

878509  
3  
LIBRERIA UN AM  
2031  
2021

**UNIVERSIDAD NUEVO MUNDO**  
**U N U M**

**ENTORNO JURÍDICO DE LA  
AUTONOMÍA DEL BANCO DE MÉXICO**

**T E S I S**  
**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO**

**PRESENTA:**  
**ALICIA BARBA BARBA**

**ASESOR: LIC. MARÍA EBEL GIFFARD SANCHEZ**

**FALLA DE ORIGEN**

1995



## **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.

## **DEDICATORIA**

**A mis padres, Rosa y Pascual, por haber hecho de mí lo que soy.**

**A mi esposo, José Antonio, por su cariño e incomparable apoyo.**

**A mis hijos, Alicia Helena, Jorge Antonio y José Miguel, por ser parte esencial de mi vida, por su amor y comprensión.**

**A mis hermanos, hermanas, cuñados, cuñadas, sobrinos y sobrinas, quienes a pesar de la distancia siempre han estado cerca de mí.**

## **AGRADECIMIENTOS**

A la Lic. Ma. Ebel Giffard Sánchez, por su amistad y guía en la realización de este trabajo.

A la Universidad Nuevo Mundo, a los sinodales y a los profesores: Lic. Adalberto López Ruiseco, Ing. Cuahutemoc Carrasco Rivera, Lic. Elsa Mendoza Villarreal, Lic. Elizabeth Card Méndez, Lic. Fernando Gómez de Lara, Lic. Héctor Suverza, Lic. Julio Ramírez Chelala, Lic. Lourdes Jiménez, Psic. Lilly Daniel, Dr. Manuel Fagoaga, Magistrado Roberto Acosta Galan. Y a todos aquéllos que con su cátedra me proporcionaron una formación profesional

A Ceci Gobbée por la amistad que nos une y la ayuda que me brindo.

A Viqui por brindarme el apoyo, confianza y fuerza necesaria para cumplir mis metas.

Al Dr. Ramón Lecuona Valenzuela, por la orientación y apoyo que hizo posible llevar acabo este proyecto.

A mis compañeros de grupo, amigos y a todas aquellas personas que de una u otra forma me ayudaron a culminar el sueño de terminar mi carrera universitaria..

A la Psicóloga Yolanda del Valle por dirigir mi reencuentro.

**“ NO ES FELIZ EL QUE HACE  
LO QUE QUIERE,  
SINO EL  
QUE QUIERE LO QUE HACE”.**

**W. GOETHE.**

## **I N D I C E**

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO I: EL ESTADO, EL GOBIERNO Y EL BANCO DE MÉXICO</b>	
<b>1.1 CONCEPTO DE ESTADO Y GOBIERNO</b>	<b>1</b>
1.1.1 ELEMENTOS DEL ESTADO	3
1.1.2 LOS FINES Y LAS FUNCIONES DEL ESTADO	4
<b>1.2 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA</b>	<b>9</b>
1.2.1 ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	11
1.2.2 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL	12
1.2.3 ELEMENTOS QUE VINCULAN A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS CON EL GOBIERNO	14
<b>1.3 LA RELACIÓN GOBIERNO-BANCO DE MÉXICO</b>	<b>15</b>
<b>1.4 PARTICIPACIÓN DE LAS AUTORIDADES DEL GOBIERNO EN LOS ÓRGANOS DEL BANCO CENTRAL</b>	<b>17</b>
<b>1.5 LIMITES AL FINANCIAMIENTO POR PARTE DEL BANCO CENTRAL AL GOBIERNO</b>	<b>18</b>
<b>CAPÍTULO II: EL BANCO DE MÉXICO Y SUS PRINCIPALES TRANSFORMACIONES</b>	
<b>2.1 ORÍGENES DEL BANCO DE MÉXICO</b>	<b>19</b>
<b>2.2 PERÍODO 1924-1928</b>	<b>20</b>
2.2.1 CONSTITUCIÓN Y OBJETIVOS DEL BANCO DE MÉXICO	21
2.2.2 LEY CALLES	23
<b>2.3 PERÍODO 1928-1934</b>	<b>26</b>
<b>2.4 PERÍODO 1934-1940</b>	<b>26</b>

2.4.1 LA REFORMA LEGAL DE 1936	28
2.4.2 LEY ORGÁNICA DE 1938	30
2.5 PERÍODO 1940-1946	31
2.6 PERÍODO 1946-1952	32
2.7 PERÍODO 1952-1958	33
2.8 PERÍODO 1958-1964	33
2.9 PERÍODO 1964-1970	34
2.10 PERÍODO 1970-1976	35
2.11 PERÍODO 1976-1982	37
2.12 PERÍODO 1982-1988	39
2.13 PERÍODO 1988-1994	43
2.14 PERÍODO 1994-1995	46

### **CAPÍTULO III: EL BANCO DE MÉXICO COMO BANCO CENTRAL AUTÓNOMO**

3.1 LA SOBERANÍA	49
3.2 ACEPCIONES DEL CONCEPTO DE AUTONOMÍA	50
3.2.1 AUTONOMÍA COMO DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA	52
3.2.2 AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA	54
3.3 LA AUTONOMÍA DEL BANCO DE MÉXICO	56
3.3.1 AUTONOMÍA PRESUPUESTAL DEL BANCO CENTRAL	59
3.3.2 FACTORES QUE DIERON JUSTIFICACIÓN A LA AUTONOMÍA DEL BANCO CENTRAL	60
3.4 OBJETIVOS DEL BANCO DE MÉXICO	66
3.5 ATRIBUCIONES DEL BANCO CENTRAL	70
3.6 REQUISITOS LEGALES DE LA AUTONOMÍA DEL BANCO DE MÉXICO COMO BANCA CENTRAL	71
3.7 REQUISITOS LEGALES PARA LOS INTEGRANTES DE LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO DEL BANCO DE MÉXICO COMO BANCO CENTRAL	71

## **CAPITULO IV: ANÁLISIS DE LA AUTONOMIA EN LA LEY DEL BANCO DE MÉXICO DEL 23 DE DICIEMBRE DE 1993**

<b>4.1 REQUISITOS LEGALES DE LA JUNTA DE GOBIERNO DEL BANCO DE MÉXICO</b>	<b>76</b>
4.1.1 NOMBRAMIENTO DE LOS CONSEJEROS	76
4.1.2 LA INMOVILIDAD DE LOS CONSEJEROS	79
4.1.3 NOMBRAMIENTO DE LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO DEL BANCO CENTRAL	82
4.1.4 PERÍODO DE DURACIÓN DE LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO	84
4.1.5 INCOMPATIBILIDAD DE LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO	85
4.1.6 REQUISITOS TÉCNICOS DE LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO	89
<b>4.2 PARTICIPACIÓN DEL GOBIERNO EN EL BANCO CENTRAL</b>	<b>91</b>
<b>4.3 OTORGAMIENTO DE FINANCIAMIENTO AL BANCO CENTRAL</b>	<b>98</b>
<b>4.4 AUTONOMIA PRESUPUESTAL DEL BANCO CENTRAL</b>	<b>107</b>

## **CAPITULO V: MECANISMOS DE CONTROL SOBRE EL BANCO DE MÉXICO**

<b>5.1 RESPONSABILIDAD DEL BANCO DE MÉXICO</b>	<b>115</b>
<b>5.2 LEY DEL BANCO DE MÉXICO</b>	<b>116</b>
<b>5.3 COORDINACIÓN DE LA POLÍTICA MONETARIA CON LA POLÍTICA ECONÓMICA GENERAL DEL GOBIERNO</b>	<b>118</b>
<b>5.4 MECANISMOS FORMALES DE COORDINACIÓN</b>	<b>119</b>
<b>5.5 MECANISMOS INFORMALES DE COORDINACIÓN</b>	<b>120</b>
<b>5.6 COORDINACIÓN ENTRE EL BANCO DE MÉXICO Y EL GOBIERNO</b>	<b>121</b>
<b>5.7 MECANISMOS PARA RESOLVER CONFLICTOS ENTRE EL GOBIERNO Y EL BANCO DE MÉXICO</b>	<b>123</b>
<b>5.8 MECANISMOS FORMALES PARA SOLUCIONAR CONTROVERSIAS</b>	<b>123</b>
<b>5.9 MECANISMOS INFORMALES PARA SOLUCIONAR CONTROVERSIAS</b>	<b>124</b>

## **CONCLUSIONES**

126

## **LEGISLACIÓN**

## **BIBLIOGRAFÍA**

## INTRODUCCIÓN

A raíz de la inestabilidad económica que existía en México a principios de siglo, originada por los cambios de gobierno y por la problemática de la post-revolución, Venustiano Carranza propuso la formación de un sólo Banco de Emisión de Moneda. El decreto del 13 de abril de 1916 fue el primer antecedente legal del Banco de México como una institución central reguladora de la circulación monetaria y del valor relativo de la unidad de cambio.

En 1925, Plutarco Elías Calles creó la Comisión Nacional Bancaria que logró desarrollar el sistema bancario bajo una legislación que protegía al público. A partir de entonces, el Banco de México se convierte en Banco Central de los Estados Unidos Mexicanos.

En la década de los setenta, se agudizó la crisis económica. Este problema nacional dio como resultado devaluaciones continuas de la moneda. Para enfrentar esta problemática, el entonces Presidente José López Portillo nacionalizó la banca en 1982. El Banco de México pasó a ser un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Recientemente, el cambio más importante que sufrió el Banco de México fue el otorgamiento de la Autonomía; que consiste en aislar la política monetaria de las presiones y de los intereses políticos del gobierno.

**El presente trabajo de investigación consiste en el análisis del entorno jurídico del Banco de México desde su fundación hasta el presente. Dada la importancia que posee el otorgamiento de la Autonomía a dicha institución, éste constituirá el tema central de la tesis. Para cumplir el objetivo, se estudiarán los conceptos jurídicos que dieron origen a la Autonomía, se realizará derecho comparado con otros países que brindaron autonomía a su banco central y se discutirá la relación establecida entre el Banco y el Gobierno de México.**

# CAPÍTULO I

## EL ESTADO, EL GOBIERNO Y EL BANCO DE MÉXICO

### 1.1 CONCEPTO DE ESTADO Y GOBIERNO

La palabra Estado proviene del latín: *STATUS*, de *Stare*, *Estar*, que significa condición de ser. Los romanos emplearon *Status rei romanae* en forma general, o en todo caso, como constitución pero fueron ajenos a su significado empleando términos que no correspondían a su sentido, tales como *res publica*, *imperio*, *civitas* y otros, al igual que los griegos usaron la palabra *polis*.

La palabra Estado etimológicamente fue empleada para expresar un estado de convivencia en un determinado momento con la ordenación de la misma. El concepto más general de Estado sirvió para designar a la autoridad soberana que se ejerce sobre una población y territorio determinado.

El concepto científico del Estado nos dice que es un orden de convivencia de la sociedad políticamente organizada en un Ente Público superior, soberano y coactivo. Se integra con una población, asentada en un territorio que se caracteriza por ser soberano y se justifica por los fines sociales que tiene a su cargo.

Para Kelsen el Estado '... es un orden jurídico parcial inmediato al Derecho de Gentes, relativamente centralizado, con ámbito territorial y temporal de validez jurídico, internacionalmente delimitado y con una presión de totalidad, respecto del ámbito material de validez, sólo restringida por la reserva del Derecho Internacional'.<sup>(1)</sup>

---

<sup>(1)</sup> Kelsen, H. ; Teoría General del Estado; Ed. Labor; Barcelona, 1954, p. 19.

Y para el vulgo, que pretende que el Estado sean cosas materiales en las que se alojan los funcionarios públicos, es difícil convencer a la gente que el Estado no son las personas, los edificios o cosas materiales, sino un orden jurídico de convivencia que organiza y combina elementos muy complejos, para servir a la sociedad.

El Estado es un Ente con personalidad jurídica propia y, como toda persona colectiva, no es una realidad sustancial sino accidental, ya que depende para su existencia de otras realidades, factores etc., entre las que destacan las personas individuales que lo integran y que son los responsables de la conducta de esta persona colectiva de la que forman parte.

En cuanto al Estado no son los individuos sus únicos componentes, puesto que lo integran también otra serie de elementos los cuales estudiaremos brevemente.

En su sentido amplio, gobierno 'Es el conjunto de los órganos mediante los cuales el Estado actúa en cumplimiento de sus fines; en sentido restringido es el conjunto de los órganos superiores del Poder Ejecutivo bajo la presidencia del Jefe del Estado.' (2)

El Gobierno es la encarnación personal del Estado, que se manifiesta por la acción de los titulares de los órganos. En general, el Gobierno se refiere al funcionamiento general del Estado o conjunto de titulares de todos los poderes. En particular, se concreta en los individuos y órganos que sumen la acción del Estado, ya sea el Jefe del Ejecutivo o sus órganos auxiliares.

Por Gobierno se entiende 'tanto el conjunto de órganos del Estado, como las funciones en que se desarrolla el Poder Público.' (3)

---

(2) Pina, R.; Diccionario de Derecho; XVII edición; Ed. Porrúa; Méx., 1991; p. 279.

(3) Burgoa, I.; Derecho Constitucional Mexicano; 7ª ed.; Ed. Porrúa; Méx., 1973; p. 465, 466.

Esta dualidad de conceptos da origen a la interpretación general y muy difundida en el ánimo del pueblo mexicano, a considerar que el Gobierno corresponde a éste sentido restringido, de manera que se habla de quitarle al Gobierno determinados organismos, dándoles autonomía y pasándolos al Estado como sucede con el Banco de México, entre otros.

De manera personal, considero este punto de vista lo suficientemente engañoso, ya que a final de cuentas, como se verá más adelante, la Autonomía es un simple juego de palabras y quedan estos organismos bajo la esfera del Poder Ejecutivo.

Nuestra forma de Gobierno es Republicana, Federal, Democrática y Representativa según se desprende de los Artículos 39, 40 y 41 de la Constitución.

### **1.1.1 ELEMENTOS DEL ESTADO**

De acuerdo a la teoría tradicional el Estado se compone de tres elementos: el Territorio del Estado, la Población del Estado y el Poder del Estado.

Como Primer Elemento tenemos el Territorio del Estado, al que le corresponderá constituir el ámbito espacial en la aplicación de los mismos (Pueblo y Poder), y dicho ámbito espacial no se limita a la superficie terrestre, sino que también comprende el mar circundante, la plataforma continental, las entrañas de la tierra y la atmósfera que se encuentran en un País.

El Segundo Elemento, es el Pueblo, elemento humano que conforma a la Nación misma, aquello que constituye el ámbito material de aplicación del Derecho en general; el destinatario último, ya sea en su aspecto individual o en su dimensión social.

El Tercer Elemento es el Poder del Estado, que es el conjunto de atribuciones conferidas por la Ley a un órgano de autoridad. <sup>(4)</sup>

### *PERSONALIDAD DEL ESTADO*

El Estado tiene una sola personalidad, la cual se manifiesta en formas jurídicas muy diversas:

1. Como un Ente al que se reconoce capacidad para ser sujeto a Derecho en las relaciones internas de un País.
2. Como Persona de Derecho Internacional y como Sujeto de Derecho y obligaciones derivados de la Comunidad Internacional.

Una importante clasificación reconoce dos grupos de Personas Jurídicas:

1. Personas Jurídicas de Derecho Privado: son aquellas que persiguen intereses particulares, sea de asistencia social, cultural, científica, deportiva o que persiguen un interés de lucro, una actividad encaminada a obtener un interés o beneficio.
2. Personas Jurídicas de Derecho Público: son aquellas a quienes la Ley reconoce como tales, les asigna una organización pública y les encomienda la realización de fines de interés general.

El Estado es la Persona Jurídica de mayor importancia y, a su vez, es la génesis de todas las personas jurídicas de Derecho Público.

La personalidad del Estado, es única, el hecho que la Administración actúe con personalidad jurídica diversa en el cumplimiento de sus fines, sólo hace referencia a que dispone de la misma personalidad del Estado para realizar la esfera de su competencia. <sup>(5)</sup>

#### **1.1.2 LOS FINES Y LAS FUNCIONES DEL ESTADO**

---

<sup>(4)</sup> Sayeg Helú, J.: *Inst. de Derecho Const. Mexicano*; 1ª ed.; Ed. Porrúa; Méx.; p. 167, 170.

<sup>(5)</sup> Serra Rojas, A.: *Ciencia Política*; X ed.; Ed. Porrúa; Mex., 1991; p. 461, 474.

Los fines del Estado son las metas o propósitos generales que la evolución política ha venido reconociendo y que se incorporan al orden jurídico general, estos fines se señalan en la legislación o resultan del engranaje político-administrativo y consisten en lograr el bienestar general.

El Estado, en su consideración institucional, se forma con el conjunto de los órganos a los que se asigna la misión de gobernar a una Nación. La personalidad jurídica que se reconoce al Estado tiene por objeto mantener la unidad de todas las instituciones en un ser titular de Derecho y obligaciones, que no deben confundirse con la situación jurídica de sus miembros.

Los fines se incorporan a la legislación y se traducen en un conjunto de tareas, atribuciones o cometidos, que deben ejecutar los gobernantes al servicio de una comunidad. Estas tareas son de dos órdenes: unas establecen relaciones entre el Estado y la Población; otras establecen relaciones entre el Estado y los demás Estados de la comunidad Internacional.

La Doctrina ha definido a la Función en estos términos: 'se entiende por Funciones del Estado las diferentes formas que reviste su actividad.' Las tres Funciones esenciales del Estado son:

1. La Función Legislativa
2. La Función Administrativa
3. La Función Jurisdiccional.

Estas Funciones corresponden a los tres Poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, respectivamente.

El Poder del Estado es uno, cuando se habla de un poder en particular, como el Legislativo, el Ejecutivo o el Judicial, con ello se quiere indicar cómo se manifiesta el Poder del Estado para realizar sus fines.<sup>(6)</sup>

En todo sistema democrático se requiere la división o separación de poderes, principio que es garantía de la seguridad jurídica ya que cuando en un sólo órgano del Estado se concentran las Funciones Legislativas Ejecutiva y Judicial no habría sistema Democrático que es de frenos y contrapesos recíprocos, sino Autocracia, cualquiera que fuese el contenido ideológico del régimen respectivo.<sup>(7)</sup>

De lo anterior se desprende que cada poder realiza la Función que constitucionalmente le corresponde.

#### *FUNCIÓN LEGISLATIVA*

La Función Legislativa es una actividad creadora del Derecho Objetivo del Estado, subordinada al orden jurídico y consiste en expedir las normas que regulan la conducta de los individuos y la organización social y política.

La Función Legislativa está encomendada formalmente al Poder Legislativo; sólo por excepción y con expresa indicación Constitucional, pueden los otros poderes realizar Actos Legislativos o situaciones Cuasi Legislativas.

El Acto típico de la Función Legislativa es la Ley, que puede definirse como una manifestación de voluntad que tiene por finalidad producir una situación jurídica general; el Poder Ejecutivo Federal puede realizar Actos Legislativos materiales cuando elabora determinadas Leyes o cuando inicia otras y cuando expide los reglamentos de ejecución de las Leyes.

---

<sup>(6)</sup> Serra Rojas, A.; Ciencia Política; X ed.; Ed. Porrúa; Méx., 1991; p. 557

<sup>(7)</sup> Burgoa, I.; Decho. Const. Méx.; 7ª ed.; Ed. Porrúa; Méx., 1973; p. 579.

La Ley Suprema de toda la Unión se forma con los siguientes Actos Legislativos:

1. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Las Leyes Ordinarias.
3. Todos los Tratados que estén de acuerdo con la Constitución, celebrados por el Presidente de la República con aprobación del Senado (Art. 133).

### *FUNCIÓN JURISDICCIONAL*

Es una actividad del Estado subordinada al orden jurídico y productora de Derechos, en conflictos concretos o particulares, que se le somete para comprobar la violación de una Regla de Derecho o situación de hecho, para adoptar la solución adecuada ya que, desde el punto de vista Formal, alude a la organización constitucional que asigna la tarea de ejercer dicha función al Poder Judicial de la Federación, fundamentalmente para reservar al Derecho.

Su Finalidad, es declarar imparcialmente el Derecho en los casos controvertidos o de conflictos que son de su competencia. El Estado crea la organización judicial como una necesidad ineludible de orden y armonía y estabilización del Orden Jurídico.

### *FUNCIÓN EJECUTIVA*

Las características principales de la Función Ejecutiva son las que establece el Artículo 80 Constitucional, en el que se dice 'se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un sólo individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.'

Este acentuado carácter unipersonal del Ejecutivo procede de una arraigada tradición, desde la épocas indígenas y coloniales, de la que heredamos un Ejecutivo fuerte, autoritario, que al concluir la Independencia fue sustituido por los caudillos militares y después por los civiles, para desembocar en el Ejecutivo contemporáneo, de poderosa influencia jurídica y política.

La Función Ejecutiva, desde el punto de vista Formal, es la actividad que el Estado realiza por medio del Poder Ejecutivo y que básicamente tiende a la ejecución de las Leyes que emanan del Poder Legislativo. Según Gabino Fraga, desde el punto de vista de su naturaleza intrínseca 'es la que el Estado realiza bajo un Orden Jurídico, y que consiste en la ejecución de Actos Materiales o de Actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales.'<sup>(8)</sup>

Cabe hacer notar que el Poder Ejecutivo puede apreciarse bajo un doble aspecto: como Gobierno o Poder Público y como Poder Administrativo. Como Gobierno o Poder Político se define por la situación que guarda dentro del Estado, con relación a éste y a los demás poderes. Como Poder Administrativo se define por la relación con la Ley que ha de aplicar y ejecutar en casos concretos.

De esta manera, como gobernante representante del Estado, le corresponde realizar los Actos de Alta Dirección y de impulso necesarios para asegurar la existencia y mantenimiento del propio Estado, orientando su desarrollo de acuerdo a cierto programa que tienda a obtener una determinada finalidad de orden político, económico o social, siendo éstos los llamados Actos de Gobierno pero también Actos Políticos, pues con este carácter de Órgano Político puede intervenir en el funcionamiento y en la integración de los poderes públicos.<sup>(9)</sup>

### *FUNCIÓN ADMINISTRATIVA*

Es una de las Funciones típicas que la Doctrina y la Legislación asignan por regla general, al Poder Ejecutivo Federal. (Art. 89, Frac. I Const.), ya que por excepción y en forma limitada, los tres poderes pueden realizar Actos Administrativos desde el punto de vista material. Esto responde a una necesidad lógica para mantener la independencia de

---

<sup>(8)</sup> Fraga, G.; Decho. Administrativo; XXXI ed.; Ed. Porrúa; Méx., 1992; p. 482.

<sup>(9)</sup> Fraga, G.; Decho. Administrativo; XXXI ed.; Ed. Porrúa; Méx., 1992; p. 64, 65.

cada uno de los poderes. La finalidad de la función se cumple con la actuación de la autoridad que actúa de oficio y con iniciativa para actuar, la Función Administrativa no supone un conflicto preexistente, ni resuelve controversias.

La Función Administrativa implica, además, la realización de todos los Actos Materiales como antecedentes del Acto Jurídico Administrativo o como medios necesarios que hacen posible el cumplimiento de la ejecución de la Ley, además de planear, organizar, alccionar al personal, dirigir, coordinar, uniformar y hacer presupuestos.

La Función Ejecutiva concreta el Acto y pone los medios para su cumplimiento; es la fase última de una relación jurídica que culmina con un Acto Subjetivo. El acto Administrativo tiene un contenido mayor que el Acto de Ejecución, pues hay actos administrativos que no es posible catalogar como Actos de mera ejecución de la Ley.

## **1.2 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

La Constitución es la espina dorsal de la Administración Pública, ya que todas las normas fundamentales de ésta tienen su nacimiento en aquél y así puede decirse que la actividad jurídica de la Administración, encuentra sus limitaciones en la Constitución.<sup>(10)</sup>

Con base en la Constitución es como se organiza la Administración Pública y se establece el contenido y los límites de su funcionamiento y se faculta al Poder Legislativo para actuar en materia legislativa y judicial para juzgar respecto de las controversias en que la Federación sea parte.

La Constitución representa la fuente de mayor fuerza de todo el sistema jurídico, ya que todas las normas administrativas, se derivan de ella y las relaciones que regula están sometidas a su poder, toda vez que 'en las relaciones de Derecho Público entre los

---

<sup>(10)</sup> Díez, M.; Manual de Decho. Administrativo; Tomo I; Editorial Plus Ultra; Bs. As., 1963; p. 69.

administrados y el Estado el Poder no es el Estado, sino la fuerza superior del pueblo soberano y, por consecuencia, aunque el Estado tenga el poder público que la Constitución le concede, es igualmente un sujeto de derecho y carece de poder en la acepción citada del término.<sup>(11)</sup>

La doctrina distingue entre la separación e independencia de los poderes, de las funciones que corresponden a sus diversas ramas. La tendencia moderna se refleja en nuestro orden constitucional al reconocer al Ejecutivo una intensa labor legislativa. Recordemos el Artículo 131 de la Constitución que entrega al Ejecutivo los aspectos más importantes de la actividad financiera del Estado y el Artículo 29 de la Constitución que da suspensión de garantías y que implica también facultades extraordinarias para legislar.

La Constitución distingue ramas del Poder pero a ellas no les asigna una función específica, sino todas aquellas que sea menester para lograr un poder de mando supremo. Las Funciones se clasifican en Materiales y Formales.

Las Funciones Formales, desde el punto de vista del órgano que las realiza, adoptan un criterio Formal, Subjetivo u Orgánico, que prescinde de la naturaleza intrínseca de la actividad. Las funciones son formalmente legislativas, administrativas o judiciales, según estén atribuidas al Poder Legislativo, al Ejecutivo o al Judicial.

Las Funciones Materiales, desde el punto de vista de la naturaleza intrínseca de la función, parten de un criterio Objetivo y Material que prescinde del órgano al cual están atribuidas. Las funciones materiales son legislativas, administrativas o judiciales, según tengan los caracteres que la teoría jurídica ha llegado a atribuir a cada uno de esos grupos.

Normalmente coinciden, el carácter Formal y el Material de las funciones, así vemos cómo las funciones que materialmente tienen naturaleza legislativa, administrativa y judicial, corresponden respectivamente a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

---

<sup>(11)</sup> Gordillo, A.; Teoría del Decho. Administrativo; I. E. A. L.; Madrid 1984; p.166.

## **1.2.1 ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

El ejercicio de la Función Administrativa, que el Estado realiza para la consecución de sus fines, requiere de la organización de los elementos materiales, a fin de lograr su mejor utilización. De esta manera, las actividades y los medios se ordenan de acuerdo a diferentes criterios de eficiencia para dar lugar a la organización.

Según Manuel María Díez, "significa una ordenación de los elementos necesarios para perseguir determinados objetivos afines y para asegurar una adecuada integración y coordinación de las actividades sobre la base de la división del trabajo."<sup>(12)</sup>

La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal, conforme a la Ley Orgánica que expide el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

De acuerdo con lo establecido en el Artículo 90 Constitucional, una de las formas de organización de la Administración Pública Federal es la Centralizada, cuya estructura está integrada, de acuerdo a lo dispuesto en el párrafo segundo del Artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos.

La Centralización es la forma de organización administrativa en la cual las unidades y órganos de la Administración Pública se ordenan y acomodan, articulándose bajo un

---

<sup>(12)</sup> Díez, M.: Manual de Decho. Administrativo; Tomo I; Ed. Plus Ultra; Bs. As., 1963; p. 119.

orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución.<sup>(13)</sup>

La Desconcentración implica que el ente central en base a una Ley ha transferido, en forma permanente, parte de su competencia a órganos que forman parte del mismo ente... la desconcentración es simplemente un procedimiento a los efectos de agilizar la actividad de la administración central.<sup>(14)</sup>

### **1.2.2 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL**

La Descentralización es la creación de organismos por Ley o por Decreto del Ejecutivo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, para la realización de actividades estratégicas o prioritarias, para la prestación de un servicio público o social o para la obtención de recursos para fines de asistencia o seguridad social. (Art. 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y Art. 14 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales).

A las Empresas de Participación Estatal, el Estado no las crea por un acto de autoridad, sino que es necesario observar el procedimiento y los requisitos de la legislación aplicable. (Ley O.A.P.F. y L.E.P. y el Reglamento).

En todo caso, el Gobierno debe mirar con gran claridad qué forma jurídica es la adecuada para la consecución de los fines señalados a la empresa. Estimamos que la empresa de economía mixta debe constituirse y operar solamente cuando existe el interés de que participen los inversionistas privados, de modo que si el capital de una empresa sólo se

---

<sup>(13)</sup> Acosta, M.; Teoría Gral. del Decho. Administrativo; Ed. Porrúa; Méx., 1984; p. 69.

<sup>(14)</sup> Díez, M.; Manual de Decho. Administrativo; Tomo I; Ed. Plus Ultra; Bs. As., 1963; p. 132.

va a integrar con el aporte del Estado es más conveniente que se adopte exclusivamente la forma administrativa de organismos descentralizados.<sup>(15)</sup>

La forma que más nos importa, por sus características específicas, es la DESCENTRALIZACIÓN por servicio, para efectos de esclarecer el concepto de lo que se entiende por Autonomía del Banco Central; en primer lugar, el análisis de dichos organismos Descentralizados regulados por la Ley Federal de Entidades Paraestatales (LFEP), que nos va a servir como punto de referencia para poder comparar a dichos organismos con la Autonomía que goza el Banco de México.

Debido a la importancia de los organismos públicos descentralizados, el Estado les debe garantizar un funcionamiento económico y social óptimo, por lo que la regulación jurídica de los mismos adquiere una importancia fundamental.

La Ley Federal de Entidades Paraestatales (LFEP) regula la estructura de los órganos de Gobierno y vigilancia de todas las entidades de la Administración Pública Federal antes mencionadas, su funcionamiento, operación y desarrollo, así como el control por parte del poder central. Todas estas entidades gozarán del mismo nivel legal de Autonomía respecto al Poder Central, debido a que están reguladas prácticamente bajo el mismo esquema legal.

La misma LFEP contiene un régimen de excepción que consiste en aquellas entidades de la Administración Pública Descentralizada que no se va a regir por el marco legal general que les es aplicable a las entidades paraestatales, mencionadas con anterioridad.

La excepción más importante para el presente estudio, es la que señala el Artículo 4º de la LFEP que establece que el Banco de México se regirá por su Ley específica en lo que

---

<sup>(15)</sup> Ruiz Massieu; Estudios Jurídicos sobre la Nueva Admón. Pública : Ed. Limusa; Méx., 1981; p. 187, 188.

respecta a la constitución, organización, funcionamiento, control, evaluación y regulación. La misma excepción es aplicable para Las Sociedades Nacionales de Crédito, las Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito, las Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas, los Fondos y Fideicomisos Públicos de Fomento, así como las Entidades Paraestatales que formen parte del sistema financiero. Este artículo en el futuro deberá ser reformado, ya que el decreto que reforma el Artículo 28 Constitucional del 20 de agosto de 1993 hizo que el Banco de México dejara de ser un Organismo Público Descentralizado, por lo que la referencia al Banco de México en la LFEP pierde su razón de ser. (Ver Tabla 1.1 anexa).

La descentralización implica la transferencia de facultades de la Administración Central a las entidades descentralizadas para que estas se manejen con Autonomía tanto orgánica como técnica. En algunos países esta desvinculación con la Administración Central es más atenuada teniendo un grado de menor autonomía que en otras legislaciones.

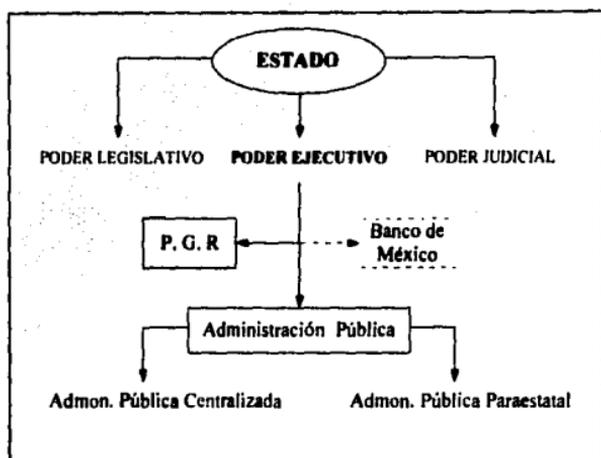
Los órganos descentralizados guardan una estructura indispensable dentro del Gobierno, para conservar la unidad de poder y el estar vinculados con el Poder Central, es lo que los distingue de los llamados Organismos Autónomos.

Autonomía, en su acepción etimológica significa Independencia, esto es la facultad de gobernarse por sus propias Leyes.

### **1.2.3 ELEMENTOS QUE VINCULAN A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS CON EL GOBIERNO**

El primer Elemento que vincula a las entidades paraestatales con el Gobierno Central es el relativo a las atribuciones que realizan las entidades descentralizadas. Éstas, al formar parte integrante de la Administración Pública Paraestatal, están encargadas de realizar atribuciones que le corresponden al Estado.

El segundo Elemento de vinculación de los Organismos Descentralizados con el Gobierno es el relativo a la creación y extinción de dichos organismos. (Ver Esquema 1)



**Esquema I.** Influencia del Poder Ejecutivo en el Banco de México.

El tercer Elemento de vinculación de los Organismos Descentralizados con el Gobierno es la Sectorización, encargados de auxiliar asignando a cada coordinadora de Sector (secretaría o departamento de Estado) las entidades que tienen a su cargo asuntos compatibles y de interés a su ramo.

### 1.3 LA RELACIÓN GOBIERNO-BANCO DE MÉXICO

Los Bancos Centrales de varios países Latinoamericanos han cumplido obligaciones que van más allá de sus responsabilidades tradicionales de Banco de Bancos, como la promoción del desarrollo económico. El incipiente estado de desarrollo del mercado de capitales y la dificultad de recurrir a impuestos tradicionales para financiar los gastos gubernamentales, necesarios para promover el desarrollo, frecuentemente han convertido a

los Bancos Centrales de estos países en el único instrumento para financiar los déficits fiscales, a pesar de que ello ha sido, sólo en raras ocasiones, su responsabilidad legal.

Dentro de esta tradición Latinoamericana, el Banco de México ha jugado un papel importante en la promoción del crecimiento, lo cual ha llevado a una estricta asociación entre el déficit del Sector Público y el crédito que el Banco le ha otorgado al Gobierno.

Sin embargo, los periodos de disciplina presupuestal en México se han debido más bien a autoridades fiscales conservadores que a banqueros centrales que se niegan a monetizar déficits gubernamentales. Cuando las autoridades del Banco han intentado contradecir la política expansionaria del Gobierno, ellos han sido simplemente retirados de sus cargos; lo anterior muestra que se debió considerar muy seriamente en la reforma a la Ley Orgánica del Banco de México que fuera dirigida a una mayor autonomía de las políticas fiscales.

En Marzo de 1982, el Lic. Miguel Mancera Aguayo fue nombrado Director del Banco de México, en sustitución del Lic. Ernesto Fernández Hurtado. Mancera Aguayo había sido entrenado bajo la ortodoxia de la Administración de Rodrigo Gómez dentro del propio Banco. Después de más de una década de acomodar déficits fiscales, éste firme Banquero Central tuvo su primera diferencia con las Autoridades Hacendarias a mediados de ese año. En ese tiempo, el Banco de México publica un documento donde se explicaba por qué el control de cambios no podía ser implementado en nuestro País debido, en gran parte, a la extensa frontera con Estados Unidos.

Un momento crítico de la relación Banco de México-Gobierno, quizás el más serio, tuvo lugar en septiembre de 1982, cuando las reservas internacionales se encontraban en un nivel muy bajo y el Banco era incapaz de seguir satisfaciendo la demanda especulativa por divisas al tipo de cambio establecido. En un intento por frenar la salida de divisas, el Presidente López Portillo decretó, de manera sorpresiva, la imposición del control de cambios (internacionales) y la Nacionalización del Sistema Bancario Comercial. Para la

Nacionalización de los Bancos Comerciales, el Presidente López Portillo tuvo que reformar la Constitución por medio de una Iniciativa de Ley que fue aprobada, con un amplio margen, por el Congreso.

Claramente se puede observar que, cuando la política económica ha privilegiado metas expansionarias como en 1936-1940 y 1970-1982, los límites legales establecidos de financiamiento al Gobierno, por parte del Banco de México, han sido simplemente ignorados. El Banco ha proporcionado obedientemente la cantidad de crédito necesario para pagar los gastos en exceso del Gobierno. Más aún, cuando la autoridad monetaria ha presentado alguna resistencia, el Ejecutivo ha resuelto rápidamente las diferencias retirando de sus cargos al Director del Banco (1982) o parte de su Consejo (1937). Lo más alarmante, es que el regreso a una política ortodoxa no ha sido garantía de que el Banco de México mantuviera un cierto grado de autonomía. Esta es precisamente la lección que debe ser extraída de los dos episodios mencionados.

#### **1.4 PARTICIPACIÓN DE LAS AUTORIDADES DEL GOBIERNO EN LOS ÓRGANOS DEL BANCO CENTRAL**

Para que se pueda hablar realmente de una Autonomía de la Banca Central, es considerado indispensable que la integración de sus órganos sea de tal forma que se limite a un máximo la participación del Gobierno en dichos órganos y que sus miembros tengan únicamente voz pero NO voto.

Es recomendable que el Banco Central se componga por órganos Colegiados ya que se diluye la presión que puede ejercer el Gobierno a todos los Consejeros del Banco, haciendo más difícil influir en sus decisiones.

## **1.5 LIMITES AL FINANCIAMIENTO POR PARTE DEL BANCO CENTRAL AL GOBIERNO**

Por largo tiempo, se ha percibido la existencia de un vínculo entre el flujo de financiamiento que el Banco Central le otorga al Gobierno y la evolución de los precios. Además, la laxitud en el control del crédito del Banco Central ha resultado en experiencias inflacionarias. Debido a lo anterior, se ha manifestado la necesidad del legislador de limitar el financiamiento que el Banco Central le otorga al Gobierno.

Las limitaciones de financiamiento adoptan en la práctica diversas formas, tales como la fijación de un monto absoluto máximo a los préstamos que el Banco Central puede otorgar al Gobierno, la determinación de que éstos no puedan exceder una cierta proporción de los pasivos del Banco, alternativamente de los ingresos o gastos del Gobierno, o que dichas limitantes al financiamiento no puedan ser modificadas sino por votación del Congreso.

Es necesario, para asegurar la Autonomía del Banco, que también se prohíba o se limite conceder crédito u otorgar garantías en favor de particulares o entidades privadas y que el financiamiento que otorgue a los bancos comerciales, sea sólo con fines de regulación monetaria o en cumplimiento de su función prestamista de última instancia.

## CAPÍTULO II

### EL BANCO DE MÉXICO Y SUS PRINCIPALES TRANSFORMACIONES

#### 2.1 ORÍGENES DEL BANCO DE MÉXICO

La idea de un Banco Central se originó en México con la discusión en círculos gubernamentales sobre la necesidad de un solo Banco de Emisión. El primer antecedente legal del Banco de México como Institución Central, reguladora de la circulación monetaria y del valor relativo a la unidad de cambio, se encuentra en el Decreto del 13 de abril de 1916, emitido por Venustiano Carranza.

El Presidente Venustiano Carranza creó en 1915 la Comisión Reguladora de Instituciones de Crédito, a la cual se le instruyó para que llevara a cabo los trabajos preliminares sobre el establecimiento del Banco de Emisión. La propuesta de la Comisión fue presentada cinco meses después al Secretario de Hacienda, Luis Cabrera. Sin embargo, él recomendó posponer la creación del Banco Central hasta el momento en que el caos ocasionado por la Revolución no hubiese cedido. De hecho, durante esos años se presentaban todavía rebeliones militares y disputas políticas de importancia.

Posteriormente, el Gobierno Constitucional de 1917 consagró en la Constitución, dentro del Artículo 28, el siguiente texto: 'en los Estados Unidos Mexicanos no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase; ni exención de impuestos; ni prohibiciones a título de protección a la industria; exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda..., a la emisión de billetes por medio de un sólo Banco que controlará el Gobierno Federal...'<sup>(1)</sup>

Según Acosta Romero, a fines de 1917, el Ejecutivo presentó al Congreso de la Unión la Iniciativa de Ley Orgánica del Banco de Emisión junto con una Ley de

---

<sup>(1)</sup> Secretaría de Gobernación, Revista, 1975.

Instituciones de Crédito. Al caer el Gobierno de Carranza, ningunas de las anteriores iniciativas habían sido aprobadas.

En 1920, se presentó el proyecto de Ley para crear el Banco y, en 1921, el Ejecutivo promovió otro que contemplaba el establecimiento de ocho Bancos Regionales de Emisión, propuesta que no fue aprobada por el Congreso.

Aunque las bases legales para la creación del Banco Central habían sido establecidas, el proyecto requería del desembolso de una considerable suma de dinero, más allá de lo que el Gobierno podía disponer en ese periodo post-revolucionario.<sup>(2)</sup> No fue sino hasta 1923, bajo la administración del Presidente Álvaro Obregón, que se tomaron paros definitivos hacia la creación del Banco Central. El entonces Secretario de Hacienda Alberto J. Pani implementó un programa de ajuste restrictivo con el fin de convertir un déficit fiscal en un superávit, lo cual permitiera al Gobierno financiar su participación accionaria, dentro del propuesto Banco Central. La Ley del Banco de México, se finalizó en agosto de 1925 y en septiembre del mismo año, una vez que el Gobierno Federal gozaba de una situación financiera sana, el Banco se estableció oficialmente.

## **2.2 PERÍODO 1924-1928, PLUTARCO ELÍAS CALLES**

El gabinete del Presidente Plutarco Elías Calles fue integrado por Aarón Saenz, Alberto J. Pani, Joaquín Amaro, Adalberto Tejeda, Luis L. León y Gilberto Valenzuela, así como Fernando Torreblanca.

La Administración de Calles aceleró la coordinación y la promoción de obras públicas destinadas a incrementar la infraestructura económica de México. En el Sector Bancario se destacó la creación del Banco Nacional Agrícola y la creación de la Ley de Bancos Ejidales. Alberto J. Pani, Secretario de Hacienda, logró reducir el presupuesto

---

<sup>(2)</sup> Para la creación de un Banco Único de Emisión se requirió de cien millones de pesos (aprox. \$50 millones de dólares), mientras que el gasto total del Gobierno era de 350 millones de pesos.

deficitario, reduciendo la deuda exterior con moratorias y con la desvinculación de la deuda de los Ferrocarriles Nacionales de México, con la creación de la Comisión Nacional Bancaria y con la Ley General de Instituciones de Crédito.

La Comisión Nacional Bancaria se integró con cinco miembros competentes, representantes de los intereses agrícolas, industriales y comerciales. Estaba regida por: Alberto J. Pani, Manuel Gómez Morin, Fernando de la Fuente y Elías S. de Lima, que redactó la Ley General de Instituciones de Crédito, así como la Ley del Banco de México y sus Estatutos. La Comisión logró desarrollar el sistema bancario bajo una legislación que protegía al público, se consiguió, entre otras cosas, bajar los intereses del 2 y 3% mensuales al 10% anual; y el 25 de agosto de 1925, Calles expidió la Ley Constitutiva del Banco de México.

La política económica y hacendaria de la administración de Calles estableció las bases sobre las cuales se desarrollaría el país.<sup>(3)</sup>

## 2.2.1 CONSTITUCIÓN Y OBJETIVOS DEL BANCO DE MÉXICO

El Banco de México fue constituido como una Sociedad Anónima, con acciones divididas en dos Series, la 'A' y la 'B', las acciones de la primera serie, que representaba el 51% del total de acciones, debían ser tanto del Gobierno como del público en general (de un total de 22 accionistas, únicamente dos eran Bancos Comerciales), las utilidades del Banco se deberían distribuir de la siguiente manera: 10% a reservas, 6% a accionistas y 50% a la Tesorería de la Federación, en compensación por el privilegio de emitir billetes. El remanente podría ser distribuido como dividendos especiales o ser utilizados para incrementar las reservas. (Ver Cuadro I)

---

<sup>(3)</sup> Salvat Mexicana de Ediciones; Historia de México; Tomo II; La Admón. de Calles; México 1978; p. 2524.

<b>CUADRO I</b>	
<b>ACCIONISTAS FUNDADORES DEL BANCO DE MÉXICO,</b>	
<b>S. A.</b>	
<b>AL 1° DE SEPTIEMBRE DE 1925</b>	
<b>NOMBRES</b>	<b>ACCIONES (*)</b>
<b>SERIE 'A'</b>	
Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos	510,000
<b>SERIE 'B'</b>	
Gobierno Federal	473,450
Banco de Londres y México, S. A.	13,000
Banco de Sonora, S. A.	2,000
J. B. Ebad y Cia. Sucs.	200
Cia. Fundidora de Fierro y Acero de Monterrey	100
Eliás, S. A. de Lima	100
Carlos B. Zetina	100
Manuel Gómez Morín	100
José R. Calderón	100
Alberto Mascareñas	100
Adolfo Prieto	100
Ignacio Rivero	100
Bertram Holloway	100
Salvador Cancino	100
Alfredo Pérez Medina	50
Hilarión N. Branch	50
Vicente Etchegaray	50
Lamberto Hernández	50
Ernesto Otto	50
Joaquín López Negrete	50
Pedro Franco Ugarte	50
<b>TOTAL</b>	<b>1,000,000</b>
(*) Valor de la Acción \$100.00	

Se determinó que la administración del Banco de México fuese conducida por un Consejo de nueve miembros, cinco de ellos nombrados por los accionistas de la Serie 'A' y el resto por los accionistas de la Serie 'B'. La Ley explícitamente prohibía a cualquier funcionario público ser miembro del Consejo, prohibía además al Banco otorgar crédito más allá del 10% del capital del Banco.

Las dos últimas especificaciones legales intentaban poner un límite al grado de influencia que el Gobierno Central podría ejercer sobre el Banco de México, de tal manera que el Banco podría ser manejado bajo un estricto criterio profesional. La Legislación fue diseñada para prevenir la posibilidad de que el Gobierno abusara del crédito del Banco Central, debilitando con ello la disciplina monetaria, sin embargo, no le permitió al Banco independencia constitucional del Ejecutivo, ya que el artículo 30 de la Ley Orgánica de 1925 establecía que el Secretario de Hacienda tenía poder de veto sobre las decisiones de los Consejeros del Banco. El 25 de agosto de 1925 se promulgó la Primera Ley Orgánica del Banco de México y empezó a operar el primero de septiembre de dicho año.

El Objetivo de la Sociedad Anónima era: emitir billetes, regular la circulación monetaria en la República, regular los cambios sobre el exterior y las tasas de intereses, redescantar documentos de carácter mercantil, encargarse del servicio de la Tesorería del Gobierno Federal y efectuar operaciones propias de los bancos. La Sociedad tendría su residencia en la Ciudad de México y se le facultaba para establecer agencias en la República y en el extranjero.

El Banco de México podría emitir billetes por una suma que no excediera del doble de la existencia de oro en caja, barras o monedas nacionales o extranjeras, se encargaría de los fondos del Gobierno Federal y de las oficinas del propio Gobierno, del servicio de la deuda pública interna y externa, así como de los cobros.

## **2.2.2. LEY CALLES**

En 1930, se crea la Comisión de la Moneda, la que tenía como objetivo principal lograr la estabilización del valor de la moneda Nacional y normalizar los tipos de cambios sobre el exterior.

La Comisión contó con un Fondo de 15 millones de dólares para llevar a cabo sus operaciones, sin embargo, dicha Comisión fracasó y sólo duró un año en funciones.

Para mediados de 1931, existía en el país una crisis monetaria que consistía en una excesiva circulación de monedas de plata, (el oro seguía siendo de la circulación al exterior de contrabando) así mismo existía un creciente déficit del Gobierno que había que financiar. Ante esta situación, el 25 de julio de 1931 se promulgó la Ley que reforma la Constitutiva del Banco de México o 'Ley Calles', que tenía como principal objetivo la estabilización monetaria, para la cual implementaba las siguientes medidas:

1. Desmonetizar el oro y prohibir su utilización como unidad de crédito en los contratos comerciales (a excepción de los internacionales).
2. Limitar la circulación únicamente a monedas de plata y prohibir la acuñación de monedas de ese metal, con objeto de revalorizar el peso.
3. Traspasar las funciones de regularización de la circulación monetaria, y del tipo de cambio a una Junta Central Bancaria que es establecida por esta Ley en el Banco de México para estos fines.
4. La circulación monetaria se limitaba a los billetes emitidos por el Banco de México, los pesos de plata y las monedas fraccionarias de plata y bronce. Se estableció una reserva monetaria con el fin de estabilizar el tipo de cambio.<sup>(4)</sup>

La Ley Calles, suprimió el Talón Oro y obligó a modificar la Ley del Banco de México, siendo el primer paso para transformar a la Institución en un auténtico Banco Central; se restringieron operaciones directas con el público o instituciones no asociadas al Banco. Los demás bancos deberían depositar en él las reservas, estableció 26 sucursales en el país, disminuyó las tasas de intereses y estimuló las transacciones.

En 1932 se introdujo una importante modificación a la Ley Orgánica del Banco de México. La nueva Ley regulaba la cantidad de crédito que el Banco de México podía

---

<sup>(4)</sup> Salvat Mexicana de Ediciones; Historia de México; Tomo II; La Admón. de Calles; México 1978; p. 2526.

otorgar al Gobierno Central, al ligar dicho crédito al grado de solvencia del Gobierno. La Ley estableció un límite al crédito directo equivalente al 5% de los ingresos del Gobierno Federal percibidos durante el año anterior, sin embargo, este nuevo límite, aunque reducía los incentivos para el uso irresponsable del crédito primario, era considerablemente mayor que el establecido en 1925 . ya que la nueva base de referencia en los ingresos del Gobierno era mayor que el capital del Banco. El gasto del Gobierno durante la primera mitad de la década de los treinta se caracterizo por su disciplina, como se observa en el cuadro II.

<b>CUADRO II</b>			
<b>GASTO DEL GOBIERNO, MILLONES DE PESOS</b>			
<b>AÑO</b>	<b>PROGRAMADO O (1)</b>	<b>OBSERVADO (2)</b>	<b>(2) / (1)</b>
1932	212.99	211.63	0.99
1933	215.02	245.95	1.14
1934	243.06	264.74	1.08
1935	275.80	300.82	1.09
1936	286.00	406.10	1.41
1937	333.23	478.76	1.43
1938	418.56	503.77	1.20
1939	445.27	582.29	1.30
1940	447.80	603.82	1.34

En 1932, el Balance Primario del Gobierno se mantuvo en equilibrio debido, en parte, a una estricta disciplina en el gasto programado. Mientras que de 1933 a 1935, la cuenta fiscal presentó un superávit acumulado de 20 millones de pesos. En 1935 se prescribió la circulación de los billetes del Banco de México, con poder liberatorio ilimitado y se declaró como única moneda que debía circular en la república. Durante estos años el gasto realizado siguió muy de cerca al programado, superándolo en solo 10% en promedio.

### **2.3 PERÍODO 1928-1934, EL MAXIMATO**

Se le conoce como el 'Maximato', por ser Plutarco Elías Calles la máxima figura, tres Presidentes se suceden en este tiempo y fueron: Emilio Portes Gil, quien entra provisionalmente a la muerte de Obregón; Pascual Ortiz Rubio, elegido para el Período 1930-1934, quien solo permanece en la presidencia dos años y dos meses; Abelardo Rodríguez, quien finaliza el período de Ortiz Rubio. Esta disciplina terminó una vez que el General Lázaro Cárdenas tomó posesión como Presidente de la República.

### **2.4 PERÍODO 1934-1940, GENERAL LÁZARO CÁRDENAS DEL RÍO**

Este fue el primer Presidente con el Plan Sexenal. Su Administración representó un punto de inflexión con respecto a la manera en que las políticas fiscal y monetaria habían sido implementadas. Vale la pena en este punto hacer una conjetura sobre este cambio de actitud de la nueva Administración, en donde la intervención del Estado se consideró como una respuesta natural a los efectos negativos de la depresión económica de los Estados Unidos sobre los países Latinoamericanos. (Así en este contexto, sería incorrecto responsabilizar totalmente al Presidente Cárdenas de las políticas tomadas dentro de su Administración).

La depresión en los Estados Unidos de fines de los veinte y principios de los treinta, trajo consigo un conjunto de choques negativos a países Latinoamericanos, entre los que destacan, el deterioro de los términos de intercambio, la disminución en los flujos de capital y el surgimiento de políticas proteccionistas en países no industrializados. Sus consecuencias fueron suficientemente serias como para disminuir cualquier posibilidad de depender del sector externo para llevar a cabo la promoción del desarrollo económico. Díaz Alejandro (1987), afirma que 'la década de los treinta representó un punto de inflexión en las

políticas económicas internas de la mayoría de los países latinoamericanos al enfrentarse a un comercio internacional y mercados de capitales más cerrados.<sup>(5)</sup>

Las diferentes medidas económicas implementadas por algunos países de América Latina representaron una serie de improvisaciones que llevaron a los gobiernos a actuar más a su discreción y menos siguiendo las reglas del juego, en palabras de Díaz Alejandro: 'Lo esencial de las políticas adoptadas por las Repúblicas más autónomas y activas puede ser visto como intentos para evitar los costos de la deflación, implicados por el mecanismo clásico de ajuste, y para acelerar el ajuste en precios relativos y asignación de recursos a niveles consistentes con la nueva realidad de la economía internacional de los treinta'<sup>(6)</sup>. Producto de circunstancias externas o no, el hecho fue que las crecientes necesidades de fondos durante la administración del Presidente Cárdenas tenían que ser satisfechas a través de flujos crecientes del exterior, los cuales, como se mencionó con anterioridad, no eran más que una alternativa, o de fuentes internas, lo que representaba obtener mayores impuestos o un mayor crédito del Banco Central.

Sin embargo, mientras en teoría se ofrecían dos opciones de financiamiento, la realidad mostraba que sólo el crédito primario del Banco de México era la única alternativa a las necesidades presupuestales del Gobierno, ya que el sistema tributario era muy deficiente. Durante la segunda mitad de los treinta, el gasto gubernamental había excedido cada año al programado en más del 30% en promedio; los déficits fiscales así producidos tuvieron que ser financiados por el Banco Central. Sin embargo, ya existía un límite legal del crédito del Banco de México al Gobierno establecido en 1932, se formó una Comisión dirigida por el Secretario de Hacienda Eduardo Suárez, la cual se encargó de modificar de nuevo la Ley del Banco de México.

---

<sup>(5)</sup> Pérez Gea, A.; Tres Ensayos sobre la Banca Central y Política Crediticia en Méx.; Tesis (Dr. Eco.); Univ. de California; 1993.

<sup>(6)</sup> Pérez Gea, A.; Reformas de la Ley Orgánica del Banco de México; Introducción.

En 1935 se prescribió la circulación de los billetes del Banco de México, con poder liberatorio ilimitado y se declaró como la única moneda que debía circular en la República.

#### **2.4.1 LA REFORMA LEGAL DE 1936**

La nueva Ley proporcionó al Gobierno un marco legal más realista en términos de financiamiento, mientras que aparentaba mantener fuertes disposiciones antinflacionarias. Por un lado, la Ley prohibía que el banco proporcionara al Gobierno crédito directo. Además, establecía un límite a la capacidad del Banco de acuñar e imprimir moneda y a la cantidad de billetes que podía emitir. Por otra parte, el Banco de México al ser asignado como el agente financiero del Gobierno, estaba autorizado para comprar y vender los bonos que el Gobierno Federal emitiera. La Ley también establecía un límite a los préstamos del Gobierno Federal a través de la colocación de bonos en el Banco de México a un máximo de 10% del ingreso anual promedio de los tres años anteriores. Con ello se incrementaba el límite de financiamiento de 5% al 10% de los ingresos del Gobierno, pero el financiamiento, era ahora cada año más estable y predecible.

Aunque el Banco de México había mantenido en su poder bonos carreteros en 1936, éstos representaban sólo un 1% de sus activos totales. Con la nueva Ley, se dio un fuerte impulso al financiamiento del Gobierno vía bonos. Este nuevo énfasis en el financiamiento al Gobierno a través de bonos no hubiera sido inflacionario si en cambio hubiera implicado una absorción de ahorro privado; sin embargo, la ausencia de un mercado secundario para el papel gubernamental hizo que el Banco de México fuese el único tenedor de esta deuda y así la emisión de bonos del Gobierno afectó inevitablemente la base monetaria. En resumen, el lado restrictivo de esta nueva legislación nunca se respetó en la práctica; para fines de 1937, el crédito total al Gobierno había ya excedido el límite legal de 33.1 millones de pesos por un monto de 106.19 millones. (Ver Cuadro III).

**CUADRO III  
CUENTAS FEDERALES DEL GOBIERNO EN BANCO DE MÉXICO  
MILLONES DE PESOS**

<b>AÑO</b>	<b>TESORO (1)</b>	<b>VALORES (2)</b>	<b>CREDITOS (3)</b>	<b>BALANCE (1)-(2)-(3)</b>	<b>LÍMITE LEGAL</b>
<b>1936 I</b>	16.41	4.84	-	11.58	15.65
II	16.74	5.49	-	11.25	15.65
III	10.99	6.15	-	4.85	27.70
IV	3.52	6.80	14.99	-18.26	27.70
<b>1937 I</b>	4.31	9.15	39.16	-46.99	33.11
II	1.03	12.28	64.82	-78.13	33.11
III	1.25	15.01	81.95	-95.71	33.11
IV	3.25	17.75	106.19	-120.69	33.11

Con la nacionalización de la industria petrolera, en marzo de 1938, las necesidades financieras del Gobierno se incrementaron y la inversión externa disminuyó junto con los ingresos por exportaciones, lo cual, combinado con los programas sociales implementados por el Presidente Cárdenas, obligó al Banco de México a otorgar aún mayores recursos al Gobierno Federal. Esta política monetaria acomodaticia hizo que la tasa de crecimiento se duplicara del 10% durante 1936-1937 al 20% para fines de esa década.

Estos eventos llevaron al primer conflicto abierto y documentado entre el Secretario de Hacienda y las autoridades del Banco quienes se opusieron al abuso del Gobierno de sus privilegios de sobregiro. El conflicto entre las autoridades monetarias y fiscales alcanzó su punto máximo en septiembre de 1937, cuando se formó un comité del Banco de México, compuesto por los señores Palacios Macedo, Villaseñor y López, cuyo objetivo era estudiar las consecuencias monetarias de la política fiscal relajada del Gobierno. Un mes después de haberse formado la Comisión, ésta presentó al Secretario de Hacienda Suárez los resultados del estudio, en donde se recomendaba que el Gobierno debía equilibrar lo antes posible sus cuentas fiscales y que el Banco de México tenía que utilizar las herramientas monetarias a su alcance para detener los incrementos en precios. El Director del Banco de México, Montes de Oca, y el Secretario de Hacienda arreglaron una entrevista con el Presidente

Cárdenas para darle a conocer las conclusiones del estudio. Después de varios meses de vana espera, los dos principales promotores de la Autonomía del Banco de México, Montes de Oca y Palacios Macedo, dejaron el Consejo de Directores del Banco de México. Con ello cualquier oposición a una política fiscal laxa había sido eliminada.

#### 2.4.2 LEY ORGÁNICA DE 1938

El conflicto, sin embargo, tuvo su trascendencia, meses más tarde, en diciembre de 1938, cuando se presentó una nueva Ley Orgánica del Banco de México, la cual de nuevo limitaba el abuso del crédito por parte del Gobierno. En la introducción al nuevo documento, el Secretario de Hacienda puntualizaba: 'es el propósito del Gobierno Federal no usar en lo futuro, el crédito que le pudiera proporcionar la institución central por considerarlo inconveniente. Se hace necesario sin embargo, pensar en un sistema para lograr una nivelación entre los gastos diarios y aquellos ingresos que, debido a la periodicidad con que se causan, presentan acumulaciones en una época del año y deficiencia en otras y que, por lo tanto, no se ajustan en forma perfecta a ala necesidad antes expresada de efectuar pagos regulares. En tal virtud, se han modificado las disposiciones legales suprimiendo la posibilidad de que en lo futura se abra crédito al Gobierno Federal en la cuenta que el Banco de México lleva a la Tesorería de la Federación. En cambio, se establece que el Gobierno pueda emitir Certificados de Tesorería...'<sup>(7)</sup>

Con esta reforma, el privilegio de sobregiro del Gobierno con el Banco Central había sido eliminado, pero sus tenencias de bonos y certificados de Tesorería dejaban de ser sujetos a control alguno. De hecho, lo que se dio fue más un cambio cualitativo que cuantitativo sobre la forma en que el Banco de México podía financiar al Gobierno Federal. El techo del 10% que se había establecido con anterioridad fue abandonado y no se estableció ningún nuevo límite. No sorprende entonces que la cantidad de bonos del Tesoro

---

<sup>(7)</sup> Sayeg Helú, J.; El Constitucionalismo Social Mexicano; Tomo II; p. 694.

y de Caminos en manos del Banco Central se incrementara de 28.7 millones de pesos en 1938 a 101.3 millones en 1939.

## **2.5 PERÍODO 1940-1946, MANUEL ÁVILA CAMACHO**

El país estaba gobernado por el Presidente Manuel Ávila Camacho, quien tomó posesión el primero de diciembre de 1940. Para empezar, tenía que 'restablecer la confianza' de los inversionistas, el gran objetivo de Ávila Camacho consistía en aprovechar al máximo la coyuntura que ofrecía la Guerra Mundial para industrializar al país y destinó entre 50 y 60% de los gastos de Gobierno para apoyar a la empresa privada.

Una nueva Ley Orgánica del Banco de México se emitió en 1941, sin embargo, la libertad que se le había otorgado al Gobierno de utilizar al Banco como prestamista de última instancia permaneció intacta. La Ley de 1941 fue reformada en dos ocasiones, una en 1945 y otra en 1947, pero no se introdujo ningún cambio importante. No es sino hasta que una nueva crisis en la relación entre Gobierno Federal y Banco de México que se suscitó en 1982, cuando se estableció un nuevo techo a las cuentas del Gobierno en el Banco Central. (en el Período de 1982 lo explicaré detalladamente).

En esta nueva Ley se suprimieron los límites para la circulación de billetes y moneda en relación con los habitantes del país. El Banco de México tenía como límite mínimo de reserva el 25% de la cantidad de billetes emitidos y de las obligaciones a la vista en moneda nacional.

En 1943 se elevó el encaje obligatorio, que los Bancos del Distrito Federal debían mantener en el Banco de México, a un valor del 45% de los depósitos a la vista o plazos en moneda nacional. El Banco de México ejercía vigilancia sobre el destino de los créditos y

los orientaba básicamente hacia la producción agrícola e industrial. En el resto del país el encaje obligatorio era del 30 y 31.37%.

## **2.6 PERÍODO 1946-1952, MIGUEL ALEMÁN VALDÉS**

El Gobierno del Presidente Miguel Alemán presentó la siguiente situación política:

1. Tenía en sus manos casi todo el poder.
2. Había descontento de los campesinos y ganaderos por haber ordenado la muerte de 700,000 cabezas de ganado en el país, a raíz del brote de fiebre aftosa.
3. El Sector Obrero estaba dividido por la lucha de poder entre Vicente Lombardo Toledano y Fidel Velázquez, quienes querían el control de la C. T. M.
4. Después de la Segunda Guerra Mundial, se perdieron las exportaciones y esto desfavorecía a la Economía, dando el Presidente Alemán facilidades para que entrara la inversión extranjera, como Sears Roebuck. Había escasez de materia prima, de créditos y de energía eléctrica, transporte inadecuado y maquinaria obsoleta, además la inflación no cedía. El Gobierno tendía al gasto deficitario y muchos ricos prefería dedicarse a la especulación.

Aún así, con toda esta problemática, Miguel Alemán anunció que no devaluaría el peso. A mediados de 1947, la pérdida de dólares era alarmante y el Fondo Mexicano-Norteamericano de estabilización había otorgado créditos por diez millones de dólares. Las reservas de divisas perdieron más de cien millones, la fuga de capitales continuaba y recibió otros diez millones de dólares. El 27 de junio de ese año se fijó la paridad, en \$6.88 pesos por dólar. La devaluación precipitó otros problemas en los trabajadores y el Presidente Alemán trató con mano dura a los obreros, en especial a los ferrocarrileros y petroleros.

De 1948 a 1950 se utilizó en encaje legal como fuente de financiamiento del Sector Público y se establecieron normas para que el sistema bancario invirtiera en valores del Gobierno Federal. Para 1951 la inflación llegó al 24% anual.

## **2.7 PERÍODO 1952-1958, ADOLFO RUIZ CORTINES**

La situación que vivía el país era caótica y lo inmediato era parar la fuga de capitales, ya que en los tres primeros meses de 1954 muchos millones de dólares se habían ido calladamente hacia Estados Unidos.

El Presidente Cortines y sus Ministros, Carrillo Flores y Gilberto Loyo, idearon una nueva devaluación. Como nadie la esperaba, no hubo compras de pánico de dólares. Con la astucia que caracterizaba al Presidente, se eligió el miércoles de Semana Santa a las seis de la tarde para anunciar la medida, ya que los Bancos habían cerrado. La T. V. y el radio dieron la noticia que el peso se devaluaba a \$12.50 por dólar.

## **2.8 PERÍODO 1958-1964 ADOLFO LÓPEZ MATEOS**

El sexenio bajo la Presidencia de Adolfo López Mateos anunció que se seguiría la política del 'desarrollo económico' dentro de la estabilidad monetaria. El nuevo Gobierno procuró limitar las importaciones y sustituirlas, en lo posible, elevando los aranceles respectivos.

López Mateos echó a andar la industria automovilística y abrió el campo a empresas extranjeras. En 1960 se llevó a cabo un Censo Nacional. López Mateos viajó por el mundo dando a conocer México e invitó a grandes personajes a que visitaran el país, como J. F. Kennedy, de Estados Unidos; a Charles de Gaulle, de Francia; al emperador etíope Haile Selassie. Fue el creador del libro de Texto Gratuito para la Primaria.

## 2.9 PERÍODO 1964-1970, GUSTAVO DÍAZ ORDAZ

Durante la presidencia de Gustavo Díaz Ordaz, los problemas económicos no parecían tan apremiantes y el nuevo Presidente continuó ortodoxamente el 'desarrollo estabilizador' de los dos regímenes anteriores, ya que había confianza en México y los créditos del exterior fluían. El régimen se caracterizó porque:

1. Carlos A. Madrazo, Director del PRI, planteó llevar una democracia en las elecciones.
2. El Presidente se distinguió por su crueldad y violencia para parar los conflictos que se le presentaron en 1968.
3. Se otorgó el voto a los ciudadanos a partir de los 18 años de edad.

Al Presidente Díaz Ordaz le tocó consumir el proceso de reincorporación material de 'El Chamizal' a Ciudad Juárez, Chih., el 28 de octubre de 1967. No pudo impedir, pese a muchos logros sociales de la anterior administración y los de la misma presidencia, que estallaran visibles brotes de protesta en nuestro país que parecía debatirse en la intranquilidad y la zozobra.<sup>(8)</sup>

La política económica, durante los períodos de 1958 a 1970, fue manejada de manera magistral por el Secretario de Hacienda, Antonio Ortiz Mena y por el Director del Banco de México, Rodrigo Gómez. Durante el sexenio del Presidente Díaz Ordaz, el país alcanzó, de manera consistente, tasas altas de crecimiento económico junto con tasas de inflación históricamente bajas. Estos años de la historia económica de México, constituyen lo que a finales de la década de los sesenta se le llamó el 'desarrollo estabilizador'. Durante la primera mitad de este período, se mantuvo un enfoque monetario conservador el cual contrastaba radicalmente con los años de décadas anteriores. En palabras del propio Secretario de Hacienda, Ortiz Mena: 'El Banco de México y la Secretaría de Hacienda deben cumplir, cada cual por su cuenta, con sus tareas específicas, pero con una gran coordinación.

---

<sup>(8)</sup> Ortiz Mena; La Relación entre el Gobierno Federal y el Banco de México; p. 119.

Debemos evitar la inflación. Por lo tanto, la principal meta de la Secretaría será el control del déficit presupuestal mientras que la del Banco de México será garantizar la estabilidad de precios.<sup>(9)</sup>

## 2.10 PERÍODO 1970-1976, LUIS ECHEVERRÍA ÁLVAREZ

La Presidencia de Luis Echeverría Álvarez se caracterizó por su régimen reformista, ya que al iniciarse la década de los setenta el Sector Privado no sólo era poderosos sino también consciente de su fuerza.

'Echeverría, sabedor de que el gran descontento del pueblo mexicano se cifra fundamentalmente en la injusta distribución d la riqueza, y absolutamente identificado con las causas revolucionarias más débiles, habrá de caracterizarse desde un principio y de manera fundamental, por su empeño en hacer de nuestro desarrollo, un desarrollo compartido, y por hacer de las causas populares, la razón misma de su colosal obra gubernativa.'<sup>(10)</sup>

'A pesar de la dura prueba de 1968, se hallaba intacto el presidencialismo todopoderoso, sin embargo en mucha gente existía la impresión vaga de haber despertado de un sueño para enfrentar una realidad, allí estaba el deterioro del sistema, la devastación de la naturaleza, el desperdicio de recursos, la corrupción y la sobrepoblación.'<sup>(11)</sup>

Para el nuevo gobierno, no obstante, los problemas inmediatos se hallaban en la economía, las presiones inflacionarias obligaron a que en diciembre aumentara el precio del azúcar y en otros productos. Además el nuevo gobierno contrajo la inversión pública, para contener el aumento de las exportaciones que desequilibraban la balanza de pagos. Hacienda se propuso bajar la tasa de crecimiento hasta el 5% pero se les fue la mano y cayó

---

<sup>(9)</sup> Sayeg Helú, J.; El Constitucionalismo Social Mexicano; Tomo II; p. 703.

<sup>(10)</sup> Agustín, J.; Tragicomedia Mexicana No. 2; La Vida en México de 1970 a 1988; Ed. Planeta; Méx, 1992.

<sup>(11)</sup> Paz, O.; Pequeña Crónica de Grandes Días; 1ª ed.; Ed. Fondo de Cultura Económica; Méx., 1993; p. 58, 59.

hasta el 3.4 a fin de año. También se decidió disminuir la circulación del dinero y, por tanto, se frenó la impresión de billetes.

Los rumores de una devaluación inminente no cesaron en 1973 y con ello las compras crecientes de dólares. En 1974, el producto interno bruto (PIB) bajó a 5.9% y la caída ya no se detendría hasta los años de 'abundancia' de 1978 y 1979. Se supo que los índices de 'crecimiento' de 1972 (7.3%) y de 1973 (7.6%) fueron artificiales ya que habían sido generados por el aumento del gasto público y el endeudamiento (en tres años la deuda había crecido en un 6.1%). Ya casi no se conseguían créditos y, cuando los había, los intereses eran más altos. El Gobierno tuvo que restringir fuertemente el gasto público.

En 1974, la inflación llegó al 24% y en 1975 el PIB cayó a 1.7, el más bajo en muchísimo tiempo. Para 1976, el gasto público se había contraído fuertemente, en marzo de este mismo año se autorizaron los depósitos en dólares, provocando una reconversión de pasivos en Moneda Nacional a pasivos en dólares. En junio, el Presidente declaró que el peso no se devaluaría pues 'el crédito del país y la firmeza de la moneda son hechos irrefutables'. Sin embargo, en agosto, Echeverría tuvo que cambiar la paridad, diciendo que el peso estaría en flotación hasta que el mercado determinara el nuevo valor de la moneda. El 31 de agosto se fijó de \$12.50 a \$19.70 a la compra y \$19.90 a la venta, la devaluación era del 58%. Las presiones devaluatorias, no obstante, continuaron y en octubre, el dólar llegó a valer \$26.50 por peso, lo que obligó a ponerlo a flotar nuevamente hasta que se estabilizó entre \$22.00 y \$23.00 pesos.

Durante la década de los setenta, la actividad del Banco de México se concentró en proporcionar servicios a la Banca Comercial y a la de desarrollo, así como al Sector Privado no financiero; mientras que el crédito al Gobierno permaneció, de manera intencional, en niveles bajos. De 1959 a 1964, las obligaciones del Gobierno en poder del Banco de México representaron una cuarta parte del acervo de reservas internacionales. Esta razón de activos se vuelve más equilibrada a partir del cambio en la política monetaria, que toma

lugar entre 1964 y 1966, cuando el Banco empieza a tener cantidades mayores de obligaciones gubernamentales dentro de su portafolio de activos.

El Marco Legal del Banco Central no fue impedimento durante este período. La rápida expansión de crédito otorgado al Gobierno, otra vez, los límites establecidos en 1938 mostraban ser letra muerta. Más aún, contrario a la experiencia de los cincuenta y sesenta, las grandes cantidades provenientes del exterior fueron usados para financiar los déficits fiscales en lugar de dirigirse a financiar la inversión privada. Durante los setenta, la posición preponderante de los activos del exterior que se tenía en los cincuenta y sesenta dejó de existir.

## **2.11 PERÍODO 1976-1982, JOSÉ LÓPEZ PORTILLO**

El Presidente José López Portillo tomó posesión el primero de diciembre y el país se encontraba con una economía precaria, simplemente no había dinero. El ingreso era insuficiente y los gastos excesivos, de afuera el dinero llegaba a cuentagotas, pues la deuda externa ya era preocupante.

En el Plan Global de Desarrollo del Presidente López Portillo se tenían cuatro objetivos principales:

1. Propiciar un crecimiento económico sostenido.
2. Resolver el problema del empleo y garantizar al menos un mínimo de bienestar para la población.
3. Utilizar los recursos derivados por la exportación de hidrocarburos para tener una autodeterminación financiera.
4. Promover estímulos fiscales y financieros hacia las pequeñas y medianas empresas.

El país recibió el año de 1980 con la horrenda noticia de que al fin entraba en aplicación el Impuesto al Valor Agregado (IVA), el cual suplía al impuesto de Ingresos

Mercantiles. A partir del primero de enero, se cobró el 10% a todos los productos, según el Gobierno el IVA era para abatir la inflación pero fue todo lo contrario.

A fines de 1980, mientras la carestía se disparaba en México, tuvo lugar algo que afectaría profundamente a nuestro país en los años inmediatos: las tasas bancarias internacionales de interés subieron del 6 al 20%, por lo que automáticamente la Deuda Externa Mexicana se elevó a más de 34 mil millones de dólares. Sólo por los intereses, México tuvo que echar mano de 5 mil MDD programados para el pago de la Deuda de Corto Plazo. En el acto, entre los financieros se insistió en que el Gobierno debía devaluar el peso, pero el Presidente pensó que el petróleo aún lo cobijaba y se negó a hacerlo.

En 1981 el 16 y 17 de febrero, como era de esperarse por la inestabilidad que fluía en el ambiente, se dio una brutal compra de dólares y el 17 tuvo lugar la devaluación, a pesar de que López Portillo prohibió emplear la palabra 'devaluación' y dijo que e temporalmente, el Banco de México se retiraba del mercado cambiario. La paridad, entonces sería fijada por las fuerzas del mercado, la cotización del peso cayó de \$28.50 a \$46 pesos por cada dólar. El Gobierno exigió a los banqueros información sobre quiénes sacaban dólares en grandes cantidades y para qué, pero los Bancos se negaron tajantemente. Así que el Gobierno estableció un control de precios que se anunció como 'rígido' y hubo aumento del 10% en todos los productos.

Para el primer trimestre de 1982, las fugas de dólares fueron por \$2,200 MDD, y en el mes de junio de \$4,208 MDD más. Además se determinó control de cambios a través de una doble paridad; un dólar preferencial o controlado, con un precio fijo de \$65 pesos fijado por el Banco, para todos los demás. El 15 de agosto ya nadie quería prestarle a México, ni siquiera renovando deudas a corto plazo fue posible obtener un centavo. Estados Unidos prestaría dinero a México si le dejaban el petróleo a 10 dólares más abajo del precio de la OPEP, López Portillo se molestó y dijo que se declararía en Suspensión de Pagos, esto alarmó al mundo y se acordó otorgar un préstamo de mil millones de dólares que se le pedía.

Animado por esta tardía inyección de energía, López Portillo mostró la carta que tenía bajo la manga, en la que trabajaban sigilosamente sus leales: Carlos Tello, José Andrés de Oteiza, José Marín Sbert, Carlos Vargas y José Ramón López Romano. La carta fue 'la Nacionalización de la Banca', que implicaba el retiro de la concesión estatal a los banqueros reunidos en la Asociación de Banqueros con sus correspondientes indemnizaciones. Los Bancos cambiarían entonces su denominación social y de privados se transformarían en Instituciones Nacionales de Crédito, esto acompañado por un control de cambios, que era tabú en las Sociedades Capitalistas.

El primero de septiembre de 1982, López Portillo reunió a todo su gabinete y antes del Informe Presidencial, les informó que este día anunciaría la 'Nacionalización de la Banca y el Control de Cambios', lo que causó sorpresa en la mayoría de los presentes. Miguel Mancera, Director del Banco de México, protestó por las medidas tomadas por el Presidente y fue retirado de su cargo.

Como hemos visto, en el período entre 1970 a 1982, se presentó un drástico punto de inflexión en la Política Económica, que puso a prueba la capacidad del Banco de México para defender la disciplina monetaria. La principal característica de estos años fue la existencia de crecientes déficits fiscales y crecientes tasas de inflación.

Es claro que durante los setenta, la actitud del Banco de México validó la relajada Política Fiscal que concluyó con la Crisis Financiera de 1982.

## **2.12 PERÍODO 1982-1988, LIC. MIGUEL DE LA MADRID HURTADO**

El Presidente De La Madrid asumió el Gobierno en las condiciones más adversas que imaginarse puedan. Desde su campaña electoral hubo de presentar siete prioridades fundamentales que, desde sus inicios, dieron color a su Gobierno y se mostraron como principios básicos par vencer la crítica y grave situación por la que atravesaba el país.

Los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo del Presidente De La Madrid fueron los siguientes:

1. Fortalecer el carácter mixto de la economía.
2. Recobrar y fortalecer la capacidad de ahorro.
3. Lograr un tipo de cambio realista tomando como referencia el dólar controlado.
4. Proteger al comercio y apoyar la exportación.
5. Propiciar el cambio estructural y una reorientación de la política económica.
6. Diseñar instrumentos que fomenten la captación del ahorro no tradicional.
7. Proseguir con la reestructuración de la deuda externa del sector privado brindándole apoyo frente a los acreedores.

El crecimiento previsto en este año no fue considerado en ningún plan, por lo que se consideró una estimación hecha en el sexenio del Presidente Miguel De La Madrid.<sup>(12)</sup>

A finales de 1982 se emprendió la tarea de reordenar la economía. Entre las numerosas medidas adoptadas destacan: la corrección de las finanzas públicas, la adopción de un régimen cambiario operable, la reestructuración de la deuda externa, tanto la del sector público como la del sector privado, y la privatización de las empresas que habían quedado bajo el control del Estado por ser filiales de los bancos estatizados en septiembre de 1982.

El año de 1982 se inició, en el ámbito interno, con la presión sobre el tipo de cambio y en el externo con recesión en los Estados Unidos, altas tasas de interés y un mercado petrolero débil.

Aunque en la precipitación de la crisis contribuyeron factores externos, se reconoció la necesidad de realizar mayores ajustes a las finanzas del sector público con el propósito de

---

<sup>(12)</sup> Paz, O.; *Pequeña Crónica de Grandes Días*; 1° ed.; Ed. Fondo de Cultura Económica; Méx., 1993; p. 58.

reducir el déficit previsto para ese año. El contexto nacional e internacional era poco propicio para que los esfuerzos de la administración pública tuvieran resultados rápidos y satisfactorios en todos los frentes.

A pesar de los esfuerzos realizados, el manejo del déficit presupuestal se dificultó por varias razones. Primero, el propio deterioro de la situación económica se reflejó en ingresos fiscales menores que los previstos. Al mismo tiempo, la inflación más elevada condujo a un mayor gasto corriente y de inversión, al incrementarse los precios de los bienes y servicios utilizados por el sector público, en especial los de origen externo. Por otra parte, el sector público y las empresas privadas se enfrentaron a diversos problemas para conseguir financiamiento externo adicional y para renovar los créditos que se iban venciendo. En consecuencia, el mercado cambiario se vio afectado adversamente tanto por el lado de la oferta como por el de la demanda.

En 1985 y 1986 ocurrieron dos cataclismos: el terremoto y el colapso de los precios petroleros. El primero representó pérdidas en lo humano y en lo material, mientras que el segundo condujo a pérdidas de ingresos de divisas equiparable a la duplicación de los intereses de la cuantiosa deuda externa.

El déficit de ese año se derivó de los renglones que usualmente lo determinan, más las pérdidas ocasionadas por la aplicación de distintos tipos de cambio a la liquidación de activos y pasivos bancarios, denominados en moneda extranjera.

El déficit financiero, como proporción del producto interno bruto, fue del 16%. Del aumento de la deuda neta del sector público el 21% correspondió a fuentes externas. Fue Banco de México quien aportó la mayor proporción del total del crédito interno asignado al sector oficial.

El principal factor de expansión monetaria fue el financiamiento del banco central al sector público, que compensó las pérdidas sufridas en las reservas internacionales del país.

En un contexto tan difícil, las autoridades monetarias hubieron de procurar mantener bajos niveles de liquidez en la economía, a fin de reducir las presiones inflacionarias imperantes. Se utilizaron cuatro instrumentos de política monetaria para lograr el objetivo: el manejo de las tasas de interés, los depósitos obligatorios de regulación monetaria, la realización de subastas de depósitos a plazo fijo entre las instituciones de créditos y la colocación de Cetes entre el público. La banca central desempeñó un papel fundamental en el manejo de la economía aunque sujeta a las decisiones del Ejecutivo.

Sin embargo, ya en julio de 1985 se había producido el parteaguas de la política mexicana. A partir de ese mes se emprendió la apertura al comercio exterior y se inició la privatización o liquidación sistemática de empresas del entonces abultado sector público.

La apertura del comercio exterior, en conjunción con la aceleración del deslizamiento cambiario, hizo posible una espectacular modificación de la estructura de las exportaciones mexicanas de mercancías. Sin embargo, el rápido deslizamiento del tipo de cambio en 1986 y 1987 tuvo una secuela inflacionaria; esto a pesar del buen estado de la economía en aspectos fundamentales como la balanza de pagos y las finanzas públicas.

Ese año, pese a las fugas de capitales y a la cuantiosa amortización de la deuda externa privada se logró un simbólico incremento en las reservas internacionales.

El balance primario (ingresos menos egresos) de las finanzas públicas mostraban un superávit del 6% del PIB. Sin embargo el déficit fiscal representó el 16% del PIB. Este desequilibrio fue consecuencia del componente inflacionario que tenían las tasas de interés en aquel entonces vigentes.

En esas condiciones, las autoridades convocaron a los sectores patronal, obrero y campesino para efectuar una concertación, que se llamó Pacto de Solidaridad Económica.

Los firmantes del acuerdo se comprometieron a detener de forma coordinada el alza de los precios y salarios, así como el tipo de cambio.

Adicionalmente, se dio una extensa desregulación de las actividades económicas. Se pasó gradualmente de un esquema de reglamentación detallada de la actividad bancaria a un régimen liberal. Los bancos mexicanos, en lo relativo a sus operaciones en moneda nacional, no estuvieron sujetos a encajes, ni a canalizaciones obligatorias del crédito ni a la observancia de tasas de interés fijadas por la autoridad. El control monetario se efectuó principalmente mediante operaciones de mercado abierto. Esto gracias a un importante mercado de valores públicos cuya creación y desarrollo puso gran empeño el banco central.

### **2.13 PERÍODO 1988-1994, CARLOS SALINAS DE GORTARI**

El Presidente Salinas de Gortari tomó posesión el primero de diciembre de 1988, encontrándose el país en crisis económica. Presentó un Plan Nacional de Desarrollo para 1989-1994. El nuevo plan responde al compromiso político del Gobierno de la República para enfrentar los retos del cambio que necesitaba el país. Salinas de Gortari prometió promover las transformaciones en el Estado y en la Sociedad que le permitieran a la Nación transitar al Siglo XXI fortalecida en su soberanía, próspera en su economía, en paz, libre democrática y capaz de abrir un horizonte de bienestar a todos los mexicanos. El Plan Nacional de Desarrollo del sexenio del Presidente Salinas de Gortari fue el siguiente:

1. Soberanía, seguridad nacional y promoción de los intereses de México en el exterior.
2. Aplicación de nuestra vida democrática:
  - Preservación del Estado de Derecho.
  - Perfeccionamiento de los procesos políticos.
  - Modernización del ejercicio de la autoridad.
  - Participación y concertación social.
3. Recuperación económica con estabilidad de precios:
  - Estabilización continua de la economía.
  - Ampliación de la inversión.

- Modernización económica.
4. Mejoramiento productivo del nivel de vida:
- Creación de empleos productivos y bien remunerados.
  - Atención de las demandas sociales prioritarias.
  - Protección del medio ambiente.
  - Erradicación de la pobreza extrema.

El Presidente Salinas de Gortari declaró muchas veces que uno de los propósitos esenciales de su gobierno era la modernización del país. El proyecto modernizador se dio a conocer desde los días de su campaña electoral: Reforma de la Economía, la Política y el Estado.

Sobre las bases que le dejara el Presidente anterior Miguel De La Madrid, el Presidente Salinas pudo emprender una acción más radical y dinámica.<sup>(13)</sup>

El Pacto de Solidaridad Económica fue suscrito en diciembre de 1987 y se ha venido renovando con distintos nombres y modalidades, según las circunstancias de las sucesivas etapas. Además del Pacto, se conjugaron otros elementos que permitieron el control de la inflación y que formaron una nueva estructura de la economía mexicana. Entre ellos destacaron la renegociación y consecuente disminución de la deuda externa, la privatización de un elevado número de empresas públicas, la negociación de un tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, la reducción de las tasas impositivas, combinada con una más eficaz recaudación y la reforma del régimen de la propiedad rural.

Durante el sexenio del Presidente Salinas de Gortari se logró entrar a la Globalización de los mercados mediante el Tratado de Libre Comercio, Estados Unidos de Norte América, Canadá y México, se unían para un intercambio comercial que, según el Gobierno, era la panacea para los mexicanos. Se dio mucho apoyo a la inversión extranjera

---

<sup>(13)</sup> CEESP; Balance General de la Economía en 1993; Revista IMEF; Núm. 1; Enero 1992; p. 6

y a la importación, lo que superó a la exportación y arrastró al país a una recesión, que en la actualidad estamos viviendo.

En México, desde diciembre de 1983 hasta noviembre de 1991, con la excepción de casi todo 1988, el tipo de cambio estuvo sujeto a deslizamiento, cuyo ritmo se fijaba por períodos determinados que se hacían del conocimiento público. Después, las autoridades decidieron iniciar y desarrollar una banda de flotación. Al efecto, se estableció que el tipo máximo de venta de dólar por los bancos continuara sujeto a deslizamientos, en tanto que el tipo mínimo de compra quedara fijo. La adopción de este esquema de tipo de cambio tuvo la ventaja de propiciar una considerable certidumbre cambiaria combinada con un grado creciente de flexibilidad.

De acuerdo a las cifras de 1993 y, haciendo un Balancea General de la Economía de este año, el Producto Interno Bruto (PIB) aumentó solo un 1.1%, resultando el crecimiento más lento de los últimos cinco años. La etapa más crítica ocurrió durante el segundo y tercer trimestre, cuando se registraron tasas de crecimiento inferior al 1%.

La lenta expansión de la economía se debió a la conjugación de diversos factores: el manejo de un política macroeconómica (fiscal y monetaria) prudente cuyos objetivos prioritarios fueron avanzar más aceleradamente en el combate a la inflación y de manera indirecta, frenar al deterioro del sector externo. El segundo lugar, el descenso relativamente rápido de la inflación, las altas tasas reales de interés y los ajustes del mercado laboral, produjeron el debilitamiento del consumo privado, las perspectivas de un mercado estancado, así como la incertidumbre sobre el destino del TLC en los Estados Unidos, a su vez provocaron la reducción de dinamismo de la inversión privada, en comparación con la de años previos.

El lento crecimiento del producto y la contracción del consumo y la inversión determinaron una menor demanda de importaciones de todo tipo de bienes. Por su parte, las exportaciones totales se recuperaron del virtual estancamiento sufrido de 1992, en particular

las de productos no petroleros, agropecuarios y manufacturas. Con ello, en 1993 el déficit de la balanza comercial disminuyó por primera vez desde 1988 a (-3%), frente al crecimiento medio anual de 99.7% observado en 1989-1992.

Los resultados anteriores, más las reservas internacionales por más de 23 mil millones de dólares acumuladas hasta el mes de octubre, reforzaron la viabilidad y solides del programa económico. En adición el saneamiento de las finanzas públicas siguió constituyendo la base de la estabilización alcanzándose en 1993 un superávit de 1.0% del PIB el cual además abre márgenes de maniobra para apoyar la recuperación de las actividades productivas el próximo año.

## **2.14 PERÍODO 1994-1995, DR. ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN**

Para el presente sexenio el Dr. Ernesto Zedillo tomó posesión como Presidente de la República el 1º de diciembre de 1994.

El Presidente Zedillo toma el país con una de las mayores crisis que ha vivido México en lo político, económico y social.

Como se sabe, el cambio de la política del endeudamiento público interno, que tuvo lugar hace un año, luego del asesinato del precandidato a la presidencia Luis Donald Colosio y del conjunto de hechos de tensión política que tuvieron lugar en 1994, fueron factores determinantes en la crisis de liquides en dólares que estalló en diciembre pasado y cuyas secuelas hoy en día nos tienen entre la espada de los acreedores y la pared.

El 31 de mayo de 1995 el Presidente Zedillo presentó su Plan de Desarrollo para 1995-2000 que agrupa cinco rubros:

### **1. SOBERANÍA**

- Recuperar y preservar la estatura política de México y su peso económico, asegurar que la política exterior en los acuerdos multilaterales y bilaterales reflejen efectivamente los intereses del país.

- Propiciar la defensa de los mexicanos que viven en el extranjero.
- Promover posiciones de corresponsabilidad con la estabilidad financiera , el Libre Comercio la migración, la democracia, los derechos humanos, el narcotráfico, el terrorismo y el cuidado del medio ambiente.

## 2. DERECHO

- Para consolidar el Estado de Derecho enviará el Congreso de la Unión diferentes iniciativas para reformar el marco jurídico mexicano concerniente a la actuación de los Servidores Públicos...

## 3. DEMOCRACIA

- Realizar un reforma electoral definitiva, para que los ciudadanos y partidos tengan la certeza de que están garantizadas la legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad...

## 4. SOCIAL

- Combatir la pobreza y la marginación social, transformar el PRONASOL y buscar
- la integración social para fortalecer la identidad y unidad nacional y la integración productiva, como condición para romper el vínculo vicioso de la pobreza y la marginación...

## 5. ECONOMÍA

- Superar la crisis actual, estabilizar los mercados financieros y cambiarios y abatir la inflación.
- Hacer del ahorro la base fundamental de financiamiento de desarrollo nacional y asignar un papel complementario al ahorro externo.
- Estabilizar la Economía y darle certidumbre, promover el uso de recursos para el crecimiento, afianzar la apertura comercial y la desregulación en beneficio de las pequeñas empresas...

La recesión no nos la está imponiendo el Nuevo Plan Económico, sino el mundo. Pasamos de una situación de amplia disponibilidad de recursos externos a otra en la cual, éstos no existen. Por lo que respecta al tipo de cambio, las reservas internacionales del Banco de México, son insuficientes para mantener una paridad fija, o una banda, ya que en

la medida en que se reconstituyan, nos podremos mover hacia un régimen cambiario de mayor certidumbre.

En México no estamos acostumbrados al régimen de flotación del tipo de cambio, pero un gran número de países lo han adoptado hoy en día, de manera que la flotación no se debe ver necesariamente como una anomalía. También hay que tener presente que los efectos nocivos de las fluctuaciones del tipo de cambio podrán disminuirse de manera notable con un mercado de futuros, de divisas, según Miguel Mancera Aguayo, Gobernador del Banco de México.

Al inicio del sexenio, el Presidente Zedillo mal manejó la devaluación del peso. Durante 1994 la paridad del peso con el dólar se mantuvo constante en \$3.50. El 19 de diciembre de 1994 el peso comenzó a fluctuar. En la actualidad, septiembre de 1995, el peso posee una paridad de \$6.20 con el dólar. Para afrontar dicha situación económica, el país tuvo que pedir un préstamo de 1,500 millones de dólares a los Estados Unidos de Norteamérica.

Durante los sexenios expuestos en el presente capítulo, el Banco de México sufrió varias modificaciones. Entre ellas, la última y más importante, es la adquisición de su Autonomía. En el siguiente capítulo se tratará este tema con mayor profundidad.

### **CAPÍTULO III**

#### **EL BANCO DE MÉXICO**

#### **COMO BANCO CENTRAL AUTÓNOMO**

### **3.1 LA SOBERANÍA**

Es la calidad de soberano que se atribuye al Estado como órgano supremo e independiente de autoridad y de acuerdo con la cual es reconocido como institución que, dentro de la esfera de su competencia, no tiene superior.

El Artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos afirma que la Soberanía Nacional reside esencial y originalmente en el pueblo, que la ejerce por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados por lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. (Art. 41).

Según Serra Rojas: 'La Soberanía es una característica, atribución o facultad esencial del poder del Estado que consiste en dar órdenes definitivas, de hacerse obedecer en el orden interno del Estado y de afirmar su independencia en relación con los demás Estados que forman la comunidad internacional. Por lo tanto, la existencia de un poder soberano es factor determinante para caracterizar al Estado.'<sup>(1)</sup>

Tradicionalmente, se ha expresado que la Soberanía es el poder ilimitado de mantener la propia existencia independientemente de una voluntad extraña o más brevemente, un poder que no está sujeto a otro poder. Para este efecto, se distingue en Soberanía de un Estado que hace referencia al Derecho de determinar su forma de Gobierno y de regular todos los negocios interiores sin intervención del exterior. La Soberanía

---

<sup>(1)</sup> Serra Rojas, A.; Ciencia Política; X ed.; Ed. Porrúa; Méx., 1991; p. 399.

exterior del Estado se refiere a estar en posesión del poder y de los medios que permitan defender sus derechos, de realizar sus pretensiones e imponer decisiones.

El concepto de Soberanía se manifiesta históricamente con la disolución del feudalismo y los imperios medievales, la formación de las naciones europeas y la aparición del Estado moderno; por consiguiente surge como un concepto polémico que implica connotaciones complejas que aluden a la autoridad suprema del Poder Público o a la calidad de los Estados Soberanos.

La Soberanía es la cualidad específica del Poder del Estado y consiste en el derecho de mandar en última instancia en forma inapelable (AUTODETERMINACIÓN) o de hacerse obedecer en el territorio estatal, fijando las normas a las cuales circunscribe su actuación (AUTOLIMITACIÓN) y afirmando su independencia respecto de los demás Estados, sin más límites que los que crea el Derecho Internacional, principalmente a través de la Organización de las Naciones Unidas.

La Soberanía es una característica del Poder del Estado y la Soberanía de un pueblo se manifiesta en el Derecho de darse Leyes, emitir decisiones administrativas y sentencias para los casos controvertidos. En principio debe haber otro poder que el que corresponde al pueblo y lo ejerce por medio de los poderes de la Unión. En la historia política de México contamos en el siglo pasado con una organización Constitucional que creó el Supremo Poder Conservador, sin que tuviera posibilidades de realización como órgano sustituto de la voluntad popular.<sup>(2)</sup>

### 3.2 ACEPCIONES DEL CONCEPTO DE AUTONOMÍA

La palabra autonomía en su acepción clásica significa la condición de un pueblo que goza de entera independencia política. Esta palabra hace alusión a la palabra griega

---

<sup>(2)</sup> Serra Rojas, A.; Ciencia Política; X ed.; Ed. Porrúa; Méx., 1991; p. 401.

*autonomia*, formada por las palabras *autos*, que quiere decir Ley, así como a la palabra romana *autonomi*, que hacía referencia de los Estados que se gobernaban por sus propias leyes y no estaban sometidos a ningún poder extranjero. Este es el significado original de AUTONOMÍA, en el cual la Autonomía e Independencia son términos equivalentes y el orden internacional hacen referencia a los Estados Independientes.

Andrés Bianchi nos dice que la Autonomía es la diferencia entre la independencia del Banco Central para adoptar decisiones en materia monetaria y la independencia de la política monetaria.<sup>(3)</sup>

Modesto Seare Vázquez establece que el Derecho de Independencia de un pueblo se identifica con el concepto de autodeterminación de los pueblos, definiendo esto como 'el derecho de un Pueblo, con clara identidad y evidente carácter Nacional, a constituirse en Estado, con el fin de organizar d modo propio su vida política, sin interferencia de otros pueblos.'<sup>(4)</sup>

Al equiparar el concepto de Autonomía con el de Independencia o Soberanía, nos estamos refiriendo a la capacidad del Estado de dictar sus propias leyes, sin estar sometido a otro poder extranjero, por lo que en este sentido un Estado de la Federación o un Municipio, no sería Autónomo bajo este significado ya que están sometido a un poder soberano superior, y su capacidad de dictar leyes está limitada en última instancia por la Constitución. Es evidente que Hector González emplea la palabra Autonomía en su acepción clásica al referirse a un Estado que se gobierna por sus propias leyes y que no está sometido a ningún poder extranjero.<sup>(5)</sup>

---

<sup>(3)</sup> Bianchi, A.; Testimonios sobre la Actuación del Banco Central de Chile; 1ª ed.; Ed. CEMLA; México, 1991; p. 380.

<sup>(4)</sup> Seare Vázquez, M.; Derecho Internacional Público; Ed. Porrúa; Méx.; p. 87.

<sup>(5)</sup> Tena Ramírez, F.; Derecho Const. Mexicano; Ed. Porrúa; Méx., 1991; p. 17.

La Autonomía es la diferencia entre la Independencia del Banco Central para adoptar decisiones en materia monetaria ya que el objeto que se persigue con el otorgamiento de la Autonomía del Banco Central es establecer un marco que permita alcanzar y mantener la estabilidad de los precios, adoptando alguna 'REGLA MONETARIA'. En el pasado el patrón oro representaba una regla monetaria. Recientemente, en el contexto del denominado debate de 'REGLAS VERSUS DISCRECIONALIDAD' se han formulado propuestas para alcanzar ese mismo objetivo.

De someterse a una regla el Banco Central podría gozar o no de Independencia con respecto al Gobierno, si fuese autónomo respecto al gobierno, su libertad en materia monetaria estaría limitada por la Regla.

La Autonomía es la noción misma que el Banco Central supone al cumplimiento de un requisito básico; que en el ejercicio de sus funciones el Banco no reciba ni deba obedecer instrucciones del Poder Ejecutivo o del Congreso.

### **3.2.1 AUTONOMÍA COMO DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA**

Es la potestad que dentro de Estado pueden gozar Municipios, Provincias, Regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior mediante normas y Órganos de Gobierno propios.

De lo anterior se desprende que la Descentralización Política es una autonomía en su acepción clásica que no es plena, su competencia está sujeta a lo que determine el ordenamiento jurídico y subordinado políticamente a las limitantes que establezca la Constitución.

La Descentralización Política ha sido regulada por ordenamientos jurídicos de distinta forma. El Artículo 137 de la Constitución Española define a la comunidad autónoma como una entidad que goza de autonomía para la gestión de sus intereses. La

Descentralización Política en México se encuentra plasmada en el Artículo 40 de la Constitución que hace alusión a la Autonomía Constitucional que gozan los Estados de la Federación así como en el Artículo 115 que hace referencia a la libertad municipal.<sup>(6)</sup>

La autonomía que gozan los Estados de la Federación está limitada por el Artículo 41 Constitucional, que señala que el pueblo ejercerá su soberanía por medio de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores en los términos que establezcan sus constituciones propias, las que en ningún caso podrán ir en contra de las estipulaciones del Pacto Federal.

Como puede apreciarse en las disposiciones de la Constitución, la Autonomía de los Estados no corresponde al sentido etimológico del concepto de Autonomía como equivalente a Independencia. Los Estados Federales tienen las facultades de Gobierno, legislación y organización interna propias, pero sus atribuciones están subordinadas a la tutela política del Gobierno Federal, pudiendo ejercer solamente aquellas facultades que no le fueron delegadas a la Federación.<sup>(7)</sup>

Los Municipios a diferencia de los Estados, no gozan de Autonomía Constitucional, que consiste en la facultad de éstos de darse y revisar su propia constitución. Los municipios gozan de una descentralización política más restrictiva a un nivel inferior que la autonomía de los Estados de la Federación. La Doctrina Mexicana ha categorizado a los Municipios como una forma de descentralización por región, aunque en realidad se trate de una descentralización política.

---

<sup>(6)</sup> El art. 40 Const. establece: " es Voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República Representativa, Democrática y Federal, compuesta por Estados Libres y Soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental.

<sup>(7)</sup> Art. 125 de la Const. establece: " Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución, a los funcionarios federales, se entiende reservadas a los Estados."

La Autonomía Municipal en nuestro país ha sido conocida como libertad municipal, la cual constituyó una de las aspiraciones del movimiento de la Revolución de 1910, contenido en el punto 46 del Programa del Partido Liberal Mexicano del 1° de julio de 1906 y plasmado en el Plan de Guadalupe de Venustiano Carranza del 12 de diciembre de 1914.

La Libertad Municipal que otorga a los Municipios la facultad de autorregularse, está consagrada en el referido Artículo 115 de nuestra Constitución, que los faculta para expedir los bandos de policía y buen Gobierno, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, con la única limitante del respeto a los derechos constitucionales y a las reglas que limitan el ámbito de su competencia.

### **3.2.2 AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA**

La Doctrina no ha definida a la Descentralización Administrativa como una excepción de autonomía, ya que ésta ha sido definida como Autarquía. En el Diccionario de Derecho de Pina Vera nos dice que 'Autarquía significa Independencia o más exactamente, Autosuficiencia del Estado en el orden político o económico que realmente constituye históricamente, más que una realidad, una aspiración jamás lograda de manera cabal.'

Para Hugo Chamy, la Autarquía corresponde a la Descentralización Administrativa, siendo en lo administrativo lo que en la autonomía es en lo político.

La Autarquía se define como una forma de Descentralización Administrativa que brinda a los entes que la disfrutan la facultad del propio Gobierno en lo administrativo, personalidad jurídica y patrimonio propio además de tener como funciones finalidades del Estado.

Autarquía es una palabra de origen griego, con la cual se designa a la calidad del ente que para su desarrollo o subsistencia, no necesita de ayuda de otro. Su significado es

equivalente a la expresión inglesa *selfgovernment*. En sentido moderno, hace referencia a los países que han logrado la máxima independencia política y económica.

En Derecho Administrativo, llámase entes autárquicos a aquellos que tienen capacidad para administrarse a sí mismos y dictar sus propias normas jurídicas, sin perjuicio del control administrativo que el Estado ejerce sobre ellos, por oposición a los entes descentralizados, cuyo gobierno y regulación jurídica depende directamente de otro superior, al que se hallan subordinados.

Se caracterizan por satisfacer intereses públicos específicos e integrar los cuadros de la Administración Pública; se administran así mismos para lo cual tienen un patrimonio y presupuesto propios. Deben ser creados por Ley emanada del Parlamento o Congreso, o bien por Decreto del Poder Ejecutivo. Por lo general, no se hallan subordinados a la Administración Pública central sin perjuicio del control que sobre ellos ejerce el Estado.

Los entes autárquicos reciben sus atribuciones directamente de la Ley y no de superior jerárquico, por lo que tales atribuciones las ejercen bajo su responsabilidad.

En México, la autarquía no tiene efectos jurídicos debido a que no se ha legislado bajo dicho nombre. Se ha regulado con el nombre de Autonomía al hablar de los órganos públicos descentralizados, regulados por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, lo cual no se puede decir que sea una autarquía debido a que no reúne los elementos de dicho concepto.

La Descentralización Administrativa comparte un elemento fundamental con la Descentralización Política: la facultad de tener un Gobierno propio, elemento conocido como Autonomía Orgánica. Es importante esta referencia, ya que el Banco de México, históricamente, fue una Sociedad Anónima controlada por el Estado desde su fundación en 1925 hasta 1982, y a partir de esta fecha hasta la Reforma Constitucional del 20 de agosto de 1993 fue un Organismo Público Descentralizado. Ambas figuras jurídicas pertenecen a

la Administración Pública Paraestatal. Estos elementos nos sirven para determinar el significado de la Autonomía de la Banca Central en México.

La Autonomía como Descentralización Administrativa se refiere a la libertad de actuación de un organismo con gobierno propio dentro de los límites otorgados por la Ley del Congreso de la Unión, o decreto del Ejecutivo Federal. Para el derecho mexicano, esta libertad implica aquella condición en la cual la actuación de un órgano no está sujeta a la potestad del poder central, dentro de las atribuciones que le fueron otorgadas por éste.

### **3.3 LA AUTONOMÍA DEL BANCO DE MÉXICO**

Para definir la Autonomía del Banco de México partimos de dos fuentes. La primera son elementos del análisis expuesto de las diferentes acepciones de la palabra Autonomía; y la segunda, la experiencia de la Banca Central Autónoma en la comunidad internacional.

La Autonomía del Banco de México se dio por Decreto del 18 de agosto de 1993, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto del mismo año, que reformó los Artículos 28, 73 y 123 de la Constitución. La Autonomía quedó consignada en los párrafos sexto y séptimo que se adicionaron al Artículo 28 Constitucional. Dicha reforma, en su parte conducente, establece: 'el Estado tendrá un Banco Central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración.' Continúa la reforma diciendo: 'El Banco Central en los términos que establezcan las Leyes y con la intervención que corresponde a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia.'

La Autonomía del Banco de México implicó, al igual que la Descentralización Política, una transferencia de poder del Poder Ejecutivo al Banco Central. Así el Ejecutivo cedió parte de sus facultades en materia de política económica al transferir el ejercicio y la determinación de la política monetaria a un instituto autónomo.

La reforma constitucional antes mencionada señala al Banco de México como Banco Central regulador de cambios, así como la intermediación y los servicios financieros contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. La Constitución le otorga al Banco Central facultades de emitir reglas de carácter general para regular los cambios, la intermediación y los servicios financieros. Dentro de su competencia, regulará la política monetaria e inclusive podrá emitir reglas de carácter general para proveer a su observancia.

No podemos decir que la Autonomía del Banco de México sea una Descentralización Política, ya que no reúne todos los elementos para caracterizarla como tal. Como se menciona en párrafos anteriores, la Descentralización Política supone además que la entidad tenga la facultad de gobernarse a sí misma mediante sus propias leyes y mediante autoridades elegidas por su seno. El Banco de México no elige a las autoridades de su seno ya que éstas son nombradas por el Presidente de la República con aprobación del Senado.

Por lo que respecta a la facultad de gobernarse a sí mismo, la Constitución claramente le otorgó esa facultad al Banco Central al decir que será Autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración, lo que también implica que tendrá órganos de gobierno propios. Pero por lo que atañe a las autoridades elegidas por su seno, como sería el caso de un municipio, la Constitución establece: 'La conducción del Banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente, en su caso.' De lo anterior se desprende que el Banco no constituye plenamente una Descentralización Política, como en el caso de un Estado Federal o un Municipio, ya que no tiene la facultad de nombrar a sus propios órganos de gobierno.

Si bien el Banco de México tiene la facultad de emitir reglas de carácter general, su función principal consiste en el manejo de la política monetaria con miras a preservar el poder adquisitivo de la moneda nacional. Debido a lo anterior, no podemos sostener que la

Autonomía del Banco Central haya sido una Descentralización Política como tal, ya que lo que caracteriza a ésta es la facultad de legislar y emitir leyes en un territorio determinado.

De la Descentralización Administrativa podemos tomar dos elementos: la existencia de una autonomía orgánica y una autonomía técnica en el Banco de México. La Autonomía del Banco de México reúne ambos requisitos: en primer lugar el Instituto Central goza de poderes de decisión distintos del Poder Central de la Administración Pública; y en segundo lugar, el Banco Central no se encuentra regido por las reglas de gestión administrativa y financiera que en principio se les aplica a los servicios descentralizados del Estado, salvo la excepción que la ley señala.

Otra fuente para definir a la Banca Central la tomamos de la experiencia internacional de aquellos países que adoptaron un sistema para dotar a su Banco Central de Autonomía. Una de las razones que más adelante mencionaré fue la de aislar la política monetaria de presiones políticas para que el Gobierno no ejerciera influencia en su determinación. Esto tiene gran importancia en la definición de la Banca Central, ya que Autonomía se refiere a la libertad de actuación dentro de la competencia que le fue atribuida por la Ley. Para que se dé esa libertad, se requiere reunir las características que mencionamos en este punto, que tomamos de las diversas acepciones de la palabra Autonomía, y que nos han servido para poder llegar a una definición.

Con los elementos antes mencionados y con la experiencia de varios países que tienen un Banco Central Autónomo, llegamos a la siguiente definición de la autonomía de la Banca Central: **La Autonomía de la Banca Central es aquella forma de organización jurídica en virtud de la cual el Banco Central recibe atribuciones legalmente, cuyo ejercicio por el mismo no quedan sujetas a las instrucciones del Poder Ejecutivo, del Congreso de la Unión o del Público en General.**

No podemos decir que la Autonomía de la Banca Central sea una simple Descentralización Administrativa. Esto es, el arreglo institucional de otorgarle Autonomía

al Banco Central no se limita a una simple Autonomía técnica y orgánica, sino además implica definir con claridad las atribuciones del Banco Central otorgándoles una finalidad única o primordial, prever una vigilancia adecuada de su comportamiento, un mecanismo de coordinación propicio con el Gobierno Federal, así como restringir sus operaciones con el Gobierno tales como limitar el monto de financiamiento que le pueda otorgar a éste. Lo anterior va encaminado a separar la política monetaria del Gobierno Federal.

El objetivo fundamental que se persigue al otorgarle Autonomía al Banco Central es lograr establecer un marco que permita alcanzar y mantener la estabilidad de los precios. Esto se puede cumplir a través de dos formas: la primera consiste en aislar la política monetaria de las presiones políticas cotidianas a través del establecimiento de una regla monetaria como el Patrón Oro; y la segunda, en otorgarle independencia al Banco Central para que adopte decisiones en materia de Política Monetaria.

### **3.3.1 AUTONOMÍA PRESUPUESTAL DEL BANCO CENTRAL**

Un requisito fundamental para asegurar una verdadera Autonomía de la Banca Central es asegurar que gocen de una autonomía técnica, consistente en no estar sometidos al régimen financiero que se le aplica a la Administración Pública Paraestatal y en general al régimen presupuestal aplicado a todo el Gobierno. La carencia de una autonomía técnica puede ocasionar que el Gobierno ejerza indirectamente influencia sobre las decisiones del Banco mediante la asignación de pocos recursos y la restricción de sus salarios

El Derecho Comparado de los Bancos Centrales Autónomos demuestra que tienen una autonomía presupuestal significativa del Gobierno derivada de la facultad que tienen para determinar sus ingresos y egresos.<sup>(8)</sup>

---

<sup>(8)</sup> Bianchi, A.; Testimonios sobre la Actuación del Banco Central de Chile; 1ª ed.; Ed. CEMLA; México, 1991; p. 35.

La cuestión relativa a la determinación de los salarios es muy importante. Para que realmente exista una Autonomía de los funcionarios de los Bancos Centrales, es necesario que sus salarios sean decorosos y se equiparen o traten de equiparar a los salarios de los altos directivos de la Banca Comercial con el objetivo de evitar presiones e influencias por parte de éstos hacia los miembros de sus órganos de Gobierno, así como asegurar su permanencia en la Institución.

El Banco Central tiene su principal fuente de ingresos en los intereses ganados por activos propios o por activos que mantiene para respaldar los depósitos no remunerados de los Bancos por la obligaciones contraídas. Las ganancias que derivan de la operación van a engrosar las reservas o son capitalizadas. Si quedara un remanente, es de esperar que sean remitidas al Gobierno. Es éste (en nuestro país el Congreso) quien le otorga el monopolio de la emisión al Banco Central.

La Autonomía presupuestaria es importante, ya que elimina condiciones que pueda erigir el Gobierno al accionar del Banco Central. Por el contrario, los desbordes por parte del Banco Central en su política presupuestaria pueden ser eliminados si su operación se halla sometida a un amplio escrutinio. Pero es más difícil asegurar eficiencia financiera por parte del Banco Central debido a que sus restricciones son diferentes a las enfrentadas por otras áreas de la Administración.<sup>(9)</sup>

### **3.3.2 FACTORES QUE DIERON JUSTIFICACIÓN A LA AUTONOMÍA DE LA BANCA CENTRAL**

El fundamento teórico de dotar de Autonomía a los Bancos Centrales se basó en la hipótesis de incrementar la credibilidad de la política monetaria para mejorar su efectividad y eficiencia. Cuando los políticos tuvieron como doble finalidad un crecimiento económico

---

<sup>(9)</sup> Independencia del Banco Central, Estructura y Funciones de sus Órganos de Gobierno; CEMLA; Capítulo V; p. 44.

y una política anti-inflacionaria, surgió una inconsistencia en la política monetaria. Lo anterior se debió a que en un mismo período de Gobierno, éste puede adoptar una política anti-inflacionaria y posteriormente cambiar dicha política con el objeto de elevar la inflación, obteniendo un crecimiento económico y mayor empleo a corto plazo. Esto hizo que la política monetaria perdiera credibilidad debido no sólo a dicha inconsistencia, sino a la falta de compromisos por parte del Gobierno de mantener una política anti-inflacionaria a largo plazo.

Como consecuencia, el Gobierno mantuvo una Política Monetaria restrictiva que no fue efectiva en controlar la inflación. La razón es que el riesgo inflacionario estuvo incorporado en las tasas de interés, así como en los precios y la tasa de empleo. Las expectativas de inflación disminuyeron gradualmente en la medida en que la credibilidad de la política monetaria restrictiva del Gobierno se incrementó.

La solución para darle credibilidad a la política monetaria es asegurar que dicha política esté bajo el auspicio de una autoridad independiente que no tenga los mismos incentivos y objetivos contradictorios que tiene el poder político.

Otra solución a dicho problema es el que plantea Rogoff, que consiste en elegir a una persona conservadora que encabece a un Banco Central que tenga una preferencia muy fuerte por mantener un índice inflacionario bajo, mayor que el de la sociedad; implicando en primer lugar, que se debe de encontrar a una persona que sea reconocida como conservadora por el Sector Privado, y que pueda mantener una postura frente al Gobierno y a las presiones tanto externas como internas del propio Banco. Los estudios demuestran que no se puede asumir de manera automática que los Bancos Centrales, ya sean autónomos o no, sean motivados a perseguir una política anti-inflacionaria. Es por esto que se necesita poner especial énfasis en llegar a un arreglo jurídico que asegure la creación de un Banco Central Autónomo con intereses de una política monetaria conservadora, distinta a los intereses del Gobierno.

Andrés Bianchi, expresidente del Banco Central de Chile, menciona que la justificación de dotar de Autonomía a un Banco Central radica en tres hechos fundamentales: a) la estabilidad del nivel de precios es un requisito fundamental para el crecimiento económico sostenido y una equitativa distribución de los ingresos; b) en la práctica tienden a generarse con frecuencia procesos que desencadenan, acentúan y prolongan la inflación y c) tanto la argumentación teórica como la investigación empírica sugieren que la existencia de un Banco Central independiente contribuye a que se alcance y mantenga una mayor estabilidad del nivel interno de precios.<sup>(10)</sup>

La función de la política monetaria radica en lograr la estabilidad del nivel de precios y por lo tanto controlar la inflación, por lo que se debe aislar dicha política de los intereses políticos para que aquéllas se hagan efectivas y eficientes en lograr dicho objetivo.

Es importante para el mejor entendimiento de la justificación del Banco Central, repasar de manera breve, las funciones que desempeña la moneda en la sociedad debido a que el objetivo prioritario del Banco Central Autónomo es precisamente procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda.

El dinero es indispensable para el sistema de producción, distribución, intercambio y consumo de la economía. En un proceso intrincado, la gente recibe dinero de la sociedad a cambio de sus servicios, materias primas, o por la fabricación de maquinaria. Asimismo, la gente regresa el dinero a la sociedad en la medida en que lo gasta, a cambio de las cosas que desea. En un proceso que no termina, el dinero se mueve de los productores a los consumidores y de éstos a aquéllos. Este mecanismo revela la importancia fundamental del dinero; es un medio que facilita el intercambio de bienes y servicios, fundamental para que se dé el desarrollo económico y social de un país.

---

<sup>(10)</sup> Bianchi, A.; Testimonios sobre la Actuación del Banco Central de Chile: 1ª ed.; Ed. CEMLA; México, 1991; p. 9.

La emisión indiscriminada de dinero por parte del Banco Central pone en peligro su aceptabilidad, ya que para que se dé ésta, es necesario que su oferta se limite en relación con su demanda y con la capacidad productiva del país. La inflación ocasiona que el valor de la moneda se deteriore muy rápido y que la población se resista a aceptar y poseer dinero.

La inflación hace que el dinero pierda su estabilidad, lo que provoca a su vez, que el dinero también pierda su función como medio de pago y como reserva de valor. En pocas palabras, la inflación ataca la importancia fundamental del dinero, que es la de facilitar el intercambio de bienes y servicios, atacando el desarrollo del país.

En México, la inflación ha causado una redistribución regresiva del ingreso y de la riqueza, dañando más a quien menos tiene. La pérdida del poder adquisitivo de la moneda ha afectado más a la clase media y baja, quienes suelen tener un alto porcentaje de sus ingresos en billetes y monedas y no tienen a su alcance las fórmulas de inversión que les permitan protegerse contra la erosión que causa la inflación en el poder adquisitivo de la moneda.<sup>(1)</sup> Esto ha tenido como consecuencia que las diferencias entre las clases sociales hayan aumentado cada vez más.

La inflación también afectó el crecimiento económico de nuestro país, incrementando la volatilidad de los precios relativos y reduciendo la eficiencia del mercado como mecanismo de asignación de recursos. Debido a dicho fenómeno, que generó un ambiente de incertidumbre, se inhibió la inversión a largo plazo, ya que la evaluación de los costos y beneficios de los distintos proyectos se tomó muy difícil.

Respecto al ahorro, debido a las diferencias que la inflación ocasionó entre las tasas de interés reales y nominales, los ahorradores dejaron de demandar activos financieros, lo que ocasionó que la inversión se redujera significativamente durante toda la década pasada.

---

<sup>(1)</sup> Exposición de Motivos de la Reforma al Artículo 28 Const. para dotar de Autonomía al Banco de México.

Los contratos también se vieron afectados por la inflación. Por un lado, para reducir la incertidumbre, los contratos se celebraban a plazos cortos en una atmósfera de inseguridad, que afectó el desarrollo económico de nuestro país; también afectó aquellos contratos en los cuales se pactaban prestaciones pagaderas a plazos extensos. Esta situación hizo que se diseñaran mecanismos tendientes a mantener constante el valor de las prestaciones pactadas.

Por último, la inflación redujo y casi eliminó el uso de la moneda nacional, ya que la inflación erosionó sus causalidades para cumplir sus funciones de medida y reserva del valor.

A todos estos efectos adversos se les debe agregar aquellos costos que se generan como resultado de las políticas de ajuste que fueron aplicadas para controlar y reducir la inflación. Esas políticas han reducido en el corto plazo el crecimiento de la producción, el empleo, los salarios y la inversión. Estos costos han sido calificados como los costos de las políticas de ajuste y estabilización.<sup>(12)</sup>

Este fenómeno en México podría explicarse en la equivocada concepción de los sexenios de la década de los setenta de que la inflación constituirá una consecuencia natural de crecimiento y que por lo tanto representaría el precio que había que pagar para lograr aquél. Otro fenómeno que podría explicar la inflación es el interés de los políticos por aplicar una política inflacionaria a corto plazo para obtener beneficios inmediatos en salarios y empleo.

La experiencia de que las consecuencias desestabilizadoras antes mencionada pudieran repetirse fue lo que proporcionó la base de los principales argumentos en favor de

---

<sup>(12)</sup> Manero, A.; La Reforma Bancaria en la Revolución Constitucional; Ed. Facimilap-Porrúa; Mex., 1992; p. 98.

una mayor autonomía del Banco Central. Esta autonomía junto con el otorgamiento de la estabilidad de precios como objetivo principal a perseguir, fue una forma de institucionalizar la defensa de los equilibrios macroeconómicos y por ende, de prevenir y limitar la aplicación de políticas desestabilizadoras o de neutralizar sus efectos en caso de que ellas sean de hecho aplicadas. La importancia de la economía radica precisamente en la facultad que tenga el Banco Central de actuar como contrapeso del Poder Ejecutivo respecto de aquellos actos que pudieran proporcionar situaciones inflacionarias.

Otra de las razones por la que se ha otorgado autonomía a los Bancos Centrales es debido a que a través de un lapso largo de tiempo se ha percibido la existencia de un vínculo del flujo de financiamiento que otorga el Banco Central al Gobierno y la evolución de los precios. En otras palabras, las inflaciones agudas y prolongadas han estado estrechamente vinculadas a déficits fiscales considerables, financiados mediante el créditos del Banco Central.

El emitir en exceso papel fiduciario tiene consecuencias inflacionarias, lo que quiere decir que los precios aumentarán en la medida que la gente trate de usar el dinero emitido en exceso para comprar más bienes de los que están disponibles para vender.

Por lo anterior, resulta clara la conveniencia de separar la función de crear dinero de otras del Estado, en las que continuamente se enfrentan reiteradas demandas para aumentar el gasto. Es por eso que se justifica la creación de un Banco Central Autónomo, ya que evitaría que un gobierno pueda abusar del financiamiento que el banco le pueda dar al no estar este obligado a otorgárselo. Este punto lo veremos con más detalle al tocar el aspecto legal que debe tener la Ley del Banco de México.

### 3.4 OBJETIVOS DEL BANCO DE MÉXICO

Antes de la Reforma Constitucional del 20 de agosto de 1993 el Banco de México estaba dotado de varios objetivos los cuales no tenían una jerarquía determinada entre ellos, situación que se podía prestar para incumplir un objetivo bajo el objetivo de cumplir otro.

El Artículo 28 Constitucional, desde sus orígenes y hasta el 3 de febrero de 1983, establecía en su parte conducente que la emisión de billetes no constituiría un monopolio al ser emitidos por un solo banco que controlara el Gobierno Federal. Posteriormente, mediante decreto del 2 de febrero de 1983 publicado en el Diario Oficial de la Federación al día siguiente, se modificó el primer párrafo de dicho artículo para decir que no constituirán monopolios la emisión de billetes por un solo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal.

El objetivo de plasmar en la Constitución un banco cuyo objetivo fuera el de monopolizar la emisión de billetes, se entiende por las palabras del Subsecretario de Hacienda, Rafael Nieto en 1917, quien propuso la introducción del Banco de Emisión Único en el Artículo 28 de la Constitución. Entre los argumentos más destacados de la iniciativa de Nieto que se dio lectura en las sesiones del Congreso Constituyente del 12 de enero de 1917, era, desde un punto de vista financiero, que la centralización del crédito en un solo banco de emisión tenía la ventaja de que, cuando en los momentos difíciles el saldo de la balanza comercial fuera adverso a un país y se impusiera la exportación de metálico en un sistema de pluralidad de bancos de emisión, la retirada del metálico que fuera a cubrir los créditos exteriores afectaría gravemente la circulación; mientras que en un sistema de un banco de emisión único que concentrara las especies metálicas, se podría acudir al remedio de tales emergencias en forma más eficiente y fácil.

Desde el punto de vista económico-político la centralización del crédito presentaba las ventajas de que al ensancharse las finanzas de un país, la cuantía del manejo de fondos por el tesoro público tendería a afectar seriamente la circulación monetaria, al permanecer las existencias metálicas inactivas, mientras los egresos las requieran. Tal situación resultaba casi inevitable con un sistema descentralizado, mientras que en un sistema de banco único de emisión que estuviera en estrecha convivencia con el tesoro, los valores pertenecientes al Gobierno podrían estar disponibles en todo momento para las necesidades del mercado.<sup>(13)</sup>

Estos argumentos importantes fueron los que determinaron que se creara el Banco de Emisión Único con el objeto de emitir billetes. Antes de 1925, hubieron varios intentos e iniciativas para constituir el Banco de Emisión y en ninguna de las iniciativas que lo intentaron crear vemos la necesidad de otorgarle un objetivo primordial o único al Banco Central.

El proyecto de Ley Orgánica del Banco Único de Emisión presentada, el 8 de diciembre de 1917, por Venustiano Carranza a la XXII Legislatura, señalaba como objetivo del Banco de la República Mexicana el de emitir billetes, todas las operaciones bancarias que no estuvieran prohibidas por la presente Ley (como el de hacer aquellas operaciones que fueran, por su naturaleza, de la competencia de los bancos hipotecarios, refaccionarios y agrícolas), otorgar créditos con carácter de descuentos y recibir depósitos a la vista en cuentas de cheques. Así mismo, el Banco sería el depositario de todos los fondos de que el Gobierno Federal no hiciera uso inmediato, se encargaría de la situación y concentración de fondos de todas las oficinas de Hacienda, así como del servicio de la Deuda Pública en el interior y en el extranjero, y en general para cualesquiera de las operaciones bancarias que el servicio público requiera. Dicho proyecto de Ley no señalaba ninguna prioridad entre las

---

<sup>(13)</sup> Bianchi, A.: Testimonios sobre la Actuación del Banco Central de Chile; 1ª ed.; Ed. CEMLA; México, 1991; p. 18.

referidas facultades, por lo que se prestaba a que hubiera conflictos entre las funciones propias de un banco central y de un banco comercial.

La Ley que creó el Banco de México, S.A., en 1925, establecía como objetivos de la sociedad el de emitir billetes, regular la circulación monetaria en la República, los cambios sobre el exterior y la tasa de interés, redescantar documentos de carácter genuinamente mercantil, encargarse del servicio de tesorería del Gobierno Federal y en general, con las limitaciones que marcara dicha Ley, efectuar las operaciones bancarias propias de los bancos de depósito y descuento. Nuevamente vemos ausente en dicha Ley un precepto que señalara una función primordial que prevaleciera sobre las demás.

La Ley Orgánica del Banco de México de 1926, al igual que las anteriores, no señaló un objetivo único o prioritario, y su artículo quinto se limitó a enumerar los objetivos del Banco de México, los cuales eliminaron las funciones del Banco de México como Banco Comercial.

Por lo que respecta a la Ley Orgánica del Banco de México del 26 de abril de 1941, al igual que las anteriores, sólo se limitó a enumerar las facultades del Banco de México que ya estaban muy enmarcadas dentro de una función de Banca Central, sin mencionar alguna prelación entre ellas.

La Ley Orgánica del Banco de México del 21 de diciembre de 1984, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de ese mismo año, señalaba en su artículo primero como finalidad del Banco Central emitir moneda, poner en circulación los signos monetarios y procurar condiciones crediticias y cambiarias favorables a la estabilidad del poder adquisitivo del dinero, al desarrollo del sistema financiero y en general al sano crecimiento de la economía nacional.

Como se desprende del Artículo 28 Constitucional antes de la reforma del 20 de agosto de 1993, el Banco de México tenía, además de la facultad de emitir billetes, tres

finalidades adicionales: a) propiciar condiciones crediticias y cambiarias favorables a la estabilidad del poder adquisitivo del dinero, b) procurar condiciones crediticias y cambiarias favorables al desarrollo del sistema financiero, y c) procurar condiciones crediticias y cambiarias favorables al sano crecimiento de la economía nacional.

Al no haber una prelación entre esas finalidades, se prestaba a que se pudiera caer en las desventajas antes mencionadas de dotar a un banco central de varios objetivos, esto es, el incumplimiento de un fin se podría justificar en términos de los esfuerzos para satisfacer alguno de los otros.

La exposición de motivos de la reforma al Artículo 28 Constitucional del 20 de agosto de 1993, establecía que la existencia de un banco central con el mandato de procurar, sobre cualquier otra finalidad, la estabilidad de los precios, permitiría contar con una institución dentro del Estado comprometida a largo plazo con ese objetivo. También se mencionó que al fijar como objetivo prioritario la estabilidad de precios, la política monetaria se haría más predecible, facilitando las decisiones de los participantes en la economía, pues un ambiente de incertidumbre no es favorable para desarrollar la economía. Cabe mencionar que el hecho de que el objetivo prioritario del banco central sea procurar la estabilidad de precios, esto no significa que sea un fin en sí mismo, sino un medio para que existan las condiciones necesarias y adecuadas en la economía para que pueda darse un crecimiento económico sano.

La Reforma Constitucional del 20 de agosto de 1993 elevó a rango constitucional el objetivo prioritario del Banco de México y delimitó perfectamente cuáles serían sus objetivos. Esto es, la reforma constitucional establece un banco único de emisión con un fin prioritario: el de procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional. Dicha reforma en su parte conducente dice: 'El Estado tendrá un Banco Central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado... El Banco Central, en los

términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a la autoridad competente, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia.'

El Artículo 28 al mencionar 'en los términos que establezcan las Leyes', está remitiendo la manera de ejercer dichas facultades a la Ley del Banco de México publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1993, que entró en vigor el 1º de abril de 1994, y establece la manera en que el banco regulará los cambios, la intermediación y los servicios financieros, así como la intervención que corresponda a las autoridades competentes, pero todas estas funciones deben estar determinadas por el objetivo prioritario antes mencionado.

### **3.5 ATRIBUCIONES DEL BANCO CENTRAL**

Los fines de la Banca Central están directamente relacionados con sus atribuciones, ya que éstas son el contenido de las actividades que desempeña, lo que la banca puede o no puede hacer. Por consiguiente, la Autonomía radicará en la libertad de actuación dentro de las atribuciones que le fueron encomendadas, sin ninguna injerencia externa por parte del Ejecutivo Federal, o por parte del Congreso de la Unión.

La razón de ser de la Autonomía de la Banca Central es la de procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional. Esto implica una transferencia de poder desde el Poder Ejecutivo al instituto emisor. En México, la Autonomía de la Banca Central consistió en transformar al Banco de México de un organismo descentralizado del Gobierno Federal a una persona de derecho público con carácter autónomo, como lo establece el Artículo 1º de la Ley del Banco de México. La magnitud de esa transferencia de poder depende del número y naturaleza d las atribuciones que el gobierno le haya delegado. Estas atribuciones, contenidas en el Artículo 28 Constitucional, representan un indicador importante para poder determinar el alcance y la extensión de la Autonomía que goza la

Banca Central. Las atribuciones que realizan los bancos centrales son atribuciones de regulación y vigilancia del sistema bancario, llevar a cabo la política monetaria y participar en la determinación junto con el gobierno de la política cambiaria.

### **3.6 REQUISITOS LEGALES DE LA AUTONOMÍA DEL BANCO DE MÉXICO COMO BANCA CENTRAL**

Para poder tener una verdadera autonomía administrativa, es necesaria la existencia de una autonomía orgánica y de una autonomía técnica. La autonomía orgánica la definimos como la existencia en el órgano administrativo de poderes de decisión, distintos del poder central de la administración central, en aquellos asuntos en los cuales le fueron encomendados de manera legal. La autonomía técnica la definimos como aquel organismo que no se encuentra regido por las reglas de gestión administrativa y financiera que en un principio se les aplica a los servicios centralizados.

Para poder instrumentar estos dos elementos, se necesita cumplir con ciertos requisitos legales que aseguren la autonomía del Banco de México como Banca Central. Los requisitos para que se dé la autonomía orgánica del banco, se refiere a los requisitos legales de los miembros de los órganos de gobierno del Banco Central, la participación de las autoridades del gobierno en los órganos del Banco Central y la prohibición o limitación del otorgamiento de financiamiento al gobierno por parte del Banco Central. Los requisitos que aseguran la autonomía técnica se refiere al régimen financiero al que está sujeto el Banco Central que le otorga la facultad para determinar su presupuesto y salarios.

### **3.7 REQUISITOS LEGALES PARA LOS INTEGRANTES DE LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO DEL BANCO DE MÉXICO COMO BANCO CENTRAL**

Éstos deben ser de tal forma que garanticen la autonomía de sus miembros respecto de las presiones del gobierno y de los particulares para evitar que los órganos de gobierno

sean utilizados por aquéllos como un medio para ejercer influencia en las decisiones del Banco Central.

Andrés Bianchi ha clasificado en seis rubros los requisitos mínimos legales que los miembros de los órganos de gobierno del Banco Central deben reunir para garantizar su autonomía efectiva, los cuales se enumeran a continuación:

- a) Los miembros de los órganos de gobierno deben ser nombrados por un procedimiento complejo que no deje su designación a voluntad privativa del gobierno. Si se le deja a una sola autoridad el poder de nombramiento, se puede caer en una relación de jerarquía entre la autoridad que nombra y el nombrado, y la influencia que el primero puede ejercer sobre el segundo es muy alta, limitando la autonomía del banco central. En la medida en que el gobierno tenga una función primordial en el nombramiento de los miembros de los órganos de gobierno, la política que adopten éstos estará muy influenciada por el gobierno.<sup>(14)</sup> La ventaja que presenta un procedimiento de nombramiento complejo, es el que permite valorar y ponderar la procedencia del nombramiento en vista del conocimiento y experiencia de las personas y no por mera conveniencia política o cuestiones de amistad.
- b) Los miembros de los órganos de gobierno deben ser inamovibles. La inamovilidad en los consejeros del banco es un requisito fundamental para obtener una autonomía real. Las ligas de origen se rompen con la inamovilidad, porque el presidente o la autoridad que nombra no puede revocarlo ni renovarlo, a menos que sea por causas graves previamente determinadas y mediante un procedimiento previsto en la Ley. La inamovilidad de los funcionarios se considera, desde el punto de vista de sus intereses, como una garantía indeclinable y desde el punto de vista del servicio, como una garantía de los que lo reciben, esto es, de toda la población. La inamovilidad de los miembros del órgano de gobierno del Banco Central hace que éstos no tengan relación posterior con el que tuvo la facultad de escogerlos entre muchos y éste no vuelve a tener influencia alguna en las

---

<sup>(14)</sup> Bianchi, A.; Testimonios sobre la Actuación del Banco Central de Chile; 1ª ed.; Ed. CEMLA; México, 1991; p. 380.

funciones de aquellos y en la duración de su período. La inamovilidad hace que los miembros de los órganos del gobierno tengan la certeza de que no serán removidos arbitrariamente de sus puestos, lo que los hace resistir a las presiones y amenazas que pudieran provenir de las autoridades que los nombraron o de cualquier otra autoridad.

- c) El análisis comparativo internacional sugiere que los miembros de los órganos de gobierno se renueven en forma parcial y escalonada. Esto evita que un nuevo gobierno pueda reemplazar en un plazo breve a la totalidad o a una mayoría de los miembros y contar así con un órgano propenso a aceptar su punto de vista. Por otra parte, la renovación parcial de los miembros ofrece la ventaja de hacer compatibles la continuidad con el cambio de las políticas del banco central y facilitar la transferencia de los conocimientos a los nuevos miembros del consejo.
- d) Los períodos de los miembros de los órganos de gobierno, así como del presidente del banco central, deben ser largos, inclusive mayores que los de las autoridades del gobierno central y no deben coincidir en tiempo con estas. Lo anterior tiene dos ventajas importantes: la primera es que, al no coincidir los períodos de su cargo con los del Presidente de la República, evita que los consejeros del Banco Central se conviertan en simples agentes del Ejecutivo y por lo tanto pierda su autonomía. La segunda ventaja es que, al tener períodos largos, los consejeros, al tomar decisiones, podrán tomar en cuenta no solo los efectos que sus políticas tengan en el corto plazo, sino también en el mediano y largo plazo. Esto es muy importante para que el banco pueda cumplir con su obligación de velar por la estabilidad del valor de la moneda.<sup>(15)</sup>

#### *PERÍODO DE DURACIÓN EN LA PRESIDENCIA DEL BANCO CENTRAL*

El estatuto legal del Banco Central es solo uno de los diferentes elementos que determina su independencia. También se puede calcular esta a través del análisis de factores tales como la tradición o la personalidad del Banco Central. Aun cuando la Ley sea

---

<sup>(15)</sup> Guzmán Ortiz, A.; Luna Coto, M.L.; Autonomía Efectiva del Banco de Mex.- Financiamiento al Gobierno; Tesis de Lic. Eco.; Univ. Anáhuac; p. 60.

explícita puede no operar si hay una tradición o un sobrentendimiento en el gobierno de que las cosas deben hacerse de manera diferente.

Se puede argumentar que la baja rotación en la presidencia de un banco central no necesariamente implica un alto nivel de independencia. Dado que un gobernador involucrado con los intereses del gobierno durará más tiempo en el desempeño de su cargo que otro represente un conflicto constante, apelando a la justicia y a su honradez.

Por otro lado, puede ser cierto que un mínimo de permanencia en la oficina principal del banco garantice un mayor grado de independencia. Sobre todo si estos periodos son lo suficientemente prolongados para implementar políticas de largo plazo (cuatro o cinco años).

Un aspecto interesante de esta medición es ver si la permanencia real observada en la presidencia del banco, se ve afectada por lo establecido en la ley.

A continuación analizamos otro indicador que mide la independencia real de la banca central; se basa en el promedio de permanencia observado en la presidencia del Banco de México. La validez de esta variable se sustenta en la idea de que una mayor rotación en la oficina principal se relaciona con un nivel menor de independencia.

Para esta medición utilizaremos dos variables. La primera es la que mide el tiempo de permanencia observado en la presidencia del Banco de México. Se estudiará el período comprendido desde el 1° de septiembre de 1925 hasta el 31 de diciembre de 1997. (16)

La segunda variable mide la relación entre la designación del banquero central y los cambios en el Poder Ejecutivo Federal.

<b>TABLA I</b>				
<b>Directores de Banco</b>	<b>Períodos De</b>	<b>A</b>	<b>Secretario de la SHCP</b>	<b>Presidentes de la República</b>
Alberto Mascareñas	01-09-25	25-5-32	Alberto J. Pani Luis Montes de Oca Rafael Mancera	Plutarco Elías Calles Emilio Portes Gil Pascual Ortiz Rubio
Agustín Rodríguez	31-05-32	17-04-35	Alberto J. Pani Plutarco E. Calles Marte R. Gómez Narciso Bassois	Pascual Ortiz Rubio Abelardo Rodríguez Lázaro Cárdenas
Gonzalo Robles	17-04-35	31-12-35	Narciso Bassois Eduardo Suárez	Lázaro Cárdenas
Luis Montes de Oca	31-12-35	07-09-40	Eduardo Suárez	Lázaro Cárdenas
Eduardo Villaseñor	07-09-40	03-12-46	Eduardo Suárez	Manuel Ávila Camacho
Carlos Novea	03-12-46	17-11-52	Ramón Beteta	Miguel Alemán Valdés
Rodrigo Gómez	03-12-52	14-08-70	Antonio Carrillo F. Antonio Ortiz Mena	Adolfo Ruiz Cortines Adolfo López Mateos Gustavo Díaz Ordaz
Ernesto Fernández	18-09-70	01-12-76	Hugo B. Margain Ramón Beteta	Luis Echeverría José López Portillo
Gustavo Romero K.	01-12-76	17-03-82	Julio Moctezuma Cid David Ibarra Muñoz Jesús Silva Herzog	José López Portillo
Miguel Mancera	17-03-82	01-09-82	Jesús Silva Herzog	José López Portillo
Carlos Tello Macías	01-09-82	01-12-82	Jesús Silva Herzog	José López Portillo
Miguel Mancera	01-12-82	-	Gustavo Petriccioli Pedro Aspe	Miguel de la Madrid Carlos Salina de Gortari

## **CAPITULO IV**

### **ANÁLISIS DE LA AUTONOMÍA EN LA LEY DEL BANCO DE MÉXICO DEL 23 DE DICIEMBRE DE 1993**

#### **4.1 REQUISITOS LEGALES DE LA JUNTA DE GOBIERNO DEL BANCO DE MÉXICO**

##### **4.1.1 NOMBRAMIENTO DE LOS CONSEJEROS**

###### *ANTECEDENTES HISTÓRICOS EN MÉXICO*

La Ley que crea al Banco de México del 25 de agosto de 1925, no establecía un procedimiento determinado para nombrar a los miembros del consejo de administración. Se limitaba a señalar que el consejo de administración se integraría de 9 consejeros, a 5 los nombraría la serie "A", la cual pertenecía al gobierno y representaba el 51% del capital social del Banco de México, y los cuatro restantes los nombraría la serie "B", la cual podía ser suscrita por el Gobierno Federal o por el público. No podían ser consejeros los empleados y funcionarios públicos, así como las personas designadas para ocupar un puesto de elección popular. La Ley de 1925 no hacía mención de un Director General.

La Ley Orgánica del Banco de México del 28 de agosto de 1935 (Ley de 1936), se limitó a señalar que los accionistas de la serie "A" nombrarían a 5 consejeros propietarios y tres suplentes y los de la serie "B" a cuatro consejeros propietarios y dos suplentes. Se estableció que la elección de los consejeros propietarios de la serie "B" sería hecha de manera que un accionista o grupo de accionistas podrían designar un consejero por cada 25% de los votos computables en la asamblea. Una misma persona o una Institución no podía designar a más de dos consejeros, cualquiera que fuera el número de acciones que representara en la asamblea.<sup>(1)</sup> El Director General del Banco de México era nombrado por el consejero de administración, en escrutinio secreto y por el voto de siete consejeros cuando menos.<sup>(2)</sup>

---

<sup>(1)</sup> Art. 14 de la Ley Orgánica del Banco de México de 1936.

<sup>(2)</sup> Art. 17 de la Ley Orgánica del Banco de México de 1936.

La Ley Orgánica del Banco de México del 3 de mayo de 1941, al igual que las anteriores, establecía la facultad del Gobierno de nombrar a la mayoría de los consejeros del consejo de administración, ya que en todo momento detentaba la mayoría de las acciones representativas del capital social de la institución.

La Ley Orgánica del Banco de México del 21 de diciembre de 1984 designaba por puesto a los miembros de la Junta de Gobierno. El artículo 23 señalaba, que eran miembros de la Junta de Gobierno, entre otros: El Secretario de Hacienda, el Secretario de Comercio y Fomento Industrial; así como los presidentes de la Comisión Nacional Bancaria y de la Comisión Nacional de Valores. Esto es el funcionario que en turno desempeñara dicho cargo, automáticamente formaba parte de la Junta de Gobierno del Banco de México.<sup>(3)</sup> Respecto al Director General, la Ley se limitaba a señalar que éste sería designado por el Presidente de la República, sin prever algún mecanismo complicado para su designación en que intervinieran otras autoridades. Se le daba total discreción al Ejecutivo Federal para nombrar al Director General del Banco de México.

### *DERECHO COMPARADO*

En Alemania los consejeros de Bundesbank son propuestos por el Gobierno Federal, previa consulta con el Consejo y nombrados por el Presidente de la República Federal.

En Estados Unidos, los miembros de la Junta de Gobernadores de la Reserva Federal son nombrados por el Presidente de los Estados Unidos de Norteamérica, con la consulta y consentimiento del Senado. No deberá seleccionarse más de un miembro de un mismo distrito de la Reserva Federal. Al designar a los miembros, el Presidente deberá considerar una justa representación de los intereses financieros, agrícolas, industriales y comerciales, así como las divisiones geográficas del país. De dichos miembros, uno deberá ser designado por el Presidente de los Estados Unidos de Norteamérica, con la consulta y consentimiento del Senado para fungir como Director de la Junta.<sup>(4)</sup>

<sup>(3)</sup> Art. 23 de la Ley Orgánica del Banco de México de 1964.

<sup>(4)</sup> Kelly Jr., E.; *La Banca Central en Estados Unidos*; 1a. ed.; Ed. CEMLA; Mex., 1994; p. 248.

En Chile, el Consejo del Banco Central es el órgano supremo de dirección y administración. Al igual que en Estados Unidos, los cinco miembros o consejeros son designados por el Presidente de la República mediante decreto, con aprobación del Senado.<sup>(5)</sup>

En España, el Banco Central se integra por el Gobernador, el Subgobernador, el Consejo de Gobierno y la Comisión Ejecutiva. El Gobernador, es quien dirige al banco y es nombrado por el rey a propuesta del Presidente de Gobierno. El nombramiento de los consejeros del Consejo de Gobierno, es hecha por el Gobierno a propuesta del Ministro de Economía y Hacienda. El nombramiento de los miembros de la Comisión Ejecutiva (encargada de ejecutar las orientaciones y directrices del consejo de gobierno) es hecha por el Consejo General a propuesta del Gobernador.<sup>(6)</sup>

#### *LEY DEL BANCO DE MÉXICO*

El nombramiento de los consejeros del Banco Central está provista en el artículo 28 constitucional. A este respecto, la reforma al artículo 28 del 20 de agosto de 1993 que dotó de autonomía al Banco Central, establece que la conducción del Banco Central estará a cargo de personas nombradas por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores, o en su caso, por la Comisión Permanente.

El artículo 38 de la Ley del Banco de México, establece que el ejercicio de las funciones y la administración del banco estarán encomendados a una Junta de Gobierno y a un Gobernador, designados conforme al procedimiento previsto en la Constitución. De entre ellos, el Presidente nombrará al Gobernador del banco quien presidirá la Junta de Gobierno.

---

<sup>(5)</sup> Bianchi, A.; Testimonio sobre la Actuación del Banco Central de Chile; 1a. ed.; Ed. CEMLA; Mex., 1994; p. 170.

<sup>(6)</sup> Rojo, L.A.; El papel del Banco Central en la Economía; CEMLA; p. 189.

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Como se puede observar, a diferencia de las leyes anteriores, el nombramiento de los miembros de la Junta de Gobierno no depende de la exclusiva voluntad del Presidente de la República, ya que el Senado debe de ratificar los nombramientos. En otras palabras, el Presidente tendrá que convencer a un órgano colegiado para que sus proponentes sean ratificados. Lo anterior hace que los miembros de los órganos de gobierno sean más autónomos, ya que la intervención de un organismo colegiado en el nombramiento, hace que la relación entre el que nombra y el nombrado se rompa.

#### **4.1.2 LA INAMOVILIDAD DE LOS CONSEJEROS**

##### *ANTECEDENTES HISTÓRICOS EN MÉXICO*

Las leyes de 1925, 1936 y 1984 no establecían la inamovilidad de los consejeros y del Director General del Banco de México, lo cual les retaba autonomía frente al Gobierno Federal. Esto quiere decir que no se señalaban las causas por las cuales los miembros del Banco podían ser destituidos de sus puestos, al igual que un procedimiento determinado para su remoción. Lo anterior hace suponer que los consejeros podían ser removidos libremente por quien los hubieren designado sin limitación alguna, lo que implicaba que podían estar expuestos a muchas presiones externas.

##### *DERECHO COMPARADO*

En la mayoría de los países que cuentan con bancos centrales autónomos, se dota a los miembros de sus órganos de gobierno de inamovilidad. Esto con el objeto de dotarlos de autonomía y por lo tanto de estabilidad al aislarlos de presiones políticas, que les permita tomar decisiones independientes para el adecuado cumplimiento de los objetivos de la institución.

En Estados Unidos, se establece que los miembros de la Junta de Gobernadores de la Reserva Federal podrán ser destituidos "por causa" o por el Presidente de los Estados Unidos de Norteamérica.<sup>(7)</sup>

El procedimiento de remoción que establece la Legislación de Chile merece una mención especial. Los consejeros del banco central podrán ser destituidos por causas predeterminadas en la Ley. El Presidente de la República, el del Banco o por lo menos dos consejeros, podrán acusar a los Miembros del Consejo ante la Corte de Apelaciones de Santiago, la cual resolverá en una sola instancia sobre la procedencia de la remoción. Si ésta resulta procedente, a partir de la resolución respectiva surtirá efecto, turnándose los antecedentes a los tribunales competentes para que se haga efectiva la responsabilidad civil o penal que corresponda. Asimismo, el Presidente de la República, con la aprobación del Senado, podrá realizar la destitución del cargo de Presidente del Consejo y del Banco, a petición fundada de por lo menos tres de sus miembros.

Cuando se vote favorablemente acuerdos del banco central que impliquen un grave y manifiesto incumplimiento de su objeto y dicho acuerdo sea causa principal y directa de un daño significativo a la economía del país, el Presidente de la República podrá, con el consentimiento previo del Senado, remover alguno o la totalidad de los miembros del consejo.

En España y Alemania, al igual que en los países antes mencionados se limita la remoción anticipada de los miembros de las directivas de sus respectivos bancos centrales, a motivos graves expresamente predeterminados.<sup>(8)</sup>

### **LEY DEL BANCO DE MÉXICO**

La inamovilidad de los miembros de la Junta de Gobierno del Banco de México fue establecida por la reforma al artículo 28 constitucional del 20 de agosto de 1993 al señalar

---

<sup>(7)</sup> Kelly Jr., E.; *La Banca Central en Estados Unidos*; 1a. ed.; Ed. CEMLA; Mex., 1994; p. 248.

<sup>(8)</sup> Rojo, L.A.; *El papel del Banco Central en la Economía*; CEMLA; p. 189.

que las personas encargadas de la conducción del Banco Central solo podrán ser removidas por causas graves las cuales están enunciadas en la Ley del Banco de México.

La mencionada Ley en su artículo 43 enumera, de manera limitativa, las causas de remoción de un miembro de la Junta de Gobierno por actuar deliberadamente en exceso o defecto de sus atribuciones, desempeñar algún empleo, cargo o comisión distinto de los previstos en el artículo 28 constitucional, utilizar en beneficio propio o de terceros la información confidencial de que dispongan en razón de su cargo, así como divulgar la mencionada información de la Junta de Gobierno, no cumplir con los acuerdos de la Comisión de Cambios, éste último es exclusivo para el Gobernador.

La Junta de Gobierno del Banco Central es el órgano competente para dictaminar sobre la existencia de las causas de remoción de los Subgobernadores y del Gobernador, debiendo hacerlo a solicitud del Presidente de la República o de cuando menos dos de sus miembros. El dictamen se formulará por resolución de la mayoría de los miembros, después de haberle concedido derecho de audiencia y sin que éste haya participado en la votación.

La resolución del Consejo, junto con la documentación que lo sustente y la argumentación por escrito presentada por el afectado, se enviarán al Ejecutivo Federal para que éste a su vez remita la documentación anterior, con su razonamiento de procedencia o improcedencia, a la Cámara de Senadores, o en su caso, a la Comisión Permanente, para su resolución definitiva.<sup>(9)</sup>

---

<sup>(9)</sup> Art. 44 de la Ley del Banco de México.

### **4.1.3 NOMBRAMIENTO DE LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO DEL BANCO CENTRAL. LEY DE BANCO DE MÉXICO**

#### *ANTECEDENTES HISTÓRICOS EN MÉXICO*

En México las leyes de 1925, 1936 y 1941, no establecieron un nombramiento parcial y escalonado de los miembros del Consejo de Administración del Banco, por lo que es de suponerse que sus respectivos consejeros podían ser renovados totalmente al término del periodo de sus consejeros. La Ley de 1984 al establecer que la designación de los miembros de la Junta de Gobierno era por puesto, es de suponerse que cada seis años al haber cambio de gabinete en el Gobierno, automáticamente se renovaba la Junta de Gobierno con los nuevos funcionarios del sexenio.

Es un hecho que hasta 1993 no se preció un esquema de sustitución escalonada de los miembros de los órganos de gobierno del Banco que permitiera aprovechar las experiencias de los funcionarios que permanecieran en la institución transmitiéndola a quienes se incorporan a ella. Lo anterior se prestaba a que se cayera en la situación de que el Ejecutivo pudiera nombrar en un lapso breve, a la mayoría o la totalidad de los miembros de los órganos de gobierno del Banco Central, lo que implicaba que pudiera controlar la actuación de la institución.

#### *DERECHO COMPARADO*

La mayoría de los países que cuentan con un Banco Central autónomo cuentan con un esquema de sustitución escalonada, otorgando de esa manera una mayor autonomía a sus bancos centrales.

En Chile, el Consejo del Banco Central se compone de cinco miembros, los cuales duran en su cargo diez años, mientras que el Presidente de la República dura ocho años. Los

Consejeros se renuevan parcialmente a razón de dos años, de tal manera que el Presidente de la República no pueda nombrar a la mayoría durante su cargo.<sup>(10)</sup>

Por otro lado, en España los miembros del Consejo de Gobierno del Banco Central se renuevan por mitad cada cuatro años, de tal manera, que en caso de que el Presidente del Gobierno español no sea reelecto, éste no podrá nombrar a la totalidad de los miembros de los órganos de gobierno del Banco Central durante su mandato.<sup>(11)</sup>

### *LEY DEL BANCO DE MÉXICO*

El nombramiento escalonado de los miembros del órgano de gobierno del Banco Central se estableció hasta la reforma del artículo 28 constitucional del 20 de agosto de 1993, que señala que las personas que tengan a su cargo la conducción del Banco Central desempeñarán su cargo por periodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones.

El escalonamiento que menciona la Constitución está regulado, a su vez por el artículo 40 de la Ley del Banco de México que señala que el cargo de Gobernador durará seis años y el de Subgobernador será de ocho años. El período del primero comenzará el primero de enero del cuarto año calendario correspondiente al período del Presidente de la República, y el de los segundos serán escalonados, sucediéndose cada dos años e iniciándose el primero de enero del primer, tercer y quinto año del período del Presidente de la República.

De esa manera, se evita, por primera vez en la historia del Banco Central, que en su período presidencial se pueda reemplazar en un breve tiempo a la totalidad de los miembros de la Junta de Gobierno y contar así con una Junta propensa a aceptar los puntos de vista del Ejecutivo Federal.

---

<sup>(10)</sup> Bianchi, A.; Testimonio sobre la Actuación del Banco Central de Chile; 1a. ed.; Ed. CEMLA; Mex., 1994; p. 170.

<sup>(11)</sup> Rojo, L.A.; El papel del Banco Central en la Economía; CEMLA; p. 189.

#### 4.1.4 PERÍODO DE DURACIÓN DE LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO

##### *ANTECEDENTES HISTÓRICOS EN MÉXICO*

La Ley de 1925 no regulaba la duración del cargo de los consejeros del Consejo de Administración. Por su parte la Ley de 1936 y la de 1941 establecían que los consejeros durarían en su cargo dos años y podían ser reelectos. Estas leyes no mencionaban cuantas veces se podía ser reelecto ya que esto se puede interpretar que podía ser indefinida. Respecto al cargo de Director General, no mencionaba nada, por lo que se puede interpretar que el Director General duraría en su puesto hasta en fuera removido por el Consejo de Administración. La Ley de 1984 no señalaba ningún periodo para los miembros de la Junta de Gobierno o del Director General. Esto hacía que el Director General durara en su cargo por el tiempo que el presidente deseara, mientras que por lo que respecta a la Junta de Gobierno, los miembros desempeñarían su cargo mientras fueran titulares de los puestos que la ley señalaba y por lo que respecta a las tres personas de reconocida competencia en materia financiera designadas el Ejecutivo Federal a través del Secretario de Hacienda, éstos desempeñarían su cargo hasta en tanto no fueran removidos libremente por el Ejecutivo Federal.<sup>(12)</sup>

##### *DERECHO COMPARADO*

La duración de los cargos directivos de los órganos de gobierno de los Bancos Centrales de diversos países es muy variable, debido a que dicha duración está directamente relacionada con la que tienen los cargos de quienes designan a tales directivos, variando esta última de un país a otro.

En Estados Unidos, los miembros de la Junta de Gobierno del Sistema de la Reserva Federal durarán en su cargo catorce años, mientras el periodo del Presidente de los EE.UU., dura cuatro años con opción de reelección por una vez. Por su parte, el Director y el

---

<sup>(12)</sup> Art. 23 de la Ley de 1984.

Subdirector de la Reserva Federal durarán cuatro años en sus funciones. Al expirar el término de los respectivos cargos, los miembros de la Junta deberán continuar en ésta hasta que sus sucesores sean designados y calificados. Ningún miembro de la Junta podrá ser reelecto después de que haya desempeñado su cargo por el tiempo completo de catorce años.

En Chile el período de duración de los Consejeros del Consejo del Banco Central será de diez años con posibilidad de reelección, mientras que el período del Presidente de la República es de ocho años. Por otro lado, la duración del Presidente del Consejo del Banco Central es de cinco años o el tiempo menor que le reste como consejero, pudiendo ser reelecto en ese puesto.

En España, los miembros del Consejo de Gobierno del Banco Central duran en su cargo ocho años sin posibilidad de reelección, mientras que el del Gobernador y el del Subgobernador será de seis años sin posibilidad de reelección.

En Alemania, el período de los miembros del Directorio del Banco Central será de ocho años y en casos excepcionales de dos años, mientras que el período del Canciller alemán es de cuatro años.<sup>(13)</sup>

#### **4.1.5 INCOMPATIBILIDADES DE LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO**

##### *ANTECEDENTES HISTÓRICOS EN MÉXICO*

Hasta antes de la Ley de 1984, las diversas legislaciones que regularon al Banco de México establecieron un estricto régimen de incompatibilidad que aseguraba la autonomía de la institución.

---

<sup>(13)</sup> Testimonios sobre la Actuación de la Banca Central; CEMLA; Mex., 1994.

La exposición de motivos de la Ley de 1925, establecía que en ningún caso podrían ser Consejeros ni Comisarios: a) las personas designadas para ocupar un puesto de elección popular durante todo el tiempo que deba durar su cargo; b) los funcionarios y empleados públicos; c) dos o más personas que tuvieran entre si parentesco de afinidad o de consanguinidad hasta el tercer grado; d) dos o más personas que administren, formen parte del Consejo de Administración o sean empleados o funcionarios de una misma sociedad mercantil; e) dos o más socios de una misma sociedad en nombre colectivo o en comandita por acciones, y f) las personas que tuvieran litigio pendiente con el Banco.<sup>(14)</sup>

De las prohibiciones anteriores se desprende que si no podían ser consejeros las personas que desempeñaran los cargos antes mencionados, tampoco los podrían desempeñar los consejeros, con lo cual se aislaba al personal del Banco Central del Gobierno Federal y por lo tanto se les otorgaba autonomía ya que se elegían a personas ajenas a los intereses políticos, reduciéndose la influencia que sobre ellos pudiera ejercer el Gobierno o los grupos privados.

La Ley de 1936, con espíritu autónomo al igual que la de 1925, llevó más lejos las incompatibilidades de los consejeros del banco, y se adicionaron los siguientes supuestos: a) las personas que hubieren sido condenadas por delitos comunes o que hubieren sido inhabilitadas para ejercer el comercio, los insolventes y los deudores morosos de cualquiera de las instituciones y uniones asociadas, además de las antes mencionadas.

La Ley de 1941 siguió la línea que la Ley de 1936, limitando los supuestos a las personas designadas a un puesto de elección popular, las que desempeñaran un puesto o cargo en la Federación de los Estados o municipios y las demás que determinaran sus Estatutos.

---

<sup>(14)</sup> Art. 1º Fracc. D C de la Ley de 1925.

Finalmente, la Ley de 1984, no estableció ninguna incompatibilidad de funciones respecto a los miembros de la Junta de Gobierno y del Director General del Banco, lo que hacía que hubiera mayor influencia por parte del Gobierno sobre aquellos. Esto se debía a que las incompatibilidades estaban permitidas por la misma ley al establecer que los Secretarios de Estado desempeñaran el cargo de miembros de la Junta de Gobierno y Subsecretarios.

### **DERECHO COMPARADO**

En Estados Unidos, los miembros de la Junta de Gobierno del Sistema de la Reserva Federal, mientras estén en su cargo, no podrán ocupar la dirección de ningún banco, institución bancaria, institución fiduciaria o banco del Sistema de la Reserva Federal o participar en el capital social de ningún banco, institución bancaria o fiduciaria. Durante los dos años posteriores a la terminación del cargo, los miembros de la junta no podrán laborar en ningún banco que forme parte de la Reserva Federal, excepto cuando se hayan desempeñado en su puesto por todo el tiempo para el cual fueron designados.

En Chile, el cargo de miembro del Consejo del Banco Central es incompatible con cualquier puesto en el sector privado, independiente, de que este sea o no remunerado. Dichas incompatibilidades no incluyen labores docentes o académicas, ni las que por ley deben de desempeñar en otros organismos, siempre que éstas últimas no estén remuneradas.<sup>(15)</sup>

### **LEY DEL BANCO DE MÉXICO**

La reforma al artículo 28 constitucional del 20 de agosto de 1993 elevó por vez primera las incompatibilidades de los miembros de la Junta de Gobierno a rango constitucional. De esa manera el decreto señala que las personas que tengan a su cargo la

---

<sup>(15)</sup> Testimonios sobre la Actuación de la Banca Central; CEMLA; Mex., 1994; p. 169-215.

conducción del banco; no podrán tener algún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en la representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia.

La Ley del Banco de México agrega otros supuestos de incompatibilidad. El artículo 42 de la mencionada Ley establece que el Gobernador y los Subgobernadores deberán abstenerse de participar con la representación del Banco en actos políticos partidistas. Este precepto tiene gran importancia para evitar que el Banco Central se manifieste en favor de un partido político, pudiendo de esa manera influir en los resultados de las elecciones o verse influenciados por un partido determinado. Además, es una medida sana para la democracia del país al separar lo que es el Gobierno de los partidos políticos.

De la misma manera que para el Gobernador y Subgobernadores, el artículo 60 señala que los subgerentes o empleados de nivel superior y los trabajadores de rango equivalente al de los anteriores, no podrán tener empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal, con excepción de aquéllos en que actúen en representación del Banco o en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia.

El artículo 61 señala que la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos (LFRSP) será aplicable, en términos de la Ley a los miembros de la Junta de Gobierno y al personal del Banco. Por su parte, el artículo 46 del referido ordenamiento legal establece que los servidores públicos, definidos en dicho ordenamiento jurídico, incurrirán en responsabilidad administrativa. Así mismo, el artículo 53 de la misma Ley establece como sanciones por falta administrativa, entre otras, las siguientes: apercibimiento público o privado, suspensión, destitución del puesto o inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

El artículo 88 de la LFRSP señala que durante el desempeño de su empleo, cargo o comisión y un año después, los servidores públicos no podrán solicitar, aceptar o recibir por sí o por interpósita persona, dinero o cualquier otra donación, servicio, empleo cargo o

comisión por sí o para su cónyuge o pariente consanguíneos, hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, y que procedan de cualquier persona cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, que determinen conflictos de intereses. El mencionado artículo señala además, que se castigará como cohecho las conductas de los servidores públicos que violen lo dispuesto en dicho artículo.

#### **4.1.6 REQUISITOS TÉCNICOS DE LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO**

##### *ANTECEDENTES HISTÓRICOS EN MÉXICO*

La exposición de motivos de la Ley de 1925 establecía que sólo podían ser miembros del Consejo de Administración y de los Consejos Consultivos del Banco, aquellas personas que tuvieron notorios conocimientos y experiencia en asuntos bancarios y comerciales. Esto con el objeto de dar una garantía no sólo a los accionistas de la serie "B", sino al público en general que el Banco Central sería conducido por personas capacitadas para ello.

La Ley de 1936, reiterando la autonomía que se le quería otorgar al Banco de México, estableció que sólo podían ser miembros del Consejo de Administración personas relacionadas con el movimiento bancario, industrial, agrícola o comercial de la República.<sup>(16)</sup>

Así mismo, para ser Director o Subdirector del banco se requería ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos, tener notorios conocimientos en asuntos financieros y reconocidas competencia en materia bancaria.<sup>(17)</sup> De la misma manera, la Ley de 1941 señalaba los mismos requisitos para ser Consejeros que la Ley de 1936.<sup>(18)</sup>

---

<sup>(16)</sup> Art. 15 de la Ley Orgánica del Banco de México de 1936.

<sup>(17)</sup> Art. 21 de la Ley Orgánica del Banco de México de 1936.

<sup>(18)</sup> Art. 47 de la Ley Orgánica del Banco de México de 1941.

La Ley de 1984 señalaba en el artículo 23 que los tres miembros de la Junta de Gobierno nombrados por el Presidente de la República debían de ser de reconocida competencia en materia financiera, que no prestaran servicios de carácter laboral a las dependencias, organismos y entidades mencionados en el propio artículo 23.

Por su parte, el Director General del Banco debía ser ciudadano mexicano y tener reconocida competencia en materia monetaria, crediticia y bancaria así como haber ocupado durante cinco años por lo menos, algún cargo de alto nivel decisorio en materia financiera en el Banco de México en la SHCP o en instituciones de crédito.

### *DERECHO COMPARADO*

En Estados Unidos, el Presidente, al designar a los miembros de la Junta de Gobernadores del Sistema de la Reserva Federal, deberá considerar que hay justa representación de los intereses financieros, agrícolas, industriales y comerciales, así como una representación de las divisiones geográficas del país.

### *LEY DEL BANCO DE MÉXICO*

La reforma del artículo 28 constitucional que le otorgó autonomía al Banco Central no señaló los requisitos para ser miembro de la Junta de Gobierno. Dichos requisitos se encuentran regulados en el artículo 39 de la Ley de 1993 los cuales, entre otros, son: ser ciudadano mexicano y no tener más de 65 años cumplidos en la fecha de inicio del periodo durante el cual desempeñará su cargo; gozar de reconocida competencia en materia monetaria, así como haber ocupado por lo menos durante cinco años, cargos de alto nivel en el sistema financiero mexicano o en las dependencias, organismos o instituciones que ejerzan funciones de autoridad financiera.

El último requisito no es necesario para dos de los miembros de la Junta de Gobierno, pero en todo caso debe de tratarse de profesionales distinguidos en materia económica, financiera o jurídica.

Por último, los miembros de la Junta no deberán de haber sido sentenciados por delitos intencionales; inhabilitados para ejercer el comercio o para desempeñar un cargo, empleo o comisión, en el servicio público o en el sistema financiero mexicano; ni removidos con anterioridad del cargo de miembro de la Junta de Gobierno, salvo que éste último hubiere sido resultado de una incapacidad fiscal ya superada.<sup>(19)</sup>

Todos los requisitos anteriores están encaminados a procurar que el manejo del Banco Central, y por lo tanto la conducción de la política monetaria quede en manos de personas capacitadas evitando que el Presidente de la República pueda nombrar a cualquier persona basándose en criterios políticos o de amistad, independientemente de su preparación.

## **4.2 PARTICIPACIÓN DEL GOBIERNO EN EL BANCO CENTRAL**

### *ANTECEDENTES HISTÓRICOS EN MÉXICO*

Para que haya una verdadera autonomía de la Banca Central, es indispensable que en la integración de sus órganos de gobierno se limite a un máximo la participación del Gobierno Federal.

Al analizar la historia de la participación que el Gobierno Federal tuvo en el Banco de México, nos damos cuenta que ya estaba presente en los legisladores, otorgarle cierta autonomía al Banco de México respecto de la administración pública centralizada.

En la exposición de motivos de la Ley de 1925 se hace patente el propósito de armonizar el control a que hacía referencia la Constitución, con una conveniente autonomía del Banco de México.

---

<sup>(19)</sup> Art. 39 de la Ley del Banco de México.

Al efecto, la exposición de motivos señalaba que cualquiera que fuese la importancia del capital aportado por el Estado para la constitución del Banco Central, era elemental que éste se organizara según las formas mercantiles y con la necesaria individualidad e independencia para tener vida propia como institución comercial.

Cabe mencionar que una diferencia muy importante entre la autonomía del Banco de México en el período de 1925 a 1982 y el Banco de México actual, es que en el primero, la autonomía del instituto emisor consistió en que su administración se hiciera conforme a los métodos financieros y no conforme a los métodos administrativos, quedando la determinación de política monetaria en manos del Gobierno por ser de interés general.

En cambio, la autonomía del Banco Central actual no sólo se limitó a una autonomía en cuanto a su administración, sino además en cuanto a la facultad de manejar libremente la política monetaria con las limitaciones impuestas por la Constitución y por su Ley.

La referida exposición de motivos mencionaba que para lograr la finalidad del artículo 28 constitucional, no sólo era indispensable excluir el capital privado de la institución, sino que su admisión resultaba beneficiosa y encaminada al mismo propósito.

También decía que 'Hay, efectivamente en un banco controlado por el Gobierno, el gravísimo peligro de que el interés político pueda predominar en un momento dado sobre el interés público; es decir, que el Gobierno represente el interés de los hombres pertenecientes al partido que lo constituye y prescinda del interés nacional.'<sup>(20)</sup>

Por lo que se llegó a la siguiente solución. El Banco de México era constituido como Sociedad Anónima, el capital del banco se dividía en dos series de acciones, la serie "A" representaba en todo momento por lo menos del 51% del capital social del banco, que debería estar íntegramente pagada y sólo podía ser suscrita por el Gobierno era

---

<sup>(20)</sup> S. H. C. P.; Exposición de los motivos de la Ley que crea al Banco de México 25 de agosto de 1925; Legislación Bancaria; Méx., 1980; Tomo V; p. 157.

intransmisible y en ningún caso podía cambiarse su naturaleza ni los derechos que la Ley le conferían.

La serie "B" podía llegar a representar hasta el 49% del capital social de la institución y podía ser suscrita por el Gobierno Federal o por el público.<sup>(21)</sup>

La razón de ser de la fórmula de participación del Gobierno en el Banco de México fue con el objetivo de evitar entregar la conducción de éste exclusivamente al interés de los particulares, corriendo el riesgo de que el banco sólo sirviera a los intereses financieros.

Esto se evitó dándole el control de la institución al Estado, para evitar que la política del banco sólo sirviera a los intereses particulares. Dicha fórmula también evitó que el banco se entregara exclusivamente al Estado, con lo cual se corría el riesgo de que representara exclusivamente intereses políticos.

Esto se evitó entregando a los particulares la minoría del capital social para que vigilaran a la mayoría, desempeñando frente a ésta una función de opinión pública y vigilancia que sirviera de correctivo para los que controlaban el banco. Tanto la Ley de 1936 como la de 1941 mantuvieron la misma fórmula de participación del Gobierno, salvo con pequeñas modificaciones.

La Ley de 1936 especificaba que las instituciones nacionales de crédito, las sociedades mexicanas con concesión del gobierno para recibir depósitos bancarios a la vista, a plazo o en cuenta de ahorros o para emitir bonos de caja y las sucursales o agencias de bancos extranjeros autorizados para operar en la República, estaban obligadas a suscribir acciones del Banco de México.

---

<sup>(21)</sup> Art. 1º Fracc. IV, Ley que crea el Banco de México 1980.

Un aspecto muy importante de las leyes de 1925, 1936 y 1941 es el derecho de veto que ejercía el Gobierno por conducto de la SHCP respecto de ciertas operaciones que realizaba el banco.

La Ley de 1925 señalaba en su artículo 30 que el Secretario de Hacienda tenía derecho a vetar las resoluciones del Consejo del Banco que pudieran afectar el equilibrio económico de la República, cuando se tratara de inversiones en valores extranjeros o depósitos constituidos en el exterior; a nuevas emisiones, aún cuando éstas se encontrasen dentro de los límites legales; a emisión de moneda metálica, compra o venta de metales y en general a aquellas que influyeran directamente en el volumen de la moneda circulante y a operaciones relacionadas con la deuda pública o con los títulos respectivos.

La Ley de 1936 amplió el derecho de veto a las operaciones de ayuda a los bancos asociados con el Banco de México para hacer frente a retiros extraordinarios de depósitos o al otorgamiento de fianzas o cauciones en casos establecidos por la Ley; a la determinación del depósito legal que debían conservar las instituciones asociadas en el banco, a las limitaciones que se fijan a las mismas para la emisión de valores y para determinar los límites a los intereses, premios o descuentos que hacían a sus clientes, así como a sus resoluciones que suponían la dirección de las labores de la Comisión Nacional Bancaria.

La Ley de 1941 conservó los asuntos en materia de veto sólo en aquellos casos en que era imposible que el Secretario de Hacienda conociera de cada operación concreta; éste sólo podía ejercer el veto respecto a las normas generales que regulaban tales operaciones.

En consideración de Raúl Martínez Ostos, esta modificación se debió a que de haberse aplicado la Ley de 1936 a la letra, el Secretario de Hacienda se hubiera convertido en administrador del banco.<sup>(22)</sup>

---

<sup>(22)</sup> Kock, M.H.; Banco Central; 4a. ed.; Fondo de Cultura Económica; Mex., 1964; p. 393.

La existencia del derecho de veto del Secretario de Hacienda en las tres leyes anteriores significaba que el responsable, en última instancia de la política monetaria, era el Gobierno. De ahí que en la exposición de motivos de la Ley de 1925 se señalara que el gobierno tendría el control del banco por cuanto a la determinación de la política monetaria por se éste de interés público.

Por decreto del 26 de noviembre de 1982, que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones a la Ley de 1941, transformó la naturaleza jurídica del Banco de México de una Sociedad Anónima bajo el esquema anterior señalado, a un organismo descentralizado del Gobierno Federal.

Al ser considerado servicio público, las normas de política crediticia quedaban en manos y responsabilidad solo del gobierno, el cual a través de dicho organismo decidiría y ejecutaría las acciones necesarias. Así mismo, permitiría que se distribuyeran las competencias entre la SHCP y el Banco de México, sin el obstáculo de considerar al segundo como sociedad mercantil, sino como organismo de derecho público que realiza las funciones propias de banca central.

De esa manera, se sustituyó al Consejo de Administración por una Junta de Gobierno, integrada por nueve miembros propietarios y sus respectivos suplentes. El Secretario de Hacienda pasó a formar parte de esta junta y los demás miembros eran nombrados por el Ejecutivo Federal por conducto de la SHCP.

La Ley de 1984 le otorgó al Banco de México el mismo carácter de organismo público descentralizado del Gobierno Federal con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Dicha Ley contemplaba una racional distribución de facultades entre el Banco Central y la SHCP otorgándole al primero la atribución de regular las modalidades de las operaciones bancarias, establecer las inversiones obligatorias para la banca.

El hecho de que la Ley contemplara una racional distribución de facultades, no implica que hubiera autonomía, sino una buena coordinación de facultades entre la SHCP y el Banco de México.

La Ley de 1984 estableció que la Junta de Gobierno se integraría por once miembros y sus respectivos suplentes. Serán miembros: El Secretario y Subsecretario de la SHCP, el Secretario de Comercio y Fomento Industrial, el Director General del Banco, los respectivos presidentes de la Asociación Mexicana de Bancos y tres personas designadas por el Ejecutivo Federal a través de la SHCP.

Respecto al derecho de veto que tenía el Secretario de Hacienda, éste pierde su razón de ser debido a la falta de autonomía del Banco de México, por lo que no fue incorporado a la referida Ley.

#### *DERECHO COMPARADO*

La mayoría de los bancos centrales autónomos están regulados de tal forma que se limita a un máximo la participación del gobierno en sus órganos de gobierno.

En algunos países como Chile y Alemania, los representantes del gobierno pueden solicitar la suspensión de un acuerdo del Banco Central por un período limitado o incluso tienen la facultad de veto en ciertas materias de gran importancia; pero a fin de preservar la autonomía de la institución, es necesario que ese veto pueda ser superado por la mayoría de los consejeros del banco.

Los órganos de gobierno de los bancos centrales de Alemania, Estados Unidos, Chile y Nueva Zelanda, se componen de personas dedicadas de tiempo completo a la conducción del banco y en cuyos órganos no figuran la participación de funcionarios del gobierno de dichos países, por lo que la influencia que éste pueda ejercer en las decisiones del banco se reduce significativamente.

El problema en estos países no se deriva de la composición de los órganos de gobierno, sino en el sistema de nombramiento de sus directivos que en la mayoría de los casos sigue siendo responsabilidad del gobierno.

En Alemania, Canadá, Japón y Chile, los Ministros o Viceministros de Hacienda pueden concurrir a las sesiones del Consejo con voz pero sin voto. En Colombia el Ministro de Hacienda preside la Junta Directiva del Banco de la República, aunque al igual que los anteriores no tiene derecho a voto.<sup>(23)</sup>

### *LEY DEL BANCO DE MÉXICO*

La reforma al artículo 28 constitucional del 20 de agosto de 1993, transformó al Banco de México, de ser un organismo descentralizado del Gobierno Federal a un organismo autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración.

La Ley del Banco de México instrumentando el artículo 28 constitucional, definió la naturaleza jurídica del Banco de México como "persona de derecho público con carácter autónomo".<sup>(24)</sup> Tratar de comprender esta nueva figura de derecho constitucional dentro de las figuras actuales nos llevaría a una muy profusa enunciación de las excepciones respecto al régimen general.

El Banco Central, en atención a su carácter único por las funciones que le fueron encomendadas por la Constitución, no podría quedar comprendida dentro del artículo 90 de la Constitución que establece que la administración pública federal será centralizada y parastatal ya que las entidades descentralizadas que integran a la segunda, se encuentran, como pudimos ver en su oportunidad, subordinadas al Ejecutivo ya que son auxiliares presidenciales en la consecución de los fines encomendados al Gobierno Federal.

---

<sup>(23)</sup> Testimonios sobre la Actuación de la Banca Central; CEMLA; Mex., 1994; p. 169, 215, 133, 309.

<sup>(24)</sup> Testimonios sobre la Actuación de la Banca Central; CEMLA; Mex., 1994; p. 169, 215, 133, 309.

En virtud de lo anterior, la estructura de gobierno del Banco de México se integra por la Junta de Gobierno compuesta por un Gobernador y los Subgobernadores, con las características antes señaladas, los cuales no están subordinados al Ejecutivo y están dedicados de tiempo completo a sus funciones, asegurando, de esa manera una mayor autonomía a las funciones del Banco Central.

La Ley del Banco de México señala que el Secretario y el Subsecretario de Hacienda y Crédito Público pueden asistir con voz, pero sin voto a las sesiones de la Junta de Gobierno, para lo cual serían previamente convocados, dándoles a conocer la orden del día correspondiente.

Dichos funcionarios pueden convocar a reunión a la Junta de Gobierno y proponer asuntos a ser tratados en ella. Como se puede observar, la autonomía del Banco Central implicó excluir a miembros del Gobierno Federal en la integración de su órgano de gobierno, así como en la toma de decisiones del mismo, quien determina la política monetaria y el monto de financiamiento al Gobierno Federal.

Así, por primera vez se limitó a un mínimo la participación del Gobierno Federal en la Junta de Gobierno del Banco de México, otorgándole una verdadera autonomía orgánica.

### **4.3 OTORGAMIENTO DE FINANCIAMIENTO AL BANCO CENTRAL**

#### *ANTECEDENTES HISTÓRICOS EN MÉXICO*

Uno de los aspectos más importantes para dotar de autonomía a la banca central es el de aislar la política monetaria de las presiones del Gobierno para que se pueda cumplir con la finalidad establecida en el artículo 28 de la Constitución.

Para lograr lo anterior, se consideró indispensable que existan limitaciones legales al financiamiento que el Banco Central le otorgue al Gobierno. En México los límites a dichos

financiamientos datan desde la Ley de 1925, la cual como pudimos observar tenía un claro propósito de otorgarle autonomía al instituto emisor.

La Ley de 1925 establecía severas restricciones tanto para la emisión de billetes, la cual no podía exceder del doble de la existencia de oro en Caja, en barras o monedas nacionales o extranjeras, como para el financiamiento del Banco Central al Gobierno, cuyo monto no podía exceder de diez por ciento del capital pagado de la institución.<sup>(25)</sup>

Por decreto del 27 de agosto de 1928 que reformó la Ley de 1925, y cuyo objetivo, era fortalecer la autonomía del Banco Central, se estableció que el Banco de México no estaba obligado a prestar al Gobierno Federal más servicios que los que establecía la Ley, así como tampoco a los Estados aunque las leyes locales se lo ordenaran.

Esta reforma reforzó la capacidad del banco para hacer frente a demandas de crédito cuyo otorgamiento podía ser inconveniente para la economía nacional por las consecuencias inflacionarias que implicaban.

Por otra parte, la exposición de motivos de la Ley de 1936 que reiteró el carácter autónomo del Banco de México, expresaba que la Ley de 1936 era una reiteración del principio esencial de autonomía del banco como institución destinada a servir intereses nacionales permanentes y que no podía, por lo tanto, volverse un instrumento de acción para atender necesidades políticas o financieras extraordinarias del Gobierno.

Para evitar lo anterior, la Ley de 1936 estableció un sistema relativamente automático de regulación monetaria que consistió en señalar que el monto de los billetes a emitir, sumado al de las obligaciones a la vista a cargo del banco, se limitaba en relación al número de habitantes.

---

<sup>(25)</sup> Art. 1° de la Ley del Banco de México.

El crédito del banco solamente podía otorgarse al sistema bancario con el objeto de apoyar a los bancos comerciales en sus operaciones realizadas con sus propios recursos y en ningún caso para fomento de nuevas operaciones. Así mismo, se prohibía al Banco de México comprar en firme valores del Estado, así como las operaciones de crédito con los Gobiernos Municipales o locales y se limitaban las operaciones directas con el Gobierno Federal a una proporción restringida de los ingresos comprobados de la Tesorería.

Para 1938 se había hecho ya evidente que la manera en que estaba regulado el crédito del Banco de México resultaba inadecuado, ya que reformó a la Ley de 1936, se mencionaba que era necesario pensar en un sistema para lograr una nivelación entre los gastos diarios y aquellos ingresos que debido a la periodicidad con que se causaban, presentaban acumulaciones en unas épocas del año y deficiencia en otras, no ajustándose a la necesidad de efectuar pagos regulares. Por otro lado, la forma en que estaba regulado el crédito por la Ley de 1936, implicaba un obstáculo para el programa de expansión económico y social que el Gobierno pretendía llevar a cabo.

El gobierno en 1938, ante esta situación e influenciado por la idea de que el Banco Central debe gozar de la necesaria flexibilidad para aplicar la política monetaria que las circunstancias dicten, reformó la Ley de 1936. La reforma consistió en establecer que la suma de los billetes en circulación, más las obligaciones a la vista y en moneda nacional del Banco de México, no debían de exceder de cuatro veces el valor de su reserva de oro, plata y divisas. Sin embargo, cuando ocurría la depreciación del peso, se hacía negatoria la restricción, porque dicha acción hacía posible incrementar el valor en moneda nacional de la citada reserva.<sup>(24)</sup>

La Ley de 1984 intentó regresar al criterio original establecido tanto en la Ley de 1925 como en la de 1936. De esa manera, la exposición de motivos de la referida Ley señaló con propósito fundamental de la nueva Ley, establecer el uso adecuado del crédito

---

<sup>(24)</sup> Art. 22 Fracc. I de la Ley de 1925.

primario, haciendo de éste instrumento eficiente para procurar condiciones crediticias y cambiarias favorables a la estabilidad en el poder adquisitivo de la moneda nacional.

Para lograr lo anterior, la determinación de ese límite, que en su caso competía determinar a la Junta de Gobierno, debía hacerse en concordancia con la prioridades y objetivos del Plan de Desarrollo y con la información y proyecciones de política económica que el Congreso de la Unión considerase al aprobar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación.<sup>(27)</sup>

Quedaba fuera del anterior cómputo el saldo a cargo del Gobierno Federal que reportara la cuenta general de la Tesorería de la Federación ya que dicho saldo tenía su propio límite, equivalente al uno por ciento del total consolidado de las percepciones previstas en la Ley de Ingresos de la Federación, para el año de que se tratase.<sup>(28)</sup>

El gran problema que tuvo la Ley en cuestión fue que no estableció un límite definitivo a dicho financiamiento. Así el artículo 9º de la Ley de 1984 señalaba que el saldo del gobierno no debía exceder del uno por ciento del total consolidado de las percepciones previstas en la Ley de Ingresos de la Federación para el año que se tratase, salvo que por circunstancias extraordinarias aumentara considerablemente las diferencias temporales entre los ingresos y los gastos públicos de un mismo ejercicio fiscal.

Dada la situación económica por la cual estaba atravesando el País y aunado a que no existía una prohibición al Gobierno de no obligar al banco a otorgar financiamiento, el Gobierno Federal se financió en la década de los ochenta principalmente con el crédito del banco.

Lo anterior se vio facilitado al contar el Gobierno con un Banco Central que carecía de autonomía al tener una Junta de Gobierno integrada por los mismos funcionarios de la

---

<sup>(27)</sup> Exposición de Motivos de la Reforma Const. que dotó de Autonomía al Banco de México; p. 2.

<sup>(28)</sup> Art. 7º de la Ley de 1984.

Administración Centralizada, que determinaban el gasto público, así como las políticas de presupuesto de la Federación.

De esa manera, el porcentaje que representó el financiamiento concedido al Gobierno Federal respecto del financiamiento total otorgado por el Banco de México, aumentó del 87.18% en 1980, al 92.23% para 1986.<sup>(29)</sup>

De lo anterior se desprende que la Ley de 1984, fue ineficiente para limitar el uso desmedido del crédito primario al financiar el déficit del Gobierno Federal, incumpliendo con el objetivo mencionado en el artículo 1º de la referida Ley que señalaba como finalidad del Banco Central procurar condiciones crediticias y cambiarias favorables a la estabilidad del poder adquisitivo del dinero.

Por último, la Ley de 1984 prohibía al Banco de México adquirir directamente del Gobierno Federal valores a cargo de éste último. Lo anterior tenía como propósito alejar el riesgo de un déficit en los resultados de la Banca Central, que implicara expansión monetaria con posibles consecuencias inflacionarias. Debido a las consideraciones mencionadas en los últimos dos párrafos, dicha disposición tampoco fue eficiente para cumplir con su objetivo.

#### ***DERECHO COMPARADO***

En la mayoría de los países que cuentan con un banco central autónomo, existen fuertes restricciones al financiamiento que dichas instituciones pueden conceder a sus gobiernos.

En Alemania, los créditos a los gobiernos federal y local en la forma de adelantos en efectivo para financiamiento de corto plazo están estrictamente limitados por la Ley de Bundesbank, la cual le otorgaba al Banco Central el poder discrecional de rechazar el

---

<sup>(29)</sup> Art. 9º de la Ley de 1984.

otorgamiento de créditos, si al hacerlo implicaba un conflicto con sus objetivos. El límite máximo de créditos en efectivo se fija anualmente por el órgano legislativo. Por último la Ley prohíbe al Banco Central comprar valores gubernamentales por su propia cuenta, excepto por razones de control monetario.

En Estados Unidos, el Tesoro puede pedir prestado valores de agencias gubernamentales de cualquier banco de la Reserva Federal y venderlos a través de operaciones de mercado abierto, con el objeto de satisfacer necesidades a corto plazo. Sin embargo, el Tesoro normalmente no pide prestado directamente a la Reserva Federal, el grado de monetización de la deuda del Tesoro depende del grado en que la Reserva Federal realice operaciones de mercado abierto.

El Banco Central de Chile es el que establece mayores limitaciones para financiar al gobierno y por lo tanto es el banco más autónomo en éste aspecto. La Ley establece que ningún gasto gubernamental podrá ser financiado con créditos directos o indirectos, provenientes del Banco Central, excepto en aquellos casos de guerra o peligro de guerra, determinada por el Consejo de Seguridad Nacional. Así mismo, el Banco Central tiene prohibido comprar valores emitidos por el Gobierno, sus agencias o empresas.<sup>(30)</sup>

### **LEY DEL BANCO DE MÉXICO**

El decreto que reforma el artículo 28 constitucional del 20 de agosto de 1993, por primera vez estableció la prohibición a las autoridades de obligar al Banco Central que les conceda financiamiento. De esa manera dicho decreto estableció que ninguna autoridad podrá ordenar al Banco Central conceder financiamiento. Esta frase consagra la facultad esencial de un Banco Central Autónomo para determinar el monto y manejo de su propio crédito lo cual no tiene precedentes en la historia legislativa de nuestro país. La importancia de esa medida radica en que entre mayor sea el control que el Banco tenga sobre su propio

---

<sup>(30)</sup> Vázquez, F.A.; Derecho Monetario Mexicano; Ed. Harla; Mex., 1990; p. 65.

crédito mayor libertad tendrá para manejar la política monetaria y podrá cumplir mejor con su objetivo constitucional.

La Ley de 1993, instrumentando lo dispuesto en el artículo 28 constitucional, señala que el Banco de México sólo podrá otorgar créditos al Gobierno Federal, a las instituciones bancarias del país, a otros bancos centrales y autoridades financieras del exterior, a organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen bancos centrales, así como a los fondos de protección al ahorro y de apoyo al mercado de valores con propósitos de regulación monetaria.<sup>(31)</sup> De esa forma se garantiza la autonomía del instituto emisor frente a las presiones que pudieran ejercer las instituciones de crédito, las cuales pudieran llevar al Banco a expandir la base monetaria incumpliendo con el mandato constitucional.

Respecto a los créditos que se otorgan al Gobierno Federal, se establece que éstos sólo pueden otorgarse por un monto limitado mediante el ejercicio de la cuenta corriente que al efecto le lleve al banco. El saldo que en su caso, obre a cargo del Gobierno, no deberá de exceder del 1.5% de las erogaciones del propio gobierno previstas en el presupuesto de la federación para el ejercicio de que se trate, sin considerar las señaladas para la amortización de la deuda de dicho gobierno; salvo que por circunstancias extraordinarias aumenten considerablemente las diferencias temporales entre los ingresos y los gastos públicos.<sup>(32)</sup>

A diferencia de la Ley Orgánica anterior, la Ley del Banco de México establece que si el saldo deudor de la cuenta que al efecto el banco le lleve al gobierno, rebase el límite antes mencionado, el banco deberá colocar valores a cargo y por cuenta de aquél. Esta medida evita que el referido financiamiento pudiera traducirse en expansión monetaria y por ende, se constituya en un instrumento para financiar de manera inflacionaria los déficit de las finanzas públicas, como se hizo durante la década pasada.

---

<sup>(31)</sup> Testimonios sobre la Actuación de la Banca Central; CEMLA; Mex., 1994; p. 171, 217.

<sup>(32)</sup> Art. 14 de la Ley del Banco de México.

Debemos de relacionar el artículo 12 de la Ley de 1993 con el artículo 28 constitucional en la parte que señala que ninguna autoridad podrá ordenar al Banco Central que les conceda financiamiento. A primera vista parecerá que, por lo menos formalmente, el Banco de México no estaría obligado bajo ninguna situación, conceder financiamiento al Gobierno Federal en términos del artículo 12 de la Ley del Banco de México, aunque el Gobierno se lo exigiera. Considero que la prohibición que señala el precepto constitucional no es tan absoluta por lo que hay que analizarla en un contexto más general.

El artículo 28 constitucional señala como objetivo prioritario del Banco de México procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Por su parte, la rectoría del desarrollo nacional está plasmada en el artículo 25 constitucional, que en su parte conducente señala que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico, el empleo y una más justa distribución del ingreso y de la riqueza, permite el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege la Constitución.

De aquí se desprende que el Banco Central, como parte del Estado Mexicano<sup>(11)</sup> debe de conducir la política monetaria de tal forma que guarde una armonía y congruencia con la rectoría del desarrollo nacional del Estado y con los fines que le marca el artículo 25 constitucional antes mencionado. En virtud de lo anterior, si bien ninguna autoridad puede obligar al Banco Central a que éste le otorgue financiamiento, el Banco Central obligado a fortalecer la rectoría del Estado en el desarrollo nacional, debe otorgar financiamiento para cumplir con los fines que le marca el artículo 25 constitucional.

Esto quiere decir que las autoridades no podrán obligar al banco a que éste les conceda financiamiento, pero por virtud del artículo 25 constitucional, el Banco Central,

---

<sup>(11)</sup> Art. 28 Const. en su parte conducente establece: "El Estado tendrá un Banco Central que será autónomo."

como parte del Estado, estará obligado a concedérselos para cumplir con las finalidades antes mencionadas. El límite a la obligación del Banco Central para otorgar financiamiento al Gobierno Federal, para el cumplimiento de sus objetivos, lo establece el objetivo prioritario del Banco Central de procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional. Esto es, el Banco de México no estará obligado a conceder financiamiento cuando éstos tengan consecuencias inflacionarias. Otro límite al financiamiento lo establece el artículo 12 de la Ley de 1993.<sup>(34)</sup>

De lo anterior podemos concluir que la Constitución establece un mecanismo de control entre el Gobierno Federal y el Banco Central. Por un lado, el Banco Central deberá de conceder financiamiento al Gobierno cuando éstos tengan como objetivos los señalados en el artículo 25 de la Carta Magna. El límite a dicho financiamiento lo prevé el artículo 28 constitucional que sirve como control para frenar los abusos que se pudieran suscitar como el pasado cuando el gobierno financió su déficit con los préstamos que el Banco de México le otorgó, así como en el artículo 12 de la Ley del Banco de México antes mencionado.

Si bien el artículo 28 constitucional señala que ninguna autoridad podrá obligar al Banco Central que le conceda financiamiento, considero que de todas maneras el Banco Central está obligado a hacerlo con las limitantes antes señaladas, en virtud de que la política monetaria debe de fortalecer la rectoría del Estado en el desarrollo nacional y por lo tanto, guardar una armonía con los fines que la Constitución le señala al Estado.

Por otra parte, la Ley del Banco de México con el fin de que el referido financiamiento no se tradujera en una expansión monetaria excesiva, establece que si el saldo deudor de la referida cuenta rebasa el límite fijado, el banco deberá de colocar valores a cargo y por cuenta que aquel.<sup>(35)</sup> La Ley no señala las circunstancias extraordinarias por las que el saldo de la cuenta del gobierno pudiera exceder del límite antes señalado, por lo

---

<sup>(34)</sup> El Art. 12 señala que el saldo a cargo del gobierno no deberá exceder del 1.5% de las erogaciones del propio Gobierno, previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

<sup>(35)</sup> Art. 12 de la Ley del Banco de México.

que se puede prestar a abusos por parte del gobierno, ya que éste tiene la seguridad de que en el momento en que se rebase dicho límite, el Banco de México tendrá que intervenir en operaciones de mercado abierto para evitar trastornos económicos derivados de la irresponsabilidad del gobierno.

Por último, la Ley del Banco de México, para evitar abusos del gobierno, al igual que la anterior Ley Orgánica, señala que el Banco Central tiene prohibido adquirir directamente del Gobierno Federal valores a cargo de éste, excepto cuando tales adquisiciones no conduzcan a una expansión monetaria, facilitando, por otra parte, las operaciones del banco en el mercado abierto. Esta disposición es de suma importancia, debido a que sirve para aislar la política monetaria de las presiones del Gobierno Federal, lo que tiene como consecuencia otorgarle mayor libertad al Banco Central en el manejo de la política monetaria.

#### **4.4 AUTONOMIA PRESUPUESTAL DEL BANCO CENTRAL**

##### ***ANTECEDENTES HISTÓRICOS EN MÉXICO***

En México, las diferentes leyes que han regido al Banco Central le han otorgado un trato especial en materia presupuestal. Las Leyes de 1925, 1936 y 1941 señalaban como facultad indelegable del Consejo de Administración del Banco de México, fijar el premio o tipo de los descuentos préstamos, créditos y demás operaciones que celebre el banco, así como la remuneración por los servicios de otra índole que el mismo preste.

Así mismo, establecían que era facultad indelegable del Consejo de Administración el examinar el proyecto de balance, la cuenta de ganancias y pérdidas, y el proyecto de distribución de utilidades que debieran ser presentadas a la Asamblea Ordinaria Anual, así como proponer a ésta los castigos y amortizaciones que procedieran, así como la formación de fondos generales y especiales de reserva.

Por su parte, la fracción XVII del mismo artículo señalaba que era facultad indelegable del Consejo de Administración aprobar las designaciones globales del Presupuesto Anual de Gastos y modificarlas, en su caso; se desprende de lo anterior que el Banco Central se financiaba con sus propios recursos al tener la facultad absoluta de poder determinar los premios, tipos de descuentos, préstamos y créditos que celebrare, así como las remuneraciones de otra índole.

Respecto a la utilidades obtenidas por las operaciones que realizaba el Banco, cada una de las leyes señalaba fórmulas y porcentajes precisos que indicaban la manera de determinar y repartir las utilidades, teniendo como característica que la mayoría de la utilidades eran destinadas al Gobierno Federal y el resto se repartían entre el Banco de México y las instituciones asociadas a él. En la Ley de 1925, se señalaba que un diez por ciento de las utilidades del Banco de México se aplicarían como gratificación a sus empleados y funcionarios según lo acordara el Consejo de Administración y hasta un cinco por ciento se distribuiría entre sus consejeros. Las leyes de 1936 y de 1941 establecían un porcentaje de las utilidades para ser aplicados al Fondo de Auxilios para empleados y funcionarios no fue casualidad que los mejores sueldos y prestaciones del Gobierno Federal, fueran los del Banco de México.

Así mismo se desprende que el Banco de México, como sociedad anónima tenía la facultad para administrar su propio patrimonio, como para obtener parte de las utilidades que obtuviera, sujetándose a lo que estableciera la Ley. Claramente se observa la autonomía técnica, esto es el hecho de que el banco estaba sujeto a un régimen distinto de gestión financiera de aquél que se le aplicaba a los servicios centralizados del Estado.

Esto implicaba que el banco, aunque controlado por el Estado, no quedaba sujeto a las presiones que el Ejecutivo Federal o el Poder Legislativo pudiera ejercer sobre él, al tener la facultad de fijar o limitar su presupuesto. Así mismo, el Banco Central, al no pertenecer a la Administración Pública Descentralizada, no quedaba sujeta para efectos de

programación y presupuestación a lo que dictara la SHCP, la cual no dejaba mayor libertad presupuestaria a las entidades paraestatales.

Respecto a las remuneraciones que percibían los funcionarios del banco, aspecto fundamental para asegurar la permanencia de sus funcionarios y por ende su autonomía, las tres leyes en general establecían que sería el Consejo de Administración quién señalará los sueldos del Director General (excepto en la Ley de 1925) de los subdirectores, así como los emolumentos de los contadores, quedando a cargo del Director el fijar los salarios del resto del personal del banco conforme a las asignaciones globales del presupuesto aprobado por el Consejo.

El Consejo podía conceder una gratificación anual a los funcionarios y empleados en proporción a las retribuciones que hubieren percibido durante el ejercicio y según los resultados de éste. En ningún caso podían los funcionarios o empleados recibir otras retribuciones que no fueran de las otorgadas por el Consejo, lo que aseguraba que los funcionarios no pudieran desempeñar otros trabajos, salvo los académicos, lo que aseguraba que estos se dedicaran de tiempo completo a las labores del banco, evitando que pudiera haber conflicto de intereses entre la labor de los funcionarios con otros posibles trabajos que pudieran llegar a obtener. De esa manera o forma se aseguraba la autonomía de los empleados al eliminar la posibilidad de recibir ofertas de trabajos o remuneraciones distintas de las otorgadas por el Consejo a cambio de que los funcionarios obraran de determinada manera.

Respecto al Banco de México, regulado por la Ley de 1984, el artículo décimo segundo transitorio de la Ley de Instituciones de Crédito, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 1990, establecía que el Banco de México, en materia de elaboración de sus presupuestos anuales, así como de administración de sueldos y prestaciones, solo se sujetaba a lo dispuesto por su Ley Orgánica y a los lineamientos que emitiera la SHCP.

El artículo 8° de la Ley de 1984 establecía en su antepenúltimo párrafo que las remuneraciones que percibiera el banco por los servicios que prestare al Gobierno Federal, serían convenidas con la SHCP. Por su parte, el artículo 25 fracción XIII de la referida Ley establecía como facultad de la Junta de Gobierno examinar y en su caso, aprobar los estados financieros correspondientes a cada ejercicio y la fracción XV establecía como facultad de dicha Junta considerar y en su caso, aprobar, a propuesta del Director General, el presupuesto de gasto corriente e inversión física para el ejercicio siguiente, así como las modificaciones que correspondiere hacer a dicho presupuesto. Así mismo, el artículo 29 fracción V de la multicitada Ley establecía que correspondía al Director General presentar anualmente a la Junta de Gobierno los estados financieros.

De lo anterior se desprende que el Banco de México gozaba de una autonomía técnica parcial. Si bien es cierto que el Banco Central quedaba exceptuado del régimen general de presupuestación aplicable a todos los organismos descentralizados, era, a final de cuentas, la Junta de Gobierno, compuesta por un número significativo de funcionarios de la administración pública centralizada, quienes determinaban su presupuesto.

Además el Banco Central no tenía plena libertad en determinar sus ingresos por los servicios que prestare porque los tenía que determinar junto con la SHCP. Por último, aunque al parecer el artículo decimosegundo le otorgaba autonomía técnica, dicho artículo fue letra muerta ya que por costumbre, los presupuestos del Banco Central eran remitidos a la SHCP para su aprobación.

De las disposiciones anteriores se ve con claridad que la Ley de 1984 no estableció una disposición que asegurara que los funcionarios del banco percibieran remuneraciones que guardaran una relación con los salarios del sistema bancario, lo que les otorgaría una mayor permanencia en la institución.

De manera similar que las leyes anteriores, la Ley de 1984 en su artículo 34, establece que el Banco de México entregará anualmente al Gobierno Federal, entre otros

conceptos, el saldo del remanente de operación obtenido después de separada la cantidad que corresponda pagar por el impuesto respectivo y por la participación de los trabajadores en las utilidades del Banco.

### **DERECHO COMPARADO**

Los bancos centrales autónomos gozan de una autonomía presupuestal, esto es, tienen una autonomía técnica. En el caso de Alemania, el Bundesbank es independiente del gobierno en materia financiera. Además de la facultad que tiene para crear dinero, el financiamiento del banco está basado en sus propias operaciones. Las utilidades son transferidas al Gobierno Federal a menos que deban ser utilizadas por disposición legal para aumentar las reservas del banco.

En Chile, una serie de operaciones fueron llevadas a cabo antes de la aprobación de su Ley Orgánica que le otorgó autonomía, con el objeto de capitalizar al Banco Central para que fuera independiente del gobierno respecto a su financiamiento. De esa manera, hasta un diez por ciento de las ganancias netas del banco pueden ser utilizadas para acumular reservas si así lo decide la Junta del banco. El remanente de las utilidades se transmiten al gobierno a menos que se disponga que se deban de utilizar para incrementar las reservas de capital de éste.

En Estados Unidos, la Reserva Federal, al igual que en el Bundesbank tiene sus propios recursos de financiamiento independiente del gobierno. Estos recursos se derivan de la facultad de la Reserva para generar fondos de los depósitos de deuda gubernamental. También genera su financiamiento a través de los fondos generados de los depósitos en moneda extranjera, los créditos que otorga a instituciones de depósitos y por las cuotas que cobra por los servicios que presta. El excedente de las utilidades, después de haber sido repartidas de la manera prevista en la Ley, son transferidas al Tesoro.

En Francia, país que tiene un Banco Central menos autónomo que los países anteriores, el Banco Central tiene la facultad para determinar su propio presupuesto. Las

ganancias que obtenga son transferidas en parte al gobierno y el resto son destinadas a las reservas de la institución.

En Inglaterra, que al igual que en Francia, cuenta con un Banco Central menos autónomo que los países anteriores, su Banco Central se financia en parte a través de cargar sus gastos a la Tesorería y a través de cobrar a los bancos comerciales los servicios que presta. Parte de las ganancias de la institución son destinadas a sus reservas, y el resto son transferidas al Tesoro.<sup>(36)</sup>

### **LEY DEL BANCO DE MÉXICO**

La Ley del Banco de México le otorga una autonomía presupuestal al Banco Central de tal forma que lo convierte en uno de los organismos más autónomos en materia presupuestal de nuestro sistema jurídico.

El artículo 46 fracción XII de la Ley del Banco de México, establece que es facultad de la Junta de Gobierno expedir las normas y criterios generales a los que deberá sujetarse la elaboración y ejercicio del presupuesto de gasto corriente e inversión física del banco, así como aprobar dicho presupuesto y las modificaciones que corresponda efectuar durante el ejercicio. La Junta de Gobierno debe de hacer lo anterior de conformidad con el criterio de que la evolución del presupuesto en cuestión guarde congruencia con la del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Lo anterior es de suma importancia ya que el Banco de México, tiene plena facultad para determinar su presupuesto, sin las limitaciones que implicarían estar regulados por la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. Esto implica que el Banco de México no se verá sometido a las presiones que pudiera ejercer sobre la institución el Ejecutivo Federal para controlar su presupuesto. La limitante que tendrá la Junta de Gobierno en la determinación de su presupuesto lo señala la misma fracción XI del citado

---

<sup>(36)</sup> Testimonios sobre la Actuación de la Banca Central; CEMLA; Mex., 1994.

artículo al señalar que la evolución del citado presupuesto debe guardar congruencia con la evolución del Presupuesto de Egresos de la Federación, límite que en ningún momento corresponde con la autonomía de la institución.

Con el objeto de vigilar las operaciones del Banco de México, el artículo 51 de su Ley establece como obligación del banco enviar al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión en enero de cada año, un informe sobre el presupuesto de gasto corriente e inversión física de la institución correspondiente a dicho ejercicio.

El derecho comparado de las legislaciones de los Bancos Centrales Autónomos, demuestra que las ganancias finales de los Bancos Centrales son invariablemente transferidas a sus respectivas tesorerías. Esta disposición en México guarda congruencia con el hecho de que el Banco Central, al ser un instrumento del Estado, debe de contribuir para la realización del proyecto de nación que establece nuestra Carta Magna.

El artículo 55 de la Ley del Banco de México señala que el Banco es una institución sin propósito de lucro y debe de entregar al Gobierno Federal el importe íntegro de su remanente de operación una vez constituidas las reservas previstas en la propia Ley, siempre que ello no implique la reducción de reservas provenientes de la revaluación de activos. Dicha entrega se debe de efectuar a más tardar en el mes de abril del ejercicio inmediato siguiente al que corresponda el remanente.

Lo más importante del artículo anterior es el hecho que no incentiva al Banco Central de tener inclinaciones o favorecer las políticas inflacionarias. Las ganancias de los Bancos Centrales por lo general se obtienen de las ganancias en la forma de ingresos por intereses de los valores gubernamentales depositados en la institución, lo que implica que las ganancias de los Bancos Centrales en términos reales se incrementan con la inflación. El hecho de que el Banco de México esté obligado a transferir todas sus ganancias al Gobierno Federal, hace que no tenga incentivos para incrementar sus utilidades. Lo anterior implica

que el Banco Central no estará inclinado en favorecer políticas inflacionarias los que le permitirá cumplir mejor con su objetivo prioritario establecido en la Constitución.

Respecto a la fijación de las remuneraciones de los miembros de la Junta de Gobierno, el artículo 49 de la Ley del Banco de México establece que un comité integrado por el Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y por dos personas nombradas por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, cuya designación no produzca conflicto de intereses y que sean de reconocida experiencia en el mercado laboral en el que participan las instituciones de crédito público y privadas, así como las autoridades reguladoras de éstas, será quién determine la remuneración de dichos miembros.

El comité para adoptar sus resoluciones, deberá considerar las remuneraciones en el sistema financiero del país, teniendo como criterio rector que, dadas las condiciones del referido mercado laboral, la Junta de Gobierno cuenta con miembros idóneos y el banco pueda contratar y conservar personal debidamente calificado.

A este respecto, la exposición de motivos de la Ley del Banco de México señalo que para evitar que la determinación de dichas remuneraciones fuera utilizada como medio de presión sobre la conducción de la política monetaria y con el objeto de que dicha determinación no quedare en manos de los encargados de gobernar el banco, dado el conflicto de intereses consiguiente, se proponía la creación del referido comité para que determinara la remuneración de los miembros de la Junta de Gobierno.

## **CAPITULO V**

### **MECANISMOS DE CONTROL**

### **SOBRE EL BANCO DE MÉXICO**

#### **5.1 RESPONSABILIDAD DEL BANCO DE MÉXICO**

Una descentralización administrativa implica la necesidad de que el Estado vigile el adecuado y oportuno cumplimiento de los fines del organismo descentralizado. En el caso del régimen general de los organismos sujetos a la LFEP, sus órganos de vigilancia están integrados por un comisario público propietario y suplente, designados por la Secretaría de la Contraloría y desarrollo administrativo.<sup>(1)</sup> De esta forma, la función de vigilancia de los organismos descentralizados se cumple a través de la incrustación de funcionarios centrales en sus órganos de gobierno y por lo tanto están sometidos jerárquicamente al Ejecutivo Federal.

El otorgarle autonomía al Banco Central implicó descentralizar el manejo y determinación de la política monetaria a un organismo autónomo. Esto tiene como consecuencia, la necesidad de establecer mecanismos que permitan evaluar sus políticas, así como la forma en que el banco desempeñe las funciones que le han sido encomendadas, necesidad que deriva de la responsabilidad del Estado de vigilar el adecuado y oportuno cumplimiento de sus fines.

---

<sup>(1)</sup> Art. 60 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

## **5.2 LEY DEL BANCO DE MÉXICO**

La autonomía del Banco de México, la cual implicó otorgarle mayores responsabilidades, tuvo como consecuencia lógica el que se establecieran mecanismos de vigilancia más estrictos a los que tenía cuando era un organismo descentralizado, ya que como vimos, implicaba la subordinación de sus órganos de gobierno al Ejecutivo Federal.

La Ley de 1993 señala que los estados financieros del Banco de México, la contabilidad y demás documentación relacionada con ésta, debe de ser auditada por un auditor externo, teniendo la obligación de enviar al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión, copia de los dictámenes que presente a la Junta de Gobierno y un informe sobre el ejercicio del presupuesto de gasto corriente e inversión física.

El Secretario de Hacienda solicitará a un Colegio de contadores le proponga una terna de firmas de reconocido prestigio, entre las cuales designará al auditor externo del Banco con la aprobación de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda y contratará sus servicios por cuenta del Banco, la cual no podrá exceder de un periodo de cinco años. De esta manera, se evita que la vigilancia de la gestión administrativa y financiera de los funcionarios del Banco quede en manos del Poder Ejecutivo, lo cual va en detrimento de la autonomía del instituto emisor.

El Banco de México tiene la obligación de enviar al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión un exposición sobre la política monetaria a seguir por la institución en el ejercicio respectivo, un informe de la ejecución de dicha política, así como de las actividades generales del Banco. Cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión podrá citar al Gobernador del Banco para que rinda informes sobre las políticas y actividades de la institución.

El sistema de control establecido por la Ley de 1993 fue una contrapartida lógica a la mucho mayor autonomía que se le otorgó al Banco. Esto implica que se dejó de subordinar a los funcionarios del Banco a las autoridades pertenecientes a las Dependencias del Ejecutivo que tenían como obligación vigilar las actividades de la institución.

Merece hacerse una mención especial a los medios de impugnación a que están sujetos los funcionarios del Banco, que a diferencia de la ley anterior son más estrictos. Esto es una consecuencia lógica al dotar al Banco de México de mayores responsabilidades y libertades para actuar.

A este respecto, el decreto que reformó el artículo 28 constitucional del 20 de agosto de 1993, estableció que las personas encargadas de la conducción del Banco Central podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de la Constitución.

Esto quiere decir que los Subgobernadores y el Gobernador estarán sujetos a juicio político por lo que el órgano que se le encomienda el papel de juez sólo conocerá y decidirá sobre imputaciones de carácter político a saber: la remoción del cargo y la inhabilitación para ocupar un cargo o desempeñar comisiones de carácter público.

Los miembros de la Junta de Gobierno al ser sujetos de juicio político, significa que, en caso de que el Banco de México incumpla con la finalidad que le señala la Constitución, éstos podrían ser juzgados y ser removidos de su cargo. En otras palabras, el juicio político sirve como un mecanismo para vigilar la actuación del Banco de México en el cumplimiento de sus objetivos de preservar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional. Este sistema compensa la carencia de un sistema como el previsto en Nueva Zelanda pero que en el fondo tiene los mismos resultados.

El artículo 61 de la Ley de Banco de México de 1993 señala que la LFRSP será aplicable a los miembros de la Junta de Gobierno, así como al personal del Banco. La aplicación de la LFRSP competará a una Comisión integrada por el miembro de la Junta de

Gobierno que éste designe y por los titulares de las áreas jurídicas y de Contraloría del Banco. Tratándose de infracciones cometidas por miembros de la Junta de Gobierno o por funcionarios que ocupen puestos en los tres niveles más altos del personal, será la Junta de Gobierno quien determine la responsabilidad que resulte e imponga la sanción correspondiente, a cuyo efecto la Comisión de responsabilidades le turnará el expediente respectivo.

Finalmente, los miembros de la Junta de Gobierno deben presentar la declaración de situación patrimonial. Los que ocupen puesto de Subgerente o superior, así como aquellas que por la naturaleza de sus funciones se señalen en el Reglamento interior, deben presentar declaración ante la Contraloría del Banco. La Contraloría llevará el registro y seguimiento de la evolución de la mencionada situación patrimonial, informando a la Comisión de Responsabilidades o a la Junta de Gobierno, según corresponda, las observaciones que, en su caso, resulten de dicho seguimiento.

### **5.3 COORDINACIÓN DE LA POLÍTICA MONETARIA CON LA POLÍTICA ECONÓMICA GENERAL DEL GOBIERNO**

El otorgarle autonomía al Banco Central genera la posibilidad de que pueda haber una inadecuada coordinación entre éste y el Gobierno. Esto traería consecuencias adversas tanto para el desarrollo económico del país como para la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional.

Para evitar lo anterior, el dotar de autonomía al Banco Central no debe de significar aislar completamente la política monetaria del resto de la actividad gubernamental, por lo que resulta importante que existan normas y procedimientos que garanticen una coordinación de la política monetaria con la política económica general del Gobierno.

El artículo 21 de la ley nos dice que el Banco de México deberá actuar en materia cambiaria de acuerdo con las directrices que determine una Comisión de Cambios, que

estará integrada por el Secretario y Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, otro Subsecretario de dicha dependencia que designe el titular de éste, el Gobernador del Banco y dos miembros de la Junta de Gobierno, que el propio Gobernador designe. Los integrantes de la Comisión no tendrán suplentes.

Las sesiones de la Comisión serán presididas por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, en ausencia, por el Gobernador y, en ausencia de ambos, por el Subsecretario que designe el titular de la citada Secretaría. Quien presida la sesión tendrá voto de calidad en caso de empate.

Las resoluciones de la Comisión se tomarán por mayoría de votos y el Gobernador informará a la Junta de Gobierno sobre dichas reuniones.

La Comisión estará facultada para autorizar la obtención de los créditos, participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos centrales, así como señalar directrices respecto del manejo y la valuación de la reserva a que se refiere el artículo 18.

Estos procedimientos, pueden ser formales o informales, pero su objetivo primordial debe ser siempre el facilitar o forzar el diálogo y los acuerdos entre el Banco Central y la autoridades económicas del Gobierno.

#### **5.4 MECANISMOS FORMALES DE COORDINACIÓN**

Cabe recordar que la Ley de 1984 señalaba en su artículo 2º que el ejercicio de las funciones del Banco debían de efectuarse en concordancia con los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo y la conformidad con las directrices de política monetaria y crediticia que señale la SHCP. Por otra parte, el artículo 7º señalaba que el Banco de México, en la determinación del saldo máximo de su financiamiento interno, debía de fijarlo en concordancia con los objetivos y prioridades del Plan Nacional de

Desarrollo y con la información y proyecciones consideradas para aprobar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación. Estas disposiciones, si bien eran una forma de asegurar la coordinación entre las políticas del Banco y las del Gobierno, no tenían tanto sentido debido a que miembros de la Junta de Gobierno del Banco eran los mismos que elaboraban la política económica del Gobierno.

La obligación del Banco Central de informar al gobierno a cerca de sus políticas y de presentarle asesoría en aquellas materias que se relacionen con sus funciones. Sobre este punto habíamos visto la obligación de varios bancos centrales, incluyendo el Banco de México, de informar a sus respectivas legislaturas del manejo y determinación de su política monetaria.

La participación de las principales autoridades en materia económica del gobierno en las sesiones del Consejo del Banco Central, proporciona un canal de comunicación al más alto nivel entre el Banco Central y el Gobierno en la designación de las autoridades superiores.

Aunque esto más que de coordinación, estaríamos hablando de subordinación lo cual va en contra de la autonomía del Banco Central.

## **5.5 MECANISMOS INFORMALES DE COORDINACIÓN**

El mecanismo informal, quizá el más común, esta constituido por las reuniones privadas de trabajo entre los ministros de Hacienda y el presidente del Banco Central. En México, bajo la nueva ley, se desconoce la frecuencia con la que se reúnan el Gobernador y el Secretario de Hacienda, aunque hay que recordar que el Secretario puede asistir con voz pero sin voto a las Juntas de Gobierno de la institución.

## **5.6 COORDINACIÓN ENTRE EL BANCO DE MÉXICO CON EL GOBIERNO FEDERAL**

La actividad financiera del Estado está enmarcada, por lo menos formalmente, por la planeación del desarrollo prevista en el artículo 26 constitucional, así como por la política de presupuesto e ingresos de la federación, y la política fiscal. Existe una relación directa entre las finanzas públicas, la planeación del desarrollo y el presupuesto y la política monetaria. Mediante el estudio del vínculo entre el Plan Nacional de Desarrollo, los programas de mediano y corto plazo que derivan de él y el presupuesto, es posible verificar si un Gobierno sólo pretende o realmente puede llevar a cabo dicho plan. Mediante la política fiscal, el Gobierno podrá allegarse de los recursos necesarios para poder llevar a cabo dicho plan. La política monetaria guarda una estrecha relación con la planeación nacional, el presupuesto y la política de ingresos ya que a través de la política monetaria, se controla la cantidad de dinero con vistas a conseguir una baja inflación sin crear una elevada tasa de desempleo, mientras que con la política económica del Gobierno, se pretende elevar el empleo y el crecimiento económico. En virtud de lo anterior, es importante encontrar un mecanismo que permita coordinar la política monetaria del Banco Central con la política económica del Gobierno, para evitar que entre ellas pueda existir conflictos entre políticas expansivas y políticas restrictivas, y buscar un mecanismo de solución en caso de que se suscitaran los conflictos.

El artículo 25 constitucional establece en su parte conducente, que corresponde al Estado la Rectoría del Desarrollo Nacional para que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fortalecimiento del crecimiento económico y el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege la Constitución.

El hecho de que el Estado sea rector del desarrollo nacional significa que debe de procurar que éste sea integral, esto es, sin los desequilibrios que han caracterizado el desarrollo nacional en los últimos años en nuestro país. Gerardo Gil Valdivia señala que la rectoría del Estado significa un Estado fuerte, no obeso, que sea eficaz.<sup>(2)</sup>

Por su parte, el artículo 26 constitucional establece la planeación del desarrollo como un instrumento del Gobierno para la realización del proyecto político de nación establecido en la misma Constitución. De esta manera, el Estado es el responsable de la conducción de la política del desarrollo en forma integral y la planeación en su instrumento para la consecución de sus objetivos.

El artículo 26 constitucional en su parte conducente señala: "El Estado organizará un sistema de planeación democrático del desarrollo nacional". Como se había mencionado, de aquí se desprende que la planeación del desarrollo se debe de organizar a través de un sistema que comprenda la participación de todos los niveles del Gobierno y a la mayor parte de los agentes activos de la sociedad. El Banco de México, como Banco Central del Estado, debe de participar en la planeación nacional del desarrollo procurando que la política del Gobierno Federal esté en concordancia con el objetivo previsto en el artículo 28 constitucional, de preservar el poder adquisitivo de la moneda nacional.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (VIII), presentado por el Doctor Ernesto Zedillo, Presidente de la República el 2 de junio de 1995, incluye el CRECIMIENTO ECONÓMICO y en el punto 2 menciona la política monetaria: "La adecuada conducción de la política monetaria constituye un factor fundamental para el logro de los objetivos que propone este Plan en materia de estabilidad en el nivel de precios y de un crecimiento sano y sostenible de la economía. Por ello, en la medida en que dicha política consiga crear un clima de estabilidad y confianza, contribuirá a la generación de ahorro interno y a la inversión en proyectos productivos. La responsabilidad de la conducción de la política monetaria corresponde, por mandato Constitucional, al Banco de México el cual en su

---

<sup>(2)</sup> Gil Valdivia, G.; Aspectos Jurídicos del Financiamiento Público; Ed. Porrúa; Mex., 1989; p. 27.

carácter de órgano autónomo está obligado a procurar, como objetivo prioritario, la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional".

### **5.7 MECANISMOS PARA RESOLVER CONFLICTOS ENTRE EL GOBIERNO Y EL BANCO DE MÉXICO.**

El hecho de que existan mecanismos, ya sean formales o informales, de coordinación entre las políticas monetaria y económica del Gobierno, no garantiza que éstos resuelvan las diferencias de opinión entre ambos, por lo que pueden surgir conflictos. Al haber conflictos, es necesario que existan mecanismos, ya sean formales o informales, para solucionarlos. En la mayoría de los países que cuentan con bancos centrales autónomos, como Alemania, Suiza y Estados Unidos, no existen mecanismos formales para solucionar los conflictos entre las políticas del Gobierno y del Banco Central.

### **5.8 MECANISMOS FORMALES PARA SOLUCIONAR CONTROVERSIAS**

Cabe recordar que en nuestro país, las leyes de 1925, 1936 y 1941, establecieron la facultad del Secretario de Hacienda de vetar las resoluciones del Banco de México en ciertos supuestos. Dicha facultad perdió su razón de ser cuando el banco se convirtió en organismo descentralizado del Gobierno Federal en 1982.

En México en la actualidad, no existe ningún mecanismo para solucionar los conflictos que se pudieran presentar, por lo que es muy importante que existan los canales de comunicación entre ambas autoridades para evitar llegar a un posible conflicto cuya solución más probable sería la destitución de algún funcionario, o la iniciativa, por parte del Ejecutivo de reforma la Ley.

## 5.9 MECANISMOS INFORMALES PARA SOLUCIONAR CONTROVERSIAS

Finalmente, los mecanismos informales son básicamente el apelar a la opinión pública. De esta manera, en Alemania, donde no existen procedimientos formales, se partió del supuesto de que éste y el Gobierno Federal plantearían públicamente sus diferencias de opinión si lo estimaban necesario y que para estos efectos, ellos procurarían obtener el apoyo del parlamento, los grupos sociales, las entidades privadas y las académicas.<sup>(3)</sup>

En México, considero que la opinión pública aún no juega un papel tan importante como el que debería tener por la falta de democracia que hemos tenido en nuestro país. Considero que en la medida que se vaya democratizando la sociedad y los canales de comunicación para la opinión pública se vayan ampliando, ésta tendrá más importancia en la vigilancia de la actuación de la Banca Central.

Debemos de recordar que cuando el Banco de México era una Sociedad Anónima, los intereses de los bancos comerciales estaban representados ya que ellos participaban en las políticas que llevaba a cabo el banco. Por otro lado, sin perjuicio de su falta de autonomía, la Ley de 1984 señalaba en su artículo 23, que la Junta de Gobierno del Banco se compondría, entre otros, con los respectivos presidentes de la Comisión Nacional de Valores y de la Comisión Nacional Bancaria, así como con el Presidente de la Asociación Mexicana de Bancos. En virtud del decreto que modificó los artículos 28 y 123 de la Constitución Política, se privatizó a la banca comercial. El artículo 23 adquirió significado ya que los intereses del público estaban representados en la Junta de Gobierno de la institución, lo que representaba un foro importante para hacer valer sus opiniones.

En cambio, la Ley de 1993 excluyó por completo la participación del público eliminando un canal de comunicación importante que sirve para darle transparencia a la

---

<sup>(3)</sup> Bianchi, A.: Testimonio sobre la Actuación del Banco Central de Chile; 1a. ed.; Ed. CEMILA; Mex., 1994.

política del banco central, seguridad y confianza al público, y sobre todo, hace que las decisiones del banco central reflejen los intereses de los agentes del sistema financiero de nuestro país.

Considero que se debe de estudiar la posibilidad de reformar la Ley del Banco de México en el sentido de darle la facultad de expresar su opinión respecto a las decisiones que formule el Banco Central.

Al respecto, se debería de poner especial cuidado en la forma en que se le otorgara fuerza legal a la opinión pública y la manera de controlarla.

## **CONCLUSIONES**

1. La autonomía del Banco de México va más allá de una simple descentralización. El arreglo institucional implica, además, definir con claridad sus atribuciones, prever un adecuado mecanismo de vigilancia y de coordinación con el Gobierno, así como limitar las operaciones que el Banco Central puede realizar con aquél, esto es, limitar el monto de financiamiento que el Banco Central le otorgue al Gobierno.
2. El otorgamiento de autonomía al Banco de México obedece a la necesidad de proveer a la Nación de una protección permanente contra políticas económicas inflacionarias.
3. Las acepciones de autonomía comparten el hecho de que todas tienen implícita la libertad de actuación dentro de un campo determinado sin injerencia de una voluntad externa dentro de dicho campo de actuación.
4. En México la autonomía como descentralización administrativa es un concepto que admite grados, dependiendo del arreglo jurídico particular que se le haya dado al organismo descentralizado en particular.
5. Otra característica de la Autonomía del Banco de México es que desaparece la facultad directa del nombramiento y remoción del Órgano del Gobierno del Banco de México.
6. El derecho comparado ha demostrado que la autonomía en los bancos centrales se da en diferentes grados, dependiendo del arreglo jurídico específico que el legislador le haya otorgado.

7. La facultad del Banco de México de no conceder financiamiento a las autoridades no es tan absoluta. El banco central, como instrumento del Estado, con el objeto de cumplir con los fines de éste, debe otorgar financiamientos si éstos no son inflacionarios y siempre que tengan por objetivo cumplir con el proyecto de nación que establece la Constitución, esto es lograr la estabilidad económica.
8. El otorgamiento de autonomía al Banco de México tuvo como consecuencia lógica el establecimiento de mecanismos de vigilancia más estrictos, planteando la necesidad de adoptar normas que faciliten la coordinación entre la acción del banco central y la política monetaria con la política económica general del Gobierno, de acuerdo con las directrices que determina una Comisión de Cambios.
9. El objetivo del Banco Central, de procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, no depende exclusivamente de su desempeño, debe de haber una congruencia ente la política monetaria, y la política económica gubernamental. Pero sobre todo, debe existir voluntad tanto del banco central, como del Gobierno y de toda la sociedad, para cumplir con los principios y los valores de la Constitución.
10. Cabe mencionar que el artículo 110 constitucional no menciona al Gobernador ni Subgobernadores del Banco de México, aún cuando sí lo hace el artículo 28 constitucional en su párrafo VII, por lo que consideraría necesario una reforma a dicho artículo para que expresamente así se consagrara. Así mismo, una adición en cuanto a la procedencia del juicio político hacia el Gobernador y Subgobernadores del Banco de México, dentro del contenido de los artículos 108 y 110 constitucionales.
11. El artículo 4º de la Ley de Entidades Paraestatales debe reformarse porque el Banco de México ya no es un organismo descentralizado, sino, por ley, es un organismo autónomo, que si bien se encuentra dentro de la esfera del Ejecutivo, sale de la estructura de la Administración Pública Paraestatal.

12. Por otra parte, la fracción XVII del artículo 46 de la Ley del Banco de México establece que la Junta de Gobierno tendrá la facultad para aprobar los tabuladores de sueldo de su personal, en el concepto de que las remuneraciones de los funcionarios y empleados del Banco no deberán exceder de las que perciban los miembros de la Junta de Gobierno, excepto en los casos en que dadas las condiciones del mercado de trabajo de alguna especialidad, requiera de mayor remuneración.
  
13. El artículo 47 fracción XII de la referida Ley, establece que corresponde al Gobierno del Banco de México fijar, conforme a los tabuladores aprobados por la Junta de Gobierno, los sueldos del personal y aprobar los programas que deban aplicarse para su capacitación y adiestramiento. De lo anterior se desprende que no existe una disposición similar para fijar el salario del personal del Banco de México como en el caso de los miembros de la Junta de Gobierno, en el sentido de establecer que los empleados reciban un salario que le permita al Banco Central contar con el personal idóneo y debidamente calificado. Al respecto, considero necesario que se establezca en la Ley de la materia en forma directa que el personal del banco reciba salarios que le permitan a la Institución contar con personal calificado, lo que aumentará su permanencia y por ende su experiencia contando con personal aun más capacitado.

## **LEGISLACIÓN**

1. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**
2. **Ley que crea el Banco de México del 25 de agosto de 1925**
3. **Ley que reforma a la Constitutiva del Banco de México del 12 de abril de 1932**
4. **Ley Orgánica del Banco de México del 28 de agosto de 1936**
5. **Ley Orgánica del Banco de México del 26 de abril de 1941**
6. **Ley Orgánica del Banco de México del 21 de diciembre de 1984**
7. **Ley del Banco de México**
8. **Ley Federal de las Entidades Paraestatales**
9. **Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos**
10. **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**
11. **Reglamento Interior del Banco de México del 2 de julio de 1985**
12. **Reglamento Interior del Banco de México del 30 de septiembre de 1994**
13. **Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales**
14. **Reglamento Interior y de Trabajo del Banco de México del 26 de julio de 1973**

## BIBLIOGRAFÍA

- Acosta Romero, M.; *Teoría General del Derecho Administrativo*; Editorial Porrúa; México, 1984; p. 69.
- Acosta Romero, M.; *Derecho Bancario*; 4ª ed.; Ed. Porrúa; México, 1991; pp. 1008.
- Agustín, J.; *Tragicomedia Mexicana I*; 1ª ed.; Ed. Planeta; México, 1990; pp. 274.
- Agustín, J.; *Tragicomedia Mexicana II*; 1ª ed.; Ed. Planeta; México, 1992; pp. 293.
- Bianchi, A.; *Testimonios sobre la Actuación del Banco Central de Chile*; 1ª ed.; CEMLA; México, 1994; p. 167-206, 380.
- Borja Martínez, F.; *Orígenes del Banco de México*; Presencia del Banco de México, Tomo 2; México, 1979.
- Burgoa, I.; *Derecho Constitucional Mexicano*; 7ª Edición; Ed. Porrúa; México, 1973.
- Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, A. C.; *Balance General de la Economía en 1993*; 1º Núm., Año XXIII; México, 1994, pp.55.
- Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, A. C.; *Revista IMEF*; 1º Núm., Año XXIII; México, 1994.
- Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos; *Testimonios sobre la Actuación de la Banca Central*; Edición del 40º Aniversario; México, 1994; pp. 380.
- Cervantes Ahumada, R.; *Títulos y Operaciones de Crédito*; XIV ed.; Ed. Herrero; México, 1988; pp. 485.
- Delgadillo, L. H.; *Elementos del Derecho Administrativo*; 3ª Reimpresión; Ed. Noriega LIMUSA; México, 1991, pp.232.
- Diez, M. M.; *Manual del Derecho Administrativo*; Ed. Plus-Ultra; Buenos Aires, 1983; pp.63.
- Fraga, G.; *Derecho Administrativo*; XXXI ed.; Ed. Porrúa; México 1992, pp. 482.
- Garza del Castillo; M. O.; *La importancia de la Banca Central en el Sistema Bancario Mexicano*; OFITESIS; México, 1993.

- Gil Valdivia, G.**; *Aspectos Jurídicos del Financiamiento Público*; Ed. Porrúa; México, 1989; p. 27.
- González Juárez, F. I.**; *Antecedentes Históricos y Aspectos Relevantes del Banco de México y su Función dentro del Marco del Sistema Financiero del País*; Tesis para L. A. E.; Univ. Veracruzana; México, 1990.
- Gordillo, A. A.**; *Teoría del Derecho Administrativo*; I. E. A. L.; Madrid, 1984, pp. 166.
- Guzmán Ortiz, A.**; **Luna Cotto, M. L.**; *Autonomía Efectiva del Banco de México: el Financiamiento al Gobierno*; Tesis de Lic. en Economía; Universidad Anáhuac; México, 1994; pp. 146.
- Kelsen, H.**; *Teoría General del Estado*; Ed. Labor; Barcelona, 1954; p. 195.
- Kelly Jr., E.**; *La Banca Central en Estados Unidos*; 1ª ed.; CEMLA; México, 1994; p. 253.
- Kock, M. H.**; *Banca Central*; 4ª ed.; Ed. Fondo de Cultura Económica; México, 1964; p. 393, 526.
- Lecuona Valenzuela, R.**; *Curso sobre Aspectos Económicos y Administrativos del Banco Central*; CEMLA; México; p. 132.
- Manero, A.**; *Banco de México. sus orígenes y funciones*; Banco de México; México, 1992; pp. 285.
- Manero, A.**; *La Reforma Bancaria en la Revolución Constitucionalista*; Ed. Facsimilar-Porrúa; México, 1992; pp. 285.
- Ortiz Mena**; *La Relación entre el Gobierno Federal y el Banco de México*; p. 703.
- Paz, O.**; *Pequeña Crónica de Grandes Días*; 1ª ed.; Ed. Fondo de Cultura Económica; México, 1993; pp. 59.
- Pina, R.**; *Diccionario de Derecho*; XVII ed.; Ed. Porrúa; México, 1991; p. 529.
- Rangel Couto, H.**; *El Derecho Económico*; 4ª ed.; Ed. Porrúa; México, 1986; pp. 256.
- Ruiz Massieu, J. F.**; *Estudios Jurídicos sobre la Nueva Admón. Pública Mexicana*; Ed. LIMUSA; México, 1981; p.188.

- Salinas de Gortari, C.;** *Exposición de Motivos de la Iniciativa de Ley enviada al H. Congreso de la Unión por el Ejecutivo Federal*; México, 1993.
- Salinas de Gortari, C.;** *Iniciativa de Reforma Constitucional para Dotar de Autonomía al Banco de México*; Ponencia Expuesta a los Secretarios de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión; 17 de mayo de 1993; México, D. F.
- Salvat Mexicana de Ediciones;** *Historia de México*, Tomo II; La Admón. de Calles; México, 1978; p. 2524, 2526.
- Sayeg Helú, J.;** *Instituciones del Derecho Constitucional Mexicano*; 1ª ed.; Ed. Porrúa; México, 1990; p. 170.
- Secretaría de Gobernación;** *Revista con la colaboración del Instituto Mexicano de la Juventud; Aniversario de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos*; México, 1975.
- Seara Vázquez, M.;** *Derecho Internacional Público*; Ed. Porrúa; México; p. 87.
- Serra Rojas, A.;** *Ciencia Política*; X ed.; Ed. Porrúa; México, 1991; pp. 785.
- Silva Herzog, F. J.;** **Lecuona Valenzuela, R.;** *Banca Central en América Latina*; Tomo I; Los Aspectos Internacionales; Ed. SEMLA; México, 1994; p. 157.
- Tena Ramírez, F.;** *Derecho Constitucional Mexicano*; XXV ed.; Ed. Porrúa; México, 1991; pp. 643.
- Testimonios sobre la Actuación de la Banca Central**; 1ª ed.; 40º Aniversario; Ed. SEMLA; México, 1993; pp. 380.
- Vázquez Pando, A.;** *Derecho Monetario Mexicano*; Ed. Harla; México, 1990