticia.

En su momento pudimos constatar (ver punto 3.3.1.), que la regulación del crédito es la actividad que conjuga todas las funciones claramente distintivas de los Bancos Centrales, y, también, que es la de naturaleza más polémica, en virtud de su estrecha conexión con los fenómenos inflacionario y de empleo.

El manejo técnico de la regulación crediticia requiere de alta estrategia económica y financiera; el manejo político, por su parte, requiere de especial cuidado, pues cualquier abuso en su utilización es capaz de generar desajustes de gran magnitud y a largo plazo.

Un punto técnico que vale la pena recordar ahora, son las maneras en que un Banco Central pone en circulación el dinero; fundamentalmente son tres:

- a) Otorgando crédito,
- b) Comprando valores;
- c) Comprando divisas.

Con el objeto de no confundirse respecto de como se manejan las cosas

en nuestro país, debe tenerse siempre presente que nuestro sistema de moneda es fiduciario; esto es, que la moneda tiene un valor facial o nominal que el Estado le atribuye sin interesar el valor intrínseco como en el caso de los metales preciosos, ni está tampoco referido a una equivalencia en alguno de dichos metales, como en el caso del patrón oro.

En los sistemas fiduciaros el valor de la moneda, entendido en función del poder adquisitivo y no como mero valor facial, depende en primer término de la relación que exista entre el monto de la moneda en circulación y los bienes y servicios susceptibles de ser adquiridos con tales signos, así como en segundo lugar, de la demanda que el público haga del propio dinero (C.F. R. 13).

En el caso mexicano, quien quiera seguir de cerca la evolución de la regulación del crédito que ejerce el Instituto Central, y tomando en cuenta lo arriba comentado, deberá mantener los ojos muy atentos y dirigidos a dos grandes campos de acción que son: El monto del financiamiento interno que conceda, para el ejercicio correspondiente de cada año, la Junta de Gobierno del Banco de México y; el saldo de la cuenta general de la Tesorería de la Federación, que maneja dicho Instituto.

Lo anterior tiene su fundamento legal, principalmente en los artículos 7o., 9o., y 15, de la Ley Orgánica del Banco de México.

El artículo 7o. de la Ley es el que expresamente señala que el Banco de México debe determinar, durante el mes de enero de cada año, el saldo

máximo que su financiamiento interno podrá alcanzar durante el ejercicio respectivo. Ya en otros momentos de este análisis he mencionado que quien cumple con esta función es el organismo colegiado denominado Junta de Gobierno; y el artículo 25 así lo señala al enumerar las facultades de dicha Junta.

Para fijar dicho monto, la Junta deberá tomar en cuenta, por mandato expreso del artículo 7o, las prioridades y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, así como los parámetros macroeconómicos considerados para la aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación. Fundamentalmente, por lo que concierne al producto interno bruto, deuda interna y externa, balanza de pagos, reserva de activos internacionales del Banco de México, nivel general de precios, necesidades de financiamiento de la economía nacional, agregados monetarios, mercado de dinero y de capitales, así como el monto del financiamiento del año anterior y la cantidad que de él se haya ejercido.

Prosiguiendo con el numeral 7o de la Ley Orgánica de nuestro Instituto Central, éste nos define qué debemos entender por financiamiento interno y dice: "...será financiamiento interno del Banco de México el saldo de su cartera de crédito y valores a cargo del Gobierno Federal, de instituciones de crédito y de fideicomisos, más el saldo de los depósitos de dinero que el propio Banco constituya en instituciones de crédito, menos el saldo de los depósitos a que se refiere el segundo párrafo de la fracción VIII del artículo 6o." Esto se relaciona con la compra de valores del Gobierno Federal o de

instituciones de crédito, pues en esos casos, el Banco no debe adquirirlos directamente del deudor, salvo cuando dichas compras estén correspondidas con depósitos en efectivo no retirables antes del vencimiento, y constituidos en el propio Banco.

He mencionado en varias ocasiones que el Banco de México, al ejercer su función reguladora del crédito, utiliza diversos valores del Gobierno Federal, o, como la propia Ley lo menciona en su artículo 15 fracción II, **"...activos a cargo del Gobierno Federal y de entidades de la Administración Pública Federal..."**. Dejar de mencionar, aunque sólo sea someramente las principales características de los documentos crediticios más comúnmente utilizados por nuestro Instituto Central en su tarea de regulación monetaria, crearía un vacío indeseable en este trabajo. Para tal efecto, he elaborado un Apéndice a este Capítulo IV en el que se incluye la información que menciona, con el objeto de no romper la secuencia de este punto del análisis, donde en estricto orden metodológico debiera ubicarse.

Otro rubro que tampoco computa para el límite al financiamiento interno, es el saldo deudor de la cuenta general de la Tesorería de la Federación, así como el monto de los depósitos que el Banco constituya para atender necesidades de estricta corresponsabilidad, y los apoyos que otorgue a instituciones de crédito para ayudarlas a hacer frente a problemas de liquidez, originados por retiros anormales de dinero.

En el penúltimo párrafo del mencionado artículo 7o. se encuentra un candado al financiamiento, solamente que este candado no es de tipo

técnico sino político, y funciona de la siguiente manera:

La letra de la Ley señala que: **"Una vez que el Banco haya fijado el límite a que se refiere este artículo, lo comunicará al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión y, en los recesos de este último, a su Comisión Permanente, dando a conocer los razonamientos que sirvieron de base para determinarlo"**. Con lo anterior se hace del conocimiento de la opinión pública, el monto de recursos que el Banco canalizará a la economía, y de esa manera las expectativas inflacionarias, se dispararán o se frenarán, según sea el caso. Se ha dicho que el mecanismo anterior es un candado de tipo político, y es que en realidad lo que busca es dar transparencia al proceso decisorio en el cual se determina el monto del financiamiento interno al que me he estado refiriendo. Además, dicho candado no debe considerarse sólo, sino que debe analizarse junto con otro candado de su misma naturaleza que se aplica en el primer párrafo del artículo 10 de la mencionada Ley, así como con otras restricciones al financiamiento, cuya naturaleza corresponde más bien a una lógica de tipo técnico financiero.

El artículo 90 de la Ley es el que norma lo relacionado con la cuenta general de la Tesorería de la Federación, y al hacerlo, prescribe las siguientes reglas: Para que se puedan realizar transferencias a dicha cuenta, deberá contarse con autorización expresa del Tesorero de la Federación; los saldos, ya deudores ya acreedores, causarán intereses pagaderos mensualmente, y su importe se abonará o cargará a la propia cuenta, sin que para ello tenga que mediar la autorización del Tesorero de la Federación; este último funcionario reciona, por cuenta del Banco, un

Informe diario del estado que guarda la mencionada Cuenta

Lo arriba apuntado, es la parte operativa del artículo 9o., es decir, la descripción de como debe manejarse técnicamente la cuenta de la Tesorería de la Federación. La parte correspondiente al manejo político, al menos en cuanto a la limitación de los recursos utilizables por ese conducto, se ubica en el punto IV del numeral que comento, e indica que: el saldo a cargo del Gobierno Federal no deberá exceder del uno por ciento del total consolidado de las percepciones previstas para el año de que se trate en la Ley de Ingresos de la Federación. Pero la limitación se desvanece con lo que más adelante se dice, " ... salvo que por circunstancias extraordinarias aumenten considerablemente las diferencias temporales entre los ingresos y los gastos públicos de un mismo ejercicio fiscal" ¿Qué quiere decir esto? Pues que no se puede ser absolutamente inflexible con respecto a la cantidad en la que pueda excederse el saldo de la cuenta general de la Tesorería de la Federación, por la sencilla razón de que, en caso de ocurrir un desequilibrio como el que menciona la Ley, podría llegarse incluso a la situación de que fuera negado el pago por falta de fondos, de los cheques con los que la Tesorería paga al contratador de las divisas correspondientes a la deuda externa, la deuda interna, los bienes adquiridos y los servicios de quienes laboran para el Gobierno Federal, lo que podría acarrear problemas socio-políticos de magnitudes inimaginables.

Ha comentado ya líneas arriba, que en el artículo 10. de la Ley Orgánica del Banco de México se ubica otro condado de naturaleza política al

financiamiento, similar al que encontramos en el penúltimo párrafo del artículo 7o. de la misma Ley. En este caso su texto es el siguiente: " **El Banco de México informará trimestralmente al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión y, en los recesos de este último, a su Comisión Permanente, del movimiento diario que hayan tenido durante dicho lapso el financiamiento interno del propio Banco y la cuenta general que lleva a la Tesorería de la Federación, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al vencimiento de cada trimestre**".

Como puede observarse, la fortaleza de este mecanismo limitatorio del financiamiento susceptible de concederse por parte del Banco, también está fundado en el hecho de dar transparencia al curso de los acontecimientos; pues en el caso de que dichos indicadores apunten hacia montos de financiamiento excesivo en relación a los niveles de productividad del sector real de la economía, las expectativas inflacionarias podrían empezar a dispararse, y ello quizás obligaría al Gobierno a moderarse en su afán crediticio.

Ahora mencionaré algunas de las características que distinguen a la actual regulación que hace el Banco de México, en relación al crédito que puede otorgarse a la banca, y que como ya he comentado, se comprende fundamentalmente en el artículo 15 de la Ley Orgánica del Instituto Central.

Para poder entender con claridad la manera en que el Banco de México señala los rengones de activo en los que las instituciones de crédito deben

invertir sus pasivos, es necesario conocer la clasificación de los mismos:

PASIVO INVERTIBLE

PASIVO COMPUTABLE

PASIVO EXIGIBLE

PASIVO NO INVERTIBLE

PASIVO EXCEPTUADO

PASIVO CONTINGENTE

(14)

Por lo que respecta al pasivo exigible, éste equivale a aquél que da origen a captación de recursos, en contraposición al pasivo contingente, que está referido a las garantías.

El computable, por su lado, es el que queda sujeto a las normas del artículo 15, de la Ley Orgánica de nuestro Instituto Central, a contrario sensu el exceptuado queda eximido de tales requisitos de inversión.

El pasivo invertible es aquél que debe sujetarse a los porcentajes señalados en el artículo 15, fracciones I, II, y III de la Ley Orgánica de nuestro Banco Central; finalmente tenemos el pasivo no invertible, que es aquél sobre el cual las instituciones de crédito no tienen decisión de

Inversión, sino que el Banco de México señala como debe invertirse el 100% de los recursos captados, lo cual generalmente se hace en depósitos en el mismo Instituto Central (C. F. R. 15).

En el caso concreto de nuestra legislación vigente, el pasivo de los bancos múltiples debe invertirse de la manera siguiente:

Hasta un 10% del pasivo computable deberá invertirse en depósitos en efectivo en el Banco de México, con o sin causa de intereses, éste es el que se ajusta a la figura clásica del encaje legal. En la Ley anterior del Banco de México, este rubro ascendía al 50% del pasivo computable; con el esquema actual, lo que se buscó fue evitar que el encaje legal sea usado como un instrumento de captación de recursos, que se traspasen al Gobierno Federal vía crédito del Banco de México.

Hasta un 65% del pasivo de los bancos múltiples se destinará a inversiones que deberán canalizarse hacia las actividades prioritarias que el Instituto Central señale. Con ello se desea incrementar la canalización selectiva del crédito hacia los sectores prioritarios; asimismo se apunta que las inversiones obligatorias en activos a cargo del Gobierno Federal y de entidades de la Administración Pública Federal, con excepción del Banco de México, no deberán exceder del 45%.

Para concluir con estas indicaciones, se apunta que el 25% restante corresponde a lo que se denomina "cajón libre" de los bancos, en virtud de que puede ser invertido sin limitación alguna.

Finalmente, este artículo señala que las instituciones de banca de desarrollo también deberán sujetarse al régimen previsto en las fracciones I y VII, respecto de los pasivos que captan del público.

En su trabajo cotidiano el Banco Central utiliza con frecuencia los llamados "TELEX-CIRCULARES" y "TELEFAX-CIRCULARES"; por medio de ellos comunica a las instituciones de crédito, o a quienes éstos vayan dirigidos, diversas disposiciones que, en relación con sus facultades, dicta.

Entre los diversos asuntos que estos documentos pueden tratar, se encuentra el de la capacidad de financiamiento que pueden conceder las instituciones de la banca múltiple. De esta manera, y a través de la indicación de los rubros en los que su financiamiento no puede crecer, o incluso deba decrecer, el Banco Central logra ir reduciendo el monto del circulante del mercado. Hasta aquí ello no tendría nada de novedoso, solamente que en el mismo documento -TELEX-CIRCULAR 80/87-, se indica que, conforme a un acuerdo entre la Asociación Mexicana de Bancos y el propio Banco de México, este último reducirá el rendimiento del encaje que dichas instituciones de banca múltiple mantienen en el Instituto Central, en caso de que las mismas no se sujeten a las reducciones de sus carteras de inversión en los términos indicados por el propio Banco. Hasta donde tengo entendido ninguna institución de banca múltiple podría resistir una reducción en el rendimiento del encaje; de esta manera el Banco, por medio de una disposición administrativa, logra imponer su voluntad sobre las instituciones de la banca múltiple, aun cuando, a juicio de quien escribe, ésta sea claramente contraria al sentido de su propia Ley Orgánica.

Este es un ejemplo de como los elementos técnicos a través de los cuales el Banco cumple con sus funciones, son los que le dan su capacidad de negociación política.

He ahí el terreno donde la independencia o coordinación del actuar del Banco se materializa. Es a través de estos mecanismos legales como el Gobierno puede prestarle para recibir más crédito del Banco Central. Es por medio de estas herramientas técnicas como el Banco puede defender su independencia; pero a ello, sólo un adecuado equilibrio y respeto mutuo, podrán garantizar un cabal cumplimiento de sus respectivas funciones.

4.1.2 Regulación Cambiaria

Cuando comentamos en el tercer capítulo de este trabajo (ver punto 3.3.2.) sobre la facultad reguladora de los cambios que ejerce el Banco Central, se observó que la misma nació como un complemento a la regulación del crédito, y precisamente en gran parte por la incapacidad de esta última para lograr una estabilidad monetaria sólida.

En nuestro país su utilización a gran escala es más o menos reciente pues si bien es cierto que desde hace mucho tiempo han existido en nuestro Derecho normas que regulan de alguna forma la materia, también es cierto que nunca como ahora la regulación cambiaria había tenido un significado económico y político de tal envergadura.

Las circunstancias que fueron motivando este cambio ya han sido comentadas en este trabajo (ver punto 4), por ello, sin más preámbulo pasare a analizar el marco legal de la regulación cambiaria en México, así como las posibles estrategias políticas utilizables para la instrumentación de la misma.

La columna vertebral del marco jurídico de la materia que nos ocupa, se encuentra en los artículos 18 a 21 de la Ley Orgánica de nuestro Instituto Central. El resto de su marco legal es sumamente amplio y ya fue también abarcado de alguna manera en esta tesis (ver punto 4.3).

El artículo 18 de la Ley Orgánica del Banco de México, se encarga de recoger lo que establece la Ley Reglamentaria de la Fracción XVIII del artículo 73 Constitucional, en lo que se refiere a la facultad del Congreso para dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera.

El texto del citado artículo 18, simplemente se limita a señalar que será el Banco de México, el que determine el o los tipos de cambio a que se deba calcular la equivalencia de la moneda nacional, para solventar en nuestro país obligaciones en moneda extranjera, pudiendo determinar también tipos de cambio aplicables a adquisiciones de divisas contra entrega de moneda nacional.

En cuanto al artículo 19, éste es el fundamento legal para que el Ejecutivo Federal imponga un control de cambios, cuando así lo crea conveniente.

En los decretos que expida al efecto, según expresamente lo establece el numeral aludido, el Ejecutivo podrá: **"...prohibir o restringir las importaciones, las exportaciones y el comercio dentro de la República, de divisas; la importación y la exportación de moneda nacional; así como establecer obligaciones y requisitos respecto del uso y aplicación de las divisas correspondientes a operaciones comprendidas en el control de cambios"**

En el propio artículo 19 se faculta al Banco de México para que, con sujeción a los decretos que corresponda, así como a las disposiciones complementarias que dicte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, aplique dicho control cambiario, y establezca los términos y condiciones en que las instituciones de crédito, las demás empresas cuyo objeto principal sea la intermediación financiera y las casas de cambio, operen la materia cambiaria.

Corresponde también al artículo 19, establecer la creación de un Comité Técnico de Control de Cambios, mismo que deberá operar durante la vigencia de los decretos que establezcan dicho control. Sus funciones serán las de actuar como órgano de consulta, respecto de asuntos relativos al control de cambios; cuando proceda, recomendar a las autoridades competentes la expedición de disposiciones sobre control de cambios; autorizar los términos y las condiciones particulares para el cumplimiento de las obligaciones que imponga el propio control cambiario y, las demás que le señalen las disposiciones mencionadas.

El resto del numeral que me ocupa, se aboca al establecimiento de las diferentes sanciones a que se harán acreedores quienes infringan el régimen de control de cambios. Para tal efecto, es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la dependencia expresamente facultada por el texto legal.

El artículo 20, por su parte, establece que las instituciones de crédito deberán ajustar sus operaciones con divisas, oro y plata a las reglas que expida el Banco de México y agrega que, en igualdad de condiciones, el Banco de México tendrá preferencia sobre cualquier otra persona, en ese tipo de operaciones.

Finalmente, el artículo 21 se encarga de establecer las pautas que deberán seguir las entidades de la Administración Pública Federal, que no tengan el carácter de intermediario financiero, y que por cualquier razón deban de mantener y realizar operaciones con divisas. Para tal efecto, se señala que dichas dependencias deberán sujetarse a las normas, orientaciones y políticas que el propio Banco establezca.

Se ha visto ya cual es a grandes rasgos el marco legal con el que la regulación cambiaria funciona en nuestro país. Sin embargo, tal como sucede con el crédito, los cambios se regulan fundamentalmente a través de las operaciones de mercado que realiza el Banco Central, así, éste incide mediante la oferta y la demanda en el precio de nuestra moneda en el mercado libre de divisas.

La regulación cambiaria afronta en nuestro país además, desde 1973,

el problema de que el público inversionista se ha acostumbrado a ver en la compra de moneda extranjera, y dependiendo de las circunstancias imperantes en el mercado, la adquisición de un seguro o la posibilidad de especular con el tipo de cambio. Desafortunadamente, salvo en el período de Pacto de Solidaridad Económica, ambas actitudes han resultado ser financieramente acertadas para la mayoría de las personas que por ellas han optado. Lo importante en todo caso y en particular para este trabajo, es anotar el hecho de que el inadecuado manejo de las finanzas públicas, si bien amortiguado por la acción del Banco Central, origina tarde o temprano compras masivas de moneda extranjera, fundamentalmente, dólares de los Estados Unidos de América, incluso pagando los inversionistas un costo elevado al optar por tasas reales de interés menores a las ofrecidas en el mercado nacional. Hechos como el anteriormente descrito son los que nos impulsan a afirmar que solamente mediante análisis globalizadores que den cabida tanto a los aspectos técnicos, como a los pragmáticos y sociales, se puede llegar a explicaciones válidas en la época contemporánea.

4.1.3. BANCO DE RESERVA

Ya en su oportunidad (ver 3.4) se observó el fenómeno de la centralización de las reservas de los bancos comerciales en el Banco Central; comenté con más detalle que dicha centralización, encaje legal, busca aumentar la capacidad del Banco Central para incrementar el crédito, y así poder enfrentar en una mejor posición las necesidades de efectivo, tanto de los bancos comerciales, como del mercado monetario en general. Se hizo hincapié en que tratándose de países que exigen un mínimo

legal de reserva en el Banco Central, se corre el peligro de que éste sea sujeto de presiones adicionales por parte de las necesidades de financiamiento del gobierno, con los consecuentes desequilibrios monetarios y sus devastadoras consecuencias.

En el caso mexicano, tanto por el esquema de autorización del monto del financiamiento interno de la actual Ley Orgánica del Banco de México, como por la estatización del sistema bancario, la función de banco de reserva reviste características muy singulares.

Se ha visto ya que la Junta de Gobierno tiene facultades para determinar el saldo del financiamiento interno del Banco durante cada ejercicio, es decir, que expresamente se pretende conocer desde el mes de enero de cada año, con clara precisión, el monto de recursos que el Banco podrá colocar en circulación.

Por lo que hace al papel del Banco Central como banco de reserva, el artículo 70. de la Ley Orgánica del Banco de México señala que no se considerarán dentro del límite del financiamiento interno, entre otros, los apoyos que otorgue a instituciones de crédito para ayudarlas a hacer frente a problemas de liquidez, originados en retiros anormales de fondos. Es decir, que se quitan obstáculos para que, en un verdadero caso de emergencia, el Banco de México pueda realizar su labro de rescate.

La Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, por su parte, señala la creación de un mecanismo de apoyo con el objeto de

preservar la estabilidad financiera de las instituciones de banca múltiple. Dicho mecanismo, denominado Fondo de Apoyo Preventivo a las Instituciones de Banca Múltiple, "FONAPRE", deberá revestir la forma de fideicomiso constituido en el mismo Banco de México.

4.1.4 CAMARA DE COMPENSACION

Aunque de forma muy somera, en el punto (3.5) quedó ya explicado el significado, en el lenguaje bancario, del vocablo "compensación". Se dijo también en el referido punto, que actualmente dicha compensación de documentos es una función de segundo nivel, ello porque en el supuesto de que el Banco Central no realizara ya más dicha función, en nada se perturbaría la factibilidad del manejo de la política crediticia y cambiaria del país de que se tratase.

Si se incluye de nuevo en este capítulo el tema de la función de cámara de compensación, es por dos razones: tradición la primera, y la segunda, la fracción II del artículo 20. de la Ley Orgánica del Banco de México en vigor.

Efectivamente el numeral aludido menciona entre las funciones a desarrollar por el Banco de México la de, **"...regular el servicio de cámara de compensación"**.

En el caso de la Capital de la República, dicha función esta encomendada a un fideicomiso denominado "CECOBAN". En el caso del

Interior de la República, y hasta donde se tiene noticia, la función compensatoria es realizada en forma coordinada por la sucursal del Banco de México, y los bancos de mayor capacidad administrativa de las distintas regiones.

La Cámara de Compensación Automatizada "CECOBAN", tuvo su origen en 1973 y, gracias a la idea de la Asociación de Banqueros de México, que por entonces funcionaba en nuestro país. Esta fue la que inició los primeros estudios que posibilitaron que para mayo de 1980, empezara a operar formalmente la compensación automatizada en la Ciudad de México. Esta automatización tuvo además algunas ventajas adicionales a las de su función, tal y como fue, la uniformidad de los cheques que operan en el sistema bancario.

Por lo que se refiere a la compensación en sí, resaltan los siguientes aspectos: Se utiliza la tecnología más avanzada en la materia, y ello permite que con seguridad, exactitud y rapidez se compensen los cheques de la Ciudad de México (C.F.R. '6), se ha eliminado la necesidad de clasificar los documentos en las sucursales bancarias, y tampoco se requiere de la concentración de cheques en las oficinas centrales de los bancos; se pueden hacer envíos parciales de cheques al servicio de compensación, y se tiene un nivel uniforme de tecnología.

Sólo resta comentar que el Banco de México es el fiduciario de "CECOBAN", y ello tiene actualmente sus fundamentos legales en la fracción XI del artículo 60 de la Ley Orgánica del Banco de México, que expresamente

autoriza a éste a actuar en tal carácter, tratándose de fideicomisos cuyos fines coadyuven al desempeño de las funciones del Banco, tal y como en el caso que nos ocupa.

4.1.5 RESERVA DE ACTIVOS INTERNACIONALES.

Como ya se dijo en el punto (3.6) de este trabajo, la finalidad que actualmente se le atribuye a la reserva de activos internacionales que opera el Banco de México, es la de abocar sus fondos al equilibrio de las desigualdades que temporalmente pudiera presentar la balanza de pagos. El patrón monetario actual es absolutamente fiduciario y en tal sentido, su valor depende por un lado de la relación existente entre el monto de la moneda en circulación y los bienes y servicios susceptibles de ser adquiridos con tales signos, y por el otro, de la demanda de la que el propio dinero disfrute, es decir, la voluntad que el público tenga para mantenerlo consigo.

En un esquema como el descrito en las líneas anteriores, la conservación del valor de la moneda tiene en el aumento del circulante monetario, a uno de sus más peligrosos enemigos. No es el único responsable del fenómeno inflacionario, como algunos pretenden, pero sí uno de los más amenazantes.

Por contra, los incrementos en la producción de bienes y servicios, así como el aumento en la demanda de los signos monetarios nacionales, son

los mejores aliados en la conservación del valor y capacidad adquisitiva de tales signos.

La relación entre el monto del circulante y la magnitud de las reservas internacionales es prácticamente irrelevante como sustento de valor; más aún, el crecimiento desmesurado de las reservas, por tener como contrapartida la emisión de moneda nacional, puede ser un factor desencadenante de alzas de precios que, a su vez, pueden con posterioridad traducirse en devaluaciones, o en una pérdida de valor de nuestra moneda.

Eso aconteció a finales de 1987, cuando, con una de las reservas más cuantiosas de nuestra historia, el peso mexicano se devaluó.

La función técnica de la reserva está claramente delimitada en el artículo 11 de la Ley Orgánica del Banco de México, que a la letra dispone: "**El Banco contará con una reserva de activos internacionales, que tendrá por objeto procurar la compensación de desequilibrios entre los ingresos y egresos de divisas del país, propiciando con ello la realización de las operaciones internacionales en forma que contribuyan al desarrollo económico nacional.**"

En el artículo 12 de la mencionada Ley, se afirma que la reserva se constituirá con la posición neta de divisas, así como con el oro y la plata que, libres de todo gravamen, sean propiedad del Banco. Se especifica que el importe de los pasivos de divisas, oro o plata, a cargo del Instituto Central, deberá estar correspondido por activos en esas especies; buscando

con ello evitar que el Banco incurra en posiciones cortas de divisas de oro o de plata

Para hacer el cálculo de la posición neta de la que he estado hablando, se exceptúan los pasivos derivados de apoyos externos concedidos en función de la regulación cambiaria, así como los pasivos correspondientes a créditos cuyo vencimiento sea a plazo mayor a seis meses en el momento de efectuar el cómputo de la reserva

Finalmente el artículo 13 de la mencionada Ley, define el término divisa, para efectos de interpretación y mayor claridad, tanto de dicho cuerpo normativo, como de las operaciones financieras en general y, al respecto señala **"...el término divisa comprende: billetes y monedas metálicas extranjeras, depósitos bancarios, títulos de crédito y toda clase de documentos de crédito, sobre el exterior y denominados en moneda extranjera, así como los demás medios internacionales de pago"**.

Posteriormente y finalizando con ello las prescripciones concernientes a la reserva, se hace una enumeración de las divisas que son susceptibles de formar parte de la misma, y entre ellas destacan: los billetes y monedas metálicas extranjeras; los depósitos, títulos, valores y demás obligaciones pagaderas fuera del territorio nacional, denominados en moneda extranjera y a cargo de gobiernos distintos al nuestro, o de organismos financieros internacionales; los saldos a favor del Banco de México, exigibles a plazo no mayor de seis meses, derivados de contratos de créditos recíprocos con bancos centrales que estén al corriente en sus

pagos; los derechos especiales de giro, así como el tramo de reserva no girado por el gobierno de México en el Fondo Monetario Internacional.

En resumen, tenemos en el actual esquema técnico de la reserva de activos internacionales, un claro ejemplo de como las circunstancias políticas y sociales modifican en la práctica los postulados doctrinales, pues aunque nuestro patrón monetario es fiduciario, nuestro Banco Central ha considerado saludable, en términos de confianza, para resistir ataques especulativos, mantener una reserva cuyo monto, actualmente cercano a los 12,000 millones de dólares de los E.E.U.U.A., en teoría parece exceder al requerido para cumplir satisfactoriamente con la tarea que técnicamente se la ha encomendado.

4.1.6 FUNCIONES DE BANQUERO DEL GOBIERNO FEDERAL

Tal y como se indicó en su oportunidad, (Ver 3.7) en el caso de algunos Bancos Centrales existió una clara liga entre la función de banquero de Estado y la facultad emisora del mismo. Hoy en día esta liga ya no existe como tal, y en realidad ambas funciones han logrado -con absoluta independencia-, consolidar una posición importante entre los quehaceres del Banco Central.

En el caso mexicano, la reciprocidad entre la facultad emisora y las funciones de banquero de Estado, se dió cuando José Yves Limantour concedió al Banco Nacional de México ambas funciones.

En el caso ya específico del Banco de México el análisis de la reciprocidad no es válido; este Organismo fue creado con la intención expresa de que operara como el Banco Central de la Nación y, en este sentido, ambas funciones ya estaban contempladas si que hubiera en ningún momento una pretensión de reciprocidad o condicionamiento.

Entre las funciones que realiza el Banco de manera exclusiva para el Gobierno Federal encontramos: Ser depositario de todos los fondos de que no haga uso el Gobierno Federal; situar y concentrar los fondos de todas las oficinas del propio gobierno; emitir, colocar, comprar y vender valores representativos de la deuda interna del gobierno y, en general del servicio de la misma; finalmente se autoriza al Banco a que de forma privativa, salvo disposición legal en contra, se encargue de emitir, colocar, comprar o vender valores representativos de la deuda externa del Gobierno, así como atender todo lo relacionado con el servicio de la misma.

Es claro que muchas de las funciones en las que actúa como banquero del Gobierno Federal son, al mismo tiempo, operaciones que utiliza para la regulación crediticia y cambiaria.

El más difuso ejemplo lo tenemos en las operaciones relacionadas con los bonos o valores representativos de la deuda interna, externa del Gobierno. Si la Ley no normara en detalle este tipo de operaciones, las prestaciones de financiamiento en favor del Gobierno no encontrarían escudo técnico legal alguno.

Es en función de lo expresado líneas arriba, que el texto de la Ley Orgánica del Banco de México especifica en la fracción VII del artículo 8º que: " **Tetándose de valores a cargo del Gobierno Federal, el Banco no deberá adquirirlos directamente del deudor, excepto cuando las adquisiciones queden correspondidas con depósitos en efectivo no retirables antes del vencimiento, constituidos en el propio Banco con el producto de la colocación, cuyos montos, plazos, y rendimientos sean iguales a los de los valores objeto de la operación de que se trate. Se busca proteger a toda costa al Banco de las presiones que pudiera haber por parte del Gobierno, y que pudieran hacer que el Instituto Central incurriera en pérdidas** ".

En otro espacio de este trabajo se hizo la observación de que el Banco Central, en general, no debe normar su actuar en función de la obtención de ganancias; sin embargo, ello no implica que tenga que incurrir en pérdidas.

Podemos observar que la "Función de Banquero del Gobierno Federal", es una de las técnicamente más importantes, y de las que políticamente resultan más espinosas para todo Banco Central; y el nuestro no es la excepción.

Con respecto a la cuenta general de la Tesorería de la Federación se omiten comentarios, por considerar que el tema ha quedado agotado en el punto 4.1.1.

Finalmente, cabe comentar que en los dos últimos párrafos del artículo 8º de la Ley Orgánica del Banco de México, se señala que será por

acuerdo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del propio Banco, que se fijen las remuneraciones que éste habrá de percibir por los servicios que preste a aquél. Además se indica que el Instituto Central no está obligado a prestar al Gobierno Federal más servicios de los ahí expresamente previstos.

4.1.7 REPRESENTACION ANTE DIVERSOS ORGANISMOS INTERNACIONALES.

El fundamento legal de la facultad que comentamos, se encuentra en la fracción V del artículo 2º de la Ley Orgánica del Banco de México, que, al enumerar las funciones a desarrollar por éste, señala:

"D. Participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a Bancos Centrales".

Ya comenté en su oportunidad (ver 3.3.2.) cual es mi punto de vista respecto a organismos como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial; señalé asimismo que lo más importante es saber si la representación que el Banco Central realiza implica una capacidad de negociación y compromiso; o si, más bien, es de carácter técnico, y quien en realidad tiene poderes decisivos de fondo, es otro organismo gubernamental.

Dado que hoy en día la función del Fondo Monetario Internacional, es la que en la práctica le permite incidir en los programas económicos de los países subdesarrollados o en vías de desarrollo, como México, se enfocará este numeral a la luz de tal realidad.

En el caso mexicano, la fracción X del artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señala que corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el manejo de la deuda pública, tanto de la Federación, como del Departamento del Distrito Federal.

Al hablar de deuda pública, se comprende a la interna y a la externa. En tal virtud, podríamos considerar que el manejo, es decir, las decisiones en cuanto al monto, los plazos, las fuentes, las modalidades, etc; de las operaciones financieras relacionadas con dicha deuda, son responsabilidad de la mencionada Secretaría, en tanto que el Banco -bajo este esquema- se concretaría a ser una institución de apoyo a la mencionada dependencia en el manejo que, de la deuda pública, le corresponde hacer.

No tenemos elementos para dudar que sea realmente la Secretaría de Hacienda quien proyecte y ejecute la estrategia global de la deuda pública de la Federación y del Departamento del Distrito Federal; pese a ello, pensamos que por lo que respecta a la parte externa de dicha deuda, es decir, aquella cuyos fondos provienen de instituciones de crédito o de algún otro tipo de organismo financiero domiciliado en el exterior, el Banco de México participa de manera directa tanto en su concepción como en su ejecución; y si bien es cierto que la Ley Orgánica del Banco

solamente menciona expresamente al Fondo Monetario Internacional, también es cierto que deja abierta la posibilidad de participar en otros muchos organismos financieros internacionales.

En resumen, el manejo de la deuda externa mexicana es responsabilidad legal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El Banco de México por su parte, recibe autorización de la Ley para participar en organismos financieros internacionales, coadyuvando de esa manera a la concreción del manejo de la mencionada deuda, sin que dicha participación, según la entiendo, tenga que concretarse única y exclusivamente a la ejecución de acciones ya decididas.

Veré ahora algunas de las mecánicas de uso del crédito con las que el Fondo Monetario Internacional (F.M.I.) trabaja, me concretaré a este organismo, por ser en el que expresamente está autorizado a participar el Banco de México, cuyo Director General es además, gobernador suplente de la múltilateral asociación financiera.

El país que desee utilizar los recursos del F.M.I. deberá realizar una operación que, en sentido legal, no es un préstamo, la forma por medio de la cual se transfieren los recursos es la siguiente: el país miembro adquiere activos de la reserva del F.M.I. pagando con su propia moneda. De igual manera al momento de fructificar el crédito al Fondo, el país recupera el saldo de su propia moneda, mismo que ha sido adquirido por el Fondo en operaciones previas. Las características de estas operaciones son muy similares a los intercambios de monedas nacionales con compromiso de

recompra que realizan los Bancos Centrales, y que comunmente se denominan "swaps".

Además del mecanismo descrito líneas arriba, existen los llamados tramos de reserva; Sucede que cuando un país paga su cuota al F.M.I., el 75% de sus aportaciones son hechas en su moneda nacional y el resto en divisas, es decir monedas de libre uso. Es la aportación en divisas la que da origen al tramo de reserva.

Debe hacerse la aclaración de que el tramo de reserva forma parte de las reservas internacionales del país, por lo cual su utilización es incondicional, y no da lugar a cargos ni a efectuar recompras.

El F.M.I. acostumbra dividir los créditos que otorga en tramos; la condicionalidad de las transacciones aumenta en la medida en que se utilizan más tramos, esto es que el primer tramo está sujeto a una muy baja condicionalidad, mientras que los tres restantes, generalmente son cuatro tramos, tienen un muy alto nivel de condicionalidad. (C.F.A. 17)

Se ha comentado ya en esta tesis, el desacuerdo que se tiene con respecto a la manera en que el F.M.I. ha evolucionado, al ir abandonando las intenciones manifestadas en Bretton Woods en 1944, (ver punto 3.8) e irse convirtiendo en un mero acreedor "policia" de las naciones subdesarrolladas a él agremiadas.

Los países que han seguido las prescripciones contenidas en sus acuerdos crediticios con el F.M.I., han pagado costos sociales muy altos por

ajustes financieros cuyas ventajas no llegan a toda la población, entre otras razones porque los bancos acreedores internacionales no han compartido dichos costos; al menos en el caso mexicano así ha sido. En muchos de estos países las relaciones sociales ya han presentado cuembramientos en la viabilidad de su convivencia democrática, lo que pone en serio peligro la estabilidad política y social, de la que muchos países miembros del fondo hemos disfrutado.

Se ha comentado con anterioridad en este trabajo que una sana política monetaria no es fácil de conseguir. Se requiere de una concertación social y política permanente, pues no puede considerarse interlocutor válido a uno solo de los factores de la producción. En este orden de ideas, los documentos que relacionan al F.M.I. y a sus agremiados deben contener fórmulas concretas para conseguir un equilibrio financiero, sin duda, pero su aplicación debe estar supeditada al mantenimiento de niveles de vida dignos por parte de la población de los países firmantes; es decir, que se reconozca la singularidad de cada nación, y la superioridad del valor del bienestar social, sobre el del bienestar financiero.

42 Ley REGLAMENTARIA DEL SERVICIO PUBLICO DE BANCA Y CREDITO

Este ordenamiento legal fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 1985, y tiene por objeto normar el sistema bancario nacional después de las modificaciones que él mismo sufrió en virtud de la estatización del primero de septiembre de 1982.

Lo anterior lo explica el 1o. artículo de dicha Ley, al señalar que la misma es de orden público, y tiene por objeto reglamentar los términos en que el Estado presta el servicio público de banca y crédito (C.F.R. 18).

El 2o. numeral, por su parte, señala que dicho servicio solamente podrá ser prestado por las Instituciones de crédito constituidas con el carácter de sociedad nacional de crédito, en los términos de dicha Ley. Y a continuación las enumera:

- a) Instituciones de banca múltiple; y
- b) Instituciones de banca de desarrollo.

El 3o. artículo del primer capítulo sujeta la prestación de dicho servicio a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, y en particular a los del Programa Nacional de Financiamiento para el Desarrollo. En virtud de ello fija como objetivos permanentes los siguientes: Fomentar el ahorro nacional; facilitar al público el acceso a los beneficios del servicio público de banca y crédito; canalizar eficientemente los recursos financieros; promover la adecuada participación de la banca mexicana en los mercados internacionales; procurar un desarrollo equilibrado del sistema bancario nacional; y; promover y financiar las actividades y sectores que determina el Congreso de la Unión como especialidad de cada banca de desarrollo, en sus respectivas Leyes orgánicas.

Por ordenamiento expreso del artículo 4o. de la Ley que estamos comentando, corresponde al Ejecutivo Federal el informar anualmente al

Congreso de la Unión, de la operación de las sociedades nacionales de crédito.

Para este trabajo el texto del artículo 50. de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito es de fundamental importancia, pues en él se señala expresamente que las Instituciones de banca múltiple se regirán por la propia Ley que comentamos, por la Ley Orgánica del Banco de México, y en su defecto en el orden siguiente por:

- a) La legislación mercantil;
- b) Los usos y prácticas bancarios y mercantiles; y
- c) El Código Civil para el Distrito Federal.

En el último párrafo del numeral 50. se indica explícitamente que las operaciones y servicios bancarios de las instituciones de banca de desarrollo, se regirán por su respectiva Ley orgánica, por la Ley reglamentaria que nos ocupa, y por la Ley del Banco de México.

Por lo que respecta a la solvencia de las instituciones, asunto de fundamental importancia en el negocio bancario, el artículo 60. de la Ley dice que: **las instituciones de crédito se considerarán de acreditada solvencia y no estarán obligadas a constituir depósitos o fianzas legales, ni aún tratándose de obtener la suspensión de los actos reclamados en los juicios de amparo o de garantizar el interés fiscal en los procedimientos respectivos".**

Para finalizar con el análisis del título primero de la Ley, comentare

el artículo 80, que señala que será el Ejecutivo Federal quien, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá interpretar, para efectos administrativos, los preceptos de la Ley.

El resto de la Ley se divide en cinco títulos más, que sumados al que he estado comentando nos dan los seis que componen la totalidad del cuerpo legal que se comenta. Para las pretensiones de este trabajo, solamente resta esbozar algunas disposiciones que se ubican en el título segundo, correspondiente a las Instituciones de crédito. Los demás títulos tratan, en el orden numérico correspondiente, los siguientes temas: las disposiciones generales y de la contabilidad; las prohibiciones, sanciones administrativas y delitos, la protección de los intereses del público, y la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

Por lo que hace al título segundo, vale la pena destacar lo siguiente. En virtud del artículo 90, las sociedades nacionales de crédito son instituciones de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonios propios; su duración es indefinida y su domicilio se encuentra dentro del territorio nacional. Su creación será por medio de decreto presidencial, conforme a las bases de la propia Ley reglamentaria que tratamos.

En relación al capital de las sociedades nacionales de crédito, el artículo 11 nos dice lo siguiente; estará representado por títulos de crédito que se registrarán por las disposiciones aplicables de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, en lo que sea compatible con su naturaleza y no esté previsto por la presente Ley. El nombre que se le da a

estos títulos es el de Certificados de Aportación Patrimonial, deberán ser nominativos, y se dividirán en dos series: la "A", que representará todo el tiempo el 65% del capital y que solamente podrá ser suscrita por el Gobierno Federal; y la serie "B", que representará el 34% restante, y que podrá ser adquirida mediante disposiciones de carácter general, que con fundamento en el artículo 12 de esta Ley dictará la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En el texto de estas disposiciones deberá buscarse una adecuada participación regional de los distintos sectores y ramas de la economía nacional.

En cuanto a los derechos que confieren los Certificados, el artículo 13 dice lo siguiente: Designar a los miembros del consejo directivo correspondiente a esta serie de Certificados; Integrar la comisión consultiva a que se refiere el artículo 27 de la Ley, adquirir en igualdad de circunstancias y en proporción al número de sus certificados, los que se emitan en caso de aumento de capital.

Para finalizar con lo que corresponde al capital de las sociedades nacionales de crédito, diremos que, en virtud del artículo 15 de la Ley, solamente el Gobierno Federal puede adquirir más del 1% de los Certificados de la serie "B"; cualquier otra persona física o moral que mediante una o varias operaciones de cualquier naturaleza, simultáneas o sucesivas pretenda adquirir una cantidad mayor al 1% de la serie de los Certificados "B", estará actuando fuera de la Ley, y deberá atenerse a las consecuencias.

Por último, veremos el artículo 30 de la Ley, pues en él se contienen las reglas generales de operación.

Entre otras, las Instituciones de crédito podrán realizar las operaciones siguientes:

Recibir depósitos de dinero:

- a) a la vista;
- b) de ahorro y;
- c) a plazo o con previo aviso.

Aceptar préstamos y créditos; emitir bonos bancarios, y emitir obligaciones subordinadas siendo todas las anteriores, operaciones de las llamadas pasivas. Respecto a las operaciones activas nos remitimos al capítulo cuarto, artículo 49 que indica: "Para el otorgamiento de sus financiamientos, las instituciones de crédito deberán estimar la viabilidad económica de los proyectos de inversión respectivos, los plazos de recuperación de éstos, las relaciones que guarden entre sí los distintos conceptos de los estados financieros o la situación económica de los acreditados, y la calificación administrativa y moral de estos últimos, sin perjuicio de considerar las garantías que, en su caso, fueren necesarias". Entre las operaciones activas que las instituciones pueden realizar destacan: Los créditos relacionarios, los de habilitación o avío y, los hipotecarios.

Volviendo al artículo 30 de la Ley, las instituciones de crédito

también pueden: Constituir depósitos en instituciones de crédito y entidades financieras del extranjero; efectuar descuentos y otorgar préstamos o créditos; expedir tarjetas de crédito con base en contratos de apertura de créditos en cuenta corriente; asumir obligaciones por cuenta de terceros, con base en créditos concedidos, a través del otorgamiento de aceptaciones, endoso, o aval de títulos de crédito, así como la expedición de cartas de crédito; operar con valores en términos de las disposiciones de la presente Ley y de la Ley del Mercado de Valores; promover la organización y transformación de toda clase de empresas o sociedades mercantiles, y suscribir y conservar acciones o partes de interés en las mismas; operar con documentos mercantiles por cuenta propia; llevar a cabo por cuenta propia o de terceros operaciones con oro, plata y divisas, incluyendo reportes sobre estas últimas; prestar servicios de caja de seguridad; expedir cartas de crédito, previa recepción de su importe; practicar las operaciones de fideicomiso a que se refiere la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, y llevar a cabo mandatos y comisiones; recibir depósitos en administración o custodia; actuar como representante común de los tenedores de títulos de crédito, hacer servicio de caja y tesorería relativo a títulos de crédito, por cuenta de las emisoras; llevar la contabilidad y los libros de las actas y de registro de sociedades y empresas; desempeñar el cargo de síndaco; desempeñar la sindicatura o encargarse de la liquidación judicial o extrajudicial de negociaciones, establecimientos, concursos o herencias, hacer avalúos con valor probatorio; adquirir los bienes muebles e inmuebles que requiera para el cumplimiento cabal de sus objetivos; y por último, efectuar en los términos que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y oyendo

la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, las operaciones análogas y conexas que aquella autorice.

4.3 OTRAS DISPOSICIONES LEGALES.

Por la naturaleza misma de este trabajo y por las limitaciones de quien lo realiza, o a la inversa, no es posible efectuar aquí un comentario de todas las disposiciones normativas que, directa o indirectamente, tienen que ver con el Banco de México. Lo que pretendo en este punto es mencionar la existencia de varias disposiciones normativas que pueden no tener gran difusión, y que pese a ello, su contenido si norma, de alguna manera, el actuar del Banco de México.

Las disposiciones que comentaré son las siguientes:

***Ley General de Organizaciones y Actividades Generales del Crédito.**

***Ley del Mercado de Valores.**

***Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos.**

***Ley Reglamentaria de la Fracción VIII del artículo 73 Constitucional en lo que se refiere a la Facultad del Congreso para dictar Reglas para Determinar el Valor Relativo de la Moneda**

Extranjera.

***Decreto de Control de Cambios; y sus Disposiciones Complementarias.**

En relación a la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 1985; vale la pena comentar lo siguiente: Dicho cuerpo normativo, tal y como su nombre lo indica, regula tanto el funcionamiento, como las operaciones que dichas organizaciones puedan realizar. Por mandato expreso de la Ley, es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el órgano competente para la interpretación y efectos administrativos de la misma.

En el artículo 3º del capítulo de "Disposiciones Generales" se enumeran como organizaciones auxiliares del crédito a: Almacenes Generales de Depósito; Arrendadoras Financieras; Uniones de Crédito; y las demás que otras Leves consideren como tales.

Por lo que respecta a las "Casas de Cambio", el artículo 4º señala que dicha Ley considera a la compra-venta habitual y profesional de divisas, como actividad auxiliar del crédito. Por su parte, el artículo 31 de la Ley que nos ocupa, dice: **"Se requerirá autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para realizar en forma habitual y profesional operaciones de compra, venta y cambio de divisas dentro de la República Mexicana";** y continúa el mencionado numeral, "Estas

autorizaciones podrán ser otorgadas o denegadas discrecionalmente por la propia Secretaría , oyendo la opinion del Banco de México." He ahí expresamente enumeradas a las más importantes organizaciones auxiliares del crédito.

En lo que se refiere a las actividades, éstas se encuentran indicadas en los capítulos correspondientes a cada organización, así por ejemplo, el capítulo uno del título segundo consta de trece artículos, y en el primero de ellos se señala cuál es el objetivo de los Almacenes Generales de Depósito, y al hacerlo, se enumeran las diferentes actividades que pueden realizar. De igual forma sucede con el resto de las actividades, pues el mencionado título segundo se encuentra dividido en cuatro capítulos, correspondiendo el primero de ellos, como ya vimos, a los Almacenes Generales de Depósito; el segundo a las Arrendadoras Financieras; el tercero a las Uniones de Crédito; y el cuarto a las Disposiciones Comunes.

Lev del Mercado de Valores.

Haré solamente una breve mención de los objetivos y de algunas de las principales actividades que norma esta Lev, ya que la misma ha estado sujeta en los últimos meses a una revisión, en cuanto a los mecanismos que regula, debido, fundamentalmente, a la caída sufrida por la Bolsa Mexicana de Valores a finales de 1987.

La materia que regula el cuerpo normativo que nos ocupa, abarca la oferta pública de valores, la intermediación en el mercado de éstos, las actividades de las personas que en él intervienen, el Registro Nacional de

Valores e Intermediarios, y las autoridades y servicios en materia de mercado de valores.

El artículo 2 de la mencionada Ley considera a la oferta pública, como aquella que se haga por algún medio de comunicación masiva o a persona indeterminada para suscribir, enajenar o adquirir títulos de los que se mencionan en el artículo tercero de la Ley que comentamos.

El numeral 3 por su parte dice, **"Son valores las acciones, obligaciones y demás títulos de crédito que se emitan en serie o en masa"**. Más adelante, en el mismo artículo, se menciona que el régimen de dicha Ley también será aplicable a las operaciones que, con los títulos se realicen; así como a los títulos de crédito y a otros documentos que sean objeto de oferta pública o de intermediación en el mercado de valores.

Será la Secretaría de Hacienda y Crédito Público quien, a propuesta de la Comisión Nacional de Valores, establezca mediante disposiciones de carácter general, las características a que se deben sujetar las operaciones con los valores y documentos a que se refiere este artículo. Por último, el artículo que comentamos señala que **"Se prohíbe la oferta pública de cualquier documento que no sea de los mencionados en este artículo"**.

El artículo 40 de la Ley expresamente señala lo que se considera intermediación en el mercado de valores, y al hacerlo enumera entre otras actividades: A las operaciones de corretaje o comisión y otras tendientes

a contactar la oferta y demanda de valores; incluye asimismo, operaciones, por cuenta propia, con valores emitidos o garantizados por terceros, respecto de los cuales se haga oferta pública, y contempla, finalmente, la administración y manejo de carteras de valores propiedad de terceros.

Entre los artículos más directamente relacionados con el Banco de México, destacan por la importancia de su significado, la fracción IV del artículo 22, pues autoriza al Banco a regular mediante disposiciones de carácter general, el régimen crediticio de las casas de bolsa, es decir, las circunstancias bajo las cuales éstas pueden recibir préstamos de Instituciones de crédito u organismos oficiales de apoyo al mercado de valores, así como concederlos para la adquisición de los valores con garantía de éstos. De igual forma corresponde al Instituto Central el regular las operaciones de reporte sobre dichos valores.

Por disposición de los artículos 30 y 38 fracción II, el Banco Central participa como órgano de consulta obligatoria en el otorgamiento y cancelación de concesiones para la operación de bolsas de valores. Asimismo, y en atención a lo establecido en el artículo 15 de la Ley que comenté, el Banco debe opinar respecto de la inscripción de títulos emitidos por las Instituciones de crédito y representativos de pasivos a su cargo, susceptibles de alcanzar amplia circulación.

Las resoluciones de la Comisión Nacional de Valores que afecten al mercado de títulos de renta fija emitidos o garantizados por instituciones de crédito, o que de alguna manera influyan sobre el mercado de cambios;

podrán ser vetadas por el Instituto Central, contando para ello con tres días hábiles a partir de la fecha en que se le comunica la resolución de que se trate, según lo manifiesta el artículo 49.

En atención a lo dispuesto por el artículo 43 de la Ley que se comenta, el Banco participa en la Junta de Gobierno de la Comisión Nacional de Valores, a través de la designación de un vocal (C.F.R. 15).

Para terminar mis breves comentarios a la Ley del Mercado de Valores, diré que el artículo séptimo señala a las Leyes mercantiles, los usos bursátiles y mercantiles, y los Códigos Civil para el Distrito Federal y Federal de Procedimientos Civiles, como la legislación supletoria de la Ley del Mercado de Valores. En cuanto a la interpretación administrativa, el artículo 80. indica que para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la encargada de hacerla.

Leg Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos.

Fue el veintisiete de julio de 1931 cuando el Diario Oficial de la Federación publicó la Ley que a continuación comentare. Como es de esperarse, gran parte de su texto ya es obsoleto, no solamente en su parte operativa sino en la doctrinal. Tal es el caso, por ejemplo, de la función que le atribuye a la reserva monetaria, pese a ello, y a las muchas reformas que se han hecho en materia monetaria esta Ley continúa vigente, y un comentario a la misma es indispensable.

El numeral 1.º de esta Ley señala que la unidad del sistema monetario

de los Estados Unidos Mexicanos es el "peso", y el artículo 2 enumera a las únicas monedas circulantes:

a) Los billetes del Banco de México, con las denominaciones que fijen los estatutos;

b) Las monedas metálicas de doscientos, cien, cincuenta, veinte, diez, cinco, dos, y un pesos, con los diámetros, composición metálica, cuños y demás características que señalen los decretos relativos;

c) Las monedas metálicas conmemorativas de acontecimientos de importancia nacional, en oro, en plata o en metales industriales, con los diámetros, Leyes o composiciones metálicas, pesos, cuños y demás características que sean determinadas en los correspondientes decretos.

El artículo 80, por su parte, señala que la moneda extranjera no tendrá curso legal en la República, salvo en los casos en que legalmente se determine otra cosa, y agrega, las obligaciones de pago en moneda extranjera contraídas dentro o fuera de la República, para ser cumplidas en esta, se solventarán entregando el equivalente en moneda nacional al tipo de cambio que rija en el lugar y fecha que se haga el pago. Por virtud del artículo 9 de la Ley que comento, ninguna de las dos prevenciones que acabo de señalar es renunciable, y en consecuencia, toda estipulación en contra será nula.

El resto del cuerpo legal se refiere a la emisión, circulación, y desmonetización de la moneda nacional, así como a la reserva monetaria; pese a ello, no profundizaremos más en la Ley Monetaria pues estos conceptos

ya han sido vistos en ordenamientos más modernos, como la actual Ley Orgánica del Banco de México.

Ley Reglamentaria de la Fracción XVIII del artículo 73 Constitucional en lo que se refiere a la Facultad del Congreso para dictar Reglas para Determinar el Valor Relativo de la Moneda Extranjera.

Solamente dos artículos componen esta Ley. El primero de ellos enumera los factores y criterios que el Banco de México deberá de tomar en cuenta para la determinación del valor relativo de la moneda extranjera. El segundo señala que, la valoración de los factores y criterios contenidos en el primer artículo, tendrá por objeto promover el desarrollo equilibrado del país y asegurarse de que la realización de los planes de desarrollo se efectúen de acuerdo a la justicia social.

Los factores y criterios que el primer artículo señala son los siguientes:

- a) El equilibrio de la balanza de pagos;
- b) El desarrollo del comercio exterior del país;
- c) El mantenimiento de nivel adecuado de las reservas internacionales de divisas;
- d) El comportamiento del mercado de divisas;
- e) La obtención de divisas requeridas para el pago de los compromisos internacionales;

1) El comportamiento de los niveles de precios y de las tasas de interés interno y externo; y

2) La equidad entre acreedores y deudores de obligaciones denominadas en moneda extranjera, pagaderas en territorio nacional.

Es posible observar que la consecuencia del texto legal, es que el Banco Central sea quien ejerza la facultad de determinar el tipo de cambio; lo anterior es entendible, dada la rapidez y complejidad que reviste en nuestra economía el problema de la paridad cambiaria.

Decreto de Control de Cambios.

Haré aquí referencia al segundo decreto de control de cambios que ha habido en México, es decir al que actualmente está en vigor; ya que el primero fue el que el presidente López Portillo dio a conocer el primero de septiembre de 1982.

El Decreto de Control de Cambios actualmente en vigor, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 13 de diciembre de 1982 y su principal característica es el establecer un mercado dual de divisas.

Este mercado dual de divisas tiene su fundamento legal en el primer artículo del Decreto que comento y que, a la letra dice, :**"En la República mexicana funcionarán simultáneamente dos mercados de divisas, uno sujeto a control y otro libre"**. Lo importante, por supuesto, es conocer cual es el parametro para distinguir cuando una divisa debe ser

comercializada en un mercado y cuando en el otro. Ello nos lo dice el artículo 2 al enumerar los conceptos cuyas divisas quedan comprendidas en el mercado controlado y entre las que destacan las siguientes: La exportación de mercancías; los pagos que efectúen las empresas traquiladoras, correspondientes a sueldos, salarios, arrendamientos, así como a sus adquisiciones de bienes y contratación de servicios de origen nacional exceptuando activos fijos; el principal e intereses, así como los demás accesorios que determine el Banco de México, correspondientes a financiamientos en divisas a cargo del Gobierno Federal, de las entidades de la administración pública federal y de las empresas establecidas en el país y a favor de entidades financieras del exterior, y de las instituciones de crédito mexicanas, pagaderos fuera del país, que se contraen o de las cuales se disponga a partir de la entrada en vigor del presente Decreto; las importaciones de mercancías y los gastos comprobables asociados a estas pagaderos en el extranjero que determine la Secretaría de Comercio; los gastos correspondientes al servicio exterior mexicano y las cuotas y aportaciones por la participación de México en organismos internacionales; y los que mediante reglas de carácter general y atendiendo a su importancia para la economía nacional, o a su analogía o conexión con los anteriores, determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a propuesta del Banco de México.

Por lo que respecta al mercado libre, el artículo 3 señala que: **"quedan comprendidas en el mercado libre todas las transacciones con divisas no sujetas al mercado controlado"**. Es decir que el criterio es de exclusión. Si las divisas no proceden de alguno de los puntos mencionados en el artículo segundo del Decreto, su comercialización

posesión, y transferencia no queda sujeta a restricción alguna. En cuanto al tipo de cambio que rige para estas operaciones, el artículo 19 del mencionado documento legal señala que será el que las partes convengan.

Finalmente comentaré que, en virtud del texto del artículo 11 del Decreto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Comercio, en la esfera de sus respectivas competencias, expedirán las disposiciones complementarias que sean necesarias para la debida observancia del presente Decreto. El Banco de México, por su parte, establecerá los procedimientos, plazos, y demás requisitos a los cuales se sujetará la compra y venta de divisas objeto de las operaciones comprendidas en el mercado controlado. Como es fácilmente imaginable, actualmente tanto las Disposiciones Complementarias del 11 de mayo de 1987, como algunos otros preceptos y las opiniones que en relación a la materia ha formulado el Comité Técnico de Control de Cambios, alcanzan ya una complejidad y extensión muy considerables, y en su conjunto se suman al marco legal en el que actualmente se desarrolla la regulación cambiaria que practica el Banco de México.

4.4 Capacidad de Negociación Política

Debido a las condiciones en que se desenvuelve la actividad económica en las sociedades actuales, es fundamental que el trabajo de los Bancos Centrales se encuadre dentro de las políticas de planeación de los Gobiernos, y sea que dicha planeación obedezca a la compleja producción industrial contemporánea, o que sea fruto de la existencia de un régimen

de economía planificada de corte socialista.

La regulación crediticia y cambiaria son las tareas más importantes que desarrolla el Banco de México. La íntima relación que estas funciones guardan con el monto del financiamiento que se concede al Gobierno Federal, es la circunstancia que obliga al Banco a actuar -en base a técnicas financieras muy complejas-, dentro del marco constitucional de la rectoría económica del Estado, es decir, en un escenario sustancialmente político.

Se refiere entonces la capacidad de negociación política del Banco Central, al poder de acción que le brinda el conjunto de facultades e instrumentos con los que está legalmente dotado, y de los cuales se vale para cumplir con sus funciones financieras. A través de la ejecución de las facultades que la Ley le otorga, el Banco de México interviene directamente en la política económica del Estado, e indirectamente, aun cuando no fuera su voluntad, en la determinación de la política social del gobierno.

Nuestra legislación en materia de finanzas públicas ha caminado ya grandes distancias hacia la unificación de los fenómenos económico, financiero, político y social. Esta interrelación puede verificarse tanto en los textos legales, como en la instrumentación administrativa de muchas de las facultades político-económicas que el Ejecutivo realiza a través de los diferentes órganos que lo auxilian en su ejercicio gubernativo. A pesar de ello, se reconoce que el esquema no alcanza todavía los niveles

deseados, pues es necesario complementar el manejo coordinado de la política monetaria, entrando de lleno a un esquema de responsabilidades compartidas.

El marco legal del Banco de México es, en gran parte, producto de las experiencias que la crisis por la que atraviesa nuestro país ha ido dejando. Dicha legislación busca evitar que se repitan situaciones de desequilibrio como las comentadas en el punto 4 de este trabajo; y que en caso de que llegaran a repetirse, no incidieran con tanta virulencia sobre nuestra economía, y lo que es más importante, sobre nuestros niveles de vida.

El riesgo de pugnar por una coordinación, en lugar de una "absoluta independencia, es claro. La coordinación puede derivar en una subordinación, y no sólo respecto de los lineamientos rectores del gobierno en relación a la actividad económica, sino respecto de intereses personales o de grupo, de quienes por diversos medios pueden presionar al Instituto Central en sus decisiones.

Con el objeto de disminuir hasta donde sea posible este riesgo, se propone que la designación del Director del Banco de México la haga la Cámara de Diputados, en base a una terna que para tal efecto le envíe el Ejecutivo Federal.

Es ya aceptado por muchos autores como un hecho generalizado, que los parlamentos han ido perdiendo su naturaleza predominantemente legislativa dados los actuales requerimientos de la Administración Pública, y, en sustitución de tal función se han convertido en el foro

nacional por excelencia.

El desplazamiento de la función legisladora hacia el Ejecutivo, no ha hecho que los parlamentos pierdan su razón de ser, todo lo contrario; son el poder que hace contrapeso al Ejecutivo no sólo en el aspecto técnico que aun conserva, sino en el ámbito conceptual. Es gracias a esta realidad política, que los proyectos y acciones de gobierno son cada vez menos personalistas. Es necesario un cierto grado de consenso para legitimar políticamente la acción de gobierno.

Tengo la convicción de que el mecanismo para la designación del Director del Banco de México que propongo, en ningún momento obstaculiza la eficacia y eficiencia del trabajo del Instituto Central Mexicano; mientras que si enriquece con un elemento democrático importante, el equilibrio entre la política monetaria y la social del gobierno.

APENDICE AL CAPITULO 4.

CERTIFICADOS DE LA TESORERIA DE LA FEDERACION .

Los Certificados de la Tesorería de la Federación comúnmente conocidos como CETES., son títulos de crédito al portador que consignan la obligación del Gobierno Federal de pagar una suma fija de dinero en fecha cierta. Dichos títulos se emiten a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y se colocan por medio del Banco de México, quien actúa para estos efectos como agente exclusivo del Gobierno Federal para la colocación y rendición de dichos títulos (C.F.R.19).

Su valor es nominal y su amortización en una sola exhibición al vencimiento de los títulos.

Los plazos dependen de cada emisión y su manejo es completamente independiente.

Por lo que respecta a su rendimiento, éste se da por el diferencial entre su precio de compra bajo par, por una parte, y su valor de redención o su precio de venta, por la otra. Si la venta se efectúa antes del vencimiento, el precio es también bajo par; pero generalmente mayor que el de compra. Los precios de estas operaciones tanto a la compra como a la venta son determinados por el libre juego del mercado.

Los CETES no causan ningún tipo de intereses.

Cualquier persona ya sea física o moral, sin importar su nacionalidad puede adquirir estos certificados, siempre y cuando en el caso de las personas morales su régimen jurídico no se los prohíba.

Una vez que el Banco de México ha hecho la colocación primaria a través de las casas de bolsa, son estas últimas las entidades autorizadas para efectuar operaciones de compra-venta de certificados, de reporte sobre los mismos, y de préstamo de dichos títulos. La utilidad de dichas casas de bolsa deriva del diferencial entre los precios de compra y los de venta; por ello no pueden cargar comisiones a las transacciones referidas.

Además de la compra y venta, los CETES pueden ser reportados, en dicha operación el cliente de una casa de bolsa adquiere de ésta certificados a un precio determinado, pactando con ella reventar la transacción al mismo precio en fecha cierta; para ello la casa de bolsa (el reportado) paga al cliente (el reportador) un premio. Adicionalmente se cuenta con un esquema de préstamo a las casas de bolsa, mismas que utilizan los títulos así adquiridos para su venta o reporte, en tales transacciones las casas de bolsa cubren a los inversionistas con intereses.

Por último deben señalarse tres características que han hecho de estos títulos un documento de inversión consentido del público por varios años, y cuya importancia como instrumento captador de recursos ha llegado a proporciones inimaginables en el momento de su creación, hace

no muchos años.

Las características a las que aludimos son: liquidez, régimen fiscal y agilidad en su manejo.

La liquidez deriva de su esquema de emisiones así como de sus cotizaciones que mantienen a compradores y vendedores en el mercado secundario en un contacto permanente.

Su régimen fiscal es tasa cero para las personas físicas; y rendimientos acumulables al ingreso gravable para personas morales.

En cumplimiento a lo establecido por el Decreto del Congreso de la Unión que autoriza la emisión de los certificados, éstos deben permanecer en todo tiempo depositados en el Banco de México, motivo por el cual su colocación, transferencia y rendición no implica el movimiento físico de los valores, sino que se manejan exclusivamente a través de libros, expidiéndose en su caso, los comprobantes respectivos para los interesados.

BONOS DE DESARROLLO DEL GOBIERNO FEDERAL

Los Bonos de Desarrollo del Gobierno Federal (BONDES) son títulos de crédito con un vencimiento de largo plazo, su denominación es en moneda nacional, y en ellos se consigna una obligación directa e incondicional del Gobierno Federal de pagar una suma determinada de dinero.

Los plazos de las emisiones serán independientes entre sí, no siendo inferior a un año. Los títulos deberán pagarse en una sola exhibición al vencimiento del plazo referido.

Para la determinación de la tasa de interés se puede o no, fijar una prima o sobre tasa. Para las primeras emisiones la tasa deberá revisarse cada 28 días.

Para la colocación, pago de intereses y redención de los BONDES, el Banco de México actuara como agente exclusivo del Gobierno Federal.

Las casas de bolsa no podrán cargar comisiones por las transacciones que realicen con estos instrumentos, toda vez que sus utilidades se derivarán del diferencial entre los precios de compra y venta. Las instituciones de crédito por su parte, podrán cargar una comisión por las adquisiciones de BONDES que efectúen sus clientes.

Por las características de estos instrumentos habrá un mercado secundario competitivo, en el que los diferenciales entre cotizaciones de compra y venta tiendan a ser pequeños, dichas cotizaciones se harán en términos del precio unitario al que se estén dispuestos a adquirir o enajenar los títulos.

En acatamiento a lo previsto en el Decreto Presidencial publicado en el "Diario Oficial" de la Federación el 22 de septiembre de 1987, los ingresos derivados de la enajenación, intereses y redención que obtengan

las personas físicas tenedoras de los mismos, estarán exentos de pago del impuesto sobre la renta. En el caso de las personas morales, el régimen aplicable será el señalado en la Ley del Impuesto sobre la Renta.

De igual manera que con los CETES, los BONDES permanecerán en todo tiempo depositados en el Banco de México para su administración, lo cual permita que su colocación, transferencia, pago de intereses y redención se realice con una gran seguridad, economía y agilidad (C.F.R. 20).

Por último solamente haremos mención de los Pagarés de la Tesorería de la Federación (PAGAFES), que son títulos de crédito cuyas características son esencialmente las mismas que las de los BONDES, pero con una gran variante en el hecho de que su denominación es en moneda extranjera; esto quiere decir que la obligación a cargo del Gobierno Federal que consignan estos títulos, se solventará mediante el pago en moneda nacional del equivalente al valor de la moneda extranjera de que se trate, en una fecha determinada. Es claro que este instrumento pretenda captar los recursos de quienes tienen particular necesidad o interés por cubrirse de los riesgos cambiarios a que la posesión de moneda nacional pudiera someterlos; desde nuestro punto de vista es un instrumento muy completo y técnicamente muy bien pensado.

Conclusiones

1) Se conceptualiza al Derecho como la técnica social consistente en formular normas coercibles que busquen provocar una conducta socialmente deseada, teniendo como base de su contenido los requerimientos que en un momento y espacio determinados, sean necesarios para posibilitar una convivencia social armónica, en la que la seguridad jurídica y la dinámica social sean posibles, a pesar de los encontrados intereses que en dicha sociedad se den.

2) En México la dicotomía entre una economía de mercado libre y una economía planificada, se ha resuelto en un proceso con características propias, donde la concertación política permanente ha ido realizando gradualmente el "Proyecto Nacional de Desarrollo" contenido en la Constitución. De esta manera se ha conjugado concertación política, técnica económica y legalidad.

3) El Estado es la organización jurídica permanente en que se constituye una nación, con arreglo a su norma fundamental.

4) La política es la actividad por medio de la cual, los diferentes grupos que forman la sociedad, procuran imponer sus intereses sobre los demás.

5) La conjugación de los fenómenos: jurídico, económico, estatal y político, da como resultado al fenómeno social. Este último, es un conjunto infinito de posibilidades de interrelación; en él, y sólo en él, el Derecho

puede ser valorado en su exacta dimensión.

6) Solamente a través de un análisis global, es posible entender porqué el Banco Central, a pesar de proceder mediante instrumentos económicos muy tecnificados, no deja, de actuar políticamente.

7) El Constituyente de 1917, al hablar de un sólo banco de emisión de billetes controlado por el Gobierno Federal, deseó claramente vincular el actuar de dicho organismo, a la política económica del Gobierno Federal. Corresponde a la legislación de la materia, el prever que la vinculación Banco-Gobierno no genere distorsiones.

8) El control del crédito lo realiza el Banco a través de tres operaciones fundamentales: otorgando crédito, comprando valores y comprando moneda extranjera. El control y regulación de los cambios lo realiza el Banco de las siguientes maneras: determinando y/o influyendo el tipo de cambio, restringiendo o, utilizando la política fiscal, la acción compensatoria del gobierno respecto del gasto, y a través de la recaudación y la inversión en general.

9) Cada día el Banco interviene en mayor medida en operaciones de orden internacional. La regulación crediticia y la cambiaria son sus tareas más importantes, existiendo una interrelación vital entre ellas y el monto del financiamiento que se le concede al Gobierno.

10) Como ha sido señalado, el manejo de la política monetaria

requiere de una técnica financiera poco ductil a las necesidades de la política social de los gobiernos. Pese a ello, debe evitarse el caer en la tentación de manejar a la política monetaria como si se tratara de algo ajeno al resto del conjunto de la economía en la que se desarrolla.

11) El objetivo de este trabajo es demostrar algo que muchas veces se ha repetido y muchas veces olvidado. Solamente un equilibrio entre la técnica financiera y la política social podrán dar como resultado una sana política monetaria.

12) Como elemento equilibrador entre la autonomía del Banco Central y la facultad del Ejecutivo de conducir la política monetaria del país, propongo que la designación del Director General del Banco de México sea hecha por la Cámara de Diputados, de entre una terna que al efecto le proponga el Ejecutivo Federal. Con ello se reducirá el riesgo de que la coordinación de la política monetaria termine convirtiéndose en subordinación del Instituto Central frente a las necesidades de financiamiento del Gobierno Federal.

NOTAS AL CAPÍTULO IV.

1.- MANN, F. A. El Aspecto Legal del Dinero con Referencia Especial al Derecho Internacional Privado y Público. Traducción de Eduardo L. Suárez, Banco de México y Fondo de Cultura Económica, 1986; primera edición en español. pp 50-60.

2.- Considerando del Decreto que establece la Nacionalización de la Banca Privada. Publicado en el "Diario Oficial" de la Federación los días 1 y 2 de septiembre de 1982.

3.- Op Cit. p.3.

4.- Op Cit. p.4.

5.- ROMERO PEREZ O, Carlos Federico; Régimen Jurídico Aplicable al Capital de las Sociedades Nacionales de Crédito. Tesis Profesional. Facultad de Derecho, U.N.A.M. México D.F., 1986, pp 14-15.

6.- RAMIREZ DE ARRELLANO R, Magdalena; Régimen Jurídico del Control de Cambios en México. Tesis Profesional: Universidad Iberoamericana. México D.F., 1985 p 128.

7.- Decreto de Control de Cambios. Publicado en el "Diario Oficial" de la Federación el 1 de septiembre de 1982.

8.- PUÍZ, Tomás José; Algunas Consideraciones Sobre el Estado de

Derecho en la Actualidad: Tesis Profesional, Escuela Libre de Derecho; México D.F. 1988 pp 217 a 233.

9.- Pacto de Solidaridad Económica; Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia, pp 2-8.

10.- Dictamen de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados de la LII Legislatura, sobre la iniciativa de una nueva Ley Orgánica del Banco de México; pp 2 a 7.

11.- Op Cit. p 8.

12.- Se sugiere la lectura del artículo 25 de la Ley Orgánica del Banco de México, por lo que se refiere a las facultades de la Junta de Gobierno.

13.- Comisión de Hacienda y Crédito Público de la LII Legislatura de la Cámara de Diputados, Op Cit pp 2 a 4.

14.- ROMERO PEREZ C, Carlos Federico; Op Cit, p 96.

15.- Ibidem, pp 95-96.

16.- CECOBAN, Informe 1986; Dirección del fideicomiso CECOFAN, Banco de México; pp 9 a 11. México D.F. 1986.

17.- Documento interior del Banco de México (no publicado); que especifica la manera en que el Fondo Monetario Internacional realiza sus transacciones con los países a él afiliados. Cortesía de la Gerencia de Disposiciones Cambiarias.

18.- Documento interior del Banco de México (no publicado), que señala el marco jurídico del mercado de valores y su conexión con ese Instituto Central. Cortesía de la Gerencia de Disposiciones Cambiarias.

19.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público; folleto informativo sobre los Certificados de la Tesorería de la Federación. México, 1985.

20.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público; folleto que informa al público inversionista sobre las características de los Bonos de Desarrollo del Gobierno Federal, México, 1987.

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA ROMERO, Miguel. "DERCHO BANCARIO". Editorial Porrúa, México, 1986.

BATIZ VAZQUEZ, José Antonio. "MEXICO EN EL SIGLO XIX". CARDOSO, Ciro (Coordinador). Editorial Nueva Imagen, México. 1980. p. 171.

BATIZ VAZQUEZ, José Antonio y CANUDAS SANDOVAL, Enrique. MEXICO EN EL SIGLO XIX. CARDOSO, Ciro (Coordinador). Editorial Nueva Imagen, México, 1980, p. 409.

BORJA MARTINEZ, Francisco. "ORIGENES DEL BANCO CENTRAL EN MEXICO". Banco de México, Documentos de Investigación. 1979, p. 5.

CALPHAM, John Sir. THE BANK OF ENGLAND. A HISTORY. Edit, The University Press, Cambridge Eng. 1934 pp 232 a 276.

CARPIZO, Jorge. "ESTUDIOS CONSTITUCIONALES". UNAM. México 1983; Segunda Edición. pp 303 -310

CAVAZOS LERMA, Manuel. "CINCUENTA AÑOS DE POLÍTICA MONETARIA". En cincuenta años de Banca Central en México; selección de FERNANDEZ PURTADO, Ernesto. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1976. p.p. 62-63

DIAZ DIAZ, Martin " DERECHO ECONOMICO: NUEVO ESPACIO METODOLOGICO" Edit. Porrúa, en la antología LINEAMIENTOS METODOLGGICOS Y TECNICOS PARA EL APRENDIZAJE DEL DERECHO, México 1987.

GALBRAITH, John K " EL NUEVO ESTADO INDUSTRIAL." Edit. Arice. Barcelona España. 1986 pp 74-75.

HELLER, Herman " TEORIA DEL ESTADO" Fondo de Cultura Económica. México, 1942. pp 227.

MANN, F. A EL ASPECTO LEGAL DEL DINERO CON REFERENCIA ESPECIAL AL DERECHO INTERNACIONAL PRIVADO Y PUBLICO. Traducción Eduardo L Suárez, Banco de México y Fondo de Cultura Económica, 1986; Primera edición en español. pp 59-60.

MANERO, Antonio. " LA REFORMA BANCARIA EN LA REVOLUCION CONSTITUCIONALISTA". México, 1958, p 67

RADBRUSH, Gustavo. " FILOSOFIA DEL DERECHO". Traducción de José Medina Echavarría. Madrid 1937. p 110.

ROMERO PEREZ O. Carlos Federico; REGIMEN JURIDICO APLICABLE AL CAPITAL DE LAS SOCIEDADES NACIONALES DE CREDITO; Tesis Profesional. Facultad de Derecho, U.N.A.M. México D.F. 1936, pp 14-15.

ROSENSZWEIG, Fernando " HISTORIA MODERNA DE MEXICO; COSIO

VILLEGAS, Daniel (Coordinador) Editorial Hermes, México, 1974, p. 827.

RUIZ, Tomas José; ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL ESTADO DE DERECHO EN LA ACTUALIDAD, Tesis Profesional, Escuela Libre de Derecho: México, 1988 pp 217 a 233.

TURRENT DIAZ, Eduardo. LA HISTORIA DEL BANCO DE MEXICO VOL. I.
Editorial Banco de México, México, 1982.

FUENTES

"Ley que establece el Régimen Monetario de los Estados Unidos Mexicanos" (25 de marzo de 1905), Capítulo IV, artículos 27-32, en Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Legislación Monetaria, Tomo I. México 1959.

Decreto que reforma la Ley de Instituciones de Crédito y Exposición de Motivos Artículo Segundo Tercero pp. 129 y 130. Citado por TURRENT DIAZ, Eduardo. Op Cit. p. 60.

"DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE"; Tomo II
Núm.52. 39a. Sesión Ordinaria

Ley que reforma la constitutiva del Banco de México; Artículo Sexto. En la Legislación sobre el Banco de México. Edita Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México 1953, pp. 151-168.

INDICE

Introducción	1
CAPITULO I	
1. Marco Teórico del Trabajo	1
1.1 Conceptualización del Fenómeno Jurídico	9
1.2 Interrelación de Estado, Economía, Derecho y Política	14
CAPITULO II	
2. Síntesis Histórica de 1821 a 1984	15
2.1 Primeros Bancos de Emisión en México	23
2.2 Ley General de Instituciones de Crédito de 1897.	26
2.3 Comisión de Cambios y Moneda de 1905	30
2.4 Reforma a la Ley de Instituciones de Crédito de 1908	32
2.5 Gobierno Constitucionalista y el "Banco Emisor"	34
2.6 Artículo 23 de la Constitución de 1917	38
2.7 Leyes Orgánicas de 1925, 1936 y 1941	40
CAPITULO III	
3. Modelo Técnico de Banco Central	47
3.1 Concepto y Utilidad del Modelo Técnico	48

3.2 Aspectos Constitutivos de Algunos Bancos Centrales	50
3.3 Principales Facultades del Banco Central en Materia de Regulación Crediticia y Cambiaria	60
3.3.1 Regulación Crediticia	63
3.3.2 Regulación Cambiaria	66
3.4 Banco de Reserva	70
3.5 Reservas Internacionales	72
3.6 Cámara de Compensación	75
3.7 Funciones de Banquero del Estado	76
3.8 Representación Ante Diversos Organismos Internacionales	79
3.9 Atribuciones de Control del Sistema Financiero	80
3.10 Capacidad de Negociación Política del Banco Central	81

CAPITULO IV

4. Actual Situación Legal y Política del Banco de México	86
4.1 Ley Orgánica del Banco de México	104
4.1.1 Regulación Crediticia	109
4.1.2 Regulación Cambiaria	119
4.1.3 Banco de Reserva	123
4.1.4 Cámara de Compensación	125
4.1.5 Reserva de Activos Internacionales	127
4.1.6 Funciones de Banquero del Gobierno Federal	130
4.1.7 Representación Ante Diversos Organismos Internacionales	133

4.2 Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito	137
4.3 Otras Disposiciones Legales	144
4.4 Capacidad de Negociación Política	154
Apendice al Capítulo IV	158
Conclusiones	163
Bibliografía	169
Indice	172