



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE
CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES
MULTIDISCIPLINARIAS
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
SOCIALES**

**LA AUTONOMÍA DEL BANCO DE MÉXICO:
OPORTUNIDADES Y PERSPECTIVAS
(1993-2012)**

**T E S I S
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE
MAESTRA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS**

**PRESENTA
AMPARO ELIZABETH CRUZ MARTÍNEZ**

**TUTOR
DR. RICARDO UVALLE BERRONES**



CIUDAD UNIVERSITARIA, MÉXICO D. F.

OCTUBRE DE 2012



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 esta 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

Dedico esta tesis a mi adorada familia:

A José Antonio: mi compañero de vida, por su amor, apoyo, cariño y comprensión infinita, que me da la certeza de que este mundo puede ser lo más cercano a lo que soñemos.

A Mariana, Gloria y José Alberto: Mis hijos hermosos, mis seres más amados, por su alegría e inteligencia, porque me enseñan y recuerdan siempre lo mejor de la vida y porque con sus valores sé que ya heredamos al mundo personas que lo harán mejor que nosotros.

A mis padres: Esther Rosalba Martínez quien me enseñó que la educación y la cultura es la única herencia valiosa de todo ser humano y a quien extraño en repetidas ocasiones. A Rafael Erelín Cruz Moguel por quien reconozco el valor de mi familia.

A mis hermanos: Carmen, Conchita, Martha y Rafael Alfredo, con sus respectivas familias, a quienes con la distancia, más creció el cariño y la nostalgia de haber compartido una infancia maravillosa y que sé que para ellos esta investigación representa una meta anhelada.

A Don José Hernández Mezo y Doña Gloria Ayuso Cachón, a Carmen, Gloria, Silvia, Luis y Oscar, con cariño por los tantos años compartidos.

A mi abuelita: Doña Amparo Moguel Burguete, por sus consejos de infancia y por su profunda fe.

AGRADECIMIENTOS

A la Universidad Nacional Autónoma de México nuestra máxima casa de estudios, donde se encuentra el verdadero tesoro del saber.

Al Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales por darme la oportunidad de continuar con esta riqueza de conocimiento.

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología por promover el programa de becas de excelencia, con el cual logré realizar mis estudios de posgrado en la FCPyS.

A los miembros del sínodo:

Al Dr. Ricardo Uvalle Berrones, por su invaluable apoyo y valiosa dirección en esta investigación, cuyos resultados no hubieran sido posibles sin sus sabias recomendaciones.

A la Dra. Margarita Theesz Poschner, co-tutora metodológica de este trabajo. Quien con su entusiasmo me inculcó el sentido de compromiso en la relación alumno profesor. Muchas gracias Margarita por tu apoyo constante.

A la Dra. Elena Jeannetti Dávila, por su apreciadísimo apoyo, por sus profundos conocimientos y por la oportunidad que me dio de colaborar en su Seminario de Institucionalismo, lo que me permitió profundizar y clarificar el tema de investigación.

A la Dra. Marcela Astudillo Moya, por sus sugerencias, aliento y empeño constantes en la revisión de esta investigación, gracias por creer en mí.

Al Dr. Eduardo Torres Espinosa. Gracias Doctor por su confianza en la revisión de esta tesis y por compartir con su trabajo, un tema de profundo interés público.

A mis profesores, compañeros y amigos quienes con su entusiasmo me motivaron a seguir adelante y facilitaron mis estudios en el posgrado.

Gracias a todos ellos, sobre todo por su amistad.

INDICE

INTRODUCCIÓN	5
I. LA IMPORTANCIA DE LAS INSTITUCIONES EN EL MUNDO MODERNO	
1.1. Naturaleza de las instituciones	11
1.2 Relevancia de las instituciones	16
1.2.1. Institucionalismo Clásico	22
1.2.2. Economía Neoclásica	25
1.2.3 Conductismo y Elección Racional	27
1.3 Nuevo Institucionalismo	29
1.4 El Estado: base de las instituciones públicas	40
1.5. Importancia de la institucionalidad	43
II. FUNDAMENTOS DE LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS	
2.1 Doctrina en el mundo moderno sobre órganos autónomos	49
2.2 El Diseño de las instituciones autónomas y su importancia	56
2.2.1 La autonomía y el control del poder	60
2.3 Los organismos descentralizados, desconcentrados y autónomos en México	65
2.4 Los organismos autónomos y su relevancia constitucional en la Administración Pública del Estado Mexicano	69
III. EVOLUCIÓN INSTITUCIONAL DEL BANCO DE MÉXICO	
3.1 Antecedentes del sistema bancario y financiero durante el porfiriato	87

3.1.1 Revolución y Postrevolución	97
3.2 Fundación del Banco de México como sociedad anónima (1925)	101
3.3 Primeras reformas a la Ley Orgánica del Banco de México (1936- 1941)	108
3.4 La estatalidad del Banco de México (1985)	118
3.5 La autonomía constitucional del Banco de México (1993). Su transformación como organismo constitucional autónomo	124
IV. COMPROMISO CENTRAL DEL BANCO DE MÉXICO	
4.1 Estructura orgánica y diseño funcional del Banco de México	135
4.2 Objetivos, funciones y operación del Banco de México	138
4.3 El Grado de autonomía institucional como oportunidad para el desarrollo de las funciones prioritarias del Banco Central	145
4.3.1 La estabilidad monetaria: asunto de confiabilidad y responsabilidad social	159
4.3.2 La reducción de la inflación: responsabilidad en el desempeño del Banco de México	164
4.4 El manejo del dinero y su impacto social	172
CONCLUSIONES	178
BIBLIOGRAFÍA	189

INTRODUCCIÓN

El Banco de México es el Banco Central del país, las funciones que realiza lo ubican como una institución fundamental de la vida económica y de la política monetaria, de modo que su responsabilidad en la atención de esta función es estratégica como lo es también el manejo de las crisis económicas que afectan directamente el ámbito social.

El Banco de México es una institución que ha trascendido a través de la historia económica y política de México, desde su creación en 1925 hasta nuestros días; se le asignó una de las tareas que más requiere de un orden en la vida pública de cualquier sociedad, dar soporte y control a las actividades bancarias y regular la emisión del billete. Esta actividad que, durante el porfiriato estaba en poder de los bancos extranjeros, se instrumentó como compromiso exclusivo de la nación. El solo hecho de creación y fundación del Banco Central dio lugar a una evolución modernista en el manejo del dinero y del capital de la nación y del ahorro de la población civil que estaba sujeto a intereses privados.

El Banco de México juega un papel básico dentro del sistema político y económico al tener como objetivo prioritario el procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional. Dicha función afecta directamente a la población y a todos los ámbitos que conforman la vida pública nacional. Por lo anterior, este trabajo analiza el valor de la autonomía del Banco de México desde la óptica de la administración pública y de la corriente del nuevo institucionalismo.

Al ser una institución del Estado Mexicano, denominada desde 1993 con el carácter de Persona de Derecho Público, se le dotó de autonomía y de un mayor compromiso económico y financiero de impacto social. Los objetivos prioritarios del Banco Central giran en torno al control de la política monetaria, es decir al equilibrio y control de precios que permita reducir los riesgos que causan los procesos inflacionarios y que afectan severamente a los sectores sociales más desprotegidos.

La solidez de un banco central representa certidumbre para la sociedad y reconocer los elementos que en determinado momento le dan un carácter institucional es parte de un proceso histórico y evolutivo.

Este proceso evolutivo en el Banco de México es uno de los elementos básicos de su propia institucionalidad. La autonomía que se le otorgó por mandato constitucional y que entró en vigor en 1994 con la Ley del Banco de México, es otro

de los elementos que fortalecen su carácter en la rectoría de un área estratégica y vital del Estado Mexicano.

Comprender qué significa su autonomía y cuál es el sustento doctrinal para el caso mexicano es el motivo de análisis de este trabajo.

La revisión de su evolución institucional se circunscribe en esta tesis en el marco del nuevo institucionalismo. Esta corriente, en la que destaca el estudio de las instituciones del Estado, propició la comprensión de la importancia de su carácter autónomo. El Banco de México, a partir de su autonomía, refleja cambios sustantivos de carácter incremental, esquemas que le han permitido trascender como pilar del orden financiero nacional. Este perfil lo ubica como una institución adaptable y flexible, sin embargo a dieciocho años de su autonomía ¿cuál es su fortaleza ante el poder central? ¿Cómo ha sido su evolución autónoma?

Analizar la autonomía del Banco de México desde la teoría del nuevo institucionalismo y de la administración pública constituye un punto de encuentro interdisciplinario y en ese sentido se extraen elementos de estudio y análisis muy significativos.

Con la autonomía conferida al Banco de México, se han enmarcado una serie de cambios en el ejercicio y la forma de conducir la política monetaria, por lo que comprender las funciones básicas del Banco de México no sólo desde un ángulo económico sino publi-administrativo es necesario y de utilidad para quienes no están inmersos en las ciencias económicas.

Estudiar el perfil autónomo institucional del Banco de México, en una etapa en la que la autonomía ha sido cuestionada en determinados momentos de crisis económicas y políticas constituye una razón de análisis.

Es preciso señalar que al Banco de México se le ha estudiado desde el punto de vista jurídico y de las ciencias económicas, por lo que este trabajo analiza cómo se percibe el carácter autónomo del Banco de México que provee un servicio público y por ende cómo sus acciones repercuten en el ámbito social del país.

Comprender la importancia de la autonomía del Banco de México a través de sus estatutos permite entender las diferentes condiciones políticas a las que se encuentra sujeta la autonomía del Banco Central.

El análisis para determinar el grado de autonomía que tiene respecto de la administración central, específicamente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y muy particularmente con relación al Poder Ejecutivo, permite determinar las hipótesis referidas en este trabajo.

Por todo lo anterior, es preciso analizar el desarrollo del Banco de México, porque sus efectos repercuten invariablemente en la vida pública del país.

Objetivos Prioritarios

- Analizar el desarrollo del Banco de México como institución pública autónoma, desde el enfoque del nuevo institucionalismo.
- Destacar la importancia de las funciones del Banco de México, desde una óptica publi-administrativa.

Objetivos Secundarios

- Analizar, desde la óptica de la administración pública, cuál ha sido el impacto de las acciones del Banco de México desde su autonomía en el desarrollo de la sociedad mexicana.
- Analizar la evolución histórica del Banco de México apegada a sus normas con el objeto de señalar cuáles han sido los cambios relevantes para su operación e identificar si el grado de autonomía varía conforme su propia evolución.

Hipótesis Primarias

- 1) La Reforma de Ley del Banco de México de 1993, que dotó de autonomía al Banco Central, es tan solo el inicio de un largo proceso, que hasta nuestros días presenta un esquema de mayor consolidación como institución autónoma.
- 2) La estrecha relación que guarda el Banco de México con el Poder Ejecutivo y con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no vulnera su carácter autónomo, por tener funciones específicas que lo distinguen en el complejo sector económico del país.
- 3) El Banco de México es una institución pública del Estado que si bien tiene sus objetivos con un alto compromiso económico, su responsabilidad social existe en la medida que su función prioritaria impacta en todos los niveles sociales.

Hipótesis Secundarias

El desarrollo institucional histórico, estructural y tecnológico con un fuerte grado de especialización del Banco de México, es sustantivo para la legitimidad de su autonomía.

El análisis del Banco de México, se realiza desde la óptica publi-administrativa y del nuevo institucionalismo por los siguientes factores:

- El Banco de México es una institución pública autónoma, constitucionalmente creada por el Estado, que regula e incide en la política económica del país, por tal motivo su papel como parte de la estructura económica es sustantivo.
- El avance tecnológico y el manejo de información del Banco de México juega un papel sustantivo frente a la globalización; en el terreno del desarrollo institucional su avance tecnológico frena la incertidumbre, lo que permite generar una estructura institucional estable que se encuentra, sin embargo, en permanente cambio por encontrarse inmerso en un mercado global.
- El Banco de México opera de acuerdo a las reglas establecidas en la Ley que lo rige, la cual es capaz de frenar la conducta maximizadora de agentes particulares, es decir, limitar la conducta de la banca privada con normas y reglamentos que permiten detectar desviaciones que afecten el juego económico.

Metodología

El análisis de la autonomía del Banco de México, se realiza en términos de datos documentales que descifran un esquema cualitativo y que reflejan el impacto que sus políticas han tenido en el terreno económico y social del país.

Al ser el Banco de México una institución pública autónoma, la revisión y análisis de sus estatutos permite distinguir desde el orden formal la fuerza de su autonomía respecto de las políticas ejercidas por el Ejecutivo nacional para el cumplimiento de sus objetivos.

Estructura de la Investigación

La investigación se sustenta en el análisis bibliográfico, documental institucional e histórico, con un análisis descriptivo del proceso que va desde su creación en 1925, la exposición de motivos para su autonomía en 1993 y su evolución hasta el presente año 2012.

En el primer capítulo se aborda desde la óptica de la administración pública la importancia de las instituciones en el mundo moderno y se destaca su naturaleza. Con un previo repaso a las teorías institucionalistas se aprecia el nuevo institucionalismo como corriente teórica que aborda los elementos formales e informales que permiten distinguir la evolución de las instituciones particularmente las del Estado que logran desarrollarse en ambientes complejos.

En el segundo capítulo se analizan los fundamentos de los organismos autónomos, se estudia su diseño e importancia, así como el concepto de doctrina autónoma en el mundo moderno. Asimismo se revisan las categorías de organismos descentralizados y desconcentrados que surgieron a partir de las reformas administrativas. Se estudia la relación que guarda la autonomía con el control del poder como antesala a las importantísimas reformas constitucionales, en áreas estratégicas, que son el marco para la creación de los organismos e instituciones autónomas del México contemporáneo.

En el tercer capítulo se desarrolla la evolución institucional del Banco de México desde su origen. Se estudia el largo proceso histórico que el Banco Central ha llevado desde su fundación en 1925, sin omitir el análisis del ambiente histórico financiero de la etapa porfiriana en la que se sentaron las bases urgentes de modernización de la administración pública que dieron lugar a la creación de las instituciones básicas del Estado. En este capítulo se aprecia en tres etapas la naturaleza institucional del Banco Central desde su fundación como sociedad anónima, sus reformas de ley y su proceso estatal hasta su autonomía.

En el capítulo cuatro se analiza el compromiso central del Banco de México, su transformación institucional y su razón de ser. Se plantean sus objetivos, su organización y funcionamiento a partir de su autonomía. En cuanto a sus atribuciones como institución autónoma se destaca la importancia de su objetivo primordial: el cumplimiento del control de la inflación que se encausa a la estabilidad

monetaria. La importante tarea en el manejo del dinero es una función básica por tener impacto en la economía de la población.

Este trabajo representa un análisis publi-administrativo del Banco de México como una de las instituciones más importantes de la vida pública nacional, por tal motivo los puntos abordados en esta tesis contribuyen a identificar los fundamentos de su transformación institucional que permiten dotarlo con la categoría de persona de derecho público con carácter autónomo.

Por último, se presentan las conclusiones derivadas de la investigación que permiten establecer que el Banco de México, también denominado por sus funciones Banco Central del país, es una institución cuya solidez impacta directamente en la sociedad.

I. LA IMPORTANCIA DE LAS INSTITUCIONES EN EL MUNDO MODERNO

1.1 Naturaleza de las instituciones

Mientras existan instituciones, su estudio siempre será un tema relevante. La institucionalidad es un proceso que ha llevado siglos en la historia de la humanidad; su importancia reside en que por medio de las instituciones se organiza la vida pública y privada de las personas. Además, el desarrollo institucional se vincula con la sociedad, pues cuanto mejor sea, habrá mayor posibilidad de desarrollo del entorno social, particularmente cuando se trata de instituciones públicas de carácter social y económico-colectivos.

Las instituciones son organizaciones que han trascendido por sus resultados en tanto que cumplen y logran sus objetivos y éstos, a su vez, se determinan dependiendo del momento histórico, de su entorno y de los fines que buscan cubrir. Los seres humanos somos los responsables de crear, desarrollar y procurar a las instituciones.

Todas las instituciones inciden en la sociedad, se crean por la existencia de comunidades que requieren de un orden en el intercambio de propósitos y de intereses. Cuando estos son de carácter colectivo la responsabilidad de las instituciones no sólo se limita al cumplimiento, sino también al fortalecimiento permanente de sus fines. Las instituciones públicas tienen, desde su origen, fines colectivos.

El análisis de las instituciones, en cada nación, ha motivado la generación de ideas en torno a su importancia. De acuerdo con José Ayala Espino (2004), las instituciones son restricciones que delimitan la acción de los individuos con reglas formuladas con la intención de incidir en el intercambio, estructurando los incentivos necesarios que permiten reducir la incertidumbre en el resultado de sus negociaciones y objetivos.¹

¹ “Moldear las interacciones humanas, estructurar los incentivos en el intercambio humano: político, social y económico; reducir la incertidumbre y proveer señales para organizar la vida diaria como guía de la interacción humana. Las instituciones son a su vez diferentes de los agentes y de las organizaciones que las generan, aplican, usan y vigilan; no son neutrales, ni exógenas al intercambio; y el cambio institucional, a través del tiempo define las reglas que moldean la conducta económica y el intercambio, por esta razón es un factor clave en la explicación del cambio histórico y en el desempeño de las sociedades y las economías” (Ayala, 2004:330).

En este sentido, existen diversos tipos de instituciones tanto sociales, culturales, económicas y políticas: por ejemplo, los partidos políticos, los parlamentos, la burocracia, la opinión pública, la propia administración pública, el gobierno, la política pública, los reglamentos, los códigos, el servicio civil de carrera, y el Banco de México, tema que ocupa el interés de este trabajo, por ser garante de conducir el sistema financiero de México.

Lograr la institucionalidad es un proceso que requiere de muchos elementos concatenados con lo administrativo, porque de una adecuada y correcta administración dependerá la supervivencia de cualquier institución y organismo. Por esta razón la administración pública de las instituciones del Estado siempre es tema sustantivo de especialistas y estudiosos.

La administración pública ha evolucionado de acuerdo con sus propias instituciones, por tal razón, es en la teoría del nuevo institucionalismo en donde el estudio del Banco de México encuentra el marco de acción para esta investigación.

Las precisiones respecto del nuevo institucionalismo se sustentan en Douglass C. North, quien señala que las instituciones en el nuevo institucionalismo van más allá de las reglas y normas, y contempla además que su evolución es el transformador de la historia misma.²

Para North, los elementos estructurales son factores que transforman y generan la evolución y el desarrollo de la humanidad, a través del incremento de la carga de conocimiento, con la contribución del avance tecnológico y de la transformación ideológica, los que han traído consigo una evolución permanente de cambio institucional incremental.

Con el paso del tiempo las instituciones económicas y políticas se fueron transformando ante el crecimiento de la población; particularmente durante el siglo XX la influencia del avance tecnológico e ideológico hace que la población se convierta también en parte sustantiva de la estructura económica.

² “Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico. El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico” (North, 1995:13).

La teoría del cambio institucional o nuevo institucionalismo analizada por Douglass C. North, resalta el valor de la población, de las instituciones tanto económicas como políticas, así como la revolución de las ideologías, como elementos sustantivos del cambio institucional y que puede ser regulado por el Estado.

El Estado es la institución rectora capaz de generar reglas y códigos de regulación en la contienda permanente de estos elementos y particularmente incide directamente en la evolución de la administración pública. Por lo tanto, la importancia del Estado radica en que señala el marco institucional que establece un orden y a la vez delimita la acción de los individuos. El Estado determina la creación y existencia de las instituciones, las cuales son el marco de acción para la operación del gobierno y de sus gobernados.

Las diversas formas de evolución de las sociedades han dado lugar a diversos modelos institucionales, los cuales han creado instituciones con diferentes grados de desarrollo. Considero que a mayor desarrollo social, económico y político local o nacional, se generan mejores instituciones para el bienestar. Las instituciones establecen las reglas que permiten generar un orden capaz de regular las interdependencias, relaciones e intereses creados en la sociedad, con el fin de evitar la anarquía, de modo que los gobernantes delimitan la acción de los gobernados y éstos a su vez cuentan con las herramientas y mecanismos para controlar a los gobernantes por la vía de la rendición de cuentas, con la transparencia y el acceso a la información por medio de las instituciones creadas.

Los gobernantes son los responsables de establecer acciones que legitimen el poder de coerción del Estado, por medio de los buenos resultados de su operación.

A su vez, los gobernados inciden en la transformación de las instituciones con la acción que ejercen al demandar al Estado el cumplimiento de reglas y normas establecidas. Los agentes, quienes son una delegación o representación del gobernante y vínculo entre el gobierno y sus gobernados, se convierten en colaboradores directos de los servicios que ofrecen los gobernantes a sus gobernados, de tal forma que se constituyen en un grupo que goza del poder de influencia en los gobernantes.

Sin embargo, lo relevante del juego institucional influido por el Estado, es el de distinguir qué sucede cuando participan los que llamaremos “individuos comunes o influyentes” que tienen la vía para convertirse en agentes; cómo se logra el intercambio de relaciones entre gobernantes y gobernados, en cuanto a las transacciones y formas de relaciones contractuales, para que se realicen con el menor costo posible; cómo se dan en un ambiente favorable y cómo se van transformando estas relaciones con el transcurrir del tiempo.

Los gobernados, desde el planteamiento de North, toman el carácter del principal y los gobernantes el del agente. Mientras las relaciones institucionales operen desde esta lógica, se esperaría que toda decisión política que se estableciera esté orientada a favor de medidas que no afecten al principal es decir a la población.

Sin embargo, en el juego institucional de países menos desarrollados se da lugar al problema de conflicto de intereses cuando algunos agentes tienen intereses privados y por encima de controles y supervisión dichos individuos crean organizaciones que buscan influir o capturar al gobierno, por lo que no necesariamente trabajan para todos los gobernados. En este juego es donde se encuentra la relevancia de la evolución de las instituciones al considerar primeramente que de no existir, los individuos buscarían alcanzar para sí mismos las máximas ventajas posibles sin importar los intereses colectivos. La importancia básica de las “buenas” instituciones es que se convierten en moderadoras y organizadoras de las acciones humanas, a través de las reglas institucionales y constitucionales, consideradas fundamentales, y se organizan a través de reglas de funcionamiento.

El gobernante tiene el compromiso fundamental con sus gobernados de aplicar las reglas normativas con procedimientos que deben ser revestidos de valores institucionales (éticos) que restrinjan la acción individual y que de modo imperativo se orienten al bienestar general. Sin embargo, cabe mencionar que los valores institucionales no son suficientes cuando la operación institucional y su aplicación dependan de individuos con intereses privados, de manera que las reglas institucionales y su correcta aplicación deben ser siempre fiscalizadas por órganos superiores.

En el sistema económico, político y social de México, existen y se combinan instituciones complejas, que regulan las relaciones entre gobierno, mercado y sociedad. En este esquema el papel del Estado es el de regulador de las instituciones del sistema, incide en la vida asociada y se constituye como la base principal de la estructura del marco institucional. En esta estructura las instituciones a su vez se convierten en reguladoras de las acciones individuales y de grupo y son filtros en el funcionamiento de lo social y lo económico. Uno de los propósitos de las instituciones es el de establecer certidumbre y seguridad sobre todo en cuanto a los derechos de propiedad, los cuales tienen que estar bien definidos para que la sociedad pueda gozar de estabilidad.

Las instituciones públicas sólo se convierten en maximizadoras del Estado cuando logran acrecentar sus ventajas compartidas para funcionar como buen gobierno, al concretar sus objetivos ya sean económicos, políticos y sociales, al regular la competencia de los mercados y al establecer un sistema de reglas que permita reducir los costos de transacción en el ámbito económico y social.

Las instituciones públicas son entonces parte medular del Estado y son creadas como un conjunto de normas y reglas que deben cumplirse, de modo que den lugar a la convivencia entre el gobierno y las múltiples relaciones que interactúan entre sí y que brotan de la misma sociedad.³ Las múltiples relaciones que repercuten en todos los ámbitos de la vida pública, obligan a reconocer la importancia de las instituciones como producto de la organización del Estado, en su interrelación y organización con la propia sociedad, en donde además se aprecia que el carácter constitucional otorgado, determina a su vez, las políticas de acción que la institución tiene que instrumentar para concretar sus objetivos.

José Ayala Espino, aprecia la importancia de las instituciones en el orden económico. “Las instituciones son importantes para el desempeño de la economía

³ “(E)s conveniente que desde los gobiernos se proceda a organizar e implementar las reformas institucionales que permitan la gobernación y administración de la sociedad, teniendo como referente central los cambios en la vida política y económica. Las reformas institucionales -definición negociada y factible de nuevas reglas del juego para garantizar la certidumbre y la eficacia en la sociedad y sus fuerzas productivas- son el paso dado por los estados para asimilar los impactos, costos, ventajas y problemas que se generan con los procesos de innovación, los cuales son imparables de acuerdo con la lógica de la sociedad moderna, misma que sustenta su desarrollo en la transformación constante de las fuerzas productivas” (Uvalle, 2005:118).

porque contienen las restricciones e incentivos que constriñen las acciones y elecciones de los individuos. Las instituciones son las estructuras de incentivos (o desincentivos) que estimulan (o inhiben) el intercambio humano: político, social y económico” (Ayala, 2004:322).

La vida moderna requiere para su organización instituciones solventes; particularmente en el ámbito económico sólo es factible generar estabilidad si las instituciones públicas creadas con ese fin evolucionan en conjunto con su propia administración. La certidumbre y seguridad económica y financiera de una sociedad administrada por el Estado es posible cuando sus instituciones son proveedoras de incentivos que permiten el intercambio económico con la integración de estructuras sólidas. Los elementos que integran a las instituciones en el nuevo institucionalismo son determinantes en el conjunto de resultados de sus objetivos.

1.2 Relevancia de las instituciones

Las reglas inciden y orientan las acciones individuales de los actores políticos y establecen restricciones personales. Por medio de las reglas se pretende que la función de las instituciones públicas procure un ordenamiento orientado a optimizar el beneficio colectivo o de las mayorías. El grado de responsabilidad y de instrumentación de cada uno de los miembros de las instituciones en su carácter de actores políticos, determina el grado de resultados a favor de la colectividad. Sin embargo en los sistemas subdesarrollados las reglas no siempre garantizan el beneficio colectivo, haciendo cuestionable el funcionamiento óptimo de las instituciones. Las instituciones formales pretenden orientarse hacia el bienestar general; los elementos que la integran son producto a su vez de la institucionalidad gubernamental y la acción y gestión de la administración pública inicialmente impuesta por las normas y reglas pretende una institucionalidad legítima. “La institucionalidad gubernamental se produce cuando las tareas de convocatoria, dirección y coordinación a cargo de la autoridad tienen grado de aceptación y eficacia que es reconocido por los diversos grupos de la sociedad” (Uvalle, 2005:44).

La institucionalidad del gobierno se legitima cuando al construir políticas públicas, los resultados de éstas son acordes con las necesidades de los ciudadanos y de la población conjunta. “El nuevo institucionalismo señala que las instituciones no

son una mera superestructura o reflejo de la sociedad y la economía. Las instituciones moldean e influyen en las relaciones económicas y sociales” (Cárdenas, 2000:10). Por el contrario la sociedad es el reflejo de sus instituciones y a mayor desarrollo social mayor es la exigencia de instituciones fuertes y reconocidas en cada ámbito de acción. Las relaciones económicas y sociales que son moldeadas por las instituciones pueden ser determinantes para un desarrollo más o menos integral.

Las instituciones públicas influyen en la sociedad, pero para poder ejercer esa acción de influencia y de legitimidad, de acuerdo con Cárdenas Gracia (2000), es preciso reunir los siguientes elementos: garantizar certidumbre tanto a la vida pública como privada; limitar los excesos de la conducta individual; ejercer sanción ante el incumplimiento, el desorden o inclusive la insurrección; capacidad de producir estímulos e incentivos en la vida de los ciudadanos; definir competencias individuales y colectivas; regular la asignación y distribución de recursos, así como la relación entre el Estado y los gobernados; permitir reducir los costos de transacción en beneficio social; generar información para toda la sociedad, el mercado y la propia autoridad; posibilitar la generación de confianza en la definición de condiciones, procesos y estrategias que intervienen en los intercambios; ser estables en tanto que eviten desajustes, conflictos y turbulencias en la economía y la sociedad y que faciliten el mejor gobierno de la sociedad.

Las instituciones públicas son rectoras de la vida pública e inciden en la vida privada de las personas. La vida pública, al ser cambiante, requiere de instituciones económicas, políticas y sociales adaptables, que colaboren y cooperen entre sí. Generar instituciones flexibles y adaptables al acontecer actual, implica plantear un nuevo institucionalismo que permita la interacción positiva de las instituciones generadas por el Estado. “El nuevo institucionalismo sostiene la interdependencia entre las instituciones políticas y sociales” (Cárdenas, 2000:11).

En el concepto mismo de institución encontramos elementos que enriquecen su importancia. Cárdenas Gracia señala, al referir a Friedland y Alford, que las instituciones son “el conjunto de pautas para la actividad organizativa mediante las cuales los seres humanos rigen su vida material en el espacio y en el tiempo” y agrega a su vez que son “un conjunto de sistemas simbólicos a través de los que los seres humanos se sirven para categorizar esa actividad y dotarla de significado”

(Cárdenas, 2000:12). Los gobiernos tienen que crear aptitudes que fortalezcan la actividad organizada.

Jaime Cárdenas Gracia (2000) también señala que las instituciones proporcionan las vías para el desarrollo social e individual, establecen incentivos y limitaciones y sin un mínimo de ellas, la vida social y económica sería imposible. Además, moldean las preferencias de los individuos y los intereses de las organizaciones, por lo que pueden generarse entre ellos relaciones contradictorias y conflictivas.

En virtud de estas contradicciones generadas por la naturaleza misma de la dinámica de las relaciones sociales, las instituciones tienen que renovarse y buscar la coherencia y los equilibrios adecuados. Los individuos y las organizaciones entran en un intercambio con las instituciones.

Para Cárdenas Gracia las instituciones están en cambio permanente y los actores tienen que adaptarse a ello. Cada nación es responsable de generar sus propias instituciones en un marco de autonomía constitucional, y debe desarrollar los ajustes evolutivos institucionales dependiendo principalmente de las demandas sociales locales. Inmersas en un mundo global, las reformas constitucionales en pro de crear o revolucionar a las instituciones no deben perder de vista la evolución externa para permanecer en el juego del intercambio internacional. “Las instituciones pueden crearse mediante distintos actos de voluntad como los constitucionales o legislativos o bien, ser producto del desarrollo evolutivo” (Cárdenas, 2000:13). Las sociedades impulsan esta evolución, por eso mismo hay diferencias importantes en cada Estado ya que el grado de su evolución social, política y económica establece y modifica a las instituciones.

En términos de la nueva economía institucional, el concepto institución se refiere a las normas que configuran el comportamiento de organizaciones e individuos dentro de una sociedad, las cuales pueden ser formales e informales (Burki y Perry, 1998).

Shahid Javed Burki y Guillermo E. Perry (1998) indican, sobre las normas formales e informales, que las normas formales son las constituciones, leyes, reglamentos, procedimientos internos y los contratos. Estas normas institucionales,

establecen la estructura de incentivos y determinan responsabilidades políticas y fiscales de los gobiernos y las relaciones con sus diversos niveles de gobierno.

Las normas informales, a su vez contemplan la confianza, la ética o los valores y las normas políticas, e implican la honestidad, la vocación de servicio, la cooperación mutua, la unión, el reconocimiento a través de la confianza. Son normas subjetivas de conducta en cada individuo, las cuales se manifiestan como códigos informales que restringen el comportamiento de funcionarios o servidores públicos.

Las instituciones, para operar adecuadamente, tienen que reconocer que en las relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad se establecen las normas formales e informales. Guy Peters (2003) fortalece la idea de los elementos que integran a las instituciones al señalar cuatro elementos básicos que se aprecian en la estructura institucional:

1) Ser una estructura social y/o de una forma de gobierno, a esta característica se le considera como el principal elemento institucional. La estructura puede ser formal o informal. La estructura formal puede ser “una legislatura, un organismo dentro de la burocracia pública o un marco legal” y agrega que la estructura informal puede apreciarse como una red de organizaciones interactuantes o un conjunto de normas compartidas. Por esa razón destaca que: “una institución trasciende a los individuos e implica a grupos de individuos a través de cierto conjunto de interacciones pautadas que son predecibles según las relaciones específicas que existen entre los actores” (Peters, 2003:36).

En virtud de que Jaime Cárdenas Gracia expresa la tendencia evolutiva de las instituciones, es preciso destacar que las instituciones tienden a la estabilidad dentro de una evolución histórica necesaria, lo cual queda expresado por Guy Peters al establecer el segundo elemento básico de las instituciones.

2) Tendencia a cierto grado de estabilidad a través del tiempo, que variará según la institución de que se trate. Las instituciones más estables pueden tener la capacidad de predecir y estabilizar su comportamiento ante situaciones diversas y aún adversas, lo que en instituciones con menos estabilidad puede ocasionar un comportamiento cambiante.

3) Afecta el comportamiento individual, es decir, al establecerse restricciones formales e informales como reglas del juego, se restringe el comportamiento de sus miembros.

4) Entre los miembros de la institución se deben fomentar valores compartidos. “Esta perspectiva es fundamental para el institucionalismo normativo de March y Olsen, y también aparece claramente en otras versiones, como por ejemplo, las versiones sociológica e internacional del institucionalismo. Aún en la versión de la elección racional debe haber un conjunto de valores relativamente comunes o, de lo contrario, los incentivos, tan importantes para sus modelos, no funcionarían igualmente bien para todos los participantes de la institución” (Peters, 2003:37). Estos valores se convierten en un eje central del ser institucional; es un compromiso *sine qua non* de los miembros de la institución y puede generar en forma permanente el cumplimiento de los objetivos institucionales, de modo que quien carece de esta premisa difícilmente cumple con fomentar los valores a sus colaboradores.

Las normas formales como informales, la estructura, la tendencia a la estabilidad, la legalidad como las reglas del juego que restringen y frenan la acción de intereses particulares y la gama de valores que deben ser compartidos institucionalmente, todos estos elementos básicos del nuevo institucionalismo, requieren además de un fuerte desarrollo de la sociedad para ser concretados, porque la sociedad misma es el elemento básico que interviene en el resultado final de todo proyecto de interés general. De lo contrario, si la acción no se da por la vía de un conjunto social el resultado e impacto daría lugar a lo expresado por Elster. “No podemos predecir cómo se comporta la gente racional en condiciones de incertidumbre o de equilibrios múltiples ni si su conducta estará regida por la racionalidad o por las normas sociales. Lo que es aún más fundamental, no podemos predecir cómo las preferencias y las normas mismas pueden llegar a cambiar como resultado de reformas políticas. No podemos predecir el cambio técnico” (Elster,1995:165).

Sin embargo, en el mundo moderno el desarrollo social es factor de cambios y reconfigura a la política moderna. Omar Guerrero (1993:80) señala que “(l)a diferencia entre Estados modernos y los premodernos consiste en la expansión que alcanza el poder político y (e)s la modernización la causa primordial del cambio

constante de exigencias y situaciones que caracterizan a la política moderna, por las rápidas transformaciones que induce. Por consiguiente la clave del Estado moderno consiste en su aptitud para su desarrollo político, que no es otra cosa que su capacidad constante para absorber tipos variados y cambiantes de exigencias, sino también de nuevas organizaciones políticas”⁴. El Estado debe ajustarse por medio de sus instituciones para regular la vida social en su interrelación con la vida económica y política y crear a su vez nuevas instituciones formuladas para una convivencia social integral. Estas se establecen de acuerdo a códigos formales e informales que señalan la manera de interactuar y de superar los conflictos sociales y permiten al menos, comprender los arreglos sociales de la convivencia.

Es en este contexto social donde radica la importancia de las instituciones tanto políticas como económicas, ya que de la estabilidad de su propia estructura se determina su fortalecimiento y supervivencia.

La institucionalidad existe y se fortalece desde el momento en que hay una acción y resultado de la influencia de las instituciones sobre el individuo. Este comportamiento de influencia genera un carácter institucional. La institucionalidad, al incidir en la conducta y el comportamiento humano, se traduce en una forma de coerción legítima de las instituciones públicas dando lugar a las estructuras institucionales.

Al retomar los elementos de las instituciones se puede destacar que la coerción ejercida institucionalmente es la de la legalidad que obliga a los actores políticos a ubicarse dentro de las reglas establecidas. Considero que la evolución de las instituciones dependerá en gran parte de la carga de valores de sus miembros, del grado de conocimiento de la sociedad y de sus necesidades, del interés común

⁴ El desarrollo político incluye la habilidad del Estado para encarar positivamente nuevos y diversos problemas, que son precisamente estimulados en su interior o por sus relaciones internacionales. Entre más diferencia la modernización política el espacio público y le dota de instituciones y organizaciones políticas, más puede el Estado absorber exigencias sin ahogarlas en el seno de la sociedad, reprimirlas una vez que se generaron, desviarlas fuera del ámbito de la política hacia el mercado monetario o rechazarlas por supuesta irracionalidad. A mayor diferenciación, mayor gobernabilidad y por tanto más aptitud para la formulación de programas políticos. A mayor desenvolvimiento de la modernización política y el desarrollo político, más es el movimiento de la administración pública y más variado el abanico de los servicios a las sociedad. El desarrollo político no únicamente incrementa la capacidad del Estado para enfrentar problemas cambiantes, sino también su disposición para influir en el curso de los acontecimientos sociales: en suma, para gobernar.” (Guerrero, 1993:80-81).

por un bienestar general o del llamado buen gobierno y del apego a las normas establecidas que acotan y restringen las acciones de intereses individuales, dando lugar al proceso de incentivos positivos que contribuyen a generar estructuras más estables. Las estructuras institucionales pueden ser evolutivas o cambiantes, pero el grado de equilibrio de una institución dependerá de la formalidad en las normas y valores que generen sus propios miembros.

1.2.1. Institucionalismo Clásico

El institucionalismo clásico antecede a la teoría del conductismo y a la de la elección racional que en los años cincuenta y sesenta entraron en boga revolucionando sustantivamente el estudio de la ciencia política y de la economía. Guy Peters (2003) reconoce que entre las aportaciones del institucionalismo clásico destacan: la ley, la estructura, el holismo, el historicismo y el análisis normativo como factores que han contribuido al análisis institucionalista contemporáneo. Peters observa a la ley como la primera característica determinante del ejercicio del poder. Hace una distinción entre la manera en que la ley se finca como estructura fundamental del gobierno y en la manera en que lo hace en el terreno de la política.

Cabe señalar que independientemente de esta posición de la ley, se establecen reglas de carácter formal e informal, estas últimas reglas son las que se desvían de lo estrictamente legal más no de lo legítimo.

La ley, como la primera característica determinante del poder, puede tener rasgos autoritarios dependiendo del régimen que se trate. Sin embargo las reglas, establecidas por normatividad dentro de procesos institucionales, pretenden alcanzar por la vía más adecuada los objetivos propuestos. Ante este supuesto es conveniente mencionar que si bien las reglas son determinantes para organizar a la sociedad, los cambios institucionales son también determinantes para su transformación, y su comportamiento institucional depende de su pasado histórico, mismo que influye en su presente y futuro (North, 1990).

Las aportaciones realizadas por el institucionalismo clásico contribuyeron a establecer el carácter normativo de las instituciones así como su configuración estructural tanto administrativa, legal y política. Sin embargo, los análisis normativos institucionales no explicaban las diferencias que existían en cada institución estatal,

únicamente se restringían a la mera descripción del funcionamiento institucional, aunado a que eran escasos los análisis comparativos que pudieran permitir contrastar resultados que fincaran una teoría explicativa respecto de la toma de decisiones enmarcadas en un ambiente restrictivo. Esto se ve reflejado en que “la teoría del nuevo institucionalismo es el “marco fundamental de restricciones en la toma de decisiones y en el conjunto de los comportamientos sociales” (Romero, 2001:7).

El nuevo institucionalismo no se limita al ámbito de la elección racional, sino que retoma esta corriente del institucionalismo clásico, en tanto que explica el comportamiento de los actores tanto en la política como en las relaciones económicas, precisando que se considere a la elección racional “siempre y cuando la identidad de los actores y sus objetivos estén establecidos y las reglas de interacción sean precisas y conocidas por los agentes interactivos” (Romero, 2001:12).

North expresa las limitaciones de la elección racional al señalar que para que sea de utilidad en el análisis político es conveniente considerar la limitación de las capacidades cognitivas de los actores involucrados.⁵ La elección requiere de una carga de conocimientos tanto técnicos como del medio en el que se desenvuelva una decisión política.

En el conductismo, las actitudes y el comportamiento político se aprecian al margen de las restricciones, de tal modo que la toma de decisiones se lleva a cabo por la distribución informal del poder basado en las actitudes.

Sin embargo, se puede observar que aún con esta corriente conductista, hacía falta profundizar en considerar por qué los comportamientos y actitudes de los individuos en esquemas aparentemente similares diferían de un país a otro y por qué

⁵ Douglass C. North (1995: 136) señala “El cambio económico a largo plazo es la consecuencia acumulativa de muchas decisiones de corto alcance de empresarios políticos y económicos que directa o indirectamente (por medio de efectos externos) dan forma al desempeño. Las elecciones hechas reflejan el modelamiento subjetivo de los empresarios del medio. Por consiguiente en la medida en que los resultados son congruentes con las intenciones reflejarán el grado en que los modelos del empresario son modelos *verdaderos*. Debido a que los modelos reflejan ideas, ideologías y creencias, que en el mejor de los casos son refinadas y mejoradas sólo parcialmente por medio de la información de retroalimentación sobre las consecuencias verdaderas de las políticas en juego, las consecuencias de las políticas específicas no solamente son inciertas sino en un grado considerable son impredecibles”.

en el entorno o medio ambiente de los actores, que si bien intervenían tanto en sus preferencias como en los resultados de sus acciones, no daban un resultado similar en cada caso. Esto hizo necesario revolucionar y seguir buscando explicación por medio de estudios comparados del ambiente institucional en el que los individuos y los grupos de interés se desenvolvían, lo que dio lugar a la corriente del nuevo institucionalismo. Los estudios institucionales, aunque permiten en su momento reconocer que por medio de las instituciones se pueden comprender los hechos sociales, no daban lugar para explicar por qué existiendo reglas y leyes formales y estructuras administrativas los resultados políticos eran diversos. Esto de alguna forma restaba fuerza al papel desempeñado por las instituciones.

Ante este fenómeno, es preciso señalar que la “premisa” del interés propio quedó rebasada por los estudiosos del análisis económico de la ley. Uno de sus principales exponentes es Edmund W. Kitch (en Roemer, 1994), quien realiza un análisis en donde se da una interacción de los individuos dentro de un sistema de restricciones y recompensas con la finalidad de determinar los efectos de las normas establecidas, es decir la respuesta ante la ley.

La maximización del interés propio de cada individuo responde al tipo de ley que se trate y del entorno en que dicha norma se establezca, de modo que la respuesta dependerá de la dimensión del interés propio y del costo o beneficio que le reporte dependiendo de la ley. Por ejemplo, Roemer (1994) señala que los actores privados son motivados exclusivamente por maximizar su propio interés económico. Sin embargo, esto no significa que estos actores actuaran de manera amoral o antisocial.

En un sentido positivista Kitch señala que el interés propio puede explicar por qué la gente acata las normas morales y jurídicas de la sociedad, en aras de una negociación con cooperación que posibilite el intercambio. Este intercambio implica costos de transacción que permiten incentivos en mayor o menor escala y la regulación afecta los bienes y servicios de manera multidimensional. En el plano de las políticas públicas el análisis de una regulación es sustantiva, el conocer y tratar de establecer sus alcances y dimensiones es preciso para un eficaz resultado de las propias políticas.

1.2.2. Economía Neoclásica

Para definir el alcance metodológico del nuevo institucionalismo es conveniente precisar que la corriente de la economía neoclásica modeló el comportamiento económico. Esta corriente en la economía partía de la idea de la elección racional de los actores y consideraba la racionalidad sin restricciones y sin considerar los costos de transacción. La teoría del nuevo institucionalismo agregó, además de la importancia de los costos de producción, el análisis de los costos de transacción, concepto abordado por North en donde destaca la importancia de reconocer que los costos de transacción influyen sustantivamente en los resultados institucionales. Romero (2001), señala que el nuevo institucionalismo nace en la economía como reacción a los excesos de la economía neoclásica.

La influencia de la teoría neoclásica repercutió en la ciencia política a pesar de tener un planteamiento corto y estrecho. Romero (2001:10) plantea que “la evolución de la sociedad se da a *“grosso modo”*, a partir de equilibrios derivados de la selección que genera el predominio de aquellos actores que se comportan de acuerdo a una racionalidad maximizadora”. Se basa en comprender la evolución social a partir del equilibrio producto de la selección influida por la racionalidad de los actores, en donde sus elecciones tienen una idea maximizadora de sus ganancias y se apoya en el cálculo y la obtención del máximo beneficio por sí mismo. Esto quiere decir que su fuerza es el interés racional, sin embargo esta elección no considera las limitaciones cognitivas de los actores, al no tener además la capacidad de medir y conocer su entorno. Mientras que los autores de la tradición económica sólo acotan la elección racional, los estudiosos del nuevo institucionalismo sociológico desechan las teorías de la elección racional. En lo que respecta al análisis social, la elección racional se sustenta en que en un ambiente de fuerzas competitivas los actores se conducen racionalmente con el propósito de sobrevivir. La competencia como la innovación es un factor que promueve con fuerza la racionalidad, sin embargo la corriente del nuevo institucionalismo va más allá de la racionalidad.

La economía neoclásica destaca el interés de los actores de manera racional. El elemento racional es considerado básico en un ambiente de competencia y de escasez. El concepto de racionalidad está asociado en lo económico con la decisión que se toma en torno al interés racional en la búsqueda del máximo beneficio. Esta

corriente tiene sus defensores y detractores. Winter (en Romero, 2001:11) señala los siete pasos que él define como la defensa clásica de los supuestos del comportamiento neoclásico: 1. observa el mundo económico en equilibrio; 2. los actores económicos están expuestos a situaciones de elección muy similares; 3. los actores tienen preferencias estables y evalúan los resultados de su elección con criterios estables; 4. las situaciones repetidas les permiten distinguir las oportunidades para mejorar sus resultados y en un ambiente de competencia deberán seleccionar adecuadamente para no ser castigadas; 5. no alcanzan ningún equilibrio si los actores no maximizan sus preferencias; 6. al suponer el equilibrio económico maximizador se presentan en este tenor las mismas pautas utilizadas y 7. los detalles de los procesos adaptativos son complejos para los actores dependiendo de las situaciones que se presenten mientras que las regularidades asociadas son simples por lo que la comprensión de la economía se facilita en tanto se exploren dichas regularidades.

Douglass North (1995) expresa, derivado del concepto de Herbert Simon relativo a las limitaciones de la elección racional en la economía neoclásica, que ésta tiene la limitante de las capacidades cognitivas del ser humano. Esta argumentación de acuerdo a Romero (2001:12) está fundamentada en lo siguiente: “En la economía neoclásica, la persona racional siempre alcanza la decisión que objetiva o sustantivamente es mejor en términos de una función de utilidad. La persona racional de la psicología cognoscitiva se desplaza de un lado a otro tomando sus decisiones de un modo tal que sea procesalmente razonable a la luz del conocimiento y de los medios de computación disponibles”. Es decir, Romero (2001) considera que la mente humana no es capaz cognitivamente de almacenar y procesar datos, de modo que las elecciones tienen una carga de limitación y de incertidumbre.

La economía neoclásica dio lugar al racionalismo clásico, de este último la teoría del nuevo institucionalismo descubre las necesidades que se tendrían que considerar para la elección en la toma de decisiones institucionales en un ambiente maximizador. El conocimiento de las limitaciones en el control de datos por parte de los actores así como la complejidad e incompleta información que poseen y las aproximaciones “por descifrarlas, hacen necesario el desarrollo de patrones regulares de interacción humana para hacer frente esas complejidades. Además la

teoría neoclásica supone que los cálculos y la información no cuestan; no existen costos de transacción” señala Romero (2001:13).

Los costos de transacción son ampliamente considerados y estudiados en el nuevo institucionalismo porque son los costos originados por las deficiencias y asimetrías en la información del medio que los rodea.⁶

1.2.3 Conductismo y Elección Racional

La teoría conductista revolucionó al institucionalismo clásico al hacer notar que el comportamiento de los actores representaba un peso decisivo en los resultados políticos. “El conductismo se enfoca en las características y los grupos en sí mismos para explicar los resultados políticos” (Romero, 2001:9).

Los modelos conductuales producto de las ciencias sociales y los modelos estadísticos en conjunto, permiten analizar los efectos que las regulaciones tienen sobre los individuos tal como lo señala Roemer (1994:16) “(e)l análisis conductual puede utilizarse para analizar los efectos de las regulaciones dado que permite predecir si los individuos cambiarán su comportamiento para evitar los costos de las leyes y obtener sus beneficios”. Es decir, los intereses del hacedor de políticas pueden ser motivados por el interés propio, lo cual podría indicar conductas antisociales y carentes de moral.

Guy Peters (2003) señala que las teorías que emergen posteriormente a la Segunda Guerra Mundial, como el conductismo y la elección racional, se introducen cuestionando al institucionalismo clásico. Dichas teorías están basadas en lo que Peters señala como “supuestos individualistas” pues son teorías que determinan que

⁶ “La creciente bibliografía sobre los costos de transacción nos ofrece toda una familia de conceptos diseñados para aclarar los costos asociados con las interacciones económicas humanas. Los costos de información, los costos de intermediación, los costos del fraude y del oportunismo, son todos importantes. Otra parte de la bibliografía subraya los costos que nacen de la incertidumbre, de la disminución del riesgo a través de los seguros y los problemas de una selección adversa y de las dudas morales. Los costos de cumplimiento son aquellos derivados de detectar las violaciones de los acuerdos contractuales y de establecer su penalización. El costo de detectar la violación es el costo de medirla, y en un intercambio entre sujetos, tanto la medición de los atributos de los bienes o servicios intercambiados como los efectos externos de la medición imperfecta son gravosos. En las relaciones entre agentes y gobernantes están los costos de medir los resultados de la actuación del agente y las deficiencias derivadas de una medición imperfecta. Los costos de establecer la penalización apropiada incluyen los derivados de la evaluación de los daños y perjuicios”. (North en Romero 2001:13).

el individuo actúa autónomamente y que su conducta se basa en la elección individual, que no se ve restringida por las instituciones formales o informales, por tener una influencia psico-social individual orientada al propio provecho. Sin embargo, señala que aunque los estudiosos del conductismo y de la elección racional consideren que la autonomía de los individuos se encuentra a salvo de las restricciones de las instituciones, éstos no están exentos de las influencias institucionales. Estas influencias, los elementos aportados por los estudiosos del institucionalismo clásico y las aportaciones de los investigadores dan lugar a la teoría del nuevo institucionalismo que se aborda posteriormente.

En lo que respecta al conductismo y a la elección racional, Peters señala, que sus rasgos comunes son la preocupación por la teoría y la metodología, y una tendencia antinormativa, premisas básicas del individualismo y del enfoque sistémico.

El conductismo en la política cuestionó el comportamiento político y se revolucionó con el impulso de la elección racional, de modo que no sólo lo social o psicológico influía en las acciones políticas, sino que además se involucraban las motivaciones y cálculos económicos como en el caso de la búsqueda de la reelección. Peters (2003:29) comenta que “más específicamente se dio por sentado que los actores y grupos políticos eran maximizadores racionales de la utilidad”.

Sin embargo, esta afirmación requería de mayor evidencia y de instaurar una metodología de estudio, por ejemplo respecto a la tendencia antinormativa se cuestiona que no por el hecho de desarrollarse un individuo en un ambiente político con una norma orientada al buen gobierno y a la eficiencia esta acción se dé por sí misma, sino que además se debe considerar que las intenciones de cada actor determinan los resultados de las decisiones tomadas. De igual manera, es preciso reconocer que no por el hecho de que algunas instituciones formales e informales en democracias más industrializadas sean eficientes se debe dar por hecho que en las menos industrializadas los gobiernos sean ineficientes.

En el individualismo metodológico se observa que las decisiones no son tomadas por la colectividad sino por los individuos y que aunque existan reglas que determinan el comportamiento individual, también el medio ambiente de la institución influye en el actor en determinado momento para favorecer o no a la colectividad.

El enfoque de la elección racional considera a las instituciones como algo más que un medio para sumar las preferencias individuales; señala que “las instituciones poseen alguna realidad y cierta influencia sobre los participantes, tal vez por la única razón de que las regulaciones institucionales y constitucionales establecen los parámetros para el comportamiento individual” (Peters, 2003:32).

Tanto el institucionalismo clásico como el conductismo marcaron extremos en el estudio del comportamiento político; el primero no consideraba importantes características del conductismo, mientras que éste se centró en el comportamiento de los individuos sin considerar el desempeño del gobierno.

1.3 Nuevo Institucionalismo

Al cuestionarnos por qué es relevante la teoría del nuevo institucionalismo es preciso establecer que es una corriente fortalecida por las ciencias sociales que permite redescubrir que las instituciones son parte central de la realidad social. El nuevo institucionalismo surge como respuesta al papel que desempeñan las instituciones ante la evolución de las ciencias sociales, basado en el estudio del análisis histórico. Desde el punto de vista de Roemer las instituciones tienen un papel sustantivo y agrega al respecto que “cada estructura organizacional distinta afecta los incentivos y el comportamiento, no obstante las propias instituciones se consideran como objetos legítimos de análisis económico” (Roemer, 1994:43).

El nuevo institucionalismo es útil como herramienta de estudio ya que su alcance metodológico permite apreciar y distinguir tanto en el ámbito político, social y económico la importancia de las estructuras institucionales y las distingue según su régimen constitucional definiendo a partir de ello su alcance y resultados. Las instituciones son el entorno del actor político, económico o social. Es decir, el nuevo institucionalismo fortalece la importancia de las instituciones como marco de acción y establece reglas en el ejercicio del poder. Al respecto podemos destacar lo señalado por Jorge Romero (2001) cuando distingue que la aportación de North es en la búsqueda por resolver por qué las diferentes estructuras institucionales dan diferentes resultados en el desarrollo económico, asimismo resalta la vinculación que North encuentra entre la importancia del análisis histórico relacionado con el régimen político y la estructura económica, como elemento de respuesta para la

diferenciación entre los diversos desarrollos económicos.⁷ La historia de cada sociedad política, es razón elemental en la teoría del nuevo institucionalismo de Douglass C. North para establecer un seguimiento más preciso de desarrollo institucional económico y social.

La corriente del nuevo institucionalismo involucra el estudio y análisis de la estructura y del cambio de la historia económica, lo que implica establecer la importancia de la economía inmersa en todos los quehaceres de la vida política y social. Esta corriente precisa el recuento de una historia económica que no puede sustraerse del reconocimiento de los elementos básicos de su propia estructura: las instituciones, la tecnología, la población y la ideología aunadas a los costos de transacción, que inciden en la transformación y creación de las propias instituciones.

Con Douglass C. North (1995) se destaca la importancia de la estructura institucional y su interacción con el sistema económico, presenta como antecedentes un sistema económico que ha evolucionado y que da sus primeros indicios con la prehistoria a través de la organización de la caza y posteriormente de la agricultura, estos factores obligan al hombre a generar estructuras sociales y económicas a través de la organización de la fuerza del trabajo para el logro de su sustento básico.

Este ambiente representa los vestigios de la primera revolución económica, un suceso que llevó varios milenios a la humanidad y que abarcó hasta la revolución industrial con un avance tecnológico importante que marcó una clara distinción en la evolución tecnológica de cada país.

Posteriormente se da lugar a la segunda revolución económica, un proceso que todavía sobrevive, y es en este proceso donde Douglass C. North percibe la importancia de reconocer y establecer la estructura institucional que existe alrededor del sistema económico. La segunda revolución económica surgió con el reconocimiento de una estructura institucional subyacente al sistema económico, con costos de transacción, derivados de la especialización y de la división del trabajo. La

⁷ “North intenta dar respuesta a la difícil cuestión de por qué unos entramados institucionales son eficientes para promover el desarrollo económico mientras que otros no lo son. En la búsqueda de una respuesta a la vinculación entre las instituciones y el desempeño de la economía, North articula una teoría de las instituciones que no sólo resulta útil para el análisis político, sino que genera una reflexión muy interesante en torno a los nexos entre régimen político y estructura económica. Se trata de una crítica tanto del enfoque ahistórico de las teorías tradicionales de los grupos de interés como del análisis marxista” (Romero, 2001:10).

importancia de las instituciones se apreció como el eje central de la vida política, económica y social de una sociedad; en ellas se reflejan las decisiones políticas, las cuales tienen una carga de valores, de normas, de restricciones, de incentivos, de arreglos institucionales que se llevan a cabo dentro de un marco institucional.

La estructura institucional subyacente que reconoce los costos de transacción puede considerarse como un avance en el análisis de las estructuras institucionales, porque dio lugar para profundizar en el nuevo institucionalismo que aprecia la transformación de las instituciones económicas y políticas del el siglo XX. La población y el creciente avance tecnológico e ideológico, se convierten también en parte sustantiva de la estructura económica.

El nuevo institucionalismo, de una gran carga interdisciplinaria, destaca entre sus elementos el análisis de la historia institucional, en donde es necesario distinguir cuál es el entorno de las instituciones además de destacar que los cambios institucionales determinan las formas de su propia evolución. Las instituciones son creadoras y forman parte de las reglas del juego, Douglass C. North (1995) señala que la institucionalidad promueve el marco normativo de reglas y valores cuya fuerza es tan relevante que involucra a los actores políticos en la búsqueda de la innovación de los procesos. El reconocimiento del pasado institucional es fundamental para las decisiones del presente, como también lo es la generación de certidumbre que las instituciones proveen. Las reglas que delimitan la acción humana, así como los códigos que se traducen en reglas formales e informales que constriñen la conducta y el intercambio son elementos fundamentales para tratar de comprender por qué los resultados son diferentes en esquemas institucionales aparentemente similares. Aunado a lo anterior es destacable la ideología como esquema de valores, como normas comunes compartidas, así como las capacidades tecnológicas institucionales. Estos elementos que en el nuevo institucionalismo son los destacados por Douglass C. North (1995) nos permiten apreciar la riqueza evolutiva del análisis institucional.

El esquema presentado por Douglass C. North resalta la importancia del Estado como la institución básica y necesaria para el establecimiento de las reglas del juego de las comunidades a quienes dirige y en donde intervienen costos de

transacción que condicionan a las instituciones existentes y que en su momento son determinantes para la estructura de los sistemas políticos y económicos.

La combinación de estas reglas, de acuerdo con Douglass C. North (1995), es lo que fortalece a las instituciones. Y así como se da esta combinación de reglas, en el sistema económico y político surgen y se combinan diversas instituciones complejas, que se convierten en filtros entre gobierno, mercado y sociedad.

El nuevo institucionalismo señala que las instituciones no son superestructura ni reflejo de la sociedad y la economía, por el contrario, la sociedad es el reflejo de sus instituciones. Las instituciones públicas generan influencia directa en las relaciones económicas y sociales, por lo que las instituciones políticas, económicas y sociales son interdependientes.

El concepto de institución ha sido estudiado por diversos autores, entre los que se encuentran Friedland y Alford (1993), quienes señalan que las instituciones son el conjunto de pautas para la actividad organizativa mediante las cuales los seres humanos rigen su vida material en el espacio y en el tiempo y son a su vez un conjunto de sistemas simbólicos a través de los que los seres humanos se sirven para categorizar esa actividad y dotarla de significado.

La búsqueda de los individuos al integrarse en sociedad es crear condiciones que faciliten su organización por lo que la institucionalidad contribuye a fomentar y encausar esta necesidad, por esa razón la sociedad como lo señala North (1995) es reflejo de sus instituciones. La significación y simbolismo de las instituciones permite a la sociedad crear condiciones de confiabilidad para el quehacer de la vida pública.

Otro autor que retoma este enfoque es Jaime Cárdenas Gracia (2000), quien señala que las instituciones se encuentran en cambio permanente y proporcionan las vías para el desarrollo social e individual, establecen incentivos y limitaciones y, sin un mínimo de ellas, la vida social y económica sería imposible. Asimismo, las instituciones moldean las preferencias de los individuos y los intereses de las organizaciones, por lo que generan lógicas en los individuos y en las organizaciones, y sin su intervención, las múltiples relaciones que se crean serían contradictorias y conflictivas.

Al estar las instituciones en cambio permanente los actores políticos que las administran tienen que adaptarse a ello, por lo que es responsabilidad de quienes

están al frente de las instituciones ajustarse a estos procesos de conformidad con la normatividad y el Derecho. Cárdenas (2000:13) expresa que “las instituciones pueden crearse de acuerdo con actos de voluntad constitucionales o legislativos y en consecuencia son actos que derivan del desarrollo evolutivo de las comunidades” de tal forma que se generan instituciones formales.

Mientras que en términos del Derecho la fuerza de las instituciones se reconoce por ser creadas como actos legales y/o constitucionales, en el nuevo institucionalismo Douglass C. North va más allá al señalar que las instituciones tienen también a la estructura como eje formal.

Es la estructura de las instituciones el eje central del nuevo institucionalismo orientado a las instituciones de carácter económico. Esta estructura propicia oportunidades y restricciones en la evolución de las instituciones y las organizaciones.

Las instituciones, la tecnología, la población y la ideología son elementos y variables sustantivas de las estructuras de poder, aunadas a los costos de transacción que inciden en la creación y transformación de las mismas instituciones. Los costos de producción⁸ son costos tecnológicos, los costos de transacción son costos de organización social. Partimos del hecho de que se requieren recursos para la transformación de la producción y para definir los derechos de propiedad, es en este proceso de transformación en donde interviene con un papel importante la tecnología pero ésta no basta sin la orientación y control de las instituciones en el intercambio de negociación. Aún en un mercado estable el marco institucional altera los costos de transacción, éstos por ser los recursos a los que se recurre para poder implementar una política o transacción están sujetos a una serie de atributos legales, físicos y de vigilancia en su cumplimiento. Estos costos de transacción, definidos como las negociaciones que derivan de los arreglos institucionales, son a la vez reflejo directo de las instituciones y tienen repercusión en el ámbito económico, político y social porque son costos del mercado, éste a su vez como lo señala North

⁸ “Los costos de la información son la clave de los costos de la negociación, que se componen de medir los atributos valiosos de lo que está intercambiando y los costos de proteger y de hacer cumplir compulsivamente los acuerdos. Estas mediciones y esta compulsión tienen costos que son fuentes de instituciones sociales, políticas y económicas. () Los costos de producción son la suma de los costos de transformación y negociación” (North, 1995:43)

es una mezcla de instituciones con delimitaciones formales e informales (North, 1995).

Los costos de transacción determinan el rumbo de las políticas económicas y sociales, y están determinados por los resultados favorables o no que reportan las propias instituciones y que al materializarse en organizaciones operan con lo establecido en las reglas institucionales⁹. La dependencia entre instituciones y organizaciones da lugar a una matriz institucional, y genera redes externas que se reproducen. El incremento de estas redes depende de la percepción de los sujetos en los organismos políticos y económicos en un marco de oportunidad redituable, y sustantivamente de la información recibida.

Los costos de transacción determinan la eficiencia o ineficiencia de las elecciones. Cuando los actores no cuentan con información completa se da lugar a elecciones racionales ineficientes que pueden generar altos costos de transacción. A menor costo de transacción, las instituciones tienden a la estabilidad en tanto que existan reglas que vayan más allá de los intereses de los individuos. Las reglas institucionales restringen la influencia negativa de los grupos que interactúan entre sí con intereses particulares y por el contrario generan incentivos que promueven la planeación recurrente y ordenada, de modo que al planear las acciones se genera un ambiente de mayor certidumbre lo cual favorece un cierto grado de estabilidad. Sin embargo, la estabilidad en la planeación será relativa en tanto que el grado de causalidad entre en acción.¹⁰ Las instituciones suponen un conjunto de

⁹ Douglass C. North señala la diferencia entre instituciones y organismos y dice que la interacción entre ambos determina la dirección del cambio institucional. “Las instituciones, junto con las limitaciones ordinarias de la teoría económica, determinan las oportunidades que hay en una sociedad. Las organizaciones u organismos son creados para aprovechar esas oportunidades y conforme evolucionan los organismos se alteran las instituciones. La vía resultante del cambio institucional está conformada por 1) el entrelazamiento que es producto de la relación simbiótica entre las instituciones y las organizaciones que se han creado por evolución como consecuencia de la estructura incentivadora que proporcionan esas instituciones; y 2) el proceso de retroalimentación por medio del cual los humanos percibimos y reaccionamos a los cambios que se dan en el conjunto de oportunidades” (North, 1995: 8-19).

¹⁰ Guy Peters (2003:32) al hacer referencia a March y Olsen, establece que en el debate entre la teoría del institucionalismo y la revolución conductista se aprecia la causalidad en una sola dirección, mientras que al referir a Whately y Kristensen, señala que va en ambas direcciones “la economía y la sociedad influenciaban la política y las instituciones políticas. Tanto el institucionalismo, como el nuevo institucionalismo, sostienen que la causalidad puede ir en ambas direcciones y que las instituciones moldean el orden social y el orden económico. Por ejemplo, actualmente la mayoría de los mercados

organizaciones y construcciones reguladas que fortalecen la estructura del mercado cuando derivado de una serie de limitaciones se da lugar a un conjunto de posibilidades o elecciones “habrá grandes cambios en el marco institucional formal sólo cuando alterar las reglas formales signifique mejorar el interés de quienes tienen suficiente capacidad de negociación. Al mismo tiempo, el conjunto de limitaciones formales e informales permite cambios incrementales continuos en márgenes particulares” (North,1995:94).

En el institucionalismo se cuestiona el hecho de si la institución influye en los individuos y sus acciones o bien si las acciones de los individuos dan forma a los regímenes y sus instituciones. Para North (1995) las limitaciones institucionales establecen a su vez lo prohibitivo para los individuos y hasta las condiciones en las que un individuo puede operar. Sin embargo, se aprecia que los actores colectiva o individualmente inciden en la naturaleza del régimen y de las instituciones por el hecho de ser producidas por el hombre mismo y en base a la evolución de sus propios valores solidifican o debilitan a las instituciones. “El punto básico es que las instituciones son producto de la agencia humana y la estructura de reglas e incentivos que se crea para moldear el comportamiento de los participantes es una elección de los diseñadores” (Peters, 2003:217).

Las reglas del juego, los incentivos y restricciones institucionales son a su vez producto del diseño humano. Es la acción de los hombres lo que hace, modela, fortalece o debilita a las instituciones, el institucionalismo es un nivel de mayor trascendencia porque influye en generaciones subsecuentes. Para Powell y Dimaggio (1995) respecto a la acción de los hombres, en el nuevo institucionalismo se manifiestan además de la acción misma, las motivaciones, el contexto y la orientación hacia la acción que va más allá del simple mecanismo de reglas.

Las reglas moldean a las instituciones y permiten la trascendencia de éstas en tanto que son producto de la experiencia humana así como de sus motivaciones, al respecto Romero (2001:16) señala que “decir que el comportamiento está gobernado por reglas no quiere decir que éste sea trivial o no razonado. El comportamiento acotado de reglas es, o puede ser completamente reflexivo. Las reglas pueden

no son el resultado de las interacciones aleatorias de los compradores, sino estructuras que han sido sistemáticamente creadas por el gobierno a través de la regulación y que inhiben las acciones autónomas o al azar de los participantes”.

reflejar lecciones complejas producto de la experiencia acumulada, y el proceso a través del cual se determinan y aplican reglas apropiadas implica altos niveles de inteligencia, discurso y deliberación humanos”. La elección racional de este modo es acotada por la influencia institucional.

José Ayala Espino (1999:64) señala que al ser las instituciones construcciones socialmente compartidas y aceptadas en torno a un conjunto de reglas y normas, las organizaciones se perfilan como las “instancias o arenas en las cuales los individuos se relacionan y organizan en grupos para emprender acciones cooperativas y actuar como ‘actores colectivos’”.

El nuevo institucionalismo precisa que las instituciones, por lo tanto, se vinculen con las estructuras de poder y contengan a las organizaciones dentro de un marco institucional.

Douglass C. North a su vez, demuestra la importancia de la estructura institucional y sus interacciones permanentes con factores derivados del sistema económico. Por estructura menciona a “esas características de una sociedad que consideramos determinantes básicos de los resultados.(...) las instituciones económicas y políticas, la tecnología, la población y la ideología de una sociedad” (North, 1994:17). Señala la importancia de explicar las transformaciones y cambios temporales en la estructura y en los resultados. En el nuevo institucionalismo la vida pública requiere de instituciones sólidas que fortalezcan tanto la vida política, como la social y económica del ciudadano común y de los grupos organizados.

Las instituciones existen y persisten por los valores de sus miembros. En un ambiente de cambio constante de los miembros de una institución, el riesgo de sus fallas es más factible porque la carga de valores es imprecisa. Sin embargo la institucionalidad es el elemento que permite establecer y homogeneizar una cultura dentro de la propia institución a través del establecimiento de reglas que condicionan la conducta individualista o maximizadora de los mismos. Las reglas promueven la conducta individual y generan los derechos de propiedad. Es decir en tanto existan reglas claras derivadas de una negociación que fortalezca los derechos del otro, se promueven conductas adecuadas que se traducen en promover derechos de propiedad.

En la corriente del nuevo institucionalismo los derechos de propiedad juegan un papel sustantivo en el desarrollo institucional. Entre los estudiosos del nuevo enfoque institucional económico Commons (en Roemer, 1994) define los derechos de propiedad como acción colectiva en el control, liberación y expansión de la acción individual, por eso es condicionante importante como elemento de restricción institucional. Para Eirik Furuboth y S. Pejovich “los derechos de propiedad son las relaciones conductuales sancionadas entre los hombres” (Roemer, 1994:47). North complementa esta idea al establecer que “los derechos de propiedad son derechos que los individuos se apropian sobre su propio trabajo y sobre los bienes y servicios que poseen. La apropiación es una función de normas legales, de formas organizacionales, de cumplimiento obligatorio y de normas de conducta, es decir el marco institucional” (North, 1995:51). Una regulación no define los derechos de propiedad, solamente establece acuerdos sobre el cumplimiento de obligaciones, derivado del derecho de propiedad, en torno a la interacción con otros.

Los derechos de propiedad promueven los incentivos y son un elemento sustantivo de la teoría del nuevo institucionalismo, porque su estructura influye en el manejo de recursos y en sus asignaciones. Estas asignaciones especifican las normas de comportamiento respecto a bienes de cada individuo o institución y el costo de la interacción con otras personas. “Los derechos de propiedad poseen un valor económico y deben ser respetados en forma socialmente reconocida” (Roemer, 1994:47)¹¹.

Por ser el desarrollo institucional el objeto de estudio en este trabajo, es pertinente destacar la importancia del nuevo institucionalismo como la corriente que permite comprender por qué el establecimiento de reglas institucionales favorece las acciones y los requerimientos ejercidos por las instituciones en aras del fortalecimiento del Estado.

¹¹ En lo general Roemer (1994:47-48) señala que “el sistema de los derechos de propiedad adoptados dentro de una sociedad, ofrece un mecanismo para asignar a individuos específicos la autoridad para decidir cómo pueden ser usados los recursos en cuestión...determina a través de precios explícitos o implícitos, cómo los beneficios y los daños resultantes de una decisión se asignan entre quien decide y otros individuos; así, el sistema contribuye a definir la estructura de costos y recompensas y a establecer las expectativas de que los individuos en forma concurrente retengan derechos diferentes al uso de un recurso en particular. Consecuentemente reconocer que los derechos de propiedad amplían la perspectiva tradicional del análisis económico del derecho, implica importantes consecuencias para el campo de las políticas públicas”.

El nuevo institucionalismo nace en la economía moderna y su análisis vinculado al derecho económico se convirtió en tema obligado ante una evolución social que buscó profundizar en la “racionalidad económica del orden social” (Fernández, citado en Roemer,1994:IX). La racionalidad económica es parte importante de las ciencias sociales, y su relevancia consiste en que guarda los aspectos económicos, llámense mediciones, estadísticas, cálculos, probabilidad, etcétera, es decir, los que tienen relación con el establecimiento de la legislación institucional, aún en las instituciones netamente sociales. Las decisiones que se toman para establecer una política pública promueven en las instituciones la tarea de evaluar el alcance de resultados por mecanismos econométricos con los cuales pueda establecerse el alcance de la ley.

El vínculo entre lo económico y lo social tuvo lugar a mediados del siglo XX y se dio en primera instancia con un acercamiento entre el derecho y la economía, como un solo concepto, lo que ocasionó que se tratara de comprender la influencia de una en la otra disciplina. Esta influencia se puede considerar como la base que impulsa a los analistas a estudiar cómo influyeron ambas disciplinas en el establecimiento de políticas públicas.

El nuevo institucionalismo, así como las teorías conductista y de la elección racional, marcaron a mediados del siglo XX la pauta de análisis para profundizar en el estudio de las instituciones. El nuevo institucionalismo, como ciencia social, permitió establecer nuevos esquemas de estudio relativos a la relevancia de las instituciones y éstas como entidad es donde se concentran elementos no sólo de aspecto normativo e instrumental sino los relacionados con la conducta humana.

Las instituciones establecen reglas, definen obligaciones y derechos y consideran de manera particular el intercambio de negocios que operan entre las instituciones mismas y en torno a los organismos u órganos que se involucran en el juego del intercambio. El cambio institucional considera el cambio histórico de cada institución y es por ello que la institucionalidad varía según el reconocimiento de su propia historia.

Aunque la visión y apreciación de los estudiosos del nuevo institucionalismo puede parecer divergente, converge en el sentido de la importancia que se le da al estudio de las instituciones desde un enfoque moderno, en donde los elementos de

historia, estructura, población, legalidad, sistema, enfoque holístico, análisis normativo, avance tecnológico e ideología ligada a los hechos políticos y sociales, son puntos clave en el actual desarrollo institucional.

El nuevo institucionalismo analiza la acción y el perfil de las instituciones en la modernidad y establece la importancia de las instituciones en un mundo cambiante que exige estabilidad institucional y desarrollo social. “La creatividad de los gobiernos no sólo deriva de las normas y reglas que hacen valer de manera pública, sino de las aptitudes que tienen para conseguir que los conflictos se traduzcan en formas de cooperación, que el crecimiento económico tenga como elemento consecuente el desarrollo social, que la justicia conmutativa y el bienestar social sean compatibles y que la vida privada y pública sean esferas de entendimiento y aportación para asegurar el cumplimiento de las metas colectivas” (Uvalle, 2005:44).

La administración pública, que es el gobierno en acción, debe renovarse para hacer de sí misma un elemento de confianza y credibilidad administrativa; debe ser generadora de aptitudes que fomenten la comunicación efectiva entre el gobierno y la sociedad, y el gobierno debe crear instituciones que faciliten la vinculación de procesos entre los ciudadanos y el Estado, orientando un beneficio cabal a favor de la comunidad en general. La historia económica pretende explicar la estructura, el funcionamiento y los resultados de las economías (North,1994:17).

Aunque el campo de conocimiento en la ciencia económica es muy amplio y claro, es en este punto donde North nos hereda la oportunidad de integrar y analizar con la estructura económica los elementos de estructura política, tecnología, población e ideología de una sociedad como elementos básicos para la comprensión en el resultado de las economías, la mezcla y combinación de elementos sociales y económicos que hacen una historia económica con reflejo social.

Por estructura North entiende “esas características de una sociedad que consideramos determinantes básicos de los resultados. Aquí incluye las instituciones económicas y políticas, la tecnología, la población y la ideología de una sociedad” (North,1994:17).

El nuevo institucionalismo busca superar los límites de la teoría clásica y el estudio de las instituciones es su principal objetivo.

Las instituciones son parte medular del Estado y, en la actualidad, se enfrentan a problemas de información y a costos de transacción que repercuten en los resultados que las instituciones tengan como objetivo.

José Ayala Espino (2004), expresa que una de las formulaciones establecidas por el nuevo institucionalismo señala que la conducta y elecciones de los agentes económicos reciben la influencia de distintos conjuntos e instituciones.

Entre los temas que derivan del nuevo institucionalismo se requiere realizar el análisis necesario para que se den las condiciones que favorezcan un incremento real del ingreso y éste a su vez, se traduzca, efectivamente, en una expansión de las oportunidades y elevación del bienestar social de todos los grupos de población, así como precisar los factores que expliquen y determinen el éxito o fracaso de la intervención del Estado en la economía con los modelos aplicados en diferentes países.

El nuevo institucionalismo se interesa por las instituciones y las organizaciones por ser estas quienes establecen las reglas del juego y “guían las elecciones maximizadoras de los individuos, en contextos definidos por restricciones económicas, institucionales y políticas” (Ayala, 2004: 44).

Para Powell y Di Maggio (1995) las instituciones son, además de creaciones humanas, patrones sociales que tienden a reproducirse y que al establecer controles permiten crear una institucionalidad. “Cuando los alejamientos del patrón son contrarrestados de manera regular por controles construidos socialmente y activados de manera repetitiva- esto es, por determinado conjunto de castigos y recompensas- podemos hablar de un patrón institucionalizado” (Romero, 2001:14).

Las reglas del juego institucionales son básicas para determinar las restricciones económicas y políticas de las instituciones y organizaciones, de su cumplimiento dependen los diversos escenarios que promueven o no una sólida institucionalidad.

1.4 El Estado: base de las instituciones públicas

El vínculo entre Estado, gobierno, sociedad e instituciones es indivisible. El Estado, por medio de sus instituciones, cohesiona este vínculo, por lo tanto el desempeño de las instituciones es clave al trascender a la vida privada de las personas. Precisar la

importancia del Estado como institución política es un asunto imprescindible. “En su sentido más amplio, el término Estado, denota un conjunto de instituciones que poseen los medios para ejercer coerción legítima sobre un territorio definido y su población, a la que denomina sociedad. El Estado monopoliza la elaboración de reglas dentro de su territorio por medio de un gobierno organizado” (Ojeda, 1999:17).

El Estado es la cuna de las instituciones y por su intermediación organiza a la vida pública. Al considerar que la institucionalidad es la estructura básica del servicio público es preciso analizar la relevancia de las instituciones así como destacar la importancia de las reglas que propicien un buen desempeño administrativo del servicio público. La vida del Estado está ligada a la de sus instituciones y por ser éstas sus órganos rectores, el desarrollo institucional permite que el Estado trascienda como eje central en la sociedad.

En lo que se refiere a aspectos de la intervención del Estado en la economía diversos enfoques y teorías surgido en torno a este tema. Por ejemplo, la economía del bienestar expresa que el mercado es eficiente y por tal motivo el papel interventor del Estado debe ser de regulador. Esta teoría ubica al Estado como la institución que fija el marco regulatorio que garantice el mantenimiento de la competencia económica. Sin embargo, aunque esta teoría reduce el papel del Estado como garante de la regulación del mercado y la economía, se considera como la teoría que da lugar al estudio del Estado inmerso en la economía.

La economía del bienestar, reitero, ubica al Estado con una máxima intervención y lo considera como un regulador capaz de corregir y detectar la ineficiencia del mercado, de los agentes y de la sociedad misma.

El Estado tiene una función sustantiva en la economía y las finanzas públicas; su intervención es necesaria porque como señala José Ayala Espino (2004), las fallas del mercado no permiten que se den “soluciones económicamente eficientes y socialmente justas”. El papel activo del Estado comprende a las instituciones y organizaciones tanto públicas como privadas que inciden con amplias tareas y funciones. El impacto del papel del Estado en la sociedad da lugar al cúmulo de transacciones en las que los seres humanos se interrelacionan. Al margen de las transacciones económicas hay una serie de relaciones de mercado en todos los ámbitos de la sociedad. De las reglas y acuerdos que se emitan generados por el

Estado de conformidad o no con la sociedad depende el desarrollo de los diversos escenarios en el mercado. “Se puede decir que el mayor o menor éxito del desempeño económico, no sólo dependen de las transacciones económicas que ocurren en los mercados y en el sector privado, sino también de los bienes y servicios, de las leyes y normas, de la educación, bienestar social, y de la infraestructura que son proporcionados por el Estado” (Ayala, 2004:26).

La coexistencia de las fuerzas del Estado y del mercado se da en los mecanismos de asignación desigual de los recursos disponibles de la sociedad, en la competencia y la distribución asimismo desigual, entre los grupos sociales con diferentes intereses. En este proceso de asignación y distribución de recursos, cada una de estas fuerzas generalmente difieren, lo cual se traduce en que la maximización de los beneficios individuales, no siempre contribuyen a la realización del bienestar social.

Un punto relevante ha sido la preocupación constante de los analistas en la economía neoclásica, en cuanto al análisis de la eficiencia o ineficiencia del Estado y del mercado. La economía neoclásica sostiene que el mercado posee, más que el Estado, mecanismos eficientes en la asignación de recursos. Esta teoría también admite la coexistencia entre el Estado y el mercado y a los individuos como maximizadores.

Por otra parte, José Ayala Espino (2004) considera que para la doctrina liberal, de la cual uno de los analistas es Schotter, la intervención del Estado en la economía es “un mal necesario” y por esta razón esta intervención debe ser mínima. “La conclusión más importante (de esta doctrina)...es que la coordinación económica, entre individuos y mercados, se logra sin necesidad alguna de arreglos institucionales, derechos de propiedad, contratos, etc.” (Ayala, 2004: 37). Cabe mencionar que esta postura es contraria a la del nuevo institucionalismo de Douglass C. North.

En contraste con la postura liberal, señala José Ayala Espino (2004), que hay estudios que le dan una relevante importancia a la participación del Estado y entre ellos se menciona a Musgrave R. y P. Musgrave, como analistas preocupados por la intervención del Estado en la economía, y cuya obra se encuentra inmersa en el estudio de las finanzas públicas.

Asimismo Douglass C. North y Stigler, estudiosos de las nuevas teorías de la economía política, destacan la necesidad de estudiar la intervención del Estado en la economía.

El nuevo institucionalismo, no surge por la incompatibilidad entre el Estado y el mercado sino por las fallas del Estado y del mercado, las cuales son causa suficiente para dar lugar a la preocupación por el estudio de nuevas teorías.

Las nuevas teorías de la economía política, involucran el análisis del Estado “desde una perspectiva o enfoque transdisciplinario que permite estudiar las ricas relaciones que se establecen entre las esferas económica, social y política” (Ayala, 2004: 31). Entre estas nuevas teorías, con un enfoque transdisciplinario se encuentra el nuevo institucionalismo que aborda el estudio del Estado considerando su contexto político e institucional en los mecanismos de asignación y distribución de los recursos, provenientes del mercado o del Estado. “Estos contextos, están definidos por el tipo de organizaciones políticas, las características del régimen político, el funcionamiento del sistema de partidos, la legislación electoral, las organizaciones sociales y, en suma, por las reglas del juego que permiten organizar el intercambio económico, definir los derechos de propiedad y establecer los contratos y las negociaciones individuales y colectivas” (Ayala, 2004: 31).

Cada sociedad genera sus propias instituciones, las cuales son reguladas por el Estado y de acuerdo al tipo de organizaciones que sean creadas dependerán las reglas del juego institucional, las que son básicas para la negociación y el intercambio y es por ello que el resultado en cada sociedad no es homogéneo porque deriva de diversos mecanismos que se encuentran en acción.

La eficiencia del Estado depende y se liga no sólo a las elecciones racionales de los individuos, sino también a las colectivas y al cambio institucional y político, por ende la institucionalidad de cada Estado es distinta según las reglas y normas que los sujetan y que son resultado de sus propios sistemas políticos, económicos y sociales vigentes.

1.5. Importancia de la institucionalidad

La institucionalidad rige la vida pública de los ciudadanos y éstos en la modernidad tienen la capacidad de reconocer su carácter institucional ya que por medio de las

instituciones se organiza la vida pública. La importancia de las instituciones y las organizaciones u organismos es que se complementan, y dentro del juego de las instituciones buscan lograr objetivos en un marco de restricciones previamente definido por las instituciones mismas.

Douglass C. North (1995) realiza una analogía representando un juego en el cual las organizaciones son los jugadores que buscan alcanzar el triunfo por medio de acciones relacionadas con las aptitudes, la coordinación y las estrategias que, aunque no siempre sean limpias, al estar inmersas en una limitación institucional promueven una sana estructura de interacción humana.

La limitación institucional debe ser establecida y señalada por el Estado y es la que promueve la interacción y el movimiento de los intereses.

El impulso de la interacción humana mundial y los diversos intereses promovidos por los Estados nacionales en el siglo XXI obliga a que las estructuras institucionales definan reglas del juego que protejan sus propios intereses en las negociaciones y acuerdos frente a corporaciones supranacionales o de mayor rango de poder económico o político. Las naciones que se encuentran consideradas en vías de desarrollo tienen como opción fortalecer a sus instituciones públicas, éstas se colocan, como parte sustantiva de desarrollo en un ambiente global.

J. Sachs (Ayala, 2004) señala, respecto de los Estados y la influencia de la globalización en el siglo XX que específicamente desde los años ochentas la mayoría de los países en desarrollo escogieron estrategias económicas basadas en el mercado con un activo papel del Estado. Esto debido, en la mayoría de los casos, a los compromisos internacionales obligados por los organismos multilaterales en diversos temas.

Como resultado de estos compromisos se aprecia una serie de problemas que se detectan ante la carencia de institucionalización. Esta carencia se debe, en gran parte, a lo señalado por Douglass C. North, quien manifiesta que en el largo plazo el cambio institucional es lento y pausado en contraste con la estructura económica que evoluciona con más rapidez, por lo que se da un desfase entre el desarrollo económico y las instituciones que lo rodean. Esta es una de las causas que fomentan las crisis en las sociedades con instituciones menos desarrolladas.

Los problemas más relevantes por la falta de institucionalización aunada a una expansión rápida e incontrolada se reflejan en una creciente lucha de mercados (comerciales) sin reglas y sin el consenso de todos, cambios en estructuras de mercados laborales, aumento de incertidumbre entre agentes y mercados ante el inmenso flujo de información y su falta de regulación, fallas de políticas internas, creciente desigualdad social, empobrecimiento y desempleo con políticas sociales tradicionales que reflejan una desinstitucionalización.

J. Sachs (en Ayala, 2004) señala además, que ante la globalización la institucionalidad es urgente porque los retos de los estados son crecientes. La inestabilidad interna y externa puede agudizarse, por lo que es indispensable crear instituciones sociales en la operación de mercados laborales locales, que protejan al trabajo adaptándolo a condiciones cambiantes (flujos migratorios, procesos de trabajo y cambio técnico). Se trata de crear instituciones que encaren el problema de seguridad global y regional ante la paradoja del libre comercio vs. proteccionismo para hacer frente al surgimiento de bloques regionales internacionales que provocan la desestructuración de estados débiles y vulnerables.

Las tendencias ante el dinamismo de la globalización se manifiestan en un entorno internacional más incierto, complejo, competitivo y desafiante de las economías y políticas nacionales: agotamiento de modelos de crecimiento económico cerrados y protegidos, mayor diferenciación en lo económico, político y social en la sociedad misma, con demandas sociales diferenciadas que enfrentan restricciones financieras, tecnológicas y comerciales para atenderlas con nuevas formas de organización, mutaciones en el comportamiento económico y político de los agentes y cambios en las prácticas y modos de producción, exigencia de estandarización tecnológica y una brecha institucional entre las estructuras prevalecientes y las prácticas y conductas ante transformaciones productivas emergentes.

Institucionalizar en un ambiente global obliga a los gobiernos a crear y fortalecer instituciones económicas y sociales capaces de generar políticas que favorezcan el desarrollo interno de cada Estado, que a su vez respondan adecuadamente y sin afectar sus políticas internas a las exigencias de una economía globalizada.

La influencia globalizadora obliga a las instituciones locales a generar instituciones de integración social en todos los ámbitos de la vida pública considerando cuadros básicos de derechos humanos, minorías, cambios en patrones culturales y valorativos; integración de tecnologías competitivas y de vanguardia que eviten el rezago en todos los ámbitos y que respondan a la interdependencia ecológica.

Ante la globalización las economías desarrolladas, institucionalmente más fuertes, no han mostrado voluntad para reformar o crear nuevas instituciones que generen un nuevo orden institucional, mientras que los países en desarrollo no reforman por estar completamente agobiados por las urgencias del ajuste de sus economías y por las secuelas de crisis económicas recurrentes.

Prever las crisis es urgente para generar un nuevo marco institucional que permita enfrentar en forma ordenada y consistente el proceso de globalización con la creación de nuevas instituciones que promuevan la negociación entre economías desiguales, basada en reglas equitativas, que ayuden a compartir costos y beneficios así como crear un nuevo sistema institucional que permita mejorar mecanismos de gobernación entre las distintas economías nacionales. En el camino a la transición es importante promover el rediseño de las viejas instituciones, para evitar una mayor desinstitucionalización.

Douglass C. North (1995) plantea que ante la globalización hay un desfase entre el desarrollo económico y las instituciones que lo rodean y existen ineficiencias en las instituciones destacando los siguientes problemas: mercados incompletos y segmentados debido a las políticas impuestas por las naciones más poderosas, información incompleta y asimétrica particularmente en países menos desarrollados, derechos de propiedad ambiguos o no bien definidos, contratos incompletos o precarios, economías de escala inadecuadas y encadenamientos productivos débiles, lo cual trae consigo el rezago del desarrollo económico.

La creación o reforma de las instituciones es, en este panorama, un mecanismo para mejorar la asignación de recursos y la distribución del ingreso.

El éxito del desempeño económico de los países desarrollados dependió del papel de sus instituciones. El papel del mercado no juega solo; no actúa en un vacío institucional y sin una infraestructura en el sentido amplio del término (educativa,

tecnológica, financiera, física, ambiental y social) para toda la economía. Esta infraestructura sólo puede ser provista por el Estado.

J. Stiglitz (Ayala, 2002), señala seis aspectos que involucran a las políticas públicas y los arreglos institucionales como decisivos en el desempeño económico de los países exitosos: promover la educación y la tecnología, apoyar el desarrollo de un sistema financiero eficiente, invertir en infraestructura física, social e institucional, prevenir la degradación ambiental y mejorar el uso de los recursos naturales y crear y mantener el sistema de seguridad social con acceso a los servicios básicos de salud.

De las premisas señaladas por Stiglitz, es posible determinar que en el Estado mexicano se requiere fomentar y/o crear un sistema de incentivos, en el terreno económico, con instituciones financieras eficientes para que los agentes se desenvuelvan en un ambiente favorable de coordinación económica en la inversión. Este sistema debe estimular la sana competencia, los incentivos y sanciones, para conseguir y mantener altas tasas de ahorro interno, inversiones eficientes, y lograr el crecimiento. Asimismo el sistema debe revisar que las instituciones y las políticas sean menos rígidas para ajustarse a las cambiantes condiciones del mercado.

La institucionalidad es una categoría que requiere de largos procesos para su acreditación. No todas las entidades o instituciones del Estado patentan esta institucionalidad, es por ello que en este capítulo hay una vinculación estrecha para el análisis de las instituciones con la óptica de la administración pública y el nuevo institucionalismo. Por lo anterior y con el propósito de distinguir la importancia del nuevo institucionalismo se revisaron las corrientes teóricas que surgieron previamente en torno al nuevo institucionalismo para la mejor comprensión del ejercicio de las instituciones públicas. Las normas formales e informales establecidas por Douglass C. North, así como la observancia de las limitaciones en la acción de los individuos basadas en reglas del juego para el intercambio de intereses, moldean la conducta de los individuos y en consecuencia de las instituciones.

La evolución de las instituciones es reflejo de su propia administración. El Banco de México es un ejemplo de evolución incremental, es por ello que se establece como un estudio de caso de desarrollo institucional.

En el capítulo dos siguiente, se estudian los fundamentos de los organismos y de los órganos autónomos y el diseño de las instituciones autónomas, tema que da la oportunidad de revisar la importancia de las instituciones autónomas del México contemporáneo.

Existe escasa bibliografía respecto del tema de la autonomía institucional en el ámbito de la administración pública, sin embargo ésta vinculada al control del poder, obliga a un análisis desde su origen en la Constitución española. Al distinguir el término “autonomía” se encuentran categorías como independencia, libertad, pero al abordarla desde el punto de vista de las instituciones aplica un concepto más integral que se traduce en autonomía para el ejercicio y la capacidad para realizar tareas estratégicas que se encontraban directamente centralizadas en los poderes tradicionales como autoridad superior. Por lo anterior se analizan los procesos de reforma administrativa que dieron lugar a la creación de organismos descentralizados y desconcentrados como el esquema administrativo que propicia reformas que rompen con la tradicional concentración de la centralización administrativa. La autonomía institucional, va más allá, es una consecuencia evolutiva y necesaria que implica la facultad de establecer políticas más eficientes en áreas estratégicas, para el logro de sus funciones, tanto de regulación como de operación. Es la potestad de autorregulación y autoadministración bajo reglas constitucionalmente establecidas. La facultad de los organismos e instituciones autónomas es una oportunidad de fuerza y organización moderna en el sistema político.

II. FUNDAMENTOS DE LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS

2.1 Doctrina en el mundo moderno sobre órganos autónomos

La autonomía es un término moderno que se aprecia como una acción de libertad que permite observar las capacidades de seres humanos aptos para la vida en general. Sin embargo, cuando se aborda el concepto de autonomía institucional o de organismos autónomos se está considerando una autonomía macro que involucra la participación de actores sociales que operan en un ambiente de libertad e independencia pero con apego estricto a normas y reglas institucionales.

Mientras que el término independencia significa libertad plena para actuar, conducirse, decidir y administrarse al margen de cualquier autoridad, la autonomía institucional es un concepto que también implica libertad, pero con límites determinados.

La autonomía institucional es un tema que refleja la necesidad de los tiempos, John M. Ackerman, al referirse a los organismos autónomos dentro de una democracia específica que “(e)n los sistemas presidenciales, estos organismos independientes han contribuido a que la división de poderes se extienda más allá de la estructura tripartita tradicional de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Esto augura una mejora de la gobernabilidad democrática, pues fortalece y extiende la estructura de pesos y contrapesos que, históricamente, ha sido relativamente débil en América Latina” (Ackerman, 2007:18). Esta fortaleza es sin lugar a dudas un parteaguas en el esquema de las capacidades y funciones que poseen las instituciones públicas en los tiempos modernos. El proceso para afirmar esta posición lo encontramos en el devenir de la regulación legal que se le ha atribuido a diversas instituciones en el siglo XX.

Un ente autónomo es considerado capaz de conducirse dentro de un margen de libertad y conducta aunque supervisado por otro u otros, representa tener libertad en alguna función y actividad, pero con la obligación de rendir cuentas a una autoridad superior. Puede decirse que el concepto de autonomía está más apegado al de potestad, por lo que al tratar la autonomía institucional en el Estado Mexicano, podemos referirnos al término desarrollado por Andrés Serra Rojas: “Autoadministración, entendida por lo general, dentro de cierta situación de

dependencia. En términos políticos la palabra autonomía alude al ejercicio de autoridad delegada por una autoridad superior. A diferencia de independencia, autonomía implica poder dependiente, aunque con libertad de acción en áreas que al otorgarse autonomía han quedado fijadas” (Serra, *et al.* 1998: 94).

Un organismo o institución autónoma posee determinada independencia, por su capacidad de acción, al estar supeditado por un poder constitucional superior que inclusive puede emanar de la propia sociedad. Lo relevante del concepto de autonomía es que encierra por sí mismo una separación o desprendimiento, es reconocimiento a la facultad de acción que da lugar a la independencia en actividades definidas por el poder superior del cual es dependiente. En este orden, la autonomía institucional es el reconocimiento a una institución que puede gozar de la capacidad de autoreglamentarse y de autoregularse. En el nuevo institucionalismo el cuidado de las reglas y los acuerdos es sustantivo para la firme conducción de los objetivos por lo que de su observancia se puede determinar que la autonomía es reflejo de la capacidad de conducción en las acciones de las instituciones con este carácter.

La palabra autonomía etimológicamente “deriva de las voces griegas ‘autos’ que significa ‘por sí mismo’ y ‘nomos’ ‘ley’, autónomo es: quien se da su propia Ley” (Ordiales, 1994:91). Es decir, autonomía es establecer normas y reglamentaciones propias que regulen el comportamiento al interior de un organismo. En dicho organismo interactúan diversos personajes en los cuales se confía la conducción y responsabilidad institucionales, autonomía es apearse a las reglamentaciones necesarias pero de manera que estas no impidan el logro de objetivos sustantivos, de modo que el conocimiento y la credibilidad en las políticas y en quienes las conducen es sustantivo en un organismo autónomo. En el Estado moderno los antecedentes que refieren el concepto y ejercicio de la autonomía institucional los encontramos en la Ley Fundamental de la República Federal Alemana¹² así como en

¹² Artículo 28 (Garantía federal de las Constituciones de los Länder, garantía de la autonomía municipal). Apartado 2: Deberá garantizarse a los municipios el derecho a regular bajo su propia responsabilidad, dentro del marco de las leyes, todos los asuntos de la comunidad local. Las asociaciones de municipios tienen igualmente, dentro del marco de sus competencias legales y de acuerdo con las leyes, el derecho de autonomía administrativa. La garantía de la autonomía abarca también las bases de la propia responsabilidad financiera; estas bases incluyen una fuente tributaria

la Constitución Española, la cual establece los rasgos de competencia en la organización y estructura de que gozan las comunidades autónomas que integran esta nación. En dicha constitución se establece que la autonomía de cada una de las comunidades, le otorga la facultad de ejecución, de organización y de estructura de sus instituciones de gobierno y de sus organismos autónomos.¹³ La Constitución española es el antecedente más claro de lo que en términos políticos refleja la autonomía institucional, la cual representa el poder que se le confiere a una institución que tiene la capacidad de auto administrarse, de organizarse y auto regularse para dar cumplimiento al mandato otorgado por la Ley Suprema, por lo que agregaría que la autonomía es además un voto de confianza y de responsabilidad ante el cumplimiento de un deber.

Las referencias a la autonomía que pueden ser aplicables a la experiencia comunitaria española, hacen alusión a la “(s)ituación en la cual una parte dentro de un todo disfruta de una cierta libertad para tomar aquellas decisiones que no afectan al conjunto // Potestad de la que dentro de un Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades para regir los intereses de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios” (Diccionario de Economía y Finanzas:2002:37). El goce de libertad de los Estados y municipios está implícito en todos sus actos, pero estos no deben afectar el interés general de la federación.

En la legislación mexicana, particularmente en el Artículo 40 Constitucional, se establece lo siguiente: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de 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.” Como se puede

que, junto con el derecho de fijar los tipos de recaudación, corresponde a los municipios y se rige por la respectiva capacidad económica.

¹³ Podemos señalar como ejemplo el Estatuto de Autonomía de Andalucía que indica: “La Junta de Andalucía es la institución en que se organiza políticamente el autogobierno de la Comunidad Autónoma. La Junta de Andalucía está integrada por el Parlamento, el Consejo de Gobierno y el Presidente de la Junta” (Estatuto de Autonomía de Andalucía, Artículo 24). El rasgo de autonomía de cada comunidad es sustantivo y denota un fuerte grado de independencia y libertad para la organización del autogobierno. Destaca el hecho de que cada función en la que interviene el gobierno de cada uno de los municipios está cuidadosamente señalada en sus estatutos, de modo que se define con claridad la facultad y potestad de intervención, organización o ejecución que alcanzan. Los artículos 41, 42 y 43 del Estatuto Autónomo de Andalucía nos dan una clara idea de este hecho.

apreciar, los rasgos de autonomía se establecen al señalar que la República está integrada por Estados Libres supeditados a la federación. Ahora bien, para distinguir entre gobierno, autogobierno y orden de gobierno es preciso comprender la dimensión del institucionalismo en México. Primeramente, una de las instituciones más importantes para la vida pública y la organización social es el gobierno; se puede señalar que gobierno es la personificación del Estado. “El gobierno es la institución que representa el poder general de una comunidad frente al resto de las comunidades, la sociedad se ajusta al gobierno como el órgano regulador de sus normas y reglas de convivencia para que éstas se den de manera armónica. El gobierno es el órgano regulador de todas las fuerzas sociales... el gobierno adquiere un carácter de institución política fuerte cuando la sociedad consolida los medios para alcanzar los intereses comunes y las instituciones se debilitan cuando el Estado y el gobierno no alcanzan su cometido social” (Cruz,1998:6-7).

En el autogobierno las diferentes fuerzas sociales toman sus propias decisiones y estas inciden en el poder estatal. La apreciación de Andrés Serra Rojas (1998) relativa al concepto autogobierno está orientada a la idea de un régimen político en donde la dirección de las instituciones se realiza a través de los interesados en participar, el distingue entre ellos a municipios, la universidad y las provincias. En cuanto al Estado, el autogobierno lo ubica como aquel régimen en el que las personas participan directamente en las decisiones del poder estatal en calidad de unidades populares, tales como cooperativas, asociaciones de vecinos, sindicatos, etcétera. En ambos casos el concepto autogobierno implica una participación voluntaria, donde toman decisiones al margen de una figura jerárquica superior.

Los tres órdenes de gobierno en México hacen referencia al gobierno federal, estatal y municipal, el gobierno federal constituye el pacto federal (Art. 41 Constitucional) el cual integra a todos los Estados de la República Mexicana y los supedita a la Federación o Gobierno Federal (señalados específicamente en el Artículo 43 Constitucional), y el Artículo 115 Constitucional especifica la administración interior de los Estados Federados constituidos por los Municipios Libres. Los rasgos de autonomía se caracterizan en nuestra constitución definiendo

Estados y Municipios Libres, territorial y administrativamente, pero sujetos a la autoridad de la federación.

El Estado, para su consolidación y permanencia, requiere de instituciones públicas sólidas, flexibles y adaptables que permitan el logro de sus objetivos. La capacidad de autoadministración tiene como finalidad el facilitar el logro de objetivos en cualquier institución del Estado.

El Estado, al dotar a las instituciones de autonomía, las fortalece y les proporciona libertad para administrar y decidir en el ámbito de sus respectivas competencias. La autonomía permite a las instituciones definir las directrices y estrategias necesarias para el logro de sus fines, mismos que son inherentes al Estado.

Reforzando esta idea Andrés Serra Rojas (en Foro UNAM, 2004), parte de que la autonomía es un derecho fundamental. Es auto-regulación, auto-gobierno, auto-normarse, y auto-administrarse. Asimismo, agrega y establece la importancia de la autonomía como un acto que legitima a su vez no sólo a las instituciones generadas por el Estado sino al Estado mismo.

La autonomía, señala Serra Rojas (Foro UNAM, 2004), se deriva de los actos de Estado y al dotar a los organismos o instituciones de autonomía lo compromete. Es otro acto del mismo Estado que permite recuperar su naturaleza y revalorar sus fines. La autonomía es una decisión política avalada en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos (EUM). La autonomía de las instituciones en México se convierte en una fuerza que presenta al Estado como la principal estructura institucional capaz de conducirse con mayor solvencia y acierto frente a las necesidades de sus gobernados.

Las instituciones, al ser autoridades de normas formales e informales, tienen la obligación de ser garantes de los intereses generales y bajo esta premisa las instituciones autónomas se ven obligadas a responder, con mayor compromiso al cumplimiento de sus fines para los que fueron creadas. Esto se debe a que la autonomía institucional es reflejo de confianza y credibilidad en la figura institucional, la sociedad espera de sus instituciones mayor certidumbre y compromiso basado en

normas formales que contribuyan a crear un ambiente de credibilidad en los procesos que repercuten en la sociedad en conjunto.

El diseño de las instituciones está condicionado por el Estado y obedece a las necesidades emergentes de los tiempos, pero sustentado en el Estado de Derecho. Para el caso que nos ocupa, el Banco de México es producto de un proceso evolutivo de la administración pública moderna, me permito redactar lo señalado en el artículo 25 Constitucional: “Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que este sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.” El sentir del documento constitucional refleja el pleno reconocimiento de que del crecimiento económico, el empleo y la justa distribución de la riqueza y del ingreso depende la seguridad de toda la sociedad, estas premisas dignifican a los individuos y llegan a constituir una cuestión de seguridad nacional, es por ello que agrega “El Estado planeará, conducirá, coordinará la actividad económica nacional y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución”. Por la vía constitucional se fortalece la obligación del Estado de garantizar una conducción en materia económica integral, por tal motivo es el marco en donde se puede promover la autonomía constitucional como una alternativa de desarrollo que persiga la sustentabilidad, particularmente en el orden económico.

Ahora bien, los párrafos siguientes dan la apertura para la participación de todos los sectores, siempre y cuando se comprometan con los preceptos anteriores, al señalar “Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación” (Artículo 25 Constitucional).

Por último señala “El sector público tendrá a su cargo de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el Artículo 28, párrafo cuarto de la

Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan” (Artículo 25 Constitucional). Este párrafo es determinante para concretar el perfil de los organismos creados en áreas estratégicas específicas, que si bien son generados constitucionalmente tienen una dependencia directa del gobierno federal.

La autonomía que proporciona el Estado a sus órganos o a sus instituciones, implica además de la eficaz operación de sus funciones el compromiso de la cabal instrumentación de sus operaciones. La autonomía obliga al Banco Central a lo siguiente de acuerdo al párrafo sexto, del Artículo 28 Constitucional: “El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.” Al ubicar la nueva figura del banco central, se le dota de autonomía y si bien lo acredita como parte del sector estratégico no lo ubica controlado por el gobierno federal, lo cual constituye la razón de ser de su autonomía constitucional. Las condiciones subsecuentes en el artículo 28 son relativas a la integración de su conducción, pero no vulnera la autonomía para la ejecución de sus atribuciones.

Este ha sido el eje central de su autonomía, de modo que se le bautizó como el Banco Central del país. La filosofía del Banco Central desde 1993 cambió como respuesta a su propia evolución. “Las etapas que demarcan distintas formas de hacer banca central en México responden en buena medida a la adaptación del banco central a circunstancias históricas de la economía, pero de manera no menos importante a las diferentes perspectivas de los individuos que han definido la política y el funcionamiento del banco central” (Del Ángel, 2005:3).

El Banco de México, al igual que las demás instituciones autónomas en México se encuentra en vías de una autonomía creciente y perfectible. La comprensión por parte de la sociedad de la importancia de la autonomía institucional contribuye al crecimiento y desarrollo de las instituciones autónomas en la búsqueda del cumplimiento de sus mandatos. Ante este propósito el grado de autonomía

institucional sólo se ve limitado por el grado de intervención de los poderes de la unión o bien de otros organismos adyacentes. Podemos establecer entonces que la autonomía en México, en términos doctrinales es evolución, es un principio de reconocimiento a una institucionalidad que reflejan ciertos organismos por el grado de organización y desarrollo alcanzado.

García Ramírez (en Foro UNAM, 2004) reflexiona sobre el concepto de autonomía y señala que la autonomía universitaria no se produjo de manera apacible y atendiendo al significado de esta reflexión, la autonomía es un logro, es un proceso que el tiempo ratifica y legitima, pero que requiere para concretarse de un profundo conocimiento del quehacer institucional.

En el ámbito universitario la autonomía no sólo representó la libertad de cátedra y de expresión del conocimiento de la ciencia y la tecnología en todas sus disciplinas, sino además obedeció a la urgente necesidad de independencia de la influencia del Estado en la educación. En el ámbito social, político y económico la autonomía institucional implica y compromete al amplio desarrollo del conocimiento en la libertad de ejecución de las tareas específicas de cada institución y en el cabal cumplimiento de sus funciones y objetivos.

2.2 El Diseño de las instituciones autónomas y su importancia.

Cárdenas Gracia, referencia a García Pelayo y expone cuáles son las características que deben reunir los órganos constitucionales autónomos, que como señalamos se convierten en unidades de equilibrio constitucional: “la autonomía o independencia; la inmediatez; la especialidad; la participación técnica en la dirección política; la paridad de rango con los poderes tradicionales; el autogobierno” (Cárdenas, 2000:53). Si trasladamos estas características al Banco de México, se puede apreciar que como persona de derecho público con carácter autónomo, reúne las características de estos.

El grado de autonomía permite la creación de órganos fuertes e independientes que controlen el ascenso de poderes clásicos que sean capaces “también de restringir y sujetar al derecho de otros ‘poderes’ sociales, políticos y económicos: partidos, iglesias, medios de comunicación, grupos empresariales nacionales y transnacionales” (Cárdenas, 2000:243).

El grado de autonomía del Banco de México, en su calidad de agente financiero del Estado, contribuye a flexibilizar y crear certidumbre principalmente en la conducción de la política monetaria en un ambiente de incertidumbre debido a la influencia internacional del sistema financiero y al ambiente interno nacional. “La complejidad de estas funciones hace que la actividad de un banco central sea susceptible a la influencia de intereses políticos que pueden prevalecer sobre los objetivos del banco” (Del Ángel, 2005: 4). La autonomía del Banco Central es fuerza que frena la influencia de intereses políticos diversos, al manejar con congruencia las reglas monetarias definidas para lograr sus objetivos.

Con respecto a la característica de inmediatez Cárdenas Gracia (2000), se refiere al hecho de que son órganos constitucionalmente creados como auxiliares del Estado. Considera Cárdenas Gracia (2000:244) que “(n) o se adscriben claramente a ninguno de los poderes tradicionales del Estado. Representan una evolución en la teoría clásica de la división de poderes, porque se entiende que puede haber órganos ajenos a los poderes tradicionales sin que se infrinjan los principios democráticos o constitucionales”. El Banco de México autónomo se constituye el 23 de diciembre de 1993 por decreto de Ley con su publicación en el D.O.F., y es constitucionalmente creado con la finalidad de que en su ejercicio intervenga en conjunto con el ejecutivo para cumplir con su política monetaria. El concepto de inmediatez permite que los instrumentos técnicos del Banco de México como el llamado “corto”¹⁴, que se utilizó como implementación de la política monetaria, haya intervenido sin estar condicionados a una autoridad superior.

La creación constitucional de los órganos autónomos permite que tengan la accesibilidad y flexibilidad necesarias para intervenir y actuar en forma oportuna, en el ámbito de sus funciones, para frenar el abuso de poder de sectores o grupos con fortaleza política, es decir son fuente de equilibrio y de control, en tanto que son órganos establecidos por la Constitución.

¹⁴ “Corto”: Es el nombre con el que se denominó al monto de sobregiro que el Banco de México inducía en el agregado de las cuentas únicas de los bancos en el banco central de 1995 a 2008 bajo los regímenes tanto de saldos acumulados (septiembre de 1995-abril de 2003) como de saldos diarios (abril 2003-enero 2008) bajo un esquema de política monetaria restrictiva. (En Glosario (2010) Documento: Instrumentación de política monetaria y operaciones en el mercado. Banco de México, México, Última revisión 27 de agosto de 2010. Uso únicamente como material de referencia).

La especialidad, si bien no se profundiza con Cárdenas Gracia, nos remite a las capacidades y al conocimiento que los grupos responsables del organismo deben cultivar en las materias que se desempeñen. La especialización es conciencia y capacidad de instrumentar proyectos certeros y válidos sustentados en el arte del conocimiento.

El Banco de México ha desarrollado conocimiento y especialización como banca central y con su autonomía ha contribuido a implementar mecanismos más certeros de rendición de cuentas que evidencian y transparentan sus actividades de manera más cercana aún a la población civil.

La participación técnica en la dirección política se sustenta a partir de sus funciones, ya que estas convierten a los organismos autónomos en “órganos técnicos de control que no se guían por intereses partidistas o coyunturales, y para su funcionamiento ideal no sólo deben ser independientes de los poderes tradicionales, sino de los partidos o de otros grupos o factores reales de poder” (Cárdenas, 2000: 244).

Esta es una de las características a mi juicio más relevantes de los órganos autónomos: la participación en la dirección política que se deriva del rango constitucional establecido, y que además se fortalece por ser unidad de control político que frenan el abuso de poder de otros sectores u organismos políticos, por lo que mantener la institucionalidad es factor clave para que se concreten objetivos y se logren proyectos de interés general.

Técnicamente los órganos autónomos tienen la capacidad de diseñar estrategias de dirección y de control para el cabal cumplimiento de sus funciones, en forma independiente de los demás poderes o sectores, por lo que se constituyen como órganos auxiliares del Estado. “De ellos emanan actos ejecutivos, legislativos o jurisdiccionales, que contribuyen a orientar de modo decisivo el proceso de toma de decisiones del Estado” (Cárdenas, 2000: 246).

La autonomía del Banco de México ha generado mecanismos organizacionales como la dirección del Banco a cargo de una junta de gobierno cuya duración es de ocho años. El cargo del gobernador que la preside, es de seis años con la posibilidad de reelección. Si bien la instrumentación de la junta de gobierno es facultad de la propia Ley del Banco de México, la disposición del Artículo 28

Constitucional, séptimo párrafo, patentó el propósito de que el Banco de México mantenga una plena autonomía aún en los periodos de nombramiento o reelección de los integrantes de la junta de gobierno de modo que se evitaran presiones partidistas al término del mandato del gobernador para no coincidir con el cambio sexenal.

La paridad de rango con los poderes tradicionales se convierte en una característica sustantiva para que los organismos autónomos puedan ejercer sus funciones con autonomía. “Son órganos de equilibrio constitucional y político, y sus criterios de actuación no pasan por los intereses inmediatos del momento, sino que preservan la organización y el funcionamiento constitucional. En última instancia, son órganos de defensa constitucional y de la democracia y, por eso, es preciso que estén contemplados en la Constitución a fin de que ella regule su integración y estructura para que su funcionamiento posterior sea independiente. (...) Mantienen con otros órganos del Estado relaciones de coordinación (cada uno es supremo en orden e independiente en sus funciones)” (Cárdenas, 2000: 244-246).

La capacidad de los órganos autónomos es la suma de las características anteriores, que les permiten ser considerados “verdaderos poderes del Estado porque tienen funciones independientes, reconocidas y garantizadas en la Constitución y son capaces de emitir actos definitivos...que expresan también, como los poderes tradicionales, la voluntad del Estado” (Cárdenas, 2000: 245).

Éstas, entre otras características como la autoadministración, se convierten en elementos que dotan a los órganos e instituciones autónomas del reconocimiento constitucional y de la fortaleza necesaria para ser considerados órganos o entes de relevancia política.

Con apoyo de los señalamientos que hace Cárdenas Gracia (2000), es importante destacar que el grado de autonomía de los órganos autónomos va a depender a su vez del grado de autonomía orgánica funcional y presupuestaria. La autonomía presupuestaria y financiera se refiere a la independencia económica que permite que en su conjunto un organismo goce y se procure los medios propios para el mantenimiento y cumplimiento de sus funciones, o bien que cuente con un presupuesto que no sea dependiente de arreglos políticos del momento. Es necesaria la integración de los funcionarios, los cuales preferentemente deben ser

propuestos por un poder legislativo con mayorías calificadas, pero sobre todo con una amplia trayectoria honorable y profesional.

Los órganos autónomos deben ser de carácter apartidista y al ser considerados órganos técnicos, responsables de áreas estratégicas, se debe promover que quienes tienen en sus manos la responsabilidad de la ejecución de las políticas las lleven a cabo con un alto grado de imparcialidad y a favor del interés general. La continuidad y permanencia son sumamente importantes así como el principio de responsabilidad y transparencia que promuevan la generación de información permanente y al alcance de todo ciudadano interesado.

2.2.1 La autonomía y el control del poder

Este sub-apartado aborda la división de poderes en México como una forma de control político. El control no puede desligarse de la función pública porque la función pública es en sí misma un ejercicio de poder y al aplicarle controles se pretende establecer equilibrio y legitimidad a la acción gubernamental. Este equilibrio y reconocimiento en las múltiples relaciones que se establecen derivadas de los servicios que presta el gobierno a la sociedad permite legitimar y depositar en las instituciones del Estado la confianza de su operación.

Al retomar los elementos históricos que han dado lugar a la evolución de la división de poderes como forma de control político, partimos de la Constitución Española. Este sistema “se concibió más como un instrumento para controlar la autoridad absoluta, que como un medio para que la sociedad se pudiera expresar” (Valdés, 2000:339). Es razonable considerar, a la luz de doscientos años, que el sistema representativo que se creó con la Constitución de Cádiz de 1812, no persiguió una visión ampliamente democrática debido al contexto político de la época, sino que se estableció como una necesidad para proteger las garantías individuales de una población integrada que esperaba garantías y organización del Estado, las reformas constitucionales subsecuentes ya consideraron la libertad de expresión. Asimismo, en el ámbito político posteriormente se dieron reformas constitucionales que fueron definiendo la división de poderes. El poder ejecutivo, el legislativo y el judicial se perfilaron como los órganos más representativos del control político. La preponderancia del ejecutivo no sólo se distinguió por concentrar la

ejecución administrativa del gobierno, sino por tener la facultad de iniciar leyes y decretos.

La división de poderes permite equilibrar el poder, se establece como contrapeso de las acciones de la administración pública, persigue evitar los excesos del poder, por lo que es preciso distinguir las dimensiones del control. El control, si bien es un mecanismo instrumental bajo reglas establecidas, posibilita frenar abusos de poder, de autoridad y vigilar que las funciones y operaciones de las instituciones se realicen eficientemente.

La división de poderes de la Federación está contemplada en el Artículo 49 Constitucional y la correspondiente a los Estados en el Artículo 116. Las Secretarías de Estado o como señala la Constitución las Secretarías de Despacho son consideradas las instituciones de poder más importantes para la vida nacional, dependen del Presidente de la República, por lo que la asignación de los secretarios de Estado, se establece dentro de las facultades y obligaciones del poder ejecutivo y se encuentra señalada en el Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en la Ley Orgánica de la Administración Pública y en la normatividad relativa a las propias secretarías.

La evolución más significativa del Estado mexicano para establecer orden y controles en áreas estratégicas fue posible al promover la autonomía de las instituciones. A mediados del siglo XX el predominio del sistema presidencialista aunado a la hegemonía del PRI fomentó en México un control político vertical, que giró en torno a intereses del partido único. México, en el siglo XXI, da muestra de estar en un proceso de equilibrio. La pluralidad partidista ha permitido un juego político con mayor apertura democrática e institucional. Instituciones de carácter autónomo como el IFE y el Banco Central han establecido mecanismos de contrapeso y se perfilan como instituciones de equilibrio en el esquema del poder.

Los órganos autónomos se perfilan como entidades que tienen la capacidad de instrumentar formas de transparentar sus acciones, lo que los coloca como órganos depositarios de confianza. Es preciso destacar que los efectos del exceso de control derivan también en complejas redes que obstaculizan la labor de las instituciones, como lo expresan las ideas de Valadés respecto del control: “la suma de instrumentos de control no produce efectos agregados de eficacia, sino todo lo

contrario. Cada mecanismo de control tiene su gama de efectos, pero también implica la necesidad de examinar su compatibilidad con otros mecanismos. No se controla mejor por tener muchos controles, sino por tener exactamente los que se necesitan y pueden funcionar” (Valadés, 2000:346).

Indudablemente, la relevancia de identificar a los órganos autónomos como una forma de poder se debe al hecho de que constitucionalmente se le otorga carácter autónomo a una institución, pero esto no es producto del azar sino resultado de una profunda evolución histórica. La fortaleza que brinda la Constitución a sus órganos al establecerlos como autónomos, es parte de un proceso evolutivo tanto constitucional como institucional, de modo que consecuentemente se constituye ese órgano autónomo como una nueva forma de poder constitucional, promovido por el Estado y, que responde a las necesidades de su tiempo.

La división de poderes es un tema sustantivo de la vida democrática. A través de la división de poderes se equilibran las fuerzas políticas del Estado y a la vez se fortalece la vigilancia mutua entre sectores de gobierno.

En el modelo constitucional actual, el ejercicio del poder se regula por normas constitucionales, y es por esta vía que se concreta su capacidad de acción. El Estado tiene la posibilidad de establecer por medio de sus poderes constitucionales un carácter autónomo a ciertos organismos e instituciones del Estado.

Fernando Solana (en Foro UNAM, 2004) expresa que la autonomía reviste a una institución de cierto poder económico y/o administrativo, por lo que en el contexto de la vida pública se distinguen de los centros de poder. La autonomía significa la capacidad institucional de establecer una tarea y definir el camino para su realización. Contrarrestar las amenazas que ponen en riesgo la autonomía es tarea de las propias instituciones.

El Banco de México, al ser una institución autónoma, adopta un poder constitucional conferido por el Estado con el propósito de cumplir con funciones básicas para la vida financiera de México. Su capacidad institucional se fortalece al ser generador de certidumbre. El constante flujo de información que controla para su ejercicio lo obliga a cumplir con la debida rendición de cuentas que presenta permanentemente en el manejo de sus operaciones y esta rendición de cuentas le permite concretar los objetivos con un rasgo de credibilidad y en consecuencia

traducirse como control político en el quehacer de sus funciones. La no intervención de organismos partidistas, gremiales o empresas públicas o privadas en la conducción de las tareas que realiza el Banco de México permite que legitime su carácter autónomo como equilibrio de fuerzas de la vida económica y financiera de México.

Solana (Foro UNAM, 2004) señala que en el terreno económico y en el actual mundo globalizado la velocidad de la información y los flujos financieros es vertiginosa y el problema central se encuentra al hacer frente a los grandes centros de poder como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial por ser organismos que imponen juegos de poder con reglas emergentes que deben ser acatadas. Se puede determinar que las reglas en estos centros se modifican y se transforman permanentemente, de modo que a estos centros se les puede considerar Estados autoritarios de poder. La autonomía institucional, de determinadas entidades u organismos nacionales, si bien no puede por sí misma hacer frente a estos centros de poder, los faculta para intervenir de manera más eficiente frente a los riesgos que el mercado mundial impone para las naciones menos desarrolladas. Asumir esta realidad con responsabilidad es para los bancos centrales un compromiso que los obliga a trabajar con mayor eficiencia y corresponsabilidad con las instituciones financieras. En lo que a México respecta esta tarea es cotidiana y de precisión permanente, aún más por ser una institución del Estado. El Banco de México asume con su autonomía hacer frente a estos centros de poder de manera responsable, sobre todo, cuando a la economía de México todavía se la ubica dentro de las llamadas economías emergentes. Además cabe mencionar que la responsabilidad con el exterior repercute en la economía interior, porque los procesos inflacionarios son fuente directa de vulnerabilidad en el gasto y adquisición de la mayoría de la población. La inflación daña severamente los proyectos individuales, familiares, empresariales, es decir afecta todos los terrenos de desarrollo y de proyectos basados en un ambiente que debería ser certero. Por lo anterior, la regulación que el Banco de México pueda aportar en el uso y manejo del dinero a través de créditos, de ahorro o de gasto corriente, hace necesario un compromiso social que a todas luces es permanente. En este punto es muy interesante observar que la tarea de la estabilidad de precios que tiene como función

primordial el Banco Central es 'interminable', como lo ha mencionado Manuel Sánchez González, Subgobernador del Banco de México (Ciclo Conferencias Financieras: 2011).

Las instituciones económicas y financieras de todas las naciones, en el mundo globalizado, deben jugar de conformidad con las reglas que establece el mercado mundial. Una institución débil difícilmente puede enfrentar un juego inestable en un ambiente de incertidumbre y es por esta razón que el peso de las instituciones autónomas puede establecerse con mayores ventajas en el entorno mundial.

Las instituciones u órganos autónomos son creados por el Estado bajo normas establecidas por el Derecho constituido. La autonomía de estas instituciones significa que gozan de la potestad de autoregularse con la finalidad de ser contrapeso y equilibrio en las interacciones y negociaciones de los demás organismos y organizaciones participantes en el juego social, económico y político, e incluso la autonomía promueve tener la capacidad de enfrentarse a las organizaciones que en el juego del poder pretendan obtener ventajas maximizadoras.

Se puede establecer que las instituciones autónomas gozan de la libertad de autodeterminar la forma de administrarse y de decidir estrategias para su buen funcionamiento, pero que están sujetas a los derechos y obligaciones que la normativa constitucional señala.

Una de las funciones de estas instituciones u organismos autónomos radica en constituirse como fuerzas de poder que contrarresten los efectos negativos de instituciones, centros o grupos de poder político que influyen con intereses particulares, que no siempre velan por el interés público.

Para precisar esta idea se incluye la reflexión siguiente: "los órganos constitucionales autónomos tienen el propósito de limitar la influencia y poder de las corporaciones y grupos de poder, en especial de los partidos, que suelen corromper las instituciones políticas cuando no existen los suficientes controles democráticos (...) es necesario proyectar las instituciones en el mediano y el largo plazo para que el nuevo orden constitucional se asiente en condiciones de estabilidad" (Cárdenas, 2000: 52).

Asimismo el Banco de México, por el rango constitucional de organismo autónomo, se convierte en un órgano auxiliar del gobierno, porque tiene la capacidad de diseñar políticas tanto de dirección como de control en las áreas estratégicas económicas y financieras, lo que fomenta el equilibrio de pesos y contrapesos que tanto bien le hace al sistema económico y político mexicano.

2.3 Los organismos descentralizados, desconcentrados y autónomos en México.

La evolución institucional ha dado lugar a la creación de organismos e instituciones del Estado. Las actividades del Estado requieren instituciones sólidas y solventes para la ejecución de sus fines sobre todo en áreas estratégicas. Esta realidad dio lugar a la conformación de reformas administrativas de la administración pública mexicana.

Particularmente en México en 1976, durante la etapa denominada del desarrollo estabilizador, se crea la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) con el propósito de modernizar y resolver la operación y funcionamiento de las actividades del aparato gubernamental. Respecto a la importancia de las reformas administrativas que ha tenido el Estado, José Juan Sánchez González (2004:18) señala que “la administración pública mexicana, tiene un marcado perfil proclive a la adaptación, reformas y modernización al interior de su operación y funcionamiento...es un proceso que se reinventa”. Una de las etapas, más significativas de modernización administrativa es la que se promovió durante el gobierno de Miguel de la Madrid con el Programa de Descentralización Administrativa, “mediante un acuerdo presidencial se propone realizar políticas, acciones y actividades para mejorar la gestión de los trámites administrativos. En ese sentido el programa salinista representa una continuación de las acciones emprendidas por el gobierno de Miguel de la Madrid” (Sánchez González, 2004:19).

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) determina en su artículo 1º las bases de organización de la administración pública federal como centralizada y paraestatal, y define específicamente la distinción entre la administración pública central y la administración pública paraestatal. En este último rubro se encuentran los organismos descentralizados, las empresas de participación

estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos. Todo este grupo de entidades auxiliará al poder ejecutivo en el ejercicio de las funciones que tienen asignadas. Desde esta primera fase se aprecia que el Estado formula principios de autonomía en donde se conjuga la importancia y facultad específica de algunas entidades con la correspondiente interdependencia de ambos sectores. La formación de organismos centralizados, descentralizados y desconcentrados es producto de las necesidades del Estado en su búsqueda de que la operación de las instituciones y de sus organismos sea más efectiva y flexible con el objeto de concretar sus objetivos establecidos. Formalmente, la categoría de 'centralización' se refiere a la "Acción y efecto de poner algo bajo el control del centro" (Serra, *et al.*, 1998:179), lo que en términos concretos hace referencia a reunir en el centro algo tanto físico como político o administrativo.

La centralización es poner en un centro el poder, es unificar las funciones, es monopolizar, lo cual permite concentrar potestades, competencias y la facultad de toma de decisiones en uno o más órganos de la administración. En el poder central giran los demás órganos locales, sin embargo históricamente se ha reconocido que la imposibilidad de un control absoluto de los gobiernos federales por encima de los estatales ha dado lugar al proceso de descentralización.

La LOAPF, en su artículo 45, señala el concepto y las características de los organismos descentralizados dentro de la administración pública paraestatal y señala que "serán considerados organismos descentralizados las instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión, o en su caso por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea su forma o estructura legal que adopten."

Respecto al Banco de México, con la expropiación de la banca se modifica su naturaleza jurídica y en 1982 deja de ser Sociedad Anónima¹⁵ para dar lugar al

¹⁵ Al finalizar la Presidencia de José López Portillo se publicó en el Diario Oficial de la Federación el texto siguiente del Artículo 28 Constitucional "Se exceptúa también de lo previsto en la primera parte del primer párrafo de este Artículo la prestación del servicio público de banca y crédito. Este servicio será prestado exclusivamente por el Estado a través de instituciones, en los términos que establezca la correspondiente ley reglamentaria, la que también determinará las garantías que protejan los intereses del público y el funcionamiento de aquellas en apoyo de las políticas de desarrollo nacional.

Banco de México nacionalizado, otorgándosele a pocos meses (febrero de 1983) el carácter de organismo descentralizado del gobierno federal.¹⁶ Estas importantísimas reformas si bien eran determinantes para frenar la independencia de la banca privada, en dos vertientes favorecieron el desarrollo del Banco de México en su papel de Banca Central. Por una parte, se le consideró a la tarea de servicios de banca y crédito que prestaba como actividades que impactaban de manera profunda en la economía nacional y en consecuencia la podían poner en riesgo. El carácter de área estratégica nacional va ligado a la segunda vertiente que le atribuye a los servicios de banca y crédito el esquema de ser determinante en “las garantías que protejan los intereses del público y el funcionamiento de aquellas en apoyo de las políticas de desarrollo nacional. El servicio público de banca y crédito no será objeto de concesión a particulares” Diario Oficial de la Federación (DOF: 1982).

La descentralización política es separar el poder público central y dividirlo para hacerlo más funcional, es transferir a los estados que integran la Federación y a los organismos o corporaciones parte de la autoridad del poder central, de modo que se otorgan facultades a otros organismos para que gocen de atribuciones propias. La descentralización política de un organismo implica poseer la capacidad de ejercer el poder público sin dejar de promover la unidad de la nación, lo que conduce a un Estado Unitario.¹⁷

El servicio público de banca y crédito no será objeto de concesión a particulares” Diario Oficial de la Federación (DOF: 1982).

¹⁶ Al comenzar la presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado se modifica el texto del Art. 28 Constitucional que a la letra señala: “No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: Acuñación de moneda; correos, telégrafo, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del gobierno federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión”. Diario Oficial de la Federación (DOF: 3-02-1983).

¹⁷ “La descentralización surge cuando las instituciones ejercen algunas funciones del poder público y gozan de ciertos atributos suyos; en una palabra, cuando se erigen en órganos de Derecho Público, habilitados por el Estado para cooperar al logro del bien público. Esta descentralización se designa con el nombre de ‘política’; la cumplen órganos no puramente políticos sino grupos sociales con participación en la función pública (Bidart Campos). Habrá descentralización política cuando en un Estado existan simultáneamente un Estado central y varios otros periféricos, dotados ellos de personalidad jurídica y política. Entonces habrá un Estado federal. En la descentralización política, los Estados miembros participan en la formación del órgano legislativo del Estado federal; gozan de autonomía, en el sentido de que pueden darse su propia legislación, salvo en aquellas materias en

La descentralización administrativa se refiere a la organización de la propia administración con unidades administrativas que surgen por ley.

La autonomía institucional tiene en la descentralización una base que la antecede de manera muy sólida. Beltrán y Portilla (2010:154) refieren la definición de descentralización, la cual surge del Plan Nacional de Salud de los años 1984-1988 “la descentralización es en sentido estricto un acto jurídico-político por el cual la federación transfiere facultades, funciones, programas y recursos a una persona moral de derecho público con autonomía técnica y orgánica, reservándose lo que la doctrina denomina control de tutela y, consecuentemente rompiéndose la línea jerárquica entre el que descentraliza y el que recibe las facultades. La descentralización puede llevarse a la práctica en dos ámbitos: a) funcional, cuando se transfieren facultades hacia un organismo público descentralizado, que forme parte de la Administración Pública Federal, y b) territorial, cuando se transfieren programas y recursos hacia los niveles estatal o municipal”.

Por desconcentración administrativa se entiende “la transferencia interna del mayor número posible de atribuciones del ápice o vértice de la pirámide administrativa en dirección a la base, en un movimiento progresivamente descendente. La desconcentración puede darse tanto en un régimen centralizado como en un régimen descentralizado, ya que para cualquiera de ellos constituye un medio de descongestionamiento de los órganos superiores mediante la transferencia o ramificación de determinadas competencias, quedando de esa manera, por expresa disposición del ordenamiento jurídico, especialmente reducidas sus incumbencias” (Serra, *et al.* 1998:341).

La desconcentración es un esquema legal en el cual el organismo es una rama de un órgano superior, es órgano de un mismo ente. La diferencia de un organismo descentralizado de uno desconcentrado, respecto del Poder Ejecutivo es la siguiente: “en la desconcentración media el vínculo proveniente de la jerarquía, en tanto que en la descentralización media el vínculo proveniente del control administrativo que sustancialmente se resuelve en la facultad de supervisión. La desconcentración puede ser; ‘originaria’ si resulta al crear una nueva entidad

que hubieren delegado en un órgano nacional, por medio de la Constitución federal; también puede darse su propia organización constitucional y judicial” (Serra, *et al.*,1998:180).

dotándola simultáneamente de las competencias que se desconcentran; y `derivada', si se la lleva a cabo por medio de órganos preexistentes a los cuales se les asignan las competencias desconcentradas" (Serra, *et al.*1998: 341).

Un organismo desconcentrado tiene la facultad de no ser supervisado respecto de la competencia asignada, sin embargo el grado de descentralización respecto del órgano superior sólo es parcial y limitada en su administración. Los poderes de administración los ejerce a título propio, pero bajo la fiscalización del contralor del órgano superior. Un organismo desconcentrado acerca la administración a sus administrados y la acción administrativa a las necesidades generales y en términos de control mejora la eficiencia en la administración y manejo de los fondos, existiendo una mayor efectividad en su gestión (Serra, *et al.*1998).

Serra Rojas (1998:342) agrega que "(e)l funcionario del ente receptor de la competencia desconcentrada tiene una mayor preocupación en el manejo de los dineros públicos, y su administración trata de obtener una mejor gestión financiera que la que realiza un agente del ente descentralizado territorial, elegido por sus conciudadanos".

Un organismo o institución que se distingue por ser autónomo, aunque se aprecie como un ente independiente representa en sí una categoría aislada que puede tener características con esquemas descentralizado o desconcentrado. Al respecto, el siguiente apartado refleja el análisis de esta importante distinción que da lugar a la creación de los organismos e instituciones autónomas en México.

2.4 Los organismos autónomos y su relevancia constitucional en la Administración Pública del Estado Mexicano

El tema de la autonomía institucional en México es novedoso en tanto que se gesta a partir del desarrollo democrático nacional. El concepto en sí mismo si bien fue considerado en México, en documentos muy específicos como el de la creación del banco único de emisión, en los años veinte del siglo XX, no logró consolidar su sentido doctrinal porque no fue aplicado. El régimen presidencialista que abarcó las casi nueve décadas del mismo siglo, no permitió la verdadera acuñación del término en el amplio sentido que guarda el carácter de la autonomía institucional.

El proceso democrático de los años noventa fue decisivo para dar lugar a esquemas de reforma administrativa y posteriormente a importantes reformas del Estado por la vía constitucional, que propició la generación de los organismos e instituciones de carácter autónomo en México.

La democratización y la participación de diferentes actores políticos que entraron al juego del poder, también trajo consigo la necesidad de evaluar el resultado de las acciones gubernamentales.

Partimos del hecho de que en la democracia “emergente” de México y en el diseño de las instituciones públicas con “jugadores de veto” en la fuerza de los partidos de oposición y un “gobierno dividido” se dio lugar a la creación de instituciones cuyos esquemas aunque de lento desarrollo generaron resultados incipientes en la evaluación de su desempeño. De conformidad con Michael Barzelay (en Ackerman, 2007:31) en la evaluación del desempeño interviene la exploración de tres dimensiones; estructura, funcionamiento y productos, todo ello, al margen de su impacto en la sociedad, pero que contribuye en acercarse al “mundo real” con la contribución de la auditorías tradicionales caracterizadas como auditorías del desempeño.

Estas auditorías del desempeño si bien evalúan el funcionamiento institucional, operacional, desde la consideración de sus propias estructuras no reflejan el resultado que producen las instituciones en la sociedad por la falta de mecanismos que vinculen los resultados de impacto social. Los esfuerzos para promover resultados más efectivos de impacto social se relacionan con las reformas institucionales en la democracia mexicana, los que evolucionaron conforme los movimientos sociales, la pluralidad partidista y los intereses de grupo.¹⁸

En la democracia mexicana se impulsó la reforma del Estado que permite la creación de organismos autónomos. El tema sobre los organismos autónomos ha sido poco estudiado, de modo que su apreciación ha transcurrido bajo diversos puntos de vista. Moreno, Crisp y Shugart (Ackerman, 2007) señalan que los organismos autónomos son creados por gobiernos [...] que tienen como finalidad el

¹⁸ “No fue sino hasta el surgimiento de un gobierno abiertamente dividido que se pudo construir instituciones realmente fuertes y eficaces. A veces el pluralismo y el conflicto políticos son sumamente positivos para la reforma del Estado” (Ackerman, 2007: 35).

aumento de legitimidad, pero sin transformar de fondo a las instituciones¹⁹. En una democracia inmadura como la mexicana es una razonable argumentación, debido a que la fortaleza de las instituciones tiene su peso en la propia evolución institucional. Los procesos operativos y normativos institucionales a nivel federal, se ajustan a las necesidades de planes y programas periódicos sexenales cuyos resultados requieren de compromisos de mediano y largo plazo. Para John Ackerman (2007) el argumento de los gobiernos autoritarios que buscan legitimidad tuvo valor en el pasado, de hecho se podría considerar aún válido para la etapa de creación de los organismos e instituciones autónomas en México de la década de los noventa.

Ackerman (2007:32), basado en Huntington (1991), puntualiza que en el siglo XXI la creación de los organismos autónomos responde a la llamada “tercera ola de democratización” y es producto en un ambiente democrático de un nuevo fenómeno en donde ubica a los organismos autónomos frente a una reestructuración de la división de poderes y en México se distinguen los organismos autónomos dentro de esta categoría. Ackerman señala que “(e)n los sistemas presidenciales estos organismos independientes han contribuido a que la división de poderes se extienda más allá de la estructura tripartita tradicional de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. La posibilidad de una mejora de gobernabilidad democrática a partir de este esquema fortalece y extiende la estructura de pesos y contrapesos, que históricamente, ha sido relativamente débil en América Latina” (Ackerman, 2007: 18). Es en este punto donde radica la fortaleza de los órganos autónomos y en México particularmente se dio bajo un proceso evolutivo institucional muy significativo con la búsqueda de equilibrio de fuerzas en áreas consideradas estratégicas para la vida nacional. Se generó a partir de la creación de los órganos e instituciones autónomas la fortaleza que da tener pesos y contrapesos en un sistema de modernización²⁰

¹⁹ “Los gobiernos autónomos son creados por gobiernos [...] “presidencialistas-mayoritarios” o aquellos basados en el clientelismo y que utilizan los organismos autónomos como un medio superficial para aumentar su legitimidad sin transformar su comportamiento de fondo” Moreno, Crisp y Shugart en (Ackerman, 2007: 32).

²⁰ “La modernización como un caso particular del desarrollo, requiere tres condiciones: a) un sistema social capaz de realizar innovaciones constantes sin desfallecer y que incluya dentro de sus convicciones esenciales la aceptabilidad de un cambio; b) estructuras sociales diferenciadas y flexibles y, c) una organización social que brinde la capacitación y el conocimiento necesarios para vivir en un mundo tecnológicamente adelantado...el gobierno tiene una responsabilidad indivisible en

presidencial. En términos de reforma administrativa este proceso permitió un avance en los procesos administrativos y operativos de las instituciones.

En este sentido los esquemas de reforma administrativa a través de los organismos descentralizados y desconcentrados creados en los años ochenta se pueden considerar como esquemas que permitieron reconocer que la centralización no era la única forma de operación y de rendición de resultados, sino por el contrario la descentralización y desconcentración administrativa dio lugar a nuevas escalas de operación y evaluación efectiva.

Ahora bien, la creación de los organismos autónomos va más allá de la reforma administrativa, responde a una reforma del Estado que permitió una categoría adicional al nivel de los poderes constitucionales. Es la descentralización de la autoridad en términos de un ejercicio de mandato de poder otorgado por la Constitución. La reforma constitucional se dio con un grado de modernización en un sistema de reconciliación²¹, a decir de Apter (en Carrillo,1987), que implicó una serie de ajustes y equilibrios políticos que requirieron de autodisciplina de grupos, partidos y de la misma sociedad para ser concretados (Carrillo, 1987:35).

Al respecto, es importante considerar la transición jurídica en México, para entender la dimensión de la autonomía institucional, comprendida como cambio jurídico. Héctor Fix Fierro y Sergio López Ayllón (2002) señalan cómo se ha dado y cuáles han sido los procesos que han promovido la apertura institucional a nivel de reformular un cambio institucional y transición jurídica en determinado momento histórico y afín con las ciencias sociales, la sociología y la ciencia política. Estos autores destacan que en las tres últimas décadas del siglo XX se dio en México “a la par de una transición democrática y de un cambio de modelo de desarrollo económico, un proceso de cambio jurídico de vastas dimensiones. Tal proceso no sólo ha traído consigo la modificación de la ‘infraestructura jurídica’ (normas,

la protección del sistema. El gobierno es el grupo concreto y estratégico que trata los problemas de la modernización”. David E. Apter (en Carrillo 1987: 30).

²¹ “El grado de modernización en un sistema de reconciliación depende de un equilibrio constante de propósitos entre los líderes políticos y la determinación del pueblo para imponerse autodisciplinas. Cuando hay retardos en la aceptación de los objetivos económicos o en los medios voluntarios para alcanzarlos, los gobiernos del tipo de reconciliación pueden verse condenados a un ritmo de progreso económico que desencadena su propio desastre, al menos en el corto plazo. El desarrollo económico rápido es posible en el sistema de reconciliación sólo cuando hay gran autodisciplina, participación popular, devoción cívica y, sobre todo, un mecanismo planificador” (Carrillo, 1987: 36).

procedimientos, instituciones), sino (...) un impacto más profundo en los modos en que se produce y se legitima socialmente la regulación jurídica” (Fix-Fierro y López Ayllón, 2002:95). Lo anterior, de acuerdo con ambos autores, sin que se considere la transición jurídica limitada a lo normativo-jurídico sino a una profunda dimensión que ha llevado a la autonomía del derecho en la vida social. El Derecho es sustantivo en un proceso de transición. En México este proceso es de tipo sistémico entre el Estado contemporáneo y el Estado globalizado que da lugar a la “nueva constitucionalidad”.²²

El Derecho como base jurídica se redimensiona y da lugar a la revisión de la dimensión cultural del derecho que se refiere a la dinámica del funcionamiento y de la efectividad de las instituciones jurídicas y donde se observa que hay “ambivalencia respecto del valor del derecho y la legalidad (...) subsiste un grado de desconfianza hacia las instituciones jurídicas y los profesionales” (Fix-Fierro y López Ayllón: 2002, 104). Este esquema hace necesaria una apertura interdisciplinaria que con mayor relevancia establece la dimensión político institucional que de acuerdo a estos autores se refiere a los “órganos e instituciones capaces de tomar decisiones colectivas y de transformarlas en normas jurídicas y que se les confiere de acuerdo con reglas formales e informales del sistema, su dependencia o independencia frente a otros centros de decisión” (Fix-Fierro y López Ayllón, 2002: 104). Lo anterior da indicios del proceso para el surgimiento de los organismos constitucionales autónomos.

Primeramente con el avance democrático se permite una transición en la fortaleza de los poderes legislativo y judicial, que desde los años cuarenta hasta finales del siglo XX estuvieron subordinados y controlados por el ejecutivo nacional, y que con los procesos político-electorales gozan en la actualidad de una mayor autonomía, a partir de ello se genera una apertura institucional que no da garantías absolutas a las iniciativas presidenciales, sino que éstas deben ser revisadas por el Congreso. Este equilibrio de poderes es un principio básico para el desarrollo

²² En Fix-Fierro Héctor y López Ayllón Sergio (2002) pp.100-101. Los autores consideran otra dimensión: “La dimensión del *capital técnico y humano*, se refiere al grado de preparación de una sociedad determinada para realizar y absorber los cambios jurídicos que requiere un proceso de transición política y económica”. Sin embargo, ambos autores consideran que no se han producido de manera eficiente, sino dividida y con preparación limitada para los cambios que el desarrollo requiere.

institucional, el impacto de las decisiones político-institucionales y la promoción posterior de los órganos autónomos.

Con la presión ejercida por los partidos opositores que surgieron como fuerzas políticas a partir de 1988, se rompió la hegemonía de partido único del PRI que durante décadas decidía sobre iniciativas, regulaciones institucionales, creación y liquidación o extinción de empresas, organizaciones o instituciones públicas sin oposición alguna. La década de los noventa es la etapa de innovación institucional, un tanto para regular con mayor certidumbre así como para fortalecer un proceso institucional que a todas luces se reconoció obsoleto por la misma cámara priista. “Un incremento en la pluralidad ha estimulado mayor y mejor innovación institucional. (...) Sin embargo, la creación de un organismo verdaderamente independiente y robusto depende de la participación de una amplia diversidad de “jugadores de veto” en su diseño. Sólo de esta manera puede la oposición limitar y superar las intenciones “de sabotaje” de la coalición autoritaria” (Ackerman, 2007: 37).

La pluralidad de grupos políticos en el juego del poder permite la efectividad de mejores acuerdos para la creación de instituciones fuertes y de la efectiva participación de esta pluralidad en el caso particular de las instituciones y organismos autónomos depende su legitimidad²³. La pluralidad da lugar a que el juego del poder se regule en una balanza de pesos y contrapesos y prolongue y fortalezca la estabilidad de estatutos institucionales. Aunado a lo anterior, la difusión de las reformas que conlleven el fortalecimiento institucional será precisa y sustantiva para el respeto del diseño y creación de instituciones autónomas.

Los autores Fix Fierro y López Ayllón (2000) observan en este suceso denominado transición de poderes las siguientes características, que se pueden considerar de relevancia en el proceso dinámico de los cambios en el sistema político, como antecedente a la creación de los órganos autónomos:

²³ “Cuando existe una coalición autoritaria en un gobierno que teme perder el poder, la amenaza de que un organismo autónomo fuerte sea usado en su contra en el futuro es tan pronunciada que la presencia de una coalición gobernante unificada y la ausencia de otros jugadores de veto tienden a conducir al sabotaje del nuevo estatuto y al debilitamiento del diseño institucional del nuevo organismo. Las instituciones fuertes por lo tanto, tenderán a ser el resultado de un incremento de la pluralidad política” (Ackerman, 2007: 37).

Las facultades de los órganos. Que se refiere al aumento de las facultades del poder legislativo, lo que refuerza el papel del Congreso de la Unión frente al Poder Ejecutivo.

Independencia. El Congreso se convierte en independiente respecto del Ejecutivo y se promueve una real “arena de negociación”.

Pluralismo. El conjunto de decisiones al interior del Congreso es más plural así como la relación de sus participantes con su entorno social.

Procedimiento. Tanto las facultades de los órganos legislativos, como su independencia y el pluralismo de los actores en juego, dan lugar a la existencia de una tendencia a procedimientos, más abiertos y transparentes para la toma de decisiones que contribuyen a que los participantes o actores incidan con mayor efectividad.

El proceso anterior distingue particularmente la necesidad de restarle injerencia al Poder Ejecutivo, además de validar un ejercicio plural partidistas en el interior del Congreso. Este hecho fue decisivo para la generación de los primeros organismos autónomos en México: el Instituto Federal Electoral (IFE), la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), la Auditoría Superior de la Federación (ASF) con sus relativas peculiaridades y el Banco de México. Ackerman (2007) señala coincidentemente con Fix Fierro y López Ayllón, en algunos aspectos con lo observado en el proceso de transición de los poderes, que una participación activa de la sociedad y el buen desempeño burocrático dependerá de los actores o cuerpos colegiados en la toma de decisiones. La categoría de cuerpo colegiado de los organismos o instituciones autónomas es una característica de distinción ya que la autonomía de gestión se genera desde el interior de las Juntas de Gobierno o bien desde los Consejos Directivos. Otros autores como Pedroza de la Llave (2002) y Salvador Valencia Carmona (2003) también han analizado el desarrollo de los órganos constitucionales autónomos desde la división de poderes.

Valencia (2003) considera que un primer esquema de autonomía institucional surge con la descentralización de organismos públicos de la administración pública federal, también creados en los niveles estatal y municipal y ubica a los organismos públicos desconcentrados de acuerdo con Sayagués como la primera etapa de la descentralización administrativa, y les acredita el goce de “cierta autonomía técnica y

funcional” (Valencia, 2003:8) con facultades específicas y determinado ámbito territorial. Considera que ambos esquemas organizacionales son producto de la amplia gama de la administración pública paraestatal y particularmente destaca las características de los organismos descentralizados como “entidades creadas por ley o por decreto del Congreso de la Unión, o del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Se sustentan en una autonomía más o menos amplia, están a cargo de un cuerpo asesor o representativo” (Valencia, 2003:10). Como ejemplo señala al IMSS, la CFE, entre otros.

Valencia (2003) argumenta un peso mayor de autonomía a los organismos descentralizados respecto de los desconcentrados, mientras que Pedroza de la Llave al respecto señala que “La desconcentración consiste en la delegación que hacen las autoridades superiores a favor de órganos que están subordinados a ellas (...) La descentralización consiste en la transferencia de facultades administrativas a organismos desvinculados, en mayor o menor grado de la administración central. Es una transferencia de competencias y atribuciones del órgano central hacia los entes menores” (Pedroza, 2002: 177).

En este punto Pedroza (2002) agrega que la administración descentralizada está dotada de personalidad jurídica y de patrimonio propio, que cuenta con el carácter de persona de derecho público, con lo cual se le reconoce como una organización depositaria de confianza en los servidores públicos más capacitados para responder con funciones administrativas de importante relevancia, por lo que liga esta descripción, de manera muy estrecha, al concepto de ente u órganos autónomos, donde argumenta que mientras la administración descentralizada puede ser territorial en los estados y municipios, existe también la administración descentralizada funcionalmente, que son los institutos autónomos. Concuerta con García Laguardia al señalar que “los entes autónomos son aquellos órganos descentralizados del Estado a los que se les ha otorgado capacidad de darse preceptos obligatorios con poderes jurídicos propios” (Pedroza, 2002: 177).

Entre los autores estudiados hay coincidencias respecto de la doctrina de los órganos autónomos en México, sin embargo aunque no existe una categoría definitoria sí hay investigación importante para discernir sobre la gran importancia y relevancia que tienen para la vida pública en su conjunto, particularmente en las

tareas que desempeñan en áreas estratégicas de significativa importancia. Su alcance y dimensiones autónomas en cada organismo se dan en la medida y al margen de la dimensión cultural institucional creada en cada uno.

La aportación e investigación de Pedroza (2002) respecto del tema de la autonomía y los términos relacionados con ella es detallada, esta autora retoma a varios autores para su argumentación y señala que “(e)l concepto de autonomía tiene sus raíces en los vocablos griegos *avtoo que significa* ‘mismo’, y *‘vouoo’, ley*’, es decir, es la potestad de darse leyes a sí mismos o dictarse sus propias normas. También tiene la acepción de ‘libre albedrío’ y ‘mando propio’, este término alude a un cierto poder de autonormación y autogobierno, poder atribuido a entes no soberanos de emitir normas jurídicas equiparadas a las normas de un ente soberano. (...) ‘autonomía’ es un vocablo exquisitamente polisémico, pero particularmente en el sentido institucional, aparece subjetivamente como *‘la potestá di darsi un ordinamento giuridico’* (la potestad de darse un ordenamiento jurídico), y, objetivamente *‘come il carattere proprio di un ordinamento giuridico che individui o enti si costituisno da se’* (precisamente como el carácter de un ordenamiento jurídico que los individuos o entidades constituyen para sí) (Pedroza, 2002:177).

El alcance del término autonomía es en sí mismo multidimensional, rebasa las expectativas de los conceptos aplicables, en México la descentralización o desconcentración del poder político concede la facultad de promover acciones u ordenamientos que inciden e impactan en la vida de los ciudadanos, es por ello que se provee a algunas de las instituciones del Estado con un mandato que únicamente puede surgir de un orden constitucional.

Con relación a los órganos constitucionales autónomos, los autores Valencia y Pedroza coinciden con John Ackerman al señalar que su creación responde a la transformación contemporánea de la división de poderes. Valencia (2003) dice lo siguiente: “El principio de la división de poderes ha sufrido ajustes; se ha puesto en claro que los poderes en realidad son los órganos del Estado; se ha puntualizado también que su separación y división tiene un carácter flexible, y no riguroso; ahora dicho principio, como bien lo ha puntualizado Héctor Fix-Zamudio, ‘debe considerarse como la colaboración, equilibrio y autonomía de las funciones y de las ramas u organismos del poder público’...el principio de división de poderes no sólo

posee un carácter acentuadamente flexible, sino que también en su sentido actual ha incorporado su marco teórico a nuevas realidades políticas y a los llamados órganos constitucionales autónomos” (Valencia, 2003:12).

Agrega Valencia (2003) que el hecho de la flexibilidad de la división de poderes es una manifestación no de debilidad sino un instrumento de libertad, “al distribuir el poder en varios órganos y establecer para ello controles recíprocos (...) y su modo de operar adecuado en las relaciones intergubernamentales” (Valencia, 2003:13). Destaca que el Estado contemporáneo es más complejo, pero a la vez ha generado instituciones públicas que gozan de una autonomía nunca vista respecto de los poderes tradicionales con los que se dan relaciones intergubernamentales muy importantes. Asimismo Ackerman (2007) destaca que el diseño de los organismos autónomos y su desarrollo institucional se vinculan con el momento histórico de su creación.²⁴ Estas tres instituciones se distinguen por haberse creado en México en los años noventa y los denomina como organismos autónomos pro rendición de cuentas, con un buen desempeño burocrático que permite fomentar innovación en políticas públicas y delegación efectiva. “Fueron creadas y reformadas con el concurso de destacados miembros de la coalición autoritaria y fueron generadas durante un periodo de incertidumbre política significativa” (Ackerman, 2007:35).

La búsqueda de equilibrio entre la relación de los Poderes de la Unión con los organismos autónomos es una oportunidad que persigue la permanente pluralidad política a diferencia del presidencialismo que impuso el poder ejecutivo durante

²⁴ John Ackerman (2007) al expresar la efectividad en la creación de los organismos autónomos en México, hace particular referencia a tres instituciones: El Instituto Federal Electoral (IFE, creado en 1990, con reformas en 1993, 1994 y 1996), la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH, creada en 1990, con reformas en 1992 y 1999) y a la Asamblea Superior de la Federación (ASF, creada en 1999) con sus relativas y propias características. Respecto del ambiente político que imperó durante su creación, Ackerman señala textualmente: “Después de la “insurgencia electoral” y el fraude de 1988, fue evidente para la mayoría de los actores políticos que los días de hegemonía del PRI estaban contados. En estas circunstancias, los “reformadores” del PRI tenían altos incentivos para socavar el desempeño de los nuevos organismos de rendición de cuentas horizontal mediante la introducción de elementos que debilitaran institucionalmente su operación desde el mismo momento de su concepción. De esta manera, se les restaron armas a los organismos potencialmente poderosos (agencias anticorrupción, comisión de derechos humanos, instituto electoral) para que no resultaran útiles a futuros políticos elegidos democráticamente para castigar a los miembros de la coalición autoritaria que abandonaría el poder” (Ackerman, 2007: 35).

muchas décadas, lo anterior no sustituye la división de poderes con su carácter de peso y contrapesos necesario para la vida política.

Pedroza de la Llave (2002) aprecia el tema de los órganos autónomos en México desde su relación con los organismos descentralizados y desconcentrados y la soberanía, y como punto central aborda como primera instancia la división de poderes. Apoyada en Montesquieu expresa que la división de poderes frena el abuso y la arbitrariedad. Señala que el poder, al ser distribuido, cierra la posibilidad de que se vuelva ilimitado. A partir de ello coincide con los autores ya mencionados, sin embargo, explica que los órganos constitucionales autónomos corresponden a una etapa moderna producto de la evolución de los órganos constitucionales europeos, pero que no corresponden a la primera concepción del constitucionalismo.

Pedroza de la Llave (2002:176) dice que "(l)a autonomía es una forma de división del poder, sin que ésta deba ser entendida como soberanía, es decir, debe entenderse como la distribución de competencias sobre determinadas materias. (...) Soberanía y autonomía son conceptos excluyentes entre sí, a saber, la soberanía aísla a su titular (...) porque prescinde de cualquier contribución proveniente del exterior", señala que soberanía es lo absoluto. Al hacer esta afirmación determina que la autonomía es una relación de independencia relativa, con relación estrecha con otros y que limita la esfera de otros o de su misma esfera. Distingue dos elementos importantes de la autonomía; la relatividad y la elasticidad. Y a su vez menciona "que (la) autonomía y soberanía no son términos equivalentes; además el primero es un concepto más restringido, que no supone separación absoluta respecto de los poderes públicos ni puede afectar la estructura de la distribución de las funciones que establece la Constitución" (Pedroza de la Llave 2002:176). Agrega un tercer elemento importante al expresar que es la propia Constitución la que determina qué ente u órgano es autónomo y el grado de autonomía del que goza al medir la característica que guarda con su ordenamiento de órgano descentralizado o desconcentrado.

A partir de lo anterior, Pedroza (2002) menciona a María Milagros Matheus (1995) quien determina el concepto de institución autónoma: "Cuando nace un ente descentralizado, dentro del marco del derecho público, mediante una ley especial que confiere al ente creado personalidad jurídica, patrimonio propio y que se

organiza con un régimen particular de derecho público, entonces estaremos en presencia de un instituto autónomo'(...) es más que el ejercicio de competencias descentralizadas, ya que con ella se ejerce un mayor margen de decisión, sin suponer actividades del todo independientes, puesto que tiene un marco determinado y funciones concretas y específicas (...) es sujeto de derechos y obligaciones, capaz de adquirir, de demandar y, en general, de realizar actos jurídicos frente a terceros, es decir (...) goza de personalidad jurídica (...) son entes autárquicos".²⁵

La autonomía responde a un proceso necesario de las sociedades y regímenes en cambio que requiere de una comunidad política institucionalizada. Al respecto, Huntington (en Carrillo 1987) precisa que la institucionalización implica actitudes que deben reflejarse en conductas y agrupamientos regularizados, estables y permanentes. El cambio y la estabilidad va ligado a la voluntad de cambio, al desarrollo científico, técnico y de información que refleje un consenso moral y un interés mutuo de grupos, como elemento básico para mantener la comunidad en una sociedad compleja y plural. De acuerdo a Huntington "(l)a institucionalidad es el proceso por el cual adquieren valor y estabilidad las organizaciones y procedimientos. Se podría definir el nivel de institucionalización de cualquier sistema político por la adaptabilidad, complejidad, autonomía y coherencia de sus organizaciones y procedimientos" (Carrillo, 1987: 37).

En el análisis de la doctrina de la autonomía constitucional en México, Pedroza (2002: 179) enuncia una serie de características que deben reunir los órganos autónomos, éstas son:

1. Deben contar con autonomía en primer lugar de tipo político- jurídica, es decir gozar de capacidad normativa, que a su vez le permita crear normas jurídicas, además de tener autonomía administrativa con la capacidad de auto-administrarse y

²⁵ Susana Thalía Pedroza de la Llave, con apoyo de lo señalado por María Milagros Matheus, además argumenta que para algunos administrativistas los órganos autónomos gozan de cierta independencia para cumplir con sus actividades como entes autárquicos porque "la autarquía es la capacidad que tienen las entidades descentralizadas de administrarse a sí mismas, con independencia de los poderes centrales o estatales, aunque estén sujetos a coordinación y control, lo que comprende el conjunto de potestades de inspección, vigilancia y fiscalización que pueden ejercer las autoridades supremas del Estado. Así, las decisiones de un ente u órgano autónomo no deben estar exentas del control de los poderes públicos, sobre todo del órgano parlamentario" (Pedroza, 2002:178).

organizarse, así como autonomía financiera con la facultad de señalar sus necesidades materiales y presupuestales y mediante un anteproyecto presupuestal éste sea aprobado por el Poder Legislativo.

2. Tener personalidad jurídica y potestad reglamentaria o normativa y ser publicada.

3. Establecer fehacientemente sus competencias y facultades y poder agregarse funciones exclusivas.

Al respecto, existen en los argumentos de Pedro Salazar y Luis Salgado (2009) coincidencias básicas, mencionan a Miguel Carbonell (2006), quien precisa otras importantes características:

a) Los órganos constitucionales autónomos son creados de forma directa por el texto constitucional.

b) Sus atribuciones son constitucionalmente determinadas.

Es decir, que la relevancia de las atribuciones de los órganos constitucionales autónomos es sustantiva, en tanto que deben proveer de certeza y legitimidad a las funciones constitucionalmente determinadas en el Estado moderno, lo cual constituye, como señala Miguel Carbonell, una “garantía constitucional”.²⁶

c) Asimismo, Salazar y Salgado (2009) agregan que al ser producto de una reforma constitucional realizan una función de carácter estratégico.

Una importante reflexión argumentada por Salazar y Salgado (2009), es la siguiente: “Podemos afirmar, sin lugar a dudas, que junto a los poderes de la Unión, estos órganos, configuran al Estado Mexicano. [...] En virtud de lo anterior se ubican fuera de la estructura orgánica de los poderes tradicionales. [...] El argumento principal para dotar de un tratamiento constitucional especial distinto al que se da a las demás instancias cuya autonomía proviene de la Constitución, antes mencionadas, consiste en resaltar la naturaleza específica de la función que cada uno de estos órganos tiene a su cargo” (Salazar y Salgado, 2009: 592).

Al respecto y por una lógica consecuencia, los órganos autónomos, de acuerdo con Pedroza (2002) cumplen además con las siguientes características:

²⁶ “Cuentan con una esfera de atribuciones constitucionalmente determinada, lo cual constituye una ‘garantía constitucional’ que hace que tal esfera no esté disponible para el legislador ordinario (eso significa que la ley no podrá afectar ese ámbito competencial garantizado por la Constitución y deberá asegurarlo y dotarlo de efectividad a través de normas secundarias” (Salazar y Salgado, 2009: 592).

4. Elaborar sus programas y planes para el cumplimiento de sus funciones.
5. Tener capacidad de auto organizarse con esquemas propios de administración de personal y servicio civil de carrera.
6. Tener autonomía financiera y de gasto.
7. Debe estar exento de injerencia y presiones políticas para actuar técnicamente con la libertad correspondiente y así cumplir su mandato.
8. “Sus titulares tienen un estatuto jurídico especial que los resguarda de la presión o influencia que pudieran recibir de otros órganos o de los poderes fácticos de la sociedad. Dicho estatuto se traduce en garantías de designación, inamovilidad, duración, remuneración suficiente, etcétera” (Pedroza, 2002: 180).
9. El órgano supremo interno debe reunir a los servidores públicos mejor preparados con amplia experiencia en la materia.
10. Los nombramientos deben ser más duraderos que los comparados con las demás autoridades políticas.
11. Asegurar la imparcialidad laboral de sus integrantes, no ocupando otros cargos de carácter público o privado que pueda poner en riesgo la toma de decisiones, salvo en actividades culturales, docentes o científicas. Se agregaría siempre y cuando no haya interés económico en cualquiera de éstas últimas.
12. La remuneración de sus titulares debe ser acorde a los del nivel central.
13. Gozar de reconocimiento, en cuanto a la estima de neutralidad e imparcialidad (en su desempeño) por parte de la opinión pública.
14. Tener el derecho de crear iniciativas legislativas (que contribuyan a mejorar sus funciones) en la ley de su competencia.
15. Tener la facultad de revisar y reglamentar su propia ley para subsanar vacíos para su aplicación.
16. Tomar decisiones colegiadas por los titulares responsables.
17. La remoción de los titulares debe hacerse (por causa ampliamente justificada) en casos graves o por excepción.
18. Presentar los informes necesarios al órgano parlamentario correspondiente, lo cual tendrá un efecto significativo en la efectividad de sus funciones básicas.

Al respecto Salazar y Salgado (2009), apoyados en los argumentos de Miguel Carbonell (2006), señalan que los órganos autónomos aunque no se encuentran adscritos o subordinados a ningún otro poder, sus resoluciones y acciones son revisados por las instancias jurisdiccionales, es decir, su compromiso debe ser integral con la rendición de cuentas en aras de la transparencia.

En este punto la aportación de Irma Eréndira Sandoval (2008) va más allá de la rendición de cuentas tan sólo al Congreso, su argumentación es que los órganos autónomos, por ser instituciones que persiguen la legitimidad, también deben rendir cuentas a la sociedad. Al respecto señala lo siguiente “En materia de conducción financiera los funcionarios públicos no deberían mantenerse al margen de la gran ola de transparencia que recorre el mundo. Si las nuevas instituciones autónomas operan sin contacto con la sociedad, estas instituciones pierden legitimidad y ello las empuja a convertirse en blanco perfecto de la captura por parte de poderosos grupos políticos y económicos. Por ello algunos autores han sostenido que las instituciones independientes tienen en común un triple desafío: legitimarse socialmente, fortalecerse institucionalmente y esforzarse en rendir cuentas” (Sandoval, 2008: 204).

A decir de Irma Eréndira Sandoval (2008) las instituciones autónomas tienen un enorme desafío porque al facultárseles de la posibilidad de normar sus propias leyes y regulación, se les compromete con la tarea de legitimarse socialmente, no sólo limitados a la rendición de cuentas a los órganos superiores del Estado sino presentando una cabal transparencia libre de toda opacidad a la sociedad que espera que los organismos autónomos sean ejemplo de equilibrio y contrapeso.

19. El órgano autónomo no debe estar sujeto a las instrucciones de ninguno de los poderes de la unión. La autonomía política posibilita la plena decisión.

Los puntos anteriores permiten apreciar la gran relevancia de los organismos autónomos, de la capacidad de sus responsables y del personal integrante dependerá el logro del cumplimiento de sus funciones y mandatos constitucionales.

De acuerdo con lo anterior en una economía de mercado “considerada base material, social e intelectual para asegurar el desarrollo de la sociedad” (Uvalle, 2002:79), los organismos autónomos deben contar con servidores públicos competentes que se constituyan como proveedores de seguridad institucional. La certidumbre y certeza que debe proveer la economía de mercado permite la

continuidad y evolución del desarrollo económico. “Lo relacionado con políticas económicas, comerciales, financieras, monetarias y de servicio exige pericia para conseguir resultados eficaces. Lo que corresponde a los asuntos científicos y tecnológicos es un campo de impacto multiplicador y por eso requiere capacidades a toda prueba” (Uvalle, 2002: 78).

Un sistema político con alto grado de desarrollo es la cuna de los organismos autónomos porque resiste y logra contener y reducir la violencia en el sistema así como la influencia de la riqueza (grupos de interés), para lo que requiere, de acuerdo con Huntington, de un grado importante de profesionalización en los puestos de liderazgo. Un gobierno débil es reflejo de un bajo grado de institucionalización.

Lo anterior es determinante para promover instituciones y organismos autónomos eficientes, como bien señala Carrillo Prieto basado en Huntington “En un sistema político desarrollado, la autonomía es protegida por mecanismos que reducen y moderan el impacto de nuevos grupos. Dichos mecanismos retardan la entrada de éstos en política o bien, mediante un proceso de socialización política, impulsan cambios en las opiniones y actitudes de los miembros más activos del nuevo grupo....Las instituciones políticas tienen dimensiones morales estructurales. La moralidad exige confianza y a su vez predecibilidad y ésta exige pautas de conducta regularizadas e institucionalizadas” (Carrillo,1987: 38).

Los organismos autónomos deben considerar para su subsistencia y fortaleza la existencia de conductas y agrupamientos regularizados, estables y permanentes, que guarden voluntad de cambio, que estén acompañados de desarrollo científico, técnico y de información que refleje un consenso moral y un interés mutuo de grupos. Deben tener la capacidad de adaptación ante la complejidad, autonomía y coherencia de sus organizaciones y procedimientos.

En México, como en el mundo, existe un gran número de Centros, Comisiones, Consejos, Fideicomisos, Fondos, Institutos, Procuradurías y Bancos con carácter descentralizado, desconcentrado o autónomo (IIJ-UNAM, 2003).

Entre los órganos autónomos de carácter político y social más relevantes en México se encuentran:

El Instituto Federal Electoral (IFE). Es el órgano electoral autónomo que se encarga de organizar y controlar las elecciones federales en México.²⁷

La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH con un Ombudsman). Es el órgano que se encarga de la protección de los derechos humanos consagrados en la Constitución, de conocer sobre “quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción

²⁷ INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.MARCO DE REFERENCIA. El Instituto Federal Electoral es un organismo público, autónomo, responsable de cumplir con la función estatal de organizar las elecciones federales, es decir, las relacionadas con la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y de los diputados y senadores que integran el Congreso de la Unión. Una vez constituido formalmente empezó a funcionar el 11 de octubre de 1990 como resultado de una serie de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos aprobadas en 1989 y de la expedición de una nueva legislación reglamentaria en materia electoral, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), en agosto de 1990. Desde la fecha de creación del Instituto Federal Electoral la normatividad constitucional y legal en la materia ha experimentado tres importantes procesos de reforma: 1993, 1994 y 1996, que han impactado de manera significativa la integración y atributos del organismo depositario de la autoridad electoral. Entre los principales cambios e innovaciones, resultado de estos procesos de reforma, destacan los siguientes:

La reforma de 1993 facultó a los órganos del Instituto Federal Electoral para la declaración de validez y la expedición de constancias para la elección de diputados y senadores así como para establecer topes a los gastos de campaña de las elecciones.

La reforma de 1994 incrementó el peso e influencia de los consejeros ciudadanos en la composición y procesos de toma de decisiones de los órganos de dirección, confiriéndoles la mayoría de los votos y amplió las atribuciones de los órganos de dirección a nivel estatal y distrital.

La reforma de 1996 reforzó la autonomía e independencia del Instituto Federal Electoral al desligar, por completo, al Poder Ejecutivo de su integración y reservar el voto dentro de los órganos de dirección, exclusivamente a los consejeros ciudadanos.

II. PRINCIPALES ATRIBUTOS. El Instituto Federal Electoral está dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, es independiente en sus decisiones y funcionamiento, profesional en su desempeño. En su integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos. Para el desempeño de sus actividades, el Instituto cuenta con un cuerpo de funcionarios integrados en un Servicio Profesional Electoral. A diferencia de los organismos electorales anteriores, que sólo funcionaban durante los procesos electorales, el Instituto Federal Electoral se constituye como una institución de carácter permanente. El Instituto Federal Electoral tiene su sede central en el Distrito Federal y se organiza bajo un esquema desconcentrado que le permite ejercer sus funciones en todo el territorio nacional. (Información vía internet: www.ife.org.mx/internetCDA/MenuSuperior del 8 de febrero del 2006)

de los del Poder Judicial de la Federación, que violen esos derechos” (Reforma Constitucional, enero 1992).

La importancia de la autonomía de las instituciones radica en que la autonomía refuerza el carácter y los objetivos de una institución. Por medio de la conciencia clara de sus integrantes en el conocimiento preciso de sus objetivos es como se fortalece la misión y el sentido de una institución, de modo que con la cultura de valores morales comunes es posible enfrentar y sortear con mayor efectividad la influencia de intereses ajenos a los institucionalmente creados.

La institucionalidad se enriquece con las aportaciones que fueron formuladas desde las teorías del institucionalismo, por lo que su conocimiento es fundamental para comprender la relevancia del nuevo institucionalismo como marco teórico moderno en el que se desarrolla la evolución histórica, ideológica y estructural de la autonomía del Banco de México, que a su vez fortalece su carácter institucional.

La autonomía está íntimamente ligada con la evolución de las instituciones.

La transparencia en el ejercicio y la oportunidad de realizar una acertada conducción institucional posibilita generar esquemas de autonomía.

En el siguiente capítulo, se introduce el tema de la evolución institucional del Banco de México. Se analiza el sistema bancario y financiero que imperaba durante el porfiriato, etapa en la que se aprecia la necesidad de modernizar el papel de la banca central. Durante el porfiriato no se contaba con un banco único de emisión, situación que después de la revolución de 1910 se hizo patente. Las ideas revolucionarias y de los grupos políticos de principios del siglo XX fomentaron la urgente necesidad de establecer orden y control en las actividades financieras y en el manejo del dinero por parte del Estado. Es por lo anterior que los temas relacionados con el ambiente financiero, político y social de la etapa revolucionaria y posrevolucionaria en el México de principios del siglo XX es el antecedente que dio lugar a la fundación del Banco de México como Sociedad Anónima en 1925. Asimismo, se estudian las primeras reformas de la Ley Orgánica del Banco de México realizadas entre los años de 1936 a 1941, la celebrada en 1985 considerada la reforma que da estatalidad al Banco Central y por último la que dotó de autonomía constitucional al Banco de México en 1993.

III. EVOLUCIÓN INSTITUCIONAL DEL BANCO DE MÉXICO

Es con la creación del Banco de México en 1925 cuando se presenta la primera evolución institucional de la banca central en México. Su origen como sociedad anónima y el proceso que le dio carácter estatal son temas insoslayables como antecedentes a la etapa de su autonomía institucional decretada en 1993.

En este capítulo se destaca la importancia de la institucionalidad del Banco de México, que le dio la categoría de persona de derecho público con carácter autónomo y se analiza su figura en torno a la corriente del nuevo institucionalismo como base de su autonomía.

3.1 Antecedentes del sistema bancario y financiero durante el porfiriato

A lo largo de su historia, el Banco de México se ha caracterizado por ser una de las instituciones nacionales más sólidas y necesarias del sector público por ser reguladora del sistema financiero y por jugar un papel sustantivo en los procesos económicos del país. La historia de su fundación se encuentra inmersa en la época porfiriana y forma parte de las consecuencias de la Revolución y del periodo post-revolucionario.

En este apartado se aborda la historia del sistema financiero en el México de finales del siglo XIX y principios del XX para ubicar el ambiente imperante en torno a la creación del Banco Central. Particularmente es a principios del siglo XX en donde se gesta de manera acelerada la evolución moderna de nuestras instituciones.

Las primeras instituciones en México se promovieron a finales del siglo XIX y principios del XX en un proceso que requirió la integración de los grupos en el poder, lo que a su vez fincó los cimientos para el desarrollo económico. La estructura incipiente del período porfirista es para algunos analistas desarrollada al margen de la legalidad, mientras que otros consideran este período como una etapa próspera que generó una evolución tecnológica que transformó las ideas del desarrollo en México.

Si bien esta evolución no impactó por igual en la población civil y política, sí dio lugar al establecimiento de instituciones relevantes en un México diverso. Sin embargo, la pobreza extrema de las mayorías y la riqueza y el poder concentrado en pocas manos, muestra que aún no se reunían en ese contexto todos los elementos que consolidarían un institucionalismo económico en desarrollo. Políticamente no se

instrumentaron reglas de juego incluyentes para todos los sectores; las normas se establecieron como ejercicio de control, sin considerar el intercambio, lo que llevó a crisis severas que cuestionaron el institucionalismo porfirista.

En esta etapa, se llevaron a cabo reformas que, como señala José Ayala Espino (2003), generaron una innovación institucional. “Es reconocido el trascendental papel que desempeñaron algunas de las leyes más significativas: Decretos de Industrias Nuevas y Desconocidas; la primera Ley de Instituciones de Crédito y el Decreto para Consolidar la Deuda Externa; Ley Minera y Código Minero, Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos y reforma al Código de Comercio... sin embargo no debemos forjarnos una imagen idílica de esta etapa del desarrollo” (Ayala, 2003:77).

Si bien las instituciones y organizaciones nacientes en el último periodo del siglo XIX en México permitieron desarrollar los derechos de propiedad y promover la innovación en el trabajo y la inversión, sobre todo de la extranjera, las leyes y decretos fincados se establecieron sobre instituciones que favorecieron sólo a ciertos sectores privilegiados de la economía. Algunas de las actividades económicas favorecidas fueron el transporte, el surgimiento de banqueros, el fomento de empresas mineras tendientes a la exportación y el apoyo a los hacendados mediante nuevas técnicas de operación. La inversión extranjera al término del porfiriato era mayor que la inversión nacional. “En 1911 las dos terceras partes de las inversiones extranjeras en México corresponden a los norteamericanos, una quinta parte a los ingleses, quienes invirtieron en la minería y establecieron las primeras líneas de ferrocarriles en México; y poco menos de una décima parte corresponde a los franceses quienes se dedicaron sobre todo a la industria textil” (Pinet, 1977: 221). A pesar de estas grandes inversiones y del privilegio del que gozaban las empresas extranjeras en México no se propició una ganancia para la hacienda pública mexicana y el desarrollo social, la mayoría de la población padecía carencias particularmente en aspectos de salud e higiene, debido en parte al crecimiento desmesurado de la población. “El aumento de los habitantes de la capital trajo el anárquico nacimiento y crecimiento de numerosas colonias, en su mayoría sin los servicios sanitarios más indispensables. Mientras la población rica de la capital se iba desplazando al oeste y sur, las colonias proletarias rodeaban la ciudad por el este y

el norte principalmente, el hueco lo ocupaban las personas de la clase media” (Pinet, 1977: 221).

La necesidad de modernizar la hacienda pública no fue satisfecha. Al respecto J. Bazant (en Ayala, 2003:81) considera que (la) “debilidad de las instituciones fiscales se conjugó con un régimen de exenciones tributarias que favorecían a los grupos de suyo más privilegiados, con el supuesto propósito de estimular sus actividades económicas. El resultado más notable de lo anterior fue la necesidad de recurrir a otros expedientes distintos del aumento de impuestos, destacadamente la deuda externa y los impuestos a la exportación” Adicionalmente, las instituciones de esta época se distinguían por la carente integración de lo nacional, Ayala Espino (2003) expresa que existía inestabilidad política, económica y social y a la vez se pretendía generar una modernización que fomentara la inversión extranjera y se innovara en un ambiente donde “la población escasa y el territorio disperso eran reunidos por una administración de segunda mano, ni centralizada ni descentralizada, repartida en provincias sin articulación orgánica, que no había hecho nunca un esfuerzo común, ni había acercado al interés recíproco... Allí no había habido, nunca, nada nacional” (E. Rabasa en Ayala, 2003:79).

Al favorecer a pequeños grupos privilegiados se generó un régimen muy discrecional, que al limitar y restringir las garantías individuales, facilitaba la depredación y la debilidad de las incipientes instituciones. El Estado de Derecho se perfiló con cimientos endebles en donde las reglas del juego estaban sujetas a favoritismos e intereses privados muy por encima del interés general. “Las instituciones políticas y económicas mexicanas han conducido a lo largo de la historia al establecimiento de formas de gobierno más o menos paternalistas y autoritarias. Los arreglos institucionales a los cuales llegaron los mexicanos en momentos cruciales de su historia no condujeron a la consolidación de un modelo cercano a la democracia liberal, es decir, en el cual la primacía de los derechos individuales, la separación de poderes, el control del Ejecutivo, la rendición de cuentas y el imperio de la ley sobre los intereses particulares fueran sus elementos dominantes” (Ayala, 2003:19).

La intención primordial de este recuento es destacar las carencias que tuvieron esas instituciones incipientes, pero a su vez es necesario establecer que

fueron, de acuerdo a su contexto, elementos clave en el desarrollo del institucionalismo en México.

Como un antecedente inmediato a la etapa porfirista, lo expresado por Ignacio Ramírez (1945) como libre pensador en el Constituyente de 1857 deja una huella que refleja la situación social de la población: “Sabios economistas de la comisión, en vano proclamaréis la soberanía del pueblo mientras privéis a cada jornalero de todo fruto de su trabajo y lo obliguéis a comerse su capital y le pongáis en cambio una ridícula corona sobre la frente. Mientras el trabajador consume sus fondos bajo la forma de su salario y ceda sus rentas con todas las utilidades a la empresa, al socio capitalista, la caja de ahorros es una ilusión, el banco del pueblo es una metáfora, el inmediato productor de todas las riquezas no disfrutará de ningún crédito mercantil en el mercado, no podrá ejercer los derechos de ciudadano, no podrá instruirse, no podrá educar a su familia, perecerá de miseria en su vejez y en sus enfermedades” (Palacios,1990:45).

Estas palabras concentran la situación tan desventajosa de los pobladores del México de la segunda mitad del siglo XIX. Con la llegada de Porfirio Díaz el panorama social no sufrió cambios. La condición económica de la mayoría de la población sólo alcanzaba para cubrir necesidades básicas que dejaban totalmente de lado la posibilidad de la creación de los servicios financieros para el uso de la población.

Fue a casi tres décadas de la llegada de Porfirio Díaz al poder, cuando se visualiza la imperiosa necesidad de modernización del sector agrícola. La demanda social para el financiamiento de este sector que era básico para la subsistencia de la población, dio lugar a que, con el apoyo del Secretario de Hacienda José Yves Limantour, se lograra una negociación entre el Estado y la banca privada que también les resultaba conveniente ante la crisis internacional de 1907-1908.

Fue la creación de la Caja de Préstamos de Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura, S.A., (denominada posteriormente en 1926 el Banco de Crédito Agrícola) la que dio lugar a un primer esquema de modernización financiera orientado específicamente para el ramo agrícola.

Abdiel Oñate (1991:11-12) señala que “(l)a política económica de los distintos gobiernos mexicanos, desde Porfirio Díaz a la fecha, ha estado orientada -en

distintos grados y usando diferentes instrumentos- a mantener el precario equilibrio entre el crecimiento urbano y rural con el objeto de lograr estabilidad política y desarrollo económico (...) los primeros intentos del Estado mexicano por impulsar un proyecto de modernización agrícola mediante la creación del primer banco oficial dedicado a apoyar a esa actividad (...) La Caja de Préstamo(s) de Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura, S.A , fue fundada en 1908 por el Secretario de Hacienda, José Yves Limantour, un convenio con cuatro de los principales bancos privados del país (...) la política agraria y crediticia de los distintos gobiernos mexicanos , entre 1908 y 1926, le confieren un elevado valor analítico para la explicación de lo ocurrido en la agricultura mexicana y en el sistema bancario durante esos difíciles años”.

Las condiciones sociales generales de la época porfiriana ya fueron señaladas lo que permite determinar que la situación de la población no era propicias para promover la existencia de servicios financieros y bancarios que se consideraran necesarios para el uso de la población civil.

Autores como Aguirre Carrillo (1991) y Oñate (1991) aprecian que es a partir de los años sesentas del siglo XIX cuando se genera el incipiente sistema financiero de la época porfiriana con los bancos de emisión. La circulación de billetes, créditos al comercio para acciones hipotecarias y prendario, señala Oñate (1991) se convirtieron en las actividades económicas de la Ciudad de México y de los principales centros urbanos y mineros del país.

Si bien el sistema bancario funcionaba, faltaba un sistema que cubriera adecuadamente las actividades de intermediación financiera. Por lo anterior, se crea en 1897 la Ley General de Instituciones de Crédito, sin embargo a pesar de esta Ley, faltaba corregir las deficiencias en las formas de operación de los bancos privados que recurrentemente los llevaba a la quiebra por los excesos en sus préstamos. Por lo anterior hacía falta crear un control necesario para la instrumentación de las actividades económicas y financieras de los bancos que se veían en riesgo constante.²⁸

²⁸ Oñate (1991:18) Menciona que “(l)a ausencia de un sistema de control mediante una autoridad monetaria central los hacía vulnerables a problemas de liquidez, que con frecuencia llevaron a muchos de ellos al borde de la quiebra. A pesar de que en 1884 se habían hecho esfuerzos importantes en materia de legislación bancaria y crediticia y con la promulgación del Código de

El ámbito financiero en la etapa previa a la creación del Banco Central incluía la existencia de una serie de bancos de emisión que fueron el soporte de las actividades bancarias de la época. Los primeros bancos privados que lograron cierto éxito con la emisión, fueron el London Bank of México and South America, de capital inglés que se fundó en México en 1864 y el Banco Nacional Mexicano creado en 1881, el cual tenía las funciones de ser “banco emisor, banco de depósito y de descuento y, adicionalmente, agente y banquero del gobierno” (Aguirre,1991:149). En 1884 se fusionan el Banco Nacional Mexicano y el Banco Mercantil creando el Banco Nacional de México, que con la fusión fue considerado el banquero del gobierno. Al respecto Leonor Ludlow (2006) ha analizado en sus investigaciones el ambiente que imperaba en las últimas décadas del siglo XIX donde sitúa la estrecha relación que tenía el Banco Nacional y el gobierno de Porfirio Díaz, relación que permitió un crecimiento paralelo del sistema financiero, con una política de centralización económico administrativa. Como un hecho de importante trascendencia histórica (Ludlow, 2006: 29) señala que “Así se legitimó el control del Ejecutivo sobre el sistema bancario del país (...) El triunfo de los pragmáticos permitió al régimen de Porfirio Díaz consolidar el poder del Estado a partir de la concesión de privilegios. Por ese camino se restringió la noción de libre mercado y el Estado porfirista, en su calidad de contratista gendarme, estableció la primacía del poder central sobre la multiplicidad de fuerzas financieras estatales y locales, combinando, además, recursos e intereses nacionales con los extranjeros.”

El Banco Central Mexicano fue creado en 1899²⁹ con la autorización del ministro de finanzas. A este banco se le acreditó una de las tareas que

Comercio, y después de 1897 para darle mayor seguridad al sistema bancario, fue hasta este último año cuando se dio cierto orden a las funciones y la forma de operar de los diferentes tipos de bancos existentes en la República; asimismo se sentaron las bases de las instituciones financieras que favorecerían la transición hacia el nuevo sistema bancario posrevolucionario construido en la década de 1920”.

²⁹ “ Turrent (y) Díaz, quien ha escrito varios documentos relacionados con la evolución de la banca en México y ha ocupado importantes cargos en el sector financiero, menciona que cada una de las principales funciones de un banco central por separado, manifiesta que, aunque en materia de acuñación monetaria los orígenes podrían remontarse hasta 1535; respecto de otras funciones el antecedente más remoto es bastante más cercano, y así por ejemplo nos dice que en materia de prestamista de última instancia se realizaron algunas operaciones de este tipo en 1982; que el Banco Central Mexicano, fundado en 1899, desarrolló algunas funciones como banquero de los bancos; que

posteriormente fueron exclusivas del Banco Central porque reunía a los demás bancos en calidad de socios, en un esquema que pretendía que la solvencia de los bancos asociados estuviera controlada, sirviendo a la vez como prestador de crédito a los asociados y funcionando en sí como una caja de ahorro. Para que los demás bancos fueran aceptados como socios, se requería que éstos abrieran cuentas en el Banco Central Mexicano y a la par éste compraba billetes hasta por un 10% del capital del banco asociado.

En esta primera etapa de integración y unión de los bancos privados, con el propósito de que sus actividades se desarrollasen de mejor manera, se les solicitó que se asociaran contribuyendo con la décima parte de su capital. Esta opción también se les dio a particulares lo que dio lugar a identificar a la élite de “banqueros” que durante mucho tiempo gozaron como socios de la entidad denominada Banco Central Mexicano.

Aguirre (1991) señala las funciones básicas que el Banco Central Mexicano desempeñaba y en ellas se aprecia que ya se le habían asignado funciones que en la actualidad desarrolla el Banco de México tales como la compensación de pagos entre los bancos asociados a través de cuentas propias abiertas en el mismo.

Tenía una función regulatoria en la compra a la par de billetes de los bancos asociados hasta por un 10% de su capital o menos si se sospechase de la solvencia del banco interesado; el otorgamiento, por parte de la entidad, de crédito a los asociados hasta por 10% de su capital por sobregiro en sus cuentas; o crédito a través de la compra de obligaciones (valores de deuda) de los bancos solicitantes. Aguirre (1991).

Asimismo, una función sustantiva para los intereses de los asociados fue el rescate del banco en problemas financieros donde cada asociado debería contribuir con el 2% de su capital para integrar un fondo del 50% del capital del afectado con el que se comprarían billetes del banco en quebranto que posteriormente pagaría intereses del 12% anual sobre el monto de la deuda. Esta función de rescate bancario constituye uno de los primeros antecedentes del riesgo financiero, en una tarea tan compleja, cuando a pesar del esquema de cooperación no se consideraba

a otra entidad le fueron atribuidas funciones como banquero del gobierno en 1880, y que, en materia de regulación de cambios internacionales, tal vez el primer antecedente pueda situarse en 1905, año de la creación de la Comisión de Cambios y Moneda ” (Aguirre,1991:149).

un escenario de crisis severa y la previsión para afrontarla. Si bien el propósito consideraba el rescate de uno de los bancos a cambio del cobro con una tasa de interés, no se contaba con esquemas, ante etapas de crisis, donde toda la banca sufriría el quebranto derivado de la revolución. Aguirre (1991).

En Aguirre Carrillo (1991:150) “Turrent (y) Díaz dice que la estructura del banco central (El Banco Central Mexicano) no fue suficiente para afrontar con éxito la crisis de finales de la primera década del siglo (XX), fundamentalmente por no disponer de una fuente permanente y obligatoria de reservas, de todas maneras el banco constituye un antecedente interesante en el camino de la banca central en México....servir de representante de los bancos locales en sus tratos con el gobierno federal...como una especie de coordinador gremial de los intereses del sector privado”. Este esquema da lugar a otra de las importantes funciones que el Banco de México tiene en la actualidad la de la administración de la reserva nacional.

Otro punto importante es el relativo a la falta de una legislación normativa previa al nacimiento de los bancos privados que generó diversos tipos de concesiones que aún en 1897 eran patentes. De los bancos existentes cinco operaban con sus propios estatutos y sólo el Banco Nacional Mexicano funcionaba con una concesión del gobierno. Los créditos sólo se otorgaban a plazos de seis meses, con lo cual los créditos al sector agrícola estaban fuera de los proyectos de apoyo. Los agricultores tenían como principal fuente de crédito a la iglesia y a los comerciantes que operaban con prácticas de usura.

El papel que desempeñó y se le reiteró a la Secretaría de Hacienda, con la Ley General de Instituciones de Crédito del 19 de marzo de 1897, fue de controlador del otorgamiento de las concesiones a los bancos. Además se fijaron bases de capital social mínimo, las garantías de emisión, las denominaciones de los billetes y el establecimiento de sucursales. La organización del sistema bancario se dio en tres categorías: bancos de emisión, bancos refaccionarios y bancos hipotecarios; se distinguieron los tipos de título que cada uno ponía en circulación, mismos que dependieron del plazo de vencimiento del documento a corto, mediano y largo plazos, con lo que se pretendía ordenar el sistema y asegurar su liquidez (Oñate, 1991).

La intervención de la Secretaría de Hacienda fue determinante como regulador del sistema financiero; en esta etapa se establecieron muchas de las actividades que hasta nuestros días precisa cubrir el sector bancario y financiero, sin embargo Oñate (1991) señala que a pesar de los esfuerzos la ley no fue aplicada ya que los diversos grupos de comerciantes, banqueros y terratenientes unidos pretendieron continuar con sus propios beneficios.

La intervención directa en el sector financiero del presidente Porfirio Díaz, con la representación del Ministro de Hacienda, era indiscutible en razón de la falta de regulación y de cabal control del ejercicio de los bancos de la época; existía un compromiso directo con las clases privilegiadas y hacía falta el compromiso de carácter social que permitiera que la población se sintiera integrada en el proceso de modernización que se pretendió consolidar. El sector social con su fuerza de trabajo se encontraba al margen de los acuerdos entre el gobierno y los empresarios capitalistas y más aún de sus ganancias.

Oñate (1991:17) menciona que “(l)as empresas y el gobierno habían progresado juntos. Para 1907 la suma de importaciones y exportaciones anuales habían alcanzado la cifra de aproximadamente 140 millones de pesos, casi el doble de lo que habían sido en 1900 y más de tres veces el valor del comercio exterior en 1890. La producción minera de oro y plata, cobre y otros metales estaban produciendo ganancias importantes; la industria petrolera iba en ascenso y las fábricas de textiles, de cemento y vidrio se multiplicaban. El ministro de Hacienda José Yves Limantour, había logrado equilibrar el presupuesto federal, lo cual permitió al gobierno la realización de importantes obras públicas como mejoras en los puertos principales, el drenaje de la ciudad de México, su electrificación y la construcción de pretenciosos edificios públicos”.

La modernización de la infraestructura e industrialización del país si bien se fincó de forma promisorio también requirió de un sistema financiero más eficiente para el intercambio en el flujo de pagos que se volvió cada vez más complejo. No bastó el impulso de México en la explotación y producción de plata porque el patrón oro imperó en las transacciones internacionales como medida de valor y México era productor de plata y ésta se depreció.

La plata, cuyo valor en 1877 al inicio del porfiriato, era de 54.81 peniques por onza troy se devaluó en 1904 a 24.60. “Los saldos de las cuentas internacionales se pagaban bajo este patrón mediante transferencias de oro del país deudor al país acreedor. A la par del esquema monetario en el ámbito político internacional la elección de Teodoro Roosevelt como presidente de los Estados Unidos en 1904, inclinó la balanza mundial en contra de la plata y del bimetalismo (oro y plata) y a favor de las naciones acreedoras (...). Al Estado mexicano le interesaba estabilizar el tipo de cambio con el exterior (...). La depreciación del peso plata, que servía de escudo de la industria nacional, era notorio por las disminuciones en las importaciones, y con ello en los ingresos fiscales. Por otro lado, la crisis se agravó por la deuda externa que tenía contratada México con sus acreedores. El servicio de la deuda pública externa- cuya equivalencia era oro- aumentaba enormemente la presión sobre los recursos monetarios del gobierno. La deuda pública requería de estabilidad monetaria o de lo contrario se haría prácticamente imposible contratar los necesarios nuevos empréstitos (....) La reforma monetaria era- como en la actualidad los modernos programas de ajuste monetario- una solución de altos costos sociales para la población de menores ingresos pero indispensable, según los políticos de la época, para asentar el desarrollo económico del país sobre bases sólidas” (Oñate,1991:24-25).

En 1905 México adopta el patrón oro en su sistema monetario y se crea por decreto la Comisión de Cambios y Moneda, con las funciones principales de “administrar todo lo correspondiente a la acuñación, canje y circulación de la moneda metálica en la República y controlar el curso de los cambios externos de la divisa nacional” (Aguirre,1991:151). El papel desempeñado por el Ministro de Hacienda José Yves Limantour, de carácter nacionalista, contribuyó en este proceso a la incorporación de México al sistema monetario internacional que funcionaría con capital nacional y extranjero. Asimismo, esta etapa da lugar al fortalecimiento del Estado en la rama hacendaria, se desarrolla el sector primario exportador a la actividad manufacturera, donde la plata constituyó el 75 por ciento del valor de las exportaciones. La circulación del peso mexicano traspasó así fronteras como el lejano oriente (Oñate, 1991).

Mientras que en el escenario internacional se tenía un quebranto, internamente la adopción del modelo del patrón oro trajo consigo una redistribución de la riqueza que favoreció a algunos sectores de industriales, banqueros y al propio gobierno, empresarios de servicios públicos y ferrocarrileros “cuyos ingresos eran en pesos pero el servicio de su deuda en oro, se beneficiaban de la estabilidad en el tipo de cambio que implicaba el patrón oro; en tanto que era en contra de los productores de plata y algunos grupos exportadores, como los productores de café, fibras naturales y azúcar, cuyos costos eran en pesos plata en tanto que sus ingresos eran en oro”(Oñate,1991: 27).

La gran influencia global y la falta de cohesión en las decisiones tomadas por la banca mexicana, dado que no todos los banqueros en México aceptaron las recomendaciones del Ministro de Hacienda generaron una crisis de instituciones crediticias con la elevación de las tasas de interés, el retiro de fondos originados por el pánico, la falta de otorgamiento de créditos y en consecuencia la crisis general y la generación de ahorro, que se había fomentado durante un decenio, se interrumpió abruptamente.

No sorprende que ante los sucesos económicos vividos en el último decenio del porfiriato se gestara el declive de éste y que las graves condiciones sociales y económicas de la población al margen del desarrollo y la modernización del país y su papel fundamental como fuerza laboral del mismo, dieran lugar al estallido de la revolución.

3.1.1 Revolución y Postrevolución

Con el estallido de la revolución en 1910 y la caída de Porfirio Díaz se da una tendencia de disminución de los depósitos del público en los bancos. En 1913, a pesar de los mecanismos legales instrumentados, la banca en México tenía un perfil privado, por lo que con la revolución se afectó considerablemente el sistema bancario privado, el cual sufrió importantes crisis financieras. Entre los bancos afectados se encontraron el Banco de Londres y el Banco Central Mexicano, así como importantes bancos regionales.

El 24 de septiembre de ese mismo año (1913) Venustiano Carranza declara la abolición al derecho de emitir billetes y papel moneda por bancos particulares, señalando que esta emisión debe ser privilegio exclusivo de la nación.

El Banco de México se instauró en medio de un ambiente caracterizado por la necesidad de crear controles a la capitalización de los bancos privados así como por los severos problemas derivados del mal uso del crédito, lo que dio lugar a que en la época post-revolucionaria se reestructurara el sistema bancario.

En el periodo post revolucionario “la falta de confianza de los ciudadanos en el dinero fiduciario limitaba la oferta monetaria disponible al oro en circulación, realizándose la mayoría de las transacciones en efectivo. La plata apenas aliviaba esta situación, habiéndose aumentado su circulación dentro de márgenes estrechos para evitar que perdiera su valor. El sistema bancario no encontraba recursos suficientes, habiendo sufrido una incautación y severas restricciones sobre el uso de sus reservas que le impedía aumentar los préstamos en el mercado. Unos cuantos bancos privados, que disfrutaban de concesiones para emitir billetes, monopolizaban la actividad crediticia que había en el país cobrando altísimos intereses. Las dificultades producidas por la escasez de capital y su lenta circulación afectaban seriamente la vida económica del país” (Zebadúa, 1996:76-77).

Una de las crisis financieras inmediatas a la revolución se presentó ante la falta de apoyo tanto de banqueros nacionales como extranjeros para la creación del Banco Central y estos personajes que contaban con importantes consejos de administración en sus bancos privados, tenían la intención de seguir controlando la situación bancaria y financiera del país. Deudas y crisis financiera crearon a su vez negativas consecuencias políticas, administrativas, militares y diplomáticas.

Los esfuerzos de Carranza, quien desde 1913 señalaba la importancia de la creación del banco único de emisión, se pospusieron por la situación económica, política y social que imperó en el país y que se agudizó por el estallido de la revolución; esta situación de incertidumbre se convirtió a la vez en el motor que impulsó importantes reformas que sentaron los cimientos ideológicos para la fundación del Banco Central.

En 1914 el escenario mostraba el colapso del Estado mexicano. “Todos aquellos elementos que caracterizaban la estabilidad y el funcionamiento del Estado

desaparecieron o bien, entraron en suspenso: se había dejado de cubrir el servicio de la deuda interna y externa; las líneas de ferrocarriles pasaron a manos de jefes militares que manejaban los trenes para el transporte de sus tropas y el control del comercio regional; el oro y la plata habían sido retirados de circulación, mientras billetes de diverso origen competían por la aceptación del público con las emisiones legales de los bancos comerciales, llevando al peso a sufrir una estrepitosa caída; la aduana de Veracruz había sido tomada por los infantes de marina norteamericanos que cortaron el flujo de impuestos al comercio exterior; el ejército federal disuelto, y las principales potencias extranjeras retiraron su reconocimiento a las autoridades mexicanas. En síntesis: dejó de existir un gobierno con plenos poderes sobre el territorio nacional” (Zebadúa,1996:78).

El panorama de México realmente era desolador, las instituciones colapsadas requerían de los apoyos necesarios para sacar adelante el proyecto nacional, los banqueros extranjeros no querían invertir en el país por la desconfianza que generaba la situación imperante, por lo que no visualizaron un desarrollo posible y negaron todo apoyo al gobierno mexicano, sin embargo a la luz de los acontecimientos podemos constatar la fortaleza de los reformadores y reconstructores de la vida financiera nacional.

La incautación de los bancos de emisión en 1916 fue producto de la crisis bancaria de 1913 y de la bancarrota del Estado, lo que generó la propuesta de crear un banco central. “Una de las implicaciones más importantes de la incautación fue que facilitó el florecimiento de las denominadas ‘casas bancarias’. Estas organizaciones ya existían en el porfiriato, pero en ese momento operaron debido tanto a la ausencia de los bancos emisores, como a la desreglamentación y a la propia demanda del mercado a la que espontáneamente respondieron. Ellas paliaron la parálisis financiera pero no tardaron en sufrir un peculiar periodo de quiebras entre 1921-1923, (...) (n)o obstante, las quiebras también actuaron como acicate que presionó a banqueros y políticos para buscar una mayor integración y estabilidad del sistema bancario” (Anaya, 2002:11).

Sólo la institucionalidad del Estado fue capaz de convertirse en el eje rector en donde los actores políticos pudieron replantear la visión de los requerimientos institucionales, que sentarían las bases de una organización económica que

permitiera dar certidumbre al orden que se exigía. “Los planteamientos de Venustiano Carranza como primer jefe del Ejecutivo en el sentido de crear un banco único de emisión, las discusiones en el Congreso Constituyente en 1916-1917 y el artículo 28 constitucional sirven de base para que en 1925 se instituya el Banco de México” (Gil,1994:63 y 64).

El papel político desempeñado por Venustiano Carranza durante el periodo de reconstrucción en 1913 fue nacionalista en el sentido de dar certidumbre a la emisión del billete como elemento básico de orden para la estabilidad financiera.

Una de las acciones políticas establecidas al declarar que la emisión de billetes debía corresponder únicamente al Estado se tradujo en que la emisión por parte de los bancos privados era anticonstitucional, sin embargo a pesar de esta situación el proyecto del Banco único de Emisión tardó en consolidarse por la crisis revolucionaria que impactó, creando un ambiente de gran desconfianza en el uso del billete por ser producto no sólo de bancos establecidos sino también de bandos revolucionarios en el poder. Turrent (2008: 17) advierte sobre los riesgos que corrió el papel moneda en esa época y menciona que “(l)a catarata de papel moneda que inundó la circulación durante la Revolución adoleció de cuatro grandes problemas: su excesiva cantidad, su diversidad, su legalidad y la falsificación (...) ‘Bilimbiques’ (...) piezas de papel moneda que se depreciaron continuamente hasta perder por completo su valor (...) y que habría de afectar a los billetes del Banco de México durante los primeros años posteriores a su establecimiento.”

La falta de confianza en el origen, uso y expedición de los billetes durante y posterior a la Revolución marcó la importancia en la tarea de crear un banco único de emisión: asimismo se perfiló la urgencia de la reforma constitucional que diera lugar a este objetivo. En el Constituyente de 1917 se establece en el artículo 28 la necesaria rectoría del Estado en esta área estratégica de interés nacional.

Turrent (2008:17) menciona que “en el artículo 28 de la Carta Magna se consignó que entre las funciones que ejercería el Estado en exclusiva estaría el de la emisión de billetes que quedaría a cargo de un órgano que establecería el gobierno y que sería ‘controlado’ por éste”. La rectoría del Estado y la urgente necesidad de establecer orden en el sistema financiero, en particular con la emisión del billete, dio lugar al esquema de dependencia y control que impuso al Banco de México el

gobierno federal a lo largo de casi siete décadas, un control que no daba lugar a considerar la posibilidad de autonomía institucional.

3.2 Fundación del Banco de México como sociedad anónima (1925)

La participación del gobierno federal y de la banca privada en el capital y en la administración del Banco, originó que el también denominado con las siglas de “Banxico” se constituyera inicialmente como sociedad anónima, siendo el gobierno federal su principal accionista. Así nace el Banco Único de Emisión que tuvo por objeto administrar y legitimar por parte del Estado, una de las tareas básicas de orden social, la emisión del billete.

Jean Meyer (1996), al reflexionar sobre el momento histórico de creación del Banco de México, señala que el país se encontraba en un proceso de revolución que trajo consigo la anhelada oportunidad de una reconstrucción de un nuevo México. Enaltece la figura de Calles (cuyo periodo presidencial fue de 1924 a 1928) como un político que fue en esencia nacionalista, señalando que él tuvo la idea de independizar a México económicamente y esta condición era necesaria para lograrlo también políticamente. El nacionalismo, fincado en el reconocimiento de las riquezas nacionales y en la capacidad de la nación y del Estado mexicano de echar a andar programas de reconstrucción, fue la aspiración de los grandes reformadores de los años veinte. Jean Meyer (Meyer, 1996:22) señala que “(e)n ese programa racional, la prioridad es poner en orden las finanzas, el presupuesto del estado, fundar un crédito sano (...) el licenciado Pani en la Secretaría de Hacienda se encargó de esto, racionalizó, puso orden, luchó contra el despilfarro y la deshonestidad, reformó la contabilidad, creó un catastro moderno, aduanas modernas, el impuesto sobre la renta, de manera que, en 1925, las finanzas federales tenían un superávit tal, que el banco único nació del ahorro estatal”.

Los esfuerzos realizados por los reestructuradores de la nación dieron los frutos necesarios a base de compromiso y de una administración pública que antepuso los intereses del Estado a los intereses privados y que definió las reglas del juego en un ambiente de compromiso institucional y legal. Lo importante era implementar la maquinaria estatal en forma conjunta con organización y con sentido nacional.

Desde sus inicios el Banco de México se constituyó como una institución vertebral de la historia contemporánea del país. Juan Manuel Gómez Morín(1996) - hijo de Manuel Gómez Morín- agrega que su padre escribió a diez días de la fundación del Banco Central, una carta a José Vasconcelos en donde manifiesta su apreciación y sentir respecto del ambiente que el Banco Central iba a afrontar: “el banco por ser mexicano ha sido y será en muchas ocasiones un banco trágico, hecho en medio de la hostilidad de la gente, cuando las dificultades económicas de México son más grandes que nunca; de fuera y dentro...está (n) haciendo (le) una guerra tenaz...sin embargo entró con pie derecho. El consejo es absolutamente independiente y esperamos que se mantenga así para bien de todos” (Gómez Morín,1996:6).

Desde entonces Manuel Gómez Morín como fundador del Banco de México visualizaba la importancia de la autonomía del Banco Central, de la autonomía de su consejo directivo como responsables de su conducción, para que pudiera permitírsele un desarrollo más apropiado sin la influencia de los intereses de los grupos en el poder. Las funciones que desempeñó el naciente Banco Central fueron, “en exclusiva, la facultad de crear moneda, tanto mediante la acuñación de piezas metálicas como a través de la emisión de billetes. Como consecuencia correlativa de lo anterior, se le encargó la regulación de la circulación monetaria, de los tipos de interés y del cambio sobre el exterior. Asimismo, se convirtió al nuevo órgano en agente, asesor financiero y banquero del Gobierno Federal, aunque dejó en libertad a los bancos comerciales para asociarse o no con el Banco de México” (Página Internet Banxico, 2006).

En esta etapa se inicia un proceso de renovación institucional por medio de acciones concertadas de gobierno, en donde la finalidad era que el gobierno se fortaleciera e instituyera el orden y la confianza en sus acciones.

Al ser fundado el Banco de México en 1925 como un banco regulador y mediador de los compromisos e intereses de la banca privada con el Estado, se fortalece la necesaria figura, aún incipiente, de un banco central en un entorno interno que forzosamente con la modernización tecnológica e industrial evolucionaría a compromisos de carácter financiero mundial.

El ex presidente Álvaro Obregón, quien finalizó su mandato en diciembre de 1924, sensible ante el hecho de la fundación del Banco de México, expresó a Plutarco Elías Calles lo siguiente: “Aunque lo esperaba, me sorprende sin embargo, lo próximo que está el día en que la Nación y el mundo entero serán sorprendidos con la apertura del Banco Único y más aún con el monto de su capital, paso éste el más sólido que se habrá dado desde que la Revolución se inició para fortalecer la Autonomía Nacional, que nunca podría disfrutar nuestro país si no se consolida su Autonomía Económica, ya que los hombres y los pueblos no pueden llamarse independientes, mientras no estén capacitados para bastarse económicamente. Yo te felicito por este triunfo, que tendrá mayor elocuencia y más trascendencia que muchas de las promesas hechas por los hombres de la revolución” (Zebadúa,1996:82).

Las palabras expresadas por Álvaro Obregón establecen con claridad que, de manera adicional a la importancia de la autonomía como elemento clave de desarrollo institucional, la relevancia del efectivo control de las finanzas públicas y de la economía sana del Estado como condicionante para el desarrollo político y social de la nación, permite apreciar que el Banco de México nació con obstáculos pero se convirtió en ejemplo de lo que institucionalmente un buen gobierno puede y debe cumplir.

Con los esfuerzos realizados por la Secretaría de Hacienda con el grupo de importantes reformadores y una administración pública eficiente se funda el Banco de México.³⁰ La referencia histórica presenta dos elementos de la época que

³⁰ “El Secretario de Hacienda Alberto J. Pani -al invertir los dos términos de la tradicional ecuación hacendaria mexicana- transformó los déficits en superávit, y consiguió los excedentes requeridos para el capital de tan deseada institución nacional, La necesidad de equilibrar las finanzas públicas se había planteado desde noviembre de 1924, como resultado de la invitación que el presidente Plutarco Elías Calles hiciera a Pani para que ocupara durante su gobierno la cartera de Hacienda. Pani había aprovechado el ofrecimiento para iniciar a Calles en los pormenores del programa hacendario que tenía en mente, y obtuvo la completa aprobación del futuro mandatario. En dicho programa se incluía como meta sobresaliente la fundación del banco único de emisión (...). Así estando resuelta en perspectiva la cuestión fundamental de los dineros, a finales de 1924 el ministro Pani designó una comisión para que se abocara en definitiva a la elaboración de la ley, estatutos y escritura constitutiva del futuro Banco de México. Esa comisión, que estuvo presidida por el propio Pani, se integró con tres miembros: Manuel Gómez Morín, Fernando de la Fuente y Elías S.A. de Lima (...) Gómez Morín inició su carrera hacendaria en 1920, año en que fungió como secretario particular del ministro del ramo y como oficial mayor de esa misma dependencia. En 1921 ascendió a subsecretario de Hacienda y a finales de ese año partió a Nueva York en calidad de agente financiero de México para negociar, en

permiten apreciar la estrecha interrelación que guardó la creación del Banco de México con la Secretaría de Hacienda: Una es la autoridad del poder ejecutivo que estaba representada con la intervención de la propia Secretaría de Hacienda en la fundación del Banco Central, lo segundo quedó de manifiesto con el suceso de que la comisión responsable de la creación del acta constitutiva quedó directamente en manos de especialistas del ramo hacendario.

Al tratar el tema de la relevancia de la fundación del Banco de México, es preciso reconocer a los personajes que intervinieron para dar luz a este proyecto, y en él se destaca la participación del presidente Plutarco Elías Calles (1924-1928), de Alberto J. Pani y de Manuel Gómez Morín, de quien se señala lo siguiente, “su experiencia en la redacción de la primera Ley del Impuesto sobre la Renta le gana tal prestigio que para el mes de marzo Alberto J. Pani, secretario de Hacienda del Gobierno de Calles, lo invita a hacerse cargo del Departamento de Hacienda de la Comisión Monetaria y, a la vez que lo hace consejero de la institución, le pide que redacte la memoria de Hacienda y prepare la Primera Convención Fiscal, que resulta ser tal acierto que se convierte en la puerta para responsabilizar a Manuel Gómez Morín, junto con Fernando de la Fuente y Elías S.A. de Lima de la redacción de la Ley Constitutiva del Banco de México, que comprende la ley, los estatutos y la escritura del Banco Único de Emisión. El Banco nace el 15 de agosto de 1925 y oficialmente empieza a funcionar el primero de septiembre del mismo año” (Gómez Mont,1996:100).

representación del gobierno de Obregón, la solución de dos cuestiones trascendentales: el problema petrolero y el espinoso asunto de la deuda externa. La formación de Manuel Gómez Morín como técnico en banca central arrancó, quizás, en ese año de 1921. Durante su estancia en Nueva York, aprovechó su residencia en Manhattan para matricularse en la Universidad de Columbia con el objeto de estudiar esa materia y en particular el funcionamiento del Sistema de la Reserva Federal. (...) Elías S.A. de Lima, banquero extranjero que había llegado a México en el año de 1911 con el fin de trabajar para la casa Speyer (banco internacional) (...) permaneció en el país durante los años más tórridos de la Revolución y figuró como director del Banco Mexicano de Industria y Comercio (regentado por Speyer),(...) nacido en Curazao, en el seno de una familia sefardita, debió su formación bancaria a la Universidad de Heidelberg y la practica a los años de ejercer ese oficio en la ciudad de Nueva York. Con la llegada de los sonorenses al poder, De Lima fue habilitado como consejero en cuestiones de reorganización bancaria, tarea que aumentó más su prestigio. Obregón lo llegó a considerar el financiero más competente del país...Fernando de la Fuente, persona muy cercana a Calles y Obregón desde la época de la revolución. De la Fuente era abogado, gran conocedor de técnica jurídica y de la legislación mexicana. Durante la formación de la comisión redactora fungía como jefe del Departamento de Crédito de la Secretaría de Hacienda” (Turrent, 2008:20-22).

El 29 de diciembre de 1925 Manuel Gómez Morín, por su destacada participación, es apoyado por los miembros del Consejo de Administración del Banco y lo designan presidente del Consejo, puesto que ocupó hasta el 13 de septiembre de 1929. El impulso dado a la nueva institución, estableció las bases institucionales que dio vida a un México innovador y moderno.

Esta idea quedó patente con la letra y visión reflejada por Gómez Morín en la siguiente nota: “Así contribuí, en mi pequeño alcance, a redactar la Ley y la escritura del Banco de México y sus reformas posteriores, la Ley Monetaria de 1931, la Ley General de Instituciones de Crédito Agrícola, la Ley de Crédito Popular. Y afirmo que esas leyes han dado las bases de una estructura monetaria y de crédito que han hecho posible la vida económica del país y permitirán un día orientarla de verdad al bien mayor de la comunidad entera” (Gómez Mont, 1996:594).

La apreciación y los deseos institucionales plasmados por Gómez Morín al referirse a las nuevas instituciones creadas, se vieron en su momento afectadas por un ambiente de crisis permanente, sobre todo por encontrarse el país en una etapa de recuperación no sólo económica sino de despertar a la democratización.

Luis Anaya (2003:207) comenta que “(h)asta 1924 el capital social del sistema bancario mexicano describía una clara curva descendente, sin embargo, los guarismos se invirtieron en 1925 con la fundación del Banco de México. Así el aumento de 118 millones registrado en ese año se debió fundamentalmente a la aparición de esta organización estatal (el capital social del banco fue de 100 millones de pesos oro)”.

La gran transformación interna de la sociedad mexicana, como resultado de la revolución, así como la influencia del ambiente internacional ocasionó que la superación de la crisis fuera una constante desde la fundación del Banco Central. El monto de emisión de billetes debía corresponder a no más del doble de sus ‘tenencias’ en oro, que en esa etapa eran de 45 millones de pesos oro. Desde entonces, ya se tiene conocimiento de los primeros esquemas de transparencia que pretendían además de informar, contar con el reconocimiento institucional al invitar a la prensa a fotografiar los arcos de caja de la Tesorería.

El Estado, como creador, debía tener participación mayoritaria en el capital, así como en el Consejo de Administración y derecho de decisión a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. “El Banco de México S.A (...) dio principio a sus operaciones el 1 de septiembre de 1925 (...) El capital social de la Institución es de \$100.000,000.00 oro, representado por un millón de acciones de \$100.00 cada una, de las cuales 51% corresponde a la serie “A” y es propiedad intransmisible del Gobierno Federal. El 49% restante puede ser suscrito por el gobierno y por el público. Hasta la fecha el capital exhibido asciende a \$62.198,614.00. La funciones esenciales de la Sociedad son: emitir billetes; regular la circulación monetaria en la República, los cambios sobre el exterior y la tasa de interés; redescantar documentos de carácter genuinamente mercantiles; efectuar las operaciones bancarias que requiera el Tesoro Federal; y, subsidiariamente a todas las que competan a los bancos de depósito y descuento (....) La administración del Banco esta confiada a un Consejo integrado por 9 miembros (...) (el) Banco de México, institución creada con capital mexicano, que constituye la piedra angular de la autonomía económica del país” (Turrent, 2011:8).

Atendiendo a lo observado por Turrent el Banco Central se crea como una institución dual, por una parte, para operar como banco de depósito y descuento y por otra, un banco ‘ortodoxo acorde con el régimen de patrón oro vigente en México desde 1918’ (Turrent, 2008:25). Su objetivo prioritario era fortalecer su permanencia y afianzar su papel en la economía nacional, es decir acreditar su figura. Los opositores a su fundación creían que se estaba generando una institución que serviría a intereses sectorizados, importantes políticos como José Vasconcelos se oponían a su fundación. De la misma manera hubo oposición del Comité Internacional de Banqueros (acreedores internacionales en México), aludiendo estos últimos que se comprometían los fondos para el pago de la deuda externa. A lo anterior respondió el entonces Secretario de Hacienda, Alberto J. Pani promoviendo la imperiosa necesidad de su creación (Turrent, 2011).

La integración del capital social del Banco Central refleja que la intervención de capital privado estaba contemplado con la posibilidad de cubrir hasta un 49% de las acciones, sin embargo por la necesidad de su fundación en tiempos restrictivos se justificaba este esquema. En calidad de asociados del Banco Central se

encontraba el Banco de Londres y México, S.A., El Banco de Sonora, S.A., J.B. Ebrad y Cía. Sucs., y la Cía Fundidora de Fierro y Acero de Monterrey y entre otros particulares figuraron con 100 acciones cada uno: Elías S.A. de Lima, Carlos B. Zetina, Manuel Gómez Morin, José R. Calderón, Alberto Mascareñas, Adolfo Prieto, Ignacio Rivero (Turrent, 2011:63).

A pesar de los impedimentos para la creación del Banco Central fue a un año del comienzo de la presidencia de Plutarco Elías Calles cuando se crea el Banco de México sin la participación de los bancos extranjeros con el propósito de que su ejercicio se mantuviera al margen de la injerencia de éstos.

Una vez constituido el Banco de México, se generó la preocupación por la autonomía por una parte respecto a la participación de los particulares, más que por el control del mismo gobierno sobre el banco, por lo que los primeros cimientos de autonomía del Banco Central fueron respecto de los particulares y consistieron en que la participación del sector privado fuera menor en cuanto a decisiones y capital invertido. Para perfilar su carácter autónomo, se constituyó con mayor participación de capital del gobierno y se estableció que las decisiones políticas estuvieran sujetas a las resoluciones del consejo de administración que a su vez tenía relación directa con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). “Con el fin de armonizar control con autonomía, la ley estableció un sistema conforme al cual, si bien se daba alguna participación en la institución al sector privado, el control del Gobierno Federal se lograba: dándole mayoría en el capital del banco; confiriendo al Ejecutivo Federal la facultad de nombrar a la mayor parte de los miembros del consejo de administración, y otorgando al Secretario de Hacienda y Crédito Público derecho de veto sobre determinadas resoluciones del citado órgano de Gobierno” (Cibergrafía: Decreto para reformar los artículos 28, 73 y 123 constitucionales,1993:1).

Si bien la autonomía del Banco de México se fortaleció respecto de los particulares, el hecho de que el consejo de administración del Banco de México estuviera vinculado estrechamente a la SHCP no permitía distinguir si las resoluciones tomadas por parte de ambos organismos estaban sustentadas en equilibrios de control reales.

Aunado a lo anterior, se consideraba también la elección de los integrantes del consejo de administración de modo que no fueran funcionarios o empleados públicos

para que su labor no se sujetara a instrucciones del Gobierno Federal. Además se establecieron restricciones para la emisión de billetes y para el financiamiento del banco del gobierno. Se aprecia que por el perfil del Banco de México era necesario reforzar cada vez más la necesidad de independencia respecto de la SHCP y de los mismos particulares en las tareas fundamentales, sin embargo por el ambiente político imperante, de un partido único y una administración pública de carácter presidencialista las medidas y ajustes en las funciones del Banco de México se llevaron a cabo con un proceso de largo plazo con las disposiciones legales manifiestas en los años subsecuentes. Los ajustes al ordenamiento jurídico del Banco de México, da cuenta de la evolución persistente en aras de su autonomía.

Mancera (1996:14) señala al respecto que “a finales de 1926: eran los primeros indicios de ‘la gran crisis del 29’. Los precios de los dos principales productos de exportación de México –plata y petróleo- sufrieron un considerable deterioro. A ello habría que agregar la postración en que se encontraba el sistema bancario.” Una vez en función el Banco de México, y con el objeto de fortalecer su posición frente a los mercados internacionales el Estado le aplicó a su ley orgánica importantes reformas para afrontar el difícil periodo de recuperación que se perfiló casi desde su creación.

3.3 Primeras reformas a la Ley Orgánica del Banco de México (1936-1941)

En este apartado se analizan las primeras reformas de ley aplicadas al Banco Central de 1936 a 1941 en un esquema similar al planteado por Eduardo Turrent (2005), quien analiza la historia del Banco Central en tres etapas denominadas la autonomía reglamentaria, la autonomía carismática y la autonomía institucional, que dan cuenta del proceso y del gran interés por concretar la autonomía desde su fundación³¹.

³¹ Eduardo Turrent y Díaz analizó el tema denominado: “Las Etapas de la Autonomía del Banco Central en México”. En él señala: “La autonomía del Banco de México, no es algo nuevo. El Banco Central ha contado con esta prerrogativa en tres etapas diferentes. En la etapa de la llamada autonomía reglamentaria (1925-1938), ésta se formalizó en normas incorporadas en su ley por virtud de las cuales se fijaron topes a la expansión de las variables operativas clave. A la siguiente etapa la denomina la autonomía carismática (1955-1970) pues ésta dependió de la defensa que le extendieron ciertos personajes clave de gran prestigio intelectual y político. El otro apoyo fundamental fue la existencia de finanzas públicas sanas, cuya desaparición fue la causa de su caída. La autonomía

Se revisan algunos puntos de las primeras reformas a la Ley Orgánica del Banco de México de 1936, 1938 y 1941, que se pueden considerar conforman una importante primera etapa. En estas reformas si bien el Banco Central sigue constituido como sociedad anónima con la función primordial de ser el banco único de emisión ya a sus primeras reformas se le acreditó el término de ‘reforma a su Ley Orgánica’ término contemplado por el Estado atribuible a la conformación de sus instituciones y organismos públicos. Significó un esquema de mayor injerencia estatal y vislumbró al Banco Central como parte de la integración y organización de la administración pública federal.

En 1928 se adicionan nuevas disposiciones que reforzaron y protegieron la capacidad del banco en cuanto a los créditos que podía otorgar. “En el año de 1928 se adicionó a la mencionada ley (Orgánica del Banco de México) para hacer explícito que el Banco de México no estaba obligado a prestar al Gobierno Federal más servicios que los que establecía la propia ley, agregándose que las leyes locales no podían imponerle la obligación de prestarles a los estados. Estas disposiciones reforzaron la capacidad del banco para enfrentar demandas de crédito cuya atención podría ser inconveniente para la economía nacional” (Decreto para reformar los artículos 28, 73 y 123 constitucionales,1993:2).

Su transformación respondió al impacto que sufrió como producto de la recesión de 1929 y a la dificultad para que la emisión fuera del todo aceptada. Si bien en 1928 el Banco de México ya era considerado como prominente, por la positiva influencia que generó entre la población por los bajos intereses que se ofrecieron posteriores a su fundación al ser uno de los bancos que contaban con importantes depósitos, la recesión de 1929 obligó al Consejo de Administración a hacer importantes reformas a los estatutos del Banco Central. En julio de 1931 se

institucional (1994 a la fecha) es ciertamente más robusta que sus variantes precedentes. Ésta se apoya en varios puntales, aparte de que se han mantenido durante varios años finanzas públicas sanas: un mandato único para el banco central con rango constitucional, un órgano directivo protegido contra interferencias externas e independencia administrativa y presupuestal.” Banco de México. Documentos de Investigación. Banco de México. Working Papers. No.2007-10. Las Tres Etapas de la Autonomía del Banco Central en México. Eduardo Turrent y Díaz. Banco de México. Julio 2007. En Página del Banco de México <http://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-discursos/publicaciones/documentos-de-investigacion/banxico/%7BA49BFA7D-25E8-4A6A-C9E8-F4B239DC47DD%7D.pdf>.

promulga la controvertida Ley Monetaria por la cual se desmonetariza el oro en el país. En cuanto al Banco de México, dicha Ley le confirió ciertas características de moneda a sus billetes, aún cuando se conservó la libre aceptación de los mismos.

El crédito que el Banco Central otorgaba al gobierno no era suficiente, por lo que el apoyo del sector privado fue sustantivo para cubrir las necesidades de desequilibrios presupuestales. Los préstamos que el gobierno recibió de los bancos privados generaron deudas millonarias. La recaudación fiscal era insuficiente, descendieron los ingresos por impuestos a la exportación y el de la renta. Se aplicó un plan de austeridad, se pospusieron pagos de deuda. “La crisis financiera que se desató alrededor del mundo durante los meses de octubre y noviembre de 1929 acabó por complicar los problemas fiscales y monetarios que México venía sufriendo en los años anteriores. Entre 1929 y 1932 el producto interno bruto caería al menos un 16 por ciento...El gobierno buscó la solución con los propietarios y directivos de los bancos, y con aquellos funcionarios públicos que ocupaban una posición asociada a la política financiera (...) En 1931 la depresión fue más notable. Se redujeron los depósitos bancarios, se restringieron las operaciones de crédito y los bancos demandaron a sus deudores. En sólo los primeros cuatro meses del año las existencias en plata en los bancos disminuyeron de 66 millones de pesos a 38 millones” (Zebadúa,1996:86-88).

La inestabilidad política y económica requerían de medidas urgentes, el gobierno al no responder a los compromisos de deuda contraídos provocó la caída de los bonos mexicanos en la Bolsa de Valores de Nueva York (Zebadúa,1996). Una solución emergente se estableció en 1930, al definir que el Banco de México operara como banco de redescuento y dejara de competir con la banca privada.

La exportación y el mercado que México sostenía se vio en crisis y en consecuencia la balanza comercial y de servicios se vio afectada causando severas bajas en las reservas internacionales del Banco de México (Morales,1999). Las estrategias conferidas al Banco de México con esta Ley ocasionaron el pánico entre los ahorradores, quienes además de retirar el oro que tenían en los bancos provocaron la fuga de éste del país. Las nuevas funciones del Banco de México establecían que dejara de dar servicio al público, con el propósito de centrar objetivos de recuperación específicos. “Las deudas en oro nacional podrían ser

liquidadas entonces en plata peso por peso. El Banco de México dejaría de recibir depósitos y de trabajar directamente con el público, pasando a operar como banco de redescuento y emisor exclusivamente” (Zebadúa,1996:89). Esta medida fue determinante para la postura institucional que el Banco de México desempeñó al dejar de dar servicios de ventanilla al público en general, se le perfiló como un organismo de carácter público del Estado, con facultades regulatorias de mayor alcance. El objetivo de recuperación de la estabilidad financiera de la época fue una tarea que requería centrar esfuerzos para contrarrestar la grave crisis que debía sortear. Este proceso llevo a las reformas orgánicas subsiguientes.

La Ley Orgánica del Banco de México del 28 de agosto de 1936 se lleva a cabo con los siguientes antecedentes; en 1935 el valor de la plata sube persistentemente, poniendo en riesgo que el valor nominal de la moneda quedará debajo de su valor físico real. Cabe mencionar que el valor del peso por dólar era de 3.60. “Ante la mayor demanda de plata por parte de Estados Unidos, en mayo de 1935, el precio de este metal llegó a 81 centavos de dólar por onza. Como consecuencia de las grandes salidas de plata y para evitar la devaluación del peso frente al dólar, el 26 de abril de 1935 se reformó la Ley Constitutiva del Banco de México, mediante la cual se desmonetizaba la plata, sustituyéndose las monedas de este metal por billetes del Banco de México con poder liberatorio ilimitado y libre convertibilidad a otras divisas” (Morales,1999:48).

Al ser el peso de plata una moneda de gran uso en la población, se debía reducir su contenido para equipararla a su valor nominal y poner en circulación billetes del mismo valor. Las medidas que el Banco de México adoptó se realizaron con estrictas reglas para la emisión de medios de pago y para establecer límites al crédito que el Banco de México otorgara al gobierno. Las funciones del Banco de México ante dicha reforma puntualizaron una evolución institucional muy relevante. “Las funciones del Banco de México en la legislación de 1936 pueden resumirse como sigue: regulación del medio circulante interno y del mercado de divisas; actuación como banco de reserva e institución de redescuento para los bancos de depósito privados y otras instituciones financieras que se señalaban; determinación y administración de los requisitos de reserva de las instituciones asociadas; establecimiento de las políticas que regirían las actividades de la Comisión Nacional

Bancaria, el organismo oficial de control bancario originariamente establecido en 1925 como anexo del Banco de México y actuación como agente fiscal del gobierno federal” (Morales,1999:48).

Al ser consideradas demasiado restrictivas las medidas de emisión de billetes y de límites de crédito para el gobierno, se estableció que la Secretaría de Hacienda emitiera bonos de deuda pública. Esta medida dio lugar a un mecanismo administrativo que tenía relación directa con la necesidad de resolver demandas sociales. “Ello significó que el gobierno tuviera la posibilidad real de ejercer un déficit presupuestal significativo por primera vez en su historia, pues podría ser financiado imprimiendo billetes para comprar bonos de la Tesorería Nacional. De esta forma, en opinión de algunos expertos, el gobierno adquirió un instrumento poderosísimo para estimular la actividad económica y hacer frente a demandas sociales que no podrían satisfacerse de otra forma. Además, con el objeto de iniciar una nueva administración sin problemas de liquidez, el sobregiro de la línea de crédito que existía en 1940 se canceló mediante la redocumentación con bonos gubernamentales de la deuda acumulada con el Banco de México” (Morales,1999:51).

Las reformas presentadas hasta 1936 reflejaban el proyecto tanto de Manuel Gómez Morín como de Miguel Palacios Macedo en el sentido de fincar los primeros antecedentes de la función prioritaria que en la actualidad tiene el Banco de México: combatir la inflación, hacer que el Banco Central además de ser una institución especializada en política monetaria, estuviera al margen de notas inflacionistas.³² Gómez Morín cuestionó la “flexibilización” del mecanismo de creación monetaria y “la libertad que se daba a los banqueros y demás administradores de instituciones de crédito para que -a su juicio y bajo su responsabilidad- decidieran las operaciones de las empresas por ellos manejadas (...) el punto de Palacios Macedo descansaba en el carácter manifiestamente inflacionista de las leyes que finalmente se promulgaron” (Turrent,1996:104).

³² “Mediante este ordenamiento, Palacios Macedo intentó hacer del Banco de México un banco central cuya operación estuviese, como se ha dicho, -libre de toda nota inflacionista-. En términos de Palacios Macedo, la formación de un banco central verdaderamente moderno, dotado de todos ‘los medios y facultades indispensables para llenar tan difícil como importante cometido y apegado a una especialización estricta’ reposaba en el cumplimiento de dos supuestos fundamentales: primero, que el Banco de México estuviese ‘capacitado para actuar como banco central con completa autonomía’ y segundo, ‘que el desempeño de las funciones a dicho papel inherentes’ exigía como condición *sine qua non* esa autonomía (Turrent,1996:103).

La depreciación de la moneda fue uno de los sucesos más importantes que obligan al Banco Central a revisar su desempeño y sus estatutos, los sucesos económicos repercutían directamente en la población civil, por lo que se reformuló la ley y se dio lugar a la Ley Orgánica del Banco de México en 1938. “Así, en 1938 se reforman sus disposiciones más restrictivas. Ello, tanto en lo referente a los límites del crédito que el Banco pudiese otorgar al Gobierno, como respecto al tipo de papel que el mismo pudiese adquirir en sus operaciones con los bancos comerciales. Pocos meses antes, como consecuencia del deterioro que venía sufriendo la balanza de pagos de México desde 1936 y de las fugas de capital causadas por la expropiación petrolera, el Banco de México se había retirado del mercado y el tipo de cambio había pasado de 3.60 pesos por dólar a niveles superiores al de 5 pesos por dólar” (Página Internet Banxico, 2006).

En 1938 se redujeron significativamente las restricciones para emitir billetes y dar apoyo financiero al Gobierno, y esto quedó plasmado en la Ley orgánica del Banco de México de 1941. “Desafortunadamente, la limitación indirecta que se estableció en este último ordenamiento para la emisión de moneda era susceptible de eludirse. La limitación consistía en que la suma de los billetes en circulación más las obligaciones a la vista y en moneda nacional de la institución, no deberían exceder de cuatro veces el valor de su reserva en oro, plata y divisas. Sin embargo, cuando ocurría la depreciación del peso se hacía nugatoria tal restricción, toda vez que dicha acción hacía posible incrementar el valor en moneda nacional de la citada reserva” (Cibergrafía: Decreto para reformar los artículos 28, 73 y 123 constitucionales,1993:2).

Ante dicha situación el gobierno abusaba del financiamiento del Banco Central, sin obstáculo alguno, y removía a los miembros del propio consejo según sus intereses. En términos funcionales señala Fernández (1996) que las reformas a la Ley del Banco de México de 1936 y 1938 modificaron sustancialmente el sistema monetario. En la reforma de 1936 se aprecia y describen dos sucesos relevantes: la desmonetización del oro y la plata que dio lugar al sistema monetario fiduciario, sin tener la moneda una mercancía como respaldo, y el de que el Banco Central deja de dar servicio al público como operador comercial. Respecto de la reforma de 1938, su apreciación es que el Banco Central pierde mucho de su independencia que era uno

de los elementos más valiosos de su origen. Este suceso se reforzó con la reforma de 1941.

El presidencialismo³³ y su carga de poder por parte del ejecutivo, que inició en el México de los años veinte, se reprodujo en los periodos subsecuentes de la administración pública mexicana, no obstante las demandas sociales permitieron que se instrumentaran cambios de suma importancia en instituciones clave para la vida social y política de México. Ejemplo de ello es la lucha por la autonomía universitaria lograda en el año de 1929 que fincó sólidas bases institucionales y constituyó un verdadero parteaguas en la evolución de las instituciones y organismos públicos en México. Asimismo en 1934, con el arribo al poder de Lázaro Cárdenas, se realizaron reformas agrarias y laborales que pretendían modernizar las instituciones en estos ámbitos, pero uno de los acontecimientos de mayor relevancia fue la expropiación petrolera que trajo consigo la reforma institucional en uno de los sectores estratégicos para la economía del país. Estos importantes sucesos son aliados de la institucionalidad y se convirtieron en parteaguas del moderno ejercicio institucional fincado con bases nacionalistas.

Con este mismo espíritu nacionalista se contemplaba la necesidad de autonomía respecto de la injerencia del gobierno federal estaba patentada en la

³³ Caracterizar el Presidencialismo en México y contextualizarlo implica cuestionar el poder a partir de la Revolución Mexicana, es decir que abarca la mayor parte del proceso histórico de México del siglo XX. Autores como Turrent y Díaz, Pérez Miranda y Albertoni han analizado el significado del término y para comprender cómo se gestó y su gran significado es preciso remontarse a la historia. "En México nos encontramos ante la presencia de un Estado fuerte y centralizado, que tiende a tener autonomía relativa respecto a la sociedad civil, que desempeña un papel activo en la vida económica, social y política, y ha sido la palanca de la modernización del país; su intervención se produce de manera directa o indirecta, utilizando según el caso la persuasión o la coacción. Su poder se ejerce sobre una sociedad civil aparentemente manipulada, pasiva, apática y apolítica. La relación entre Estado y sociedad civil se realiza a través de un sistema jerarquizado y vertical de control político en cuya cabeza se encuentra un ejecutivo todopoderoso sistema en el que se mezclan métodos autoritarios y mecanismos institucionales. Instrumento clave de control político en el partido oficial (PRI), organización burocrática con funciones políticas y administrativas, en el que se integran de manera corporativa obreros, campesinos y miembros de las clases medias, mientras que los empresarios (que en principio tienen vedado el acceso al partido) se agrupan en las cámaras patronales. (...) En la élite política, observamos el predominio de una ideología estatista, basada en la fetichización del Estado y de sus funciones, y de la que se deriva un *ethos* burocrático que sobrevaloriza el poder y la suficiencia, la jerarquía y la subordinación, pero que no impide la corrupción, élite que por lo demás se encuentra habituada al uso de un lenguaje la más de las veces triunfalista, compuesto de retórica populista y tecnocrática, misma que frecuentemente los aísla de la realidad viva y compleja del país." Pérez Miranda, Rafael y Ettore A. Albertoni compiladores (1987).

primera Ley Constitutiva del Banco de México, sin embargo como ya se señaló, se requería que constitucionalmente se le otorgara el carácter de autónomo para concretar la visión de sus fundadores. La evolución histórica del Banco Central permite apreciar que en la Exposición de Motivos de la Ley de 1936 la necesaria autonomía iba en función de proteger al sistema financiero de posibles procesos inflacionarios. “Para evitar la posibilidad de una política inflacionista se incorporaron a la ley de 1936 dos protecciones: una cuidadosa armazón para regular sus operaciones, además de establecer límites o candados a la expansión de agregados monetarios fundamentales...cabe destacar los topes que se pusieron a la emisión de billetes, uno expreso y el otro implícito. Según el primero, la suma del saldo de billetes más las obligaciones a la vista del Banco de México no podía ser mayor a la cifra de 50 pesos por habitante de la República. El límite implícito derivó de las operaciones que podían dar lugar a emisión y que sólo cabían en tres categorías: los pagos que hiciera el banco por sus pasivos, el canje por otras especies circulantes y las inversiones que la propia ley le autorizaba al instituto central. En cuanto a la reserva internacional, su saldo nunca podría ser más reducido que 100 millones de pesos ni menor al 25 por ciento de la suma de los billetes en circulación más las obligaciones a la vista en moneda nacional a cargo del Banco de México” (Turrent, 2011:151).

El Banco de México, a medida que transformó su ley constitutiva, presentaba una necesidad cada vez mayor del sostenimiento de una autonomía respecto del Estado. Si bien el control era por parte de los particulares, los legisladores apreciaban la necesidad de proteger los riesgos en el manejo de los créditos que se concedieran al gobierno en cualquiera de sus formas.

Al respecto, Turrent (2011) pregunta: ¿Cómo entonces se le podría conceder de alguna forma crédito al gobierno?, y señala dos consideraciones: tomando en cuenta los procedimientos aceptados para otorgar el crédito y el límite que se fije. Menciona que “En cuanto a los procedimientos, la ley contempló dos. En primer lugar, mediante la adquisición de algunos bonos que emitiera el gobierno con unas especificaciones muy estrictas en cuanto a plazo y garantías. La segunda opción era la posibilidad de generar sobregiro en la cuenta corriente que el banco le llevara al gobierno federal, o sea la llamada Cuenta de la Tesorería. En cuanto al límite, la

suma del saldo por esos conceptos nunca debería exceder ‘del diez por ciento del promedio de los ingresos anuales que la Tesorería de la Federación hubiera percibido en efectivo durante los tres años precedentes’ (Turrent, 2011:152).

Plantea Turrent (2011:157) que “El Banco de México podría abrir créditos sobre certificados expedidos por la Tesorería de la Federación o sobre obligaciones o bonos emitidos o garantizados por el gobierno federal siempre que el importe de esos títulos que posea el Banco unido...en la cuenta de la Tesorería- y el monto de los documentos... que en forma directa se otorgaran al Gobierno- no exceda del 30 por ciento del promedio de los ingresos anuales que la Tesorería de la Federación haya percibido en efectivo durante los últimos tres años (....) La Ley Orgánica de 1941 ya contenía un tope o techo importante para la expansión monetaria”.

Turrent (2011) particularmente destaca que la devaluación del peso en 1948 así como la oportunidad de representación en el Congreso por parte de partidos ajenos al poder, como el PAN, con la ideología de Gómez Morín, dio cabida a que el 27 de octubre de 1948 se incluyera la propuesta para reformar la Ley Orgánica del Banco de México, en esa iniciativa también se incluyó “la relativa a la reforma del mercado de valores, cuya motivación era poner un impedimento legal a la práctica de que el Banco de México ofreciera recompra a la par de ciertos valores gubernamentales y que era una de las causas de la expansión monetaria que había desembocado en inflación” (Turrent, 2011:155).

La corriente keynesiana, cuya influencia fue muy fuerte después de la Segunda Guerra Mundial, marcó el interés político en México. “Cuando Cárdenas llega al poder, quienes ocupaban las posiciones clave en Hacienda y el Banco de México se orientaron más hacia principios keynesianos; el crecimiento del producto nacional bruto, la inversión y el empleo agregados se convirtieron en los indicadores económicos principales (Bennett, 2010:66). Con este suceso doctrinal señala Turrent (2011) que se debilitan las ideas en torno a la autonomía de la banca central y con la movilización de los sectores sociales se inicia la etapa de la banca de desarrollo promovida por Lázaro Cárdenas. Señala Bennett (2010:69). “Si en lo general la necesidad de tales bancos fue definida por la inhabilidad o falta de voluntad de los bancos del sector privado para proporcionar el financiamiento necesario al

crecimiento económico, la necesidad particular de cada banco específico del sector público fue definida por factores históricos más específicos”.

El entorno mundial con la presencia de la Segunda Guerra Mundial en 1939, modifica la economía en México. El constante ingreso a los bancos de capitales ‘flotantes’ extranjeros da lugar a que el Banco de México instrumente mecanismos de regulación, las medidas que se toman son las de restringir la emisión de billetes así como limitar el apoyo financiero al gobierno. Como ya se mencionó “(e)n 1941 se expidió una nueva Ley Orgánica del Banco de México que tuvo como propósito dotar a éste de mayor libertad de acción en cuanto al ejercicio de sus funciones regulatorias de la moneda, el crédito y los cambios, manteniendo el régimen de la ley anterior aplicable a las relaciones del propio banco con el gobierno federal” (Borja, 1996:101).

Es evidente que la evolución institucional del Banco Central se rige por sus estatutos, los ajustes que se realizaron en sus dos primeras leyes constitutivas establecen, de acuerdo a las actividades realizadas por el Banco de México, muy clara la necesidad de la autonomía. Asimismo se aprecia que las funciones del Banco Central fueron enriqueciéndose en la medida que evolucionaba formalmente su reglamentación. Los intentos por patentar la autonomía del Banco de México en las constituciones de 1925 y 1936 fueron rebasados por la administración cardenista que requirió para sus programas créditos en cantidades que superaban los límites que se establecieron en la Ley de 1936. Esto dio lugar al sobregiro denunciado por autoridades del Banco de México en su informe de 1937. Posteriormente, en diciembre de 1938, se hicieron las reformas legislativas que lesionaron aún más la posibilidad de autonomía del Banco Central. Gómez Morín participa en la elaboración de motivos de la iniciativa para la Reforma de la Ley Orgánica del Banco de México del 26 de abril de 1941, donde a la vez que señala la falta de responsabilidad de quienes operaron y decidieron durante esos años de crisis del Banco Central, se establece un nuevo tope para el otorgamiento de crédito al gobierno federal.

La historia de México en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, aún con su complejo pasado financiero, presenta un significativo desarrollo institucional en todos los sectores del país. Durante el llamado periodo de “desarrollo estabilizador” se crean instituciones educativas y de salud y entre los años cincuenta

y principios de los sesenta se sientan las bases para crear importantes secretarías y departamentos de Estado³⁴ lo que trae consigo una recomposición de la administración pública federal que ubica al Banco Central dentro del sector paraestatal del Estado en calidad de entidad auxiliar del Ejecutivo Federal.

En el punto siguiente, se analiza la segunda etapa con la Reforma de la Ley Orgánica del Banco de México de 1985, ahí se revisan los criterios iniciales del Banco Central perfilándose como organismo descentralizado del gobierno federal.

3.4 La estatalidad del Banco de México (1985)

La revolución y las demandas sociales en el México del siglo XX promovieron la creación de instituciones económicas, sociales y políticas que hasta nuestros días impulsan la maquinaria de la administración pública moderna. Sin embargo, ¿por qué no se concretó en esta etapa de desarrollo institucional la autonomía institucional del Banco Central?

De acuerdo con Turrent el presidencialismo impuesto en el sistema político mexicano resultó un verdadero peligro y freno para la autonomía del Banco Central. “Muy justificadamente se ha considerado la autonomía de la banca central, si no como parte integral de la división de poderes característica de un régimen republicano, al menos como una expresión de esa forma de organización política. En otras palabras, la independencia del instituto central constituye una cesión real de poder. Pero en momentos claves de la experiencia mexicana esa cesión de poder resultó intolerable en un contexto de predominio absoluto del ejecutivo sobre el resto de los poderes” (Turrent, 2005:76).

Eduardo Torres Espinosa (2004) señala que algunos pocos investigadores aprecian que la elaboración de políticas públicas ha estado presentes en varios subsistemas y no como un proceso de toma de decisiones estrictamente centralizada en el presidencialismo, lo que constituyó “una limitante real y significativa para el

³⁴ La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958 estuvo vigente hasta el 1° de Enero de 1977, año en que entra en vigor La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

ejercicio pleno del poder presidencial (...) la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México, construyeron con el paso de los años una “comunidad de política” muy integrada, efectiva y también poderosa que ha logrado sobrevivir al proceso de transición política en que estamos todavía inmersos” (Torres, 2004:3).

De este modo (Torres, 2004) aprecia una relación de colaboración entre ambas entidades que denomina “red de política económica” responsable de promover el desarrollo económico y creada al margen de la “red de control político” integrada por la Secretaría de Gobernación, la Presidencia y el PRI como partido gobernante. Esta red de política económica estuvo encabezada por la SHyCP y secundada por el Banco de México y logró hasta 1970 mantener su liderazgo y permitir que en la compleja maquinaria presidencial, el control sobre el presupuesto y el gasto público se constituyera en una práctica inherente al poder del ejecutivo en turno.³⁵

La estrecha relación entre la SHyCP y el Banco de México señala Torres, (2004) consolidó el que denomina un “grupo financiero” que tuvo una relación simbiótica y benéfica para ambas partes, promovía “políticas económicas ortodoxas y tenía la ventaja de ser más pequeña, compacta y articulada que su contraparte (el grupo estructuralista o de red de política) (...) las reformas administrativas, tanto menores como mayores, a que recurrió la presidencia para controlar a un sector público en expansión y en creciente tensión interna, acentuarían y perpetuarían los conflictos burocráticos hasta fines de la década de los ochentas, con un gran costo económico para el país” (Torres, 2004:6).

Desde 1941 hasta la siguiente reforma en 1985, el control que el gobierno tenía sobre el Banco de México fue motivo de abuso en el financiamiento que el Banco Central le otorgaba así como del manejo discrecional en los cargos de los funcionarios públicos. Fue tan determinante la influencia ejercida por el poder

³⁵ “Los ambiciosos programas de desarrollo social y económico para “modernizar” al país -inspirados y exportados por el mundo desarrollado- que llevaron a cabo los primeros gobiernos revolucionarios condujeron de manera inevitable a una constante expansión del sector público. Proceso, (...) que se prolongaría hasta finales de la década de los años setenta. Entre las entidades económicas más importantes que se crearon durante el periodo de 1920-1940 se encuentran: El Banco de México (1925), la Comisión Federal de Electricidad (1933) y Petróleos Mexicanos (1938). Para 1959, el número de entidades paraestatales se había incrementado a 259, y para 1970 a 391. Sin duda, esta tendencia tuvo gran impacto en la forma en que se desarrollaría la “red de política económica” (Torres, 2004:4-5).

ejecutivo en los organismos y entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, que el Artículo 48 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) de 1977 expresaba a la letra la injerencia directa que tendría el ejecutivo en su operación, asimismo en el Artículo 49 se determinaba la dependencia directa de estos con alguna de las Secretarías de Estado según su competencia.³⁶

En el aspecto financiero esta etapa es sumamente relevante, porque distingue al Banco Central en su alternancia con una diversidad de bancos oficiales³⁷. La banca comercial prevalece hasta los años sesenta etapa en donde se permite la creación de grupos bancarios. En esa época se establece la banca múltiple y en 1982 la banca se nacionaliza. Con la nacionalización de la banca, se emite una nueva regulación jurídica para su reorganización, se da el auge de las casas de bolsa, las arrendadoras financieras, empresas de factoraje, almacenadoras, aseguradoras y afianzadoras, constituidas como intermediarios financieros (Gil,1994:42 y 65).

³⁶ El Artículo 48 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF): “A fin de que se pueda llevar a efecto la intervención que, conforme a las leyes, corresponde al ejecutivo federal en la operación de las entidades de la administración pública paraestatal, el Presidente de la República las agrupará por sectores definidos, considerando el objeto de cada una de dichas entidades en relación con la esfera de competencia que esta y otras leyes atribuyen a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

(El) Artículo 49 (LOAPF) (señala) La intervención a que se refiere el artículo anterior se realizara a través de la dependencia que corresponda según el agrupamiento que por sectores haya realizado el propio ejecutivo, la cual fungirá como coordinadora del sector respectivo. Corresponde a los coordinadores de sector coordinar la programación y presupuestación, conocer la operación, evaluar los resultados y participar en los órganos de gobierno de las entidades agrupadas en el sector a su cargo, conforme a lo dispuesto en las leyes. Atendiendo a la naturaleza de las actividades de dichas entidades, el titular de la dependencia coordinadora podrá agruparlas en subsectores, cuando así convenga para facilitar su coordinación y dar congruencia al funcionamiento de las citadas entidades.”

³⁷ Gil Valdivia (1994:42) establece que los Bancos oficiales generados “para apoyar diversos sectores de la economía; Nacional Financiera, El Banco Nacional de Comercio Exterior y el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas.(...) y otros bancos para apoyar diversos sectores sociales y rurales como el sistema Banrural, en 1975. Estos bancos, llamados instituciones nacionales de crédito, constituyeron posteriormente la banca de desarrollo (...) en el financiamiento de las obras de infraestructura y en el apoyo a la industrialización (...) se ocupó de todas aquellas inversiones que por su monto, grado de riesgo o periodo de maduración no estuvieron en el interés del sector privado”.

La naturaleza jurídica del Banco de México fue desde su creación en 1925 de sociedad anónima y es en 1985 cuando pasó a formar parte de los organismos descentralizados del gobierno federal.

Es en el año de 1985 cuando se le da el carácter de organismo público descentralizado ante el relevante suceso de nacionalización de la banca. “Desde su fundación, el carácter de entidad mercantil del Banco de México era muy limitado. Además, en el transcurso de los años se fueron acrecentando sus funciones de autoridad. Por consiguiente, la figura de sociedad anónima resultaba cada vez menos apropiada para la institución. Tras la nacionalización de la banca en 1982, al quedar la casi totalidad del capital del Banco de México directa o indirectamente en poder del Gobierno Federal, se hizo más patente la conveniencia de cambiar su naturaleza jurídica, transformándosele en organismo descentralizado del propio Gobierno.” (Cibergrafía: Exposición de Motivos. Reforma art. 28,73 y 123:2).

Al finalizar la Presidencia de José López Portillo en 1982, se da un primer paso para convertir al Banco de México de Sociedad Anónima a banco estatizado, de modo que el Artículo 28 Constitucional reformado, si bien sigue expresando que su función es en general de servicio público de banca y crédito, ya entraña la necesidad y el espíritu constitucional de hacer del Banco de México una institución representativa del Estado. A la letra la reforma constitucional de 1982 señala “también determinará las garantías que protejan los intereses del público y el funcionamiento de aquellas en apoyo de las políticas de desarrollo nacional. El servicio público de banca y crédito no será objeto de concesión a particulares” Diario Oficial de la Federación (DOF: 1982). La reforma también perfilaba la intención del Congreso de reiterar al Banco de México la rectoría de ser banco único de emisión y poseer el carácter de organismo descentralizado del gobierno federal. Lo anterior se lleva a cabo al recibir la presidencia Miguel de la Madrid Hurtado cuyo periodo abarcó de 1982 a 1988 (DOF:1983).

En México los estudios relativos al comportamiento de las estructuras bancarias pasadas y presentes, se han llevado a cabo sustantivamente por los analistas económicos e historiadores a raíz de la crisis de 1982. “Los esfuerzos se han encaminado en primer término a sentar las bases para comprender la evolución del sistema financiero. Haciendo un balance, los primeros estudios importantes se

centraron en la etapa de la formación y consolidación del sistema. Así, durante el curso de los años ochenta y noventa, sobrevino una mayor producción historiográfica que continúa planteando problemas relevantes (...) Salvo excepciones contadas y testimonios directos, hasta antes de 1982 la historia del sector financiero durante la revolución había permanecido relegada a libros conmemorativos de instituciones particulares y tesis de pregrado” (Anaya, 2002:17). La importancia del estudio del Banco de México así como de la banca en general sobrevino ante la situación del excesivo control que el gobierno federal ejercía sobre las políticas económicas y crediticias.

En la Ley Orgánica del Banco de México de 1985 que se puso en vigor el 1° de enero, se reitera este control y la estrecha dependencia que el Banco Central tendría del poder ejecutivo. “La Ley Orgánica del Banco de México de 1985 estableció que éste debe desempeñar sus funciones de conformidad con las directrices de política monetaria y crediticia que señalara la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, integrando su junta de Gobierno con participación mayoritaria de miembros *ex officio*, cuyos cargos estarían comprendidos en la administración pública federal. En cuanto al objetivo que debía lograr la política monetaria del Estado, dicha ley señaló de manera explícita que una de las finalidades primordiales del banco central era procurar condiciones crediticias y cambiarias favorables para la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional” (Borja, 1996:103).

La autonomía del Banco Central se vio mermada por la fuerte influencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el ejecutivo federal, lo cual quedó constatado en la integración de la Junta de Gobierno que en 1985 incluyó en su mayoría a funcionarios del gobierno federal. La reforma de 1985 obedeció al proceso evolutivo constante al que el Banco de México se ha sometido así como a la influencia de los organismos internacionales que han marcado directrices específicas en los procesos financieros globales.

Si bien el manejo de la autonomía del Banco Central ha respondido a la influencia de las corrientes económicas o políticas de cada época, como la positivista durante el porfiriato, la liberal y la keynesiana a principios y mitad del siglo XX respectivamente, es indiscutible la necesidad de crear elementos de autonomía para que la banca central se mantenga al margen de intereses partidistas, de grupos o

individuales. Un banco central dependiente de su propio gobierno es un banco sentenciado a permanecer bajo el poder mismo, que no responde a las necesidades del interés público, sino del interés privado o de pocas manos. El control inflacionario, que es uno de los objetivos fundamentales de los bancos centrales se pone en riesgo si la autonomía no se cumple cabalmente; el riesgo de inflación está presente en todas las crisis económicas, por lo que la legítima autonomía faculta al Banco Central para establecer mejores mecanismos de control al margen del interés político.

Se puede apreciar que a lo largo de su historia el Banco de México operó como Banco Central controlado por el gobierno federal en su financiamiento y por los créditos que otorgaba al mismo gobierno, lo cual ocasionó graves crisis derivadas de las experiencias inflacionarias.

Las funciones de autoridad del Banco de México crecieron posteriormente con el transcurso de los años, la Ley del Banco de México de 1985 aunque retomó los criterios iniciales en el texto, procurando evitar “incrementos inconvenientes en el monto del crédito primario” (Diario Oficial de la Federación,1993:8), no puso un límite definitivo en el financiamiento otorgado al propio gobierno federal.

Si bien la independencia y autonomía del Banco de México respecto del control del poder ejecutivo era una aspiración de Gómez Morín desde 1925, la subordinación al poder ejecutivo era inherente a su propio nacimiento dependiente de la Secretaría de Hacienda. Aún en la etapa de mayor evolución institucional con su transformación en organismo público descentralizado, se le consideraba el “banco del gobierno”, situación que con la presión de la misma evolución financiera mundial tuvo que conducirse hacia la búsqueda de su necesaria y formal autonomía.

Principalmente por estas razones el Ejecutivo Federal en su exposición de motivos para dotar de autonomía al Banco de México en el año de 1993, expresó los riesgos que se corren ante la incertidumbre que genera la inflación, por lo que señaló la urgente necesidad de darle un carácter diferente al Banco Central, el cual, debiera tener una sola función prioritaria sobre cualquier otra finalidad: la estabilidad de los precios. “La definición del criterio prioritario conforme al cual el banco deba realizar sus operaciones ` presenta varias ventajas (...) En primer lugar, ofrece una medida clara para evaluar su desempeño: el ritmo de la inflación. En tanto que si el banco central debiera cumplir con varios objetivos de igual rango, podría justificar el

insatisfactorio cumplimiento de algunos de ellos aduciendo los esfuerzos realizados para satisfacer otra finalidad” (Diario Oficial de la Federación, 1993: 9).

El desarrollo del Banco de México se distinguió particularmente, en el último decenio del siglo XX, porque con fecha 15 de diciembre de 1993 el ejecutivo nacional expide el decreto que da lugar a la actual Ley del Banco de México que lo convierte en persona de derecho público con carácter autónomo, la cual entra en vigor el 1 de abril de 1994.

3.5 La autonomía constitucional del Banco de México (1993). Su transformación como organismo constitucional autónomo.

Asignar la categoría *de persona de derecho público* a una institución requiere del poder público para ser formal. Esta categoría es consecuencia de la descentralización del poder, en donde la cooperación con fines de interés público es una de sus características, así como la capacidad de determinación y de los atributos de autoridad, de modo que la combinación entre el carácter autónomo conferido y la relevancia de ser considerada constitucionalmente persona de derecho público son cimientos indisolubles que fortalecen las funciones y la existencia de una institución.

En el nuevo institucionalismo las instituciones formales autónomas con carácter de *persona de derecho público* se transforman en instituciones claves y estratégicas de la vida nacional y se encuentran al margen de la estructura jerárquica de la administración central. La fuerza institucional que ejerce el Banco de México, está respaldada por la Ley máxima que es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que es determinante para establecer el grado de facultades y de poder que ejercen las instituciones públicas.

Andrés Serra Rojas (1998:180), refiriendo a Bidart Campos, señala al respecto: “Para que aparezca la descentralización (...) no bastan la autonomía y la capacidad de un grupo para regir sus propios negocios y los de sus miembros, sino que es necesario que además revista carácter público, que esté encargado de gestionar una porción o un aspecto de la cosa pública y que, por consiguiente, tenga poder para dar órdenes obligatorias como las del Estado, dotadas del mismo valor de imperativo categórico y sancionadas por el mismo e irresistible constreñimiento. La descentralización surge cuando las instituciones ejercen algunas funciones del poder

público y gozan de ciertos atributos suyos; en una palabra, cuando se erigen en órganos de Derecho Público, habilitados por el Estado para cooperar al logro del bien público.”

Se es institucional desde el momento en que se reconocen y promueven las reglas y conductas que rigen al interior y al entorno de la institución con el propósito de lograr sus objetivos. La autonomía institucional del Banco de México tiene un carácter imperativo y sus atributos contribuyen para ejercer funciones sustantivas de poder público. El Banco de México tiene como atributo la capacidad de poner orden en el intercambio de propósitos y de intereses. Sus funciones están cargadas de carácter colectivo que tiene como objetivo la búsqueda de estabilidad y orden en un terreno que exige de especialización y permanente actualización.

La descentralización institucional se promueve en las instituciones de carácter económico sociales, encierra agrupaciones públicas estatales y no estatales. “Comprende un agrupamiento, muy concreto, de funciones eminentemente técnicas y de servicio, independientes del poder central, con atribuciones exclusivas, recursos especiales y personalidad jurídica propia. Es una consecuencia de la función que el Estado moderno ha tenido que asumir ante la extensión y complejidad que las necesidades económico sociales plantean, no sólo en el orden interno de cada país, sino también, en sus interrelaciones con los demás” (Serra, *et al.*1998:181).

La descentralización nos remite a la comprensión de las instituciones desde una óptica moderna, producto de las doctrinas francesa e italiana y la autonomía constitucional da razón de las posibilidades de un incremento institucional y de una nueva forma de organización política que permite aspirar al equilibrio de fuerzas en un sistema político.

La Ley del Banco de México (LBM), reglamentaria, especifica en su Artículo 1°. “El banco central será persona de derecho público con carácter autónomo y se denominará Banco de México. En el ejercicio de sus funciones y en su administración se regirá por las disposiciones de esta Ley, reglamentaria de los párrafos sexto y séptimo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

Uno de los documentos relevantes para dotar de autonomía al Banco de México, es la exposición de motivos de la iniciativa de decreto por el que se reforman

los artículos 28, 73 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En este documento, se recuenta la historia del Banco de México y se hacen referencias a las reformas constitucionales que en su Ley Orgánica se han llevado a cabo, lo que permite distinguir el sentir y la postura de uno o varios estadistas que cumplieron uno de los mínimos preceptos del servicio público, contribuir con esta reforma a la búsqueda del interés público. Particularmente destaca que existe una preocupación constante por hacer del banco una institución que controle la inflación, que modere el flujo de créditos y que se encauce a una estabilidad de precios que prevenga el daño social, “se manifiesta en forma constante la preocupación de moderar de alguna manera el flujo de crédito del banco central... por dos razones. Una que por largo tiempo se ha percibido la existencia de un vínculo entre dicho flujo y la evolución de los precios. Otra, que la laxitud en el control del crédito del instituto central, ha resultado en experiencias inflacionarias por demás amargas.” (Exposición de Motivos. Reforma art. 28, 73 y 123:2). El reconocimiento del grave daño que causa la inflación y que tiene repercusión entre la población más necesitada fue una razón de peso para que se aprobara la reforma. Se establecieron además los argumentos relativos al problema de redistribución regresiva del ingreso y de la riqueza, al aumento de precios que suben más rápido que los salarios, lo que trae consigo reducción del poder adquisitivo, aumento descontrolado en las tasas de interés, baja en el ahorro, con una carga de incertidumbre y desconfianza que por supuesto se ve reflejada en un freno al crecimiento económico. En esta iniciativa de decreto se propone que se establezca en el artículo 28 constitucional la autonomía del Banco Central. “En primer término, se propone consignar en el artículo 28 la autonomía del banco central, así como dar a la institución un claro mandato de procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, como objetivo prioritario en el ejercicio de sus funciones.” (Exposición de Motivos. Reforma art. 28,73 y 123:4). En este documento se manifiestan además los fines que persigue la administración pública en su conjunto, señalando el aumento del empleo y de los ingresos de la población más pobre y necesitada como proyectos que requieren ser alcanzados. Estos proyectos si no se sustentan en financiamiento sano y tienen como base recursos inflacionarios no

pueden ser concretados. Aquí podemos establecer la importancia de la autonomía y los objetivos prioritarios del Banco de México en su compromiso social.

El Banco de México está dotado de la facultad de imponer restricciones que delimitan la acción de los individuos, llámese gobierno federal o ejecutivo federal. La autonomía institucional permite al Banco estructurar los incentivos necesarios que reduzcan la incertidumbre en el resultado de sus negociaciones con el resto del aparato estatal. Promover finanzas sanas es el elemento clave para el logro de sus objetivos.

Existe además en la exposición de motivos para la reforma del Banco de México el claro conocimiento de la responsabilidad que implicaba que el Banco mantuviera sanas sus finanzas, así como la importancia de que el Banco Central no esté financiando al gobierno federal si no se estabiliza primeramente al interior con objetivos bien especificados. De modo que en lo que respecta a la Administración Pública centralizada, debe mantenerse al margen del poder de decisión del Banxico para el logro de sus objetivos. Por lo anterior se manifestó lo siguiente: “La existencia de un banco central con el mandato de procurar, sobre cualquier otra finalidad, la estabilidad de los precios, permite contar con una institución dentro del Estado comprometida en el largo plazo con ese objetivo. En este sentido, el banco central podría actuar como contrapeso de la administración pública, respecto de actos que puedan propiciar situaciones inflacionarias. Pero también podría actuar como contrapeso de los particulares, cuando éstos consideren emprender acciones conducentes al aumento de los precios o de los costos, con la expectativa de que las autoridades llevarán a cabo una expansión monetaria suficiente para acomodar tal aumento”. (Exposición de Motivos. Reforma art. 28,73 y 123: 5). El actuar como contrapeso de la administración pública genera equilibrio en la estabilidad de precios al margen de la intervención de la SHCP al mantener controlada la expansión monetaria causante en determinado plazo de mayor inflación. El equilibrio y regulación frente a los intereses de particulares es en el sentido de prever con acciones oportunas el riesgo de lo que implicaría el aumento de precios por parte de los particulares, sin un consenso previo, cuando éstos crean que el gobierno actuará en consecuencia y a su favor. La falta de previsión en las alzas irresponsables de

costos o precios provoca los estados de crisis económicas severas. Al Banco de México se le dota con esta medida del papel de regulador ante las posibles crisis.

La iniciativa de decreto se orientó al fortalecimiento del Estado al facultar al Banco de México autónomo con las funciones prioritarias de estabilidad de precios, del control de la inflación, y al permitir que maneje la política monetaria acorde con el cumplimiento de dichas funciones. Asimismo se reitera la función de acuñación de moneda realizada por la Casa de Moneda, como organismo descentralizado del gobierno federal y de la emisión de billetes conforme a las disposiciones del Banxico.

Al aprobarse la iniciativa se llevó a cabo la reforma en el Artículo 28 Constitucional.³⁸ En este documento se especifica la importancia de su autonomía respecto de la libertad que tiene el Banco Central para conducir su política monetaria y del crédito que pueda otorgar, estableciendo claramente que no queda sujeto a

³⁸ Artículo 28 Constitucional (Vigente al 23 de abril de 2012) El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por si o con los sectores social y privado. (reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 3 de febrero de 1983).

El estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento. (Adicionado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 20 de agosto de 1993).

No constituyen monopolios las funciones que el estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el presidente de la república con la aprobación de la cámara de senadores o de la comisión permanente, en su caso; desempeñaran su encargo por periodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; solo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia. Las personas encargadas de la conducción del banco central, podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta constitución. (Adicionado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 20 de agosto de 1993. Fe de erratas publicada en el diario oficial de la federación el 23 de agosto de 1993).

Se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la nación. El estado vigilará su aplicación y evaluará los resultados de ésta. Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983). Referencia: Derechos Reservados © 1995-2009, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México.

ninguna otra autoridad. Al no estar sujeto a ninguna otra autoridad para el otorgamiento de créditos se le desvincula directamente del ejercicio que aplicaba de manera discrecional el ejecutivo federal, de manera que se establece con la autonomía la regla formal de la independencia del Banco Central para decidir y ejercer los créditos en función de las finanzas sanas y que mejor convengan a los intereses nacionales.

La iniciativa también señala otros elementos que permiten la autonomía institucional del Banco; tal es el hecho del mecanismo empleado en la asignación de los responsables de su conducción con la designación por el Presidente de la República, pero con aprobación del Senado o de la Comisión Permanente; así también señala el escalonamiento que se efectuará, desvinculado de los cambios sexenales para la remoción y cambio de los responsables. El Banco de México con estas medidas implementadas a partir de su reforma va más allá de las reglas y normas porque genera elementos estructurales que se convierten en factores decisivos para mantener una sana transparencia en la designación del Gobernador y los Subgobernadores responsables de su conducción.

Este hecho constituye un suceso transformador que contribuye al desarrollo incremental no sólo de la propia institución sino también de transparencia en los fines del Estado frente a la sociedad civil y demás agentes.

La Reforma de Ley Constitucional a los artículos 28, 73 y 123 dotó de autonomía al Banco de México y transformó su régimen jurídico. Permitió al Banco Central la facultad de que sus funciones se modernizaran de acuerdo a la exigencia de los tiempos. El término de servicios financieros entró en vigor, así como su objetivo prioritario de procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda.³⁹

La autonomía del Banco de México es un avance institucional sólido, que se entiende, como señala Ayala Espino (2004), por estructurar los incentivos para el

³⁹ La reforma al Artículo 28 constitucional entró en vigor el 1° de abril de 1994. En él se establece que el Estado tendrá un banco central autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración, establece su objetivo específico que es procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional; la modificación en el artículo 73 afecta la fracción X, que en la leyenda anterior señalaba que las instituciones de crédito prestan servicios de banca y crédito y que ahora señala servicios financieros considera una evolución moderna integral; y por último el artículo 123 apartado B, fracción XIII-bis, establece y reitera que las relaciones laborales del banco autónomo se rigen por dicho artículo constitucional.

intercambio, por transformar y moldear las relaciones humanas que afectan tanto las áreas económicas, políticas y por supuesto sociales, por lo que el Banco de México particularmente a partir de su autonomía, representa una evolución para el mejor desempeño de la sociedad mexicana y de la economía la cual es vital para su subsistencia. Al permitir la organización en la interacción, decir los acuerdos con las demás instituciones del Estado, reduce la incertidumbre. La autonomía del Banco de México se define e institucionaliza a partir de ser parte sustantiva de las reglas del juego institucional, no sólo en el ámbito económico, sino político y social. Su capacidad autónoma permite que incida en el proceso de evolución institucional y por ende es factor clave del cambio histórico, término señalado por North (1995:13).

La autonomía establece la separación del Banco Central como parte de la Administración Pública Federal, y formaliza su nueva posición con sus objetivos y funciones, generando una esperanza de dirección que se mantenga al margen de los intereses de grupos en el poder tanto público como privado. La institucionalidad del Banco de México es un hecho que se solidifica al cumplir con su mandato, la autonomía es un elemento más que engrandece su ejercicio y su razón de ser. Sin el perfil autónomo no se podría considerar que exista una institucionalidad cabal en el Banco de México porque en su ejercicio estaría sujeto a vaivenes políticos y de intereses ajenos a la búsqueda del equilibrio económico integral.

En la exposición de motivos de la iniciativa de Ley del Banco de México enviada al H. Congreso de la Unión, es en donde se reiteran los altos índices de inflación sufridos en los años previos a 1993 y se establece que “en el contexto de la última renovación del Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo, se está haciendo todo lo posible para que la tasa de inflación de 1994 decline en cinco por ciento...la estabilidad de precios no se ha perseguido como un fin mismo, sino como una condición necesaria, aunque no suficiente, para lograr en forma sostenible la equidad social y el desarrollo económico” (Exposición de Motivos de la Iniciativa de Ley Reglamentaria:1).

Una vez más se manifiesta la importancia de establecer la autonomía del Banco de México como coadyuvante para cumplir con propósitos de índole social, es decir, a partir de un proyecto de economía financiera sana se pretende que el desarrollo social se fortalezca reduciendo en lo posible los márgenes de desigualdad.

Los elementos de transformación institucional, que son tarea primordial del Banco de México, son procurar ante todo la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda, de modo que con la estabilidad de precios se equilibre la inflación y promover, como actividades interrelacionadas con los objetivos, el desarrollo sano del sistema financiero y el buen funcionamiento de los sistemas de pagos.

Los señalamientos expresados en este documento, así como las reglamentaciones jurídicas del Banco de México, permitieron impulsar la reforma sustantiva que ha generado a dieciocho años de su autonomía el cumplimiento de su objetivo prioritario, motivo de análisis de este trabajo.

Al Banco de México se le ubica en un marco institucional económico y su reglamentación constitucional y sus reformas de ley establecen las obligaciones y regulaciones que tiene que cumplir como institución del Estado. La autonomía del Banco de México es un elemento que estableció un parteaguas para el desarrollo y visión de las instituciones del Estado Mexicano porque su autonomía se finca en un momento histórico mundial de gran peso para las naciones en vías de desarrollo, el dotarlo del carácter de Banco Central era impostergable y lo convierte en una institución básica del Estado y de la administración pública mexicana.

La autonomía del Banco de México como banca central “implica que en el ejercicio de sus funciones el banco no debe quedar sujeto a las instrucciones del Poder Ejecutivo o de algún órgano parlamentario” (Arrigunaga,1994:10). La autonomía es un elemento que contribuye a que las instituciones públicas, en particular la del Banco de México, puedan dar cumplimiento dentro del marco institucional a los objetivos que tienen contemplados.

Al dotar de autonomía institucional al Banco de México se propone en su ley aliviar los choques que las medidas económicas generan en el conjunto social.

Por lo anterior, la administración pública se reconvierte con la autonomía del Banxico, en tanto que la autonomía es modernidad para operar con mayor certidumbre e intervenir más allá de la ortodoxia económica. “Esta tarea e interpretación de lo que ocurre en el mercado de dinero está referida a las preocupaciones de la nueva administración pública, que pretende deshilar la madeja del ajuste estructural ligado a la economía y su área de competencia” (Méndez, 2002:106).

Particularmente el desarrollo institucional del Banco de México permite la autonomía respecto de los déficits que puedan generarse por políticas del gobierno federal. De igual manera, se establece como atributo la facultad del manejo, determinación del monto y los términos del crédito que en un momento dado pueda otorgar. Su capacidad para otorgar crédito alcanza además del gobierno federal a bancos nacionales, extranjeros, organismos de cooperación financiera, a grupos de bancas centrales, y a fondos de protección al ahorro. Dichos créditos deben ser por monto limitado y con propósitos de regulación monetaria. La política monetaria y la política cambiaria se complementan en tareas que repercuten una en la otra. “La política cambiaria es uno de los factores determinantes de la evolución del nivel general de precios. Por esta razón, para poder cumplir con el mandato de procurar la estabilidad monetaria, el Banco debe participar en la formulación y ejecución de dicha política. Por otra parte, dada la estrecha relación entre la política económica a cargo de los gobiernos, en el panorama internacional se observa que éstos últimos son los que, generalmente, tienen la facultad de fijar el marco dentro del cual la banca central interviene en el mercado de divisas para regular los cambios” (Exposición de Motivos de la Iniciativa de Ley Reglamentaria:3). La intervención de los organismos internacionales en el mundo, como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y en otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos centrales, es otro gran tema de transcendencia para el análisis de los bancos centrales.

El desempeño del Banco de México se debe manejar con el conocimiento y destreza para vincular el logro de sus objetivos primordiales y su relación con el mercado internacional. El Banco de México opera en direcciones múltiples porque así como se ajusta y debe equilibrar la relación y ejercicio de sus tareas frente a los organismos internacionales, existe reserva de autonomía interna en materia cambiaria, pues en este caso el Banco de México está sujeto a las directrices de la Comisión de Cambios integrada por funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y funcionarios del Banco Central. En este esquema las decisiones finales de política cambiaria, corresponden a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Desde 1985 en la exposición de motivos de la Ley Orgánica del Banco de México se estableció lo que reiteradamente se había contemplado desde su fundación: limitar el crédito al gobierno y “procurar condiciones crediticias y cambiarias favorables a la estabilidad en el poder adquisitivo de nuestra moneda”. El instrumento para alcanzar ese objetivo sería la facultad que se otorgaba al Banco de México a fin de que se pudiera determinar durante el mes de enero de cada año el saldo máximo susceptible de alcanzar, durante su transcurso, el financiamiento interno que concediese la institución. Se determinó que el saldo deudor de la Cuenta de la Tesorería en ningún momento fuera superior al 1% de los ingresos fiscales ‘previstos en la Ley de Ingresos de la Federación’ para el año de que se tratase” (Turrent, 2005:68). Esta medida regulatoria se sustentó en la Ley Orgánica de 1986 y posteriormente se reformuló con un tope de 1.5% en el ordenamiento, del art. 12, fracción IV, de la Ley que entró en vigor en 1994.

El Estado Mexicano le confirió constitucionalmente un carácter autónomo al Banco de México en un ambiente de cambios en la política interna y externa del país. Internamente con la crisis económica y social de diciembre de 1994, que derivó en reclamos y en demandas casi permanentes de un gran sector social que vio deteriorada su economía al elevarse la inflación con cifras severas que mermaron su poder adquisitivo. Externamente afectado por las políticas a las que se sujetó el gobierno federal con los grandes organismos supranacionales que recrudecieron las políticas de empleo en el país.

En los puntos anteriores se abordaron los ajustes jurídicos y constitucionales del Banco de México que permitieron su autonomía, se puntualizó cómo a partir de las reformas a su Ley Orgánica, el Banco ha evolucionado e intervenido en tareas y funciones que incluyen desde actividades financieras básicas para la población hasta funciones que requieren de la interrelación con el sistema financiero nacional e internacional. En ambos sentidos la institucionalización del Banco de México requirió desde su origen del manejo de diferentes grados de autonomía para hacer posible su incremental evolución en las funciones y tareas encomendadas por mandato constitucional.

En el cuarto capítulo, se realiza un análisis del compromiso central del Banco de México, así como su diseño funcional. Asimismo, se revisa su estructura orgánica

la cual es fundamental para la consecución de las funciones primordiales que desempeña como Banco Central y se destaca su principal objetivo y las funciones para su operación institucional que permiten dar cumplimiento al control de la inflación.

Se destacan los fines u objetivos y las funciones del Banco de México autónomo, el “grado” de autonomía respecto del poder central, el objetivo de la política monetaria, el comportamiento de la inflación, así como el manejo del dinero y su impacto social.

La política monetaria instrumentada por el Banco Central es sustantiva para la vida económica, política y social del país y por tal motivo evaluar su grado de autonomía desde la óptica publi-administrativa es un punto de particular interés. Asimismo, lo es la revisión de sus estatutos vinculados a su ejercicio para concretar la estabilidad monetaria y su responsabilidad en el control de la inflación.

Adicionalmente, se plantean los puntos neurálgicos de esta tesis porque se analiza la evolución de la autonomía del Banco de México con elementos comprensibles y discutibles.

El manejo adecuado del dinero es para la sociedad tan importante como lo es para las instituciones del Estado el compromiso con esta tarea. Es por ello que el último punto aborda este tema que es de interés público por ser básico para el intercambio en la vida financiera y económica de la sociedad.

IV. COMPROMISO CENTRAL DEL BANCO DE MÉXICO

Las funciones que el Banco de México ha desarrollado por ocho décadas desde su fundación, han permitido establecer, administrativa y políticamente, controles de operación y han fortalecido su influencia e institucionalidad formal de banca central. Como institución pública, el Banco de México ha creado un patrón de institucionalidad, si bien en lo que respecta a su carácter político la evolución ha sido por etapas, primero en su creación como sociedad anónima, posteriormente como organismo público descentralizado y después con su carácter autónomo. Esto lo ubica como eje central del sistema financiero, por esta razón su perfil se inserta dentro de la corriente del nuevo institucionalismo desde la perspectiva de Powell y Dimaggio (1995). Para estos autores, la corriente del nuevo institucionalismo deriva del institucionalismo histórico y las instituciones forman parte de la estructura. En consecuencia, estructuran la política y los resultados de la misma, modelan estrategias y definen objetivos. El Banco de México es parte fundamental de la estructura financiera en México, al igual que el resto de las instituciones modela estrategias y define objetivos.

El Banco de México es una institución que establece las reglas del juego económico financiero, regula la actividad bancaria nacional en su carácter de banca central, y una de sus principales acciones es promover y modelar que las estrategias y aptitudes de las organizaciones que intercambian con él como institución, evolucionen a favor de sus propios objetivos.

4.1 Estructura orgánica y diseño funcional del Banco de México

La estructura orgánica del Banco de México se encabeza con la Junta de Gobierno, lo que se fundamenta en el párrafo séptimo del Artículo 28 Constitucional, que señala lo siguiente: “La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; desempeñarán sus cargos por periodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidos por causa grave y no podrán tener ningún empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos en que actúen en representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes,

científicas, culturales o de beneficencia. Las personas encargadas de la conducción del banco central podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución.” Como podemos apreciar, la Constitución establece claramente la integración de la Junta de Gobierno y los periodos escalonados de sus encargos. Debido a la experiencia que deben tener en el ámbito bancario y financiero se estima que en el desarrollo de sus funciones únicamente por causa grave que implique daño a la nación, los miembros de la Junta pueden ser sujetos a juicio político.

Los artículos 38 y 40 de la Ley del Banco de México, son los relativos al número de miembros de la Junta de Gobierno, designación y periodos de duración en el cargo. El artículo 38 establece que en el ejercicio de sus funciones y en su administración el Banco de México estará encomendado al Gobernador y a sus Subgobernadores, y específicamente señala: “La Junta de Gobierno estará integrada por cinco miembros, designados conforme a lo previsto en el párrafo séptimo del artículo 28 constitucional. De entre éstos, el Ejecutivo Federal nombrará al Gobernador del Banco, quien presidirá a la Junta de Gobierno; los demás miembros se denominarán Subgobernadores.” (Ley del Banco de México). Como señala Turrent (2005), esta integración constituye una defensa y una garantía para el funcionamiento autónomo de la Junta de Gobierno así como la independencia en la actuación de los miembros. La idea sustantiva, con esta normativa, es evitar el control de la dirección del Banco Central por parte del gobierno federal. El grado de especialización, nivel técnico y experiencia en las ramas financiera, económica e inclusive normativa de los miembros de la Junta son fundamentales para la selección por parte del Presidente de la República y la consecuente validación del Senado. Con ello se pretende que la capacidad de los ejecutores de la política financiera sea de la más alta calidad para salvaguarda de las funciones del Banco Central.

Al entrar en vigor la Ley del Banco de México el 1 de abril de 1994, el cargo de Gobernador del Banco lo desempeñó Miguel Mancera Aguayo. Posteriormente, aún en la Presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León, se designó a Guillermo Ortiz Martínez como Gobernador del Banco de México, quien estuvo a cargo de la Gubernatura del Banco Central de 1998 a 2004 y fue ratificado por el Presidente Vicente Fox Quezada para continuar en su cargo por seis años más. En el año 2010,

durante la presidencia de Felipe Calderón Hinojosa, es designado Agustín Carstens Carstens, atendiendo al esquema establecido en el artículo 40 que establece: “El cargo de Gobernador durará seis años y el de Subgobernador será de ocho años”. De esta forma se da cumplimiento a la reglamentación vigente.

De conformidad con la intención de dotar de plena autonomía al Banco de México, la Ley del Banco en su artículo 40 prevé el escalonamiento en la designación del responsable del Banco Central. De acuerdo con ello señala lo siguiente: “El periodo del Gobernador comenzará el primero de enero del cuarto año calendario del periodo correspondiente al Presidente de la República. Los periodos de los Subgobernadores serán escalonados, sucediéndose cada dos años e iniciándose el primero de enero del primer, tercer y quinto año del periodo del Ejecutivo Federal. Las personas que ocupen esos cargos podrán ser designadas miembros de la Junta de Gobierno más de una vez” (Ley del Banco de México, Art. 40).

Autores como Valencia Carmona, Del Ángel Mobarak y Turrent y Díaz entre otros, observan la relevancia institucional de que se intercalen los periodos de elección de los miembros de la Junta, lo que refleja un grado amplio de autonomía respecto de los periodos de elección presidenciales, además al quedar la elección del Gobernador, entre dos diferentes periodos, se promueve la designación al margen de decisiones de intereses partidistas o presidenciales, aunado a que se conserva la llamada “memoria institucional” así como la independencia de la junta de gobierno de los ciclos y procesos políticos. Lo anterior, en términos estructurales y perfil autónomo, es muy significativo, sin embargo el principal objetivo de este orden estructural no se consolida si no está acompañado de la independencia en el ejercicio de la toma de decisiones por parte del Gobernador del Banco de México, porque si bien la designación del Gobernador se avala por el Senado, las decisiones sustantivas respecto del manejo de la inflación y de la reserva nacional debe ser totalmente al margen de la influencia del ejecutivo y de la SHCP.

De esta manera, Turrent y Díaz (2005:72) considera que “El sistema descrito da lugar a que un Presidente de la República sólo pueda contar con una mayoría de integrantes de su designación dentro de la Junta de Gobierno del Banco de México durante los últimos tres años de su mandato. A ello se agrega que el órgano debe operar de manera colegiada (...) Los integrantes (...) no pueden ser destituidos (por

el Presidente de la República) de manera discrecional (por conflicto de intereses). De hecho, los integrantes de ese órgano colegiado sólo pueden ser removidos de su cargo por causas graves, claramente especificadas en el texto de la ley.”

La partida presupuestal para la operación del Banco de México también se contempló en la Ley y con ello se garantiza la independencia administrativa y se le dota al Banco de estabilidad financiera para un ejercicio al margen de presiones presupuestales e inclusive políticas que pudiesen vulnerar su funcionamiento.

4.2 Objetivos, funciones y operación del Banco de México

La Ley del Banco de México, parte sustantivamente de la reforma de ley del artículo 28 constitucional. Francisco Borja Martínez (1996) realiza un importante análisis del sexto párrafo establecido en la reforma constitucional mencionada, donde se aprecian las obligaciones que el Banco Central tendrá en su nueva tarea como institución autónoma. Al respecto, con el afán de comprender claramente el mandato constitucional que el Banxico debe cumplir, transcribo lo siguiente: “El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al Banco conceder financiamiento” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos..

De acuerdo con las apreciaciones de Borja Martínez (1996), se puede determinar la relevancia de las funciones y los elementos destacados en torno a la autonomía del Banco Central, entre ellos se aprecia que:

i) El Banco de México, antes banco único de emisión, es desde 1994 nombrado formalmente Banco Central del país, de conformidad con el Artículo 1 de su propia Ley.

ii) Se establece que la autonomía se limita a su administración y a las funciones que tienen relación directa con el cumplimiento de su objetivo prioritario, es decir, procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, así como en lo relativo al manejo del crédito, dado que se señala que ninguna autoridad podrá ordenar al Banco Central conceder financiamiento.

iii) El significado de fortalecer la rectoría del Estado, al regular la estabilidad de precios, es contar con la capacidad de incidir a favor de que la población tenga un poder adquisitivo razonable que evite las crisis sociales.

iv) En lo que respecta a que ninguna autoridad podrá ordenar al Banco de México conceder financiamiento, se logra por lo menos en el sector financiero poner un candado político que frene la actuación discrecional de toda autoridad superior, sin que medie previa evaluación y decisión directa del Banco de México.

Borja Martínez (1996:106) aprecia la importancia de la autonomía al señalar que “(l)a justificación para otorgar autonomía es que ello da fuerza y permanencia al combate de procesos inflacionarios, los cuales dañan seriamente a la economía y perjudican de manera grave a amplios sectores de la población.” Al manejar el Banco de México la política monetaria busca cumplir con la tarea de combate a la inflación.

Un punto muy importante que destaca Francisco Borja Martínez, es que con la autonomía del Banco de México en aras de ejercer la rectoría económica con las funciones asignadas, se hace acreedor a funciones que escinden del Poder Ejecutivo y adicionalmente modifica la estructura del Estado, pero sin debilitarlo, por el contrario, ambos hechos lo fortalecen. Se retoma lo señalado por Paul Starr en (Méndez, 2002:106), donde se evidencia la capacidad que tienen las instituciones en las economías para adaptarse, crear y explotar nuevas oportunidades en ambientes cambiantes y así reconvertir los recursos necesarios de modo que se da una interacción permanente entre el Banco de México en relación con el Estado.

Este hecho “lo fortalece (al Estado) al permitirle cumplir mejor el fin de proveer a la economía nacional de una moneda estable en su poder adquisitivo de bienes y servicios. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al asignar al Banco de México el objetivo prioritario de procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional y reconocer expresamente que tal procuración fortalece la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado, privilegia en forma considerable a esa política monetaria y otorga seguridad jurídica en cuanto a su permanencia y aplicación” (Borja, 1996:107).

Al analizar el séptimo párrafo del artículo 28 constitucional, Borja (1996) analiza las funciones concurrentes a la política monetaria. Al tener el Banco de

México la facultad de la emisión de billetes y acuñación de la moneda nacional, está recibiendo una función estratégica que le corresponde al Estado, esta rectoría reafirma la conducción de la política monetaria. Aunado a lo anterior, se le otorga la facultad para participar en la instrumentación de la política cambiaria. Lo expresado en el artículo 28 “(d) a rango constitucional a las atribuciones de autoridad del banco central para, en el ámbito de sus facultades, participar en la conducción de la política cambiaria, instrumentar dicha política y regular la operación del sistema financiero. Asimismo, precisa que dichas atribuciones comprenden no sólo expedir normas sino también proveer a su observancia, lo cual da fundamento para que el banco, de conformidad con lo dispuesto en la ley secundaria, determine y aplique las sanciones que esa ley prevea para los casos de incumplimiento de las citadas normas” (Borja, 1996:109).

En este punto es importante destacar respecto a la política cambiaria, que ésta no es función primordial del Banco de México sino responsabilidad directa de una Comisión de Cambios que está integrada por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, quien preside la Comisión, y dos Subsecretarios de la misma Secretaría, así como por el Gobernador del Banco de México y dos Subgobernadores, por lo cual representa un ejercicio permanente de participación y colaboración conjunta muy relevante por parte del Banco de México.

Las funciones del Banco de México se encuentran expresadas en su Ley en los artículos 2 y 3 particularmente y a la letra dicen:

Artículo 2°.- “El Banco de México tendrá por finalidad proveer a la economía del país de moneda nacional. En la consecución de esta finalidad tendrá como objetivo prioritario procurar la estabilidad del poder adquisitivo de dicha moneda. Serán también finalidades del Banco promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos” (LBM). Particularmente este artículo refleja las funciones básicas y vitales para regir la vida económica y la actividad del mercado nacional.

Artículo 3°.- “Regular la emisión y circulación de la moneda, los cambios, la intermediación y los servicios financieros, así como los sistemas de pagos; II. Operar

con las instituciones de crédito como banco de reserva y acreditante de última instancia; III. Prestar servicios de tesorería al Gobierno Federal y actuar como agente financiero del mismo; IV. Fungir como asesor del Gobierno Federal en materia económica y, particularmente financiera; V. Participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos centrales, y VI. Operar con los organismos a que se refiere la fracción V anterior, con bancos centrales y con otras personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera” (LBM).

Asimismo, en su Capítulo II, De la Emisión y la Circulación Monetaria Artículo 4° señala “Corresponderá privativamente al Banco de México emitir billetes y ordenar la acuñación de moneda metálica, así como poner ambos signos en circulación a través de las operaciones que esta Ley le autoriza realizar; Artículo 5° Los billetes que emita el Banco de México deberán contener: la denominación con número y letra; la serie y número; la fecha del acuerdo de emisión; las firmas en facsímile de un miembro de la Junta de Gobierno y del Cajero Principal; la leyenda "Banco de México", y las demás características que señale el propio Banco. El Banco podrá fabricar sus billetes o encargar la fabricación de éstos a terceros; Artículo 6° El Banco, directamente o a través de sus corresponsales, deberá cambiar a la vista los billetes y las monedas metálicas que ponga en circulación” (LBM).

Ahora bien, las funciones enunciadas que ejerce el Banco de México, requieren para su cumplimiento de procesos operativos y de cuadros especializados de servidores públicos que interactúen con la estructura interna y con áreas financieras y económicas externas tanto nacionales como internacionales. Además este proceso de formación de cuadros es un esquema único que tiene el Banco de México. Desde su fundación en 1925 el Banco de México es formador integral de servidores públicos especializados a través de su constante capacitación, otro tema que es por demás interesante para el análisis y reconocimiento de la formación profesionalizante de los trabajadores y funcionarios del Banco de México que da cuenta de su institucionalidad.

Con información del propio Banco de México⁴⁰ y en lo que respecta a la emisión y circulación monetaria, el Banxico es la única entidad que puede regular la

⁴⁰ (www.banxico.org.mx/en_búsqueda/)

emisión y control de billetes y de acuñación de moneda metálica, asimismo deberá cambiar a la vista los billetes y monedas que ponga en circulación, por otros de igual denominación o de la más próxima a la demandada, con excepción de medallas conmemorativas. Regulará la intermediación y los servicios financieros, es decir regula a los bancos y los sistemas de pagos. Al operar como banco de reserva, se establece que el Banco Central tiene la facultad de prestar dinero a los bancos y como acreditante de última instancia otorgar crédito a los mismos, dentro de los mecanismos que emplea diariamente con la finalidad de mantener y poder regular su política monetaria.

Tanto el ámbito económico como financiero del país requirieron desde el porfiriato, visto como la etapa previa a la fundación del Banco Central, de la implementación de medidas que reordenaran las actividades realizadas por los bancos privados establecidos en el país.

La serie de funciones que el Banco Central ha realizado se han desarrollado incrementalmente, primeramente con la emisión regulada de billetes como una actividad básica de orden económico y que competía directamente al uso del dinero y del valor del mismo en función de la reservas y el tipo de cambio que imperó en los diferentes momentos históricos. Las otras funciones básicas como las del manejo de créditos, y las tasas de interés fueron y son también sustantivas para el equilibrio económico nacional. Las funciones que el Banco de México realiza tienen una relación con los diferentes 'estados' de autonomía que se le han acreditado. De los tres estadios autónomos contextualizados por Turrent y Díaz (2005) al primero lo denomina autonomía reglamentaria, éste abarcó de 1925 a 1936 en esta etapa se le distingue al Banco por sujetarse a las reglas que se instrumentaron desde su creación con la finalidad de protegerlo de intereses ajenos al del interés público. Posteriormente se dio la autonomía carismática que inicio en los años cincuentas con la devaluación, es una etapa de ajustes en la Ley Orgánica del Banco Central que debilitó los estatutos de la Ley de 1936, pero que por el 'carisma', la capacidad y prestigio moral de los responsables tanto del Banco de México (Rodrigo Gómez) como de la SHCP (Antonio Ortiz Mena), se logró llegar a resultados de crecimiento económico y estabilidad monetaria. La tercera etapa que consolida la autonomía de la banca central, de acuerdo con Turrent y Díaz surge con la Ley de 1993. Estos

conceptos se arraigan en función de los intentos por facultar al Banco Central de autonomía para su ejercicio al margen de intereses políticos. El manejo de la reserva nacional, la intermediación financiera y la estabilidad del poder adquisitivo monetario como objetivo primordial del Banco Central se sustentan con un mayor grado en su condición autónoma, lo que ha permitido la institucionalización del Banco de México.

En lo relativo a las operaciones que dan lugar al cumplimiento de sus funciones, el Banco Central, en su artículo 7 de la Ley, establece que opera con valores, otorga créditos, incluido el Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB), constituye depósitos en instituciones nacionales y extranjeras, adquiere valores, emite bonos de regulación, recibe depósitos bancarios del Gobierno Federal, de entidades financieras nacionales y extranjeras y de personas morales que “ejercen funciones de autoridad en materia financiera” (Art. 3, fracción VI, LBM), obtiene créditos de las mismas o de entidades financieras del exterior “con propósitos de regulación cambiaria” (Art. 7, fracción IX, LBM). Además realiza operaciones con divisas, oro y plata; actúa como fiduciario en casos cuyos propósitos coadyuven a sus funciones o para el cumplimiento de obligaciones laborales; recibe depósitos de títulos o valores de las personas morales arriba señaladas o del gobierno federal.

La Ley del Banco de México (LBM) de 1993, supera en gran medida las posibles inconsistencias que las leyes anteriores habían presentado, como la claridad de su redacción para precisar las facultades con las que opera el Banco Central.

El Artículo 8 de la LBM, elimina posibles vaguedades al señalar que “las operaciones a que se refiere el Artículo 7, deberán contratarse en términos que guarden congruencia con las condiciones de mercado al tiempo de su celebración, exceptuando aquellas que por su naturaleza no tengan cotización en el mercado” con la debida observación de lo señalado en el Artículo 15 (LBM) que dice: “Lo previsto en los artículos 8, segundo párrafo y 14, no será aplicable a los financiamientos que el Banco Central conceda a las instituciones de crédito para evitar trastornos en los sistemas de pagos, ni a las operaciones que el Banco realice como acreditante de última instancia”.

El Artículo 8 de la Ley, al observar que los contratos derivados del Artículo 7 deben guardar congruencia con las condiciones del mercado, está protegiendo el

riesgo de alterar las condiciones que aseguren el buen funcionamiento del sistema financiero, aún respecto del crédito que puede ser concedido al IPAB.

Turrent (2005) señala que el hecho de haber plasmado en la Constitución la autonomía del Banco de México, es una medida que fortalece su rectoría. Al respecto agrega lo siguiente “la tesis que se maneja oficialmente es que la finalidad última del instituto central es impulsar al máximo el progreso económico y el bienestar material de la población del país, pero que la mejor manera de contribuir al logro de esas metas es mediante la conservación de una moneda sana, es decir, con un poder adquisitivo estable” (Turrent, 2005: 69).

La Ley de 1993 del Banco de México se convirtió en una oportunidad de revisión legal de las normas formales del Banco Central. La búsqueda de certidumbre en un sistema financiero sano que sirva de amortiguador ante el riesgo de crisis económicas es un objetivo implícito.

La función de prestar servicios de tesorería al Gobierno Federal y actuar como agente financiero del mismo, se refiere a la administración que realiza de los fondos del gobierno federal, así como a la participación que tiene el Banco en la compra y venta de Certificados de la Tesorería de la Federación, los llamados CETES, y otros instrumentos de financiamiento, actividad que se realiza formalmente un día a la semana de conformidad con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En cuanto a participar en el Fondo Monetario Internacional (FMI) y ante otros organismos de cooperación financiera que agrupen a bancos centrales y con personas morales extranjeras que sean autoridad en materia financiera, su función es de colaboración y participación con voz y voto en temas que se desarrollen en dichos organismos. Al mismo tiempo se le considera como un banco acreedor para recibir los apoyos económicos en caso necesario. Por ejemplo, el Banco de México tiene vínculo con el FMI desde 1944, la cuota que aporta es de 90 millones de dólares ⁴¹ (FMI, 2011) le permite contar con la suma de 2,585.8 millones de Derechos Especiales de Giro (Informe Banxico, 2004). Esto representa según este

⁴¹ Las cuotas reflejadas en millones de dólares que aportan algunos de los países suscritos con el FMI son las siguientes: Estados Unidos de América 2.750, Reino Unido 1300, Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas de 1250, Francia 450, China 550, Canadá 300, Brasil 150, Cuba 50, Nicaragua y Paraguay 2, Islandia 1. (FMI, 2011. Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional). México se encuentra entre las aportaciones más altas de los países de América Latina.

Informe, el 1.22 por ciento del total de cuotas. La cuota que aporta México es la base que determina el poder de voto del país en el FMI así como contar con el derecho para la obtención de créditos o recursos negociados con el mismo. La línea de crédito flexible que tiene actualmente abierta México por parte del FMI es de 72,000 millones de dólares. (Comunicado de prensa del Banco de México, de fecha 20 de junio de 2012).

Cabe mencionar que la cuota que aporta México es simbólica en comparación a las cuotas que aportan los países considerados de primer mundo. Un ejemplo es el de los Estados Unidos que aporta el 17.16% del total de las cuotas (Saxe-Fernández y Delgado, 2005:14).

El Banco de México es también socio del Banco de Pagos Internacional (BIS por sus siglas en inglés), con 3000 acciones que adquirió como socio desde noviembre de 1996. El objetivo del BIS es fomentar la cooperación monetaria y financiera internacional y prestar servicios bancarios a los bancos centrales. Aunado a eso se realizan reuniones que tratan temas como la política monetaria, la macroeconomía, deuda, política fiscal, dolarización entre otros, de interés para los bancos centrales.

Como podemos apreciar, las funciones del Banco de México como Banco Central son muy amplias y todas ellas se enfocan al cumplimiento de su objetivo primordial. Por lo anterior, es necesario que el personal vinculado con la actividad del Banco Central sea gente especializada y con un amplio sentido de responsabilidad para cumplir con la institucionalidad que se exige.

En este punto de análisis, se abordó lo relativo a los objetivos, funciones y operación del Banco de México, debido a la importancia que representa su evolución autónoma. También es importante tratar de establecer el grado de autonomía que tiene respecto del gobierno federal, cuestión que veremos en el siguiente punto.

4.3 El Grado de autonomía institucional como oportunidad para el desarrollo de las funciones prioritarias del Banco Central.

Atendiendo el análisis realizado por Alex Cukierman (2006), investigador y profesor de Economía de la Universidad de Tel Aviv, cuya investigación se ha basado en los bancos centrales, se pueden considerar ciertos elementos que permiten conocer el grado de independencia de estos.

Desde una perspectiva internacional, Cukierman (2006) presenta algunas precisiones sobre la independencia o autonomía de los bancos centrales en su artículo denominado “Independencia de los Bancos Centrales y resultados de política: teoría y evidencia”, utiliza las siglas IBC para referirse a la independencia del Banco Central, mismas que son utilizadas en el contenido de este texto. Señala que en el vínculo entre esta independencia y los objetivos de un banco central se destacan puntos básicos que permiten medir la autonomía de los bancos centrales en función de: contar con una política instrumental que le permita cumplir con sus mandatos principales como son limitar y frenar los préstamos al gobierno federal y asegurar la estabilidad de precios y la estabilidad financiera y que sin perjuicio de estos objetivos el Banco Central pueda apoyar las políticas económicas del gobierno.

Para alcanzar su objetivo principal el Banco de México debe tener la independencia instrumental. Al banco se le acredita la facultad de negar préstamos a autoridad superior y determinar cuál o quiénes son una autoridad superior es un primer cuestionamiento. Esta facultad no es una prohibición para que los gobiernos soliciten préstamos al banco, pero sí es una previsión que se establece en la Ley del Banco de México (Cukierman, 2006). Al respecto, en el capítulo anterior, se menciona que el sexto párrafo del Artículo 28 Constitucional a la letra dice, “Ninguna autoridad podrá ordenar al Banco conceder financiamiento.” Cabe mencionar que esta regulación, si bien está determinada constitucionalmente, da la impresión de que se debilita con el Artículo 7° de la propia Ley del Banco de México donde, sí se da la posibilidad de dar crédito al Gobierno y al IPAB.

Sin embargo, con el espíritu de la autonomía como factor de transformación institucional del Banco Central, existe en su Ley la salvedad de que el Banco de México tenga la potestad y libertad para conducir tanto su política monetaria como el crédito que pueda otorgar a otras entidades y las decisiones que se tomen al respecto, deberán aplicarse al margen del ejercicio e influencia del ejecutivo nacional o de la SHCP, que de manera discrecional se imponían en épocas pasadas. Los créditos que se lleguen a otorgar se deberán aplicar en función de mantener primeramente su objetivo primordial de estabilidad monetaria y con el compromiso de preservar finanzas sanas que no lesionen el interés nacional.

Particularmente se da autonomía respecto de los déficits que puedan generarse por políticas del gobierno federal. Se establece como atributo la facultad del manejo, determinación del monto y los términos del crédito que en un momento dado pueda otorgar. Como ya se observó en el punto de la transformación institucional de este trabajo, su capacidad para otorgar crédito contempla además del gobierno federal a la banca nacional y a organismos extranjeros y de cooperación financiera. Estos créditos deben ser por monto limitado y con propósitos de regulación monetaria.

De lo anterior, se puede establecer que bajo este esquema presentado por Cukierman (2006), el Banco de México cuenta con amplia autonomía instrumental en aras del cumplimiento de su objetivo prioritario.

En lo que se refiere al manejo de la política monetaria, el Banco de México es autónomo porque cuenta con los instrumentos legales y operativos para realizar su principal encomienda constitucional.

El hecho de que al Banco de México se le encomiende como mandato un solo objetivo prioritario lo faculta para operacionalmente cumplir con este objetivo, sin embargo este hecho lo exime de ser promotor de desarrollo económico en aras de otros indicadores económicos como sería el caso del crecimiento del empleo.⁴²

Mientras el Banco Central mantenga el control de la inflación la oportunidad de crecimiento en las tasas de empleo son muy limitadas. Sin embargo, en la Ley del Banco de México se señala que con el objetivo prioritario cumplido se fortalece consecuentemente la promoción de un “sano desarrollo del sistema financiero” (y se propicia) “el buen funcionamiento de los sistemas de pagos” (Artículo 2 de la LBM).

⁴² “Desempleo e Inflación. Estas variables se relacionan de manera inversa ya que a mayor tasa de desempleo menor será la inflación y viceversa. Esta situación se explica porque los desempleados carecen de ingresos y por lo tanto reducirán al mínimo posible su demanda de bienes y servicios, con lo que los oferentes verán mermadas sus ventas y en la medida de lo posible tratarán de elevarlas por medio de una disminución de sus precios. Se denomina curva de Phillips a la relación negativa de las tasas de inflación y desempleo. (...) Es conveniente tener en cuenta que tanto el desempleo como la inflación son situaciones indeseables en cualquier economía, pues cuando hay desempleo se desperdicia parte de la producción potencial y cuando hay inflación se reduce el ingreso real de la población que tiene ingresos fijos. Quienes deciden la política económica de un país tienen que elegir entre los dos males, pueden escoger disminuir la inflación; pero desacelerarán el crecimiento económico y aumentarán las tasas de desempleo. Si se escogiera aplicar políticas que promovieran el crecimiento de la economía y del empleo, se generarían tasas inflacionarias considerables” (Astudillo Moya, 2012: 97-98).

El grado de autonomía del Banco de México es medible en tanto que el control de la inflación ha sido ejecutado de manera inmediata y permanente a partir de su autonomía, los datos que el Banco Central presenta diariamente en su página de internet respecto del control de la inflación dan cuenta de un control extremo en el manejo de la estabilidad de precios lo que ha evitado, hasta el momento, que se repitan crisis como el caso significativo de diciembre de 1994.

Lo anterior lo podemos constatar en los cuadros 1, 2, 3, 4 y 5 siguientes, de acuerdo a los datos de inflación proporcionados por el propio Banco de México y reflejados por periodos anuales que destacan el dato del presidente en turno, así como las cifras de inflación acumulada que permiten distinguir cuándo se dio lugar a las crisis severas o relativas que se han sobrellevado en cada administración pública:

**Cuadro 1. Porcentajes de inflación acumulada por periodos y el contraste con las crisis económicas severas en México
1970-1981**

Periodo Enero – Diciembre	Inflación acumulada	Crisis Económicas Severas	(Observaciones) Presidencia de:
1970	4.69	No	Luis Echeverría Álvarez 1970-1976
1971	4.96	No	
1972	5.56	No	
1973	21.37	Sí	(Sucesos de graves crisis sociales)
1974	20.60	Sí	
1975	11.31	Relativa	
1976	27.20	Sí	José López Portillo 1976-1982
1977	20.66	Sí	
1978	16.17	Relativa	
1979	20.02	Sí	

1980	29.85	Sí	
1981	28.68	Sí	

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de México. (Mes de junio de 2011, en <http://www.banxico.org.mx/politica-monetaria-e-inflacion/index.html>).

La división de cuadros por periodos anuales tiene el propósito de destacar los datos de cifras de altos periodos inflacionarios, mismos que coinciden con el rubro de crisis económicas severas. Asimismo se reflejan datos y comentarios relacionados con los periodos presidenciales que han transcurrido en el antes y después de la autonomía del Banco de México.

En el **Cuadro 1** que inicia en el año 1970, durante la Presidencia de Luis Echeverría Álvarez se observa un comportamiento de la inflación con los índices más bajos entre los años 1970 (4.69) a 1972 (5.56). Posteriormente se registra un aumento considerable a partir del año 1973 (21.37) que puede obedecer a los graves sucesos políticos y sociales derivados de los movimientos estudiantiles de 1968 y 1971 de la llamada guerra sucia. Por lo anterior, se puede considerar que las crisis económicas pueden tener diversos orígenes, en este caso son sociales. Algo que también se puede observar por los datos presentados es que las crisis económicas regularmente se convierten en herencia de los años y, en algunos casos, de los ciclos siguientes, tal es el caso de los años de 1973 a 1981. En este último se alcanzó una inflación de 28.68 puntos.

El **Cuadro 2** abarca los años de 1982 a 1988 al cierre del periodo presidencial de José López Portillo (1976-1982) y el inicio de la presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988). El año de 1982 se caracterizó por tener una de las crisis económicas más graves que han ocurrido en México; en ese año las cifras de inflación anual llegan a 98.84 puntos. La devaluación del peso y en consecuencia del poder adquisitivo de la población dio lugar a ambientes de incertidumbre económica y social para las mayorías. Las malas decisiones políticas y económicas que generaron la crisis que se prolongó de manera sistemática hasta el año de 1985 dieron lugar a otra crisis económica de gravedad, los años 1986 y 1987 cierran con

las cifras inflacionarias de 105.75 y 159.17 respectivamente, las más altas de los últimos 40 años.

Cuadro 2. Porcentajes de inflación acumulada por periodos y el contraste con las crisis económicas severas en México 1982-1988

Periodo Enero – Diciembre	Inflación acumulada	Crisis Económicas Severas	(Observaciones) Presidencia de:
1982	98.84	Sí	Fin del sexenio de José López Portillo recibe Miguel de la Madrid 1982-1988
1983	80.78	Sí	(La mala administración económica se hereda a los nuevos sexenios por las fallidas decisiones políticas y económicas)
1984	59.16	Sí	
1985	63.75	Sí	(La crisis crece sin control con una alta inflación)
1986	105.75	Sí	
1987	159.17	Sí	
1988	51.66	Sí	Fin del sexenio de Miguel de la Madrid recibe Carlos Salinas de Gortari 1988-1994

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de México. (Mes de junio de 2011, en <http://www.banxico.org.mx/politica-monetaria-e-inflacion/index.html>).

El **Cuadro 3** comprende los años de 1989 a 1994 y refleja un periodo de altibajos en las cifras inflacionarias. Cabe mencionar que este es el periodo presidencial de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), quien recibe su administración con la cifra en diciembre de 1988 de 51.66 puntos inflacionarios y sorpresivamente esta cifra baja considerablemente en los años siguientes, en 1989 se reportan 19.70 puntos y su cierre presidencial de diciembre de 1994 con la cifra más baja de 7.05 puntos se reporta como preámbulo a la Ley del Banco de México para dotarlo de autonomía.

Sin embargo, se puede apreciar de acuerdo a los sucesos históricos de crisis inflacionarias que el manejo adecuado de la inflación no basta para frenar el origen de las crisis, como ya se ha mencionado, en este caso en el mismo diciembre de 1994 se da una de las crisis más sensibles y severas de la historia económica y social de México. El presidente Ernesto Zedillo Ponce de León hereda y es el responsable del manejo y control de la crisis que se reflejó con un alto índice de inflación durante el año de 1995 de 51.97 puntos, cifra irónicamente muy similar a la de 1988.

Cuadro 3. Porcentajes de inflación acumulada por periodos y el contraste con las crisis económicas severas en México 1989-1994

Periodo Enero – Diciembre	Inflación acumulada	Crisis Económicas Severas	(Observaciones) Presidencia de:
1989	19.70	Sí	Presidencia de Carlos Salinas de Gortari 1988-1994
1990	29.93	Sí	
1991	18.79	Relativa	
1992	11.94	Relativa	
1993	8.01	No	Ley para dotar de autonomía al Banco de México
1994	7.05	Sí	Fin del sexenio de Carlos Salinas de Gortari recibe

			Ernesto Zedillo Ponce de León 1994-2000 Entra en vigor la Ley del Banco de México
--	--	--	--

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de México. (Mes de junio de 2011, en <http://www.banxico.org.mx/politica-monetaria-e-inflacion/index.html>).

Entre los años de 1999 al 2000 hay una baja considerable en las cifras de inflación acumulada y a tan sólo seis años de la entrada en vigor de la Ley del Banco de México para dotarlo de autonomía se aprecia que este hecho dio lugar a estrategias más adecuadas para el control y manejo de la inflación en México.

Cuadro 4. Porcentajes de inflación acumulada por periodos y el contraste con las crisis económicas severas en México 1995-2000

Periodo Enero – Diciembre	Inflación acumulada	Crisis Económicas Severas	(Observaciones) Presidencia de:
1995	51.97	Sí	(La crisis económica que estalla en diciembre de 1994 no se debe sólo a la inflación, influyen otros factores de índole económico como la fuga de capitales)
1996	27.70	Sí	
1997	15.72	Relativa	
1998	18.61	Relativa	
1999	12.32	Relativa	
2000	8.96	No	Fin del sexenio de Ernesto Zedillo

			Ponce de León recibe Vicente Fox Quezada 2000-2006
--	--	--	---

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de México. (Mes de junio de 2011, en <http://www.banxico.org.mx/politica-monetaria-e-inflacion/index.html>).

De acuerdo al **Cuadro 4** se observa un control inflacionario sustantivo dado que en 1996 ya estando en vigor la Ley del Banco de México, éste con su tarea de control de la inflación como función prioritaria, logra una baja considerable en los puntos inflacionarios que reportan de 27.70 en 1996 a 8.96 en diciembre del 2000, año de la alternancia política con la llegada de Vicente Fox Quezada.

Este suceso puede considerarse como un avance importante en el grado de autonomía del Banco de México al dejar a sus responsables operar y cumplir con la tarea que tiene encomendado a partir del mandato de Ley. La autonomía instrumental del Banco de México, además es signo de avance político en tanto que genera sus propias fuerzas ante exigencias que pueden ser cambiantes en los procesos económicos y sociales.⁴³

Cabe mencionar que para que se dé este grado de autonomía incremental también se debe tomar en cuenta el elemento restrictivo que constriñe las acciones de los individuos responsables de la administración pública del país ya que con la instrumentación de la Ley se les compromete a cumplir. Como se señaló en el primer capítulo “las instituciones son importantes para el desempeño de la economía

⁴³ Al respecto Omar Guerrero (1993:81) señala: “La clave de la modernización política consiste en la habilidad del Estado para absorber tipos cambiantes de exigencias y organizaciones políticas, no en suprimirlas; y su problema fundamental, en términos de desarrollo político, es mantener un crecimiento auto-sustentado, es decir, nutrido por sus fuerzas interiores. En este sentido el desarrollo político se refiere al desenvolvimiento de las facultades del Estado para incrementar su nivel o grado de gobierno, no para disminuirlo, y efectivamente corre aparejado al desarrollo administrativo porque las dependencias públicas son las responsables de responder positivamente a las exigencias cambiantes y renovadas de una sociedad moderna. El desarrollo político expande las responsabilidades de la administración pública, que tiene que desenvolverse y perfeccionarse para contar con mecanismos de anticipación de problemas. El uso extenso de estadísticas, informes, diagnósticos y demás instrumentos modernos de gobierno, para conseguir cierto grado de prospección de problemas, estimula el incremento de rendimientos de la administración pública. Pero este incremento, en el Estado moderno, sólo es posible con abundante y decidido apoyo político, de modo que la administración gubernamental debe estar permeada no únicamente al mérito, sino también a la democratización. El desarrollo de instituciones gubernamentales dedicadas al punteo de las exigencias ciudadanas se convierte en un imperativo de gobernabilidad.”

porque contienen las restricciones e incentivos que constriñen las acciones y elecciones de los individuos... y estimulan el intercambio humano” (Ayala Espino, 2004:322). Lo anterior se hizo patente con el decreto de la propia Ley del Banco de México y su aplicación por parte de los involucrados. En este proceso fue decisiva la postura tomada por el entonces Presidente Ernesto Zedillo, quien como responsable de la nación sorteó el momento crítico económico del año 1995, heredado con una inflación de 51.97 puntos. La postura de Ernesto Zedillo fue avalar en su cargo a Miguel Mancera Aguayo como responsable del Banco de México en los años críticos y una vez que éste estabilizó la situación inflacionaria dejó el cargo en 1998 con una puntuación de 12.32 de inflación. El presidente Zedillo propuso a Guillermo Ortiz Martínez, quien fungió como Gobernador del Banco de México de enero de 1998 hasta el año 2004, año en que es ratificado en su cargo por el Presidente Vicente Fox Quezada (2000-2006) para continuar del año 2004 al 2010. En estas etapas el Banco de México ya era autónomo y reportó los índices más bajos de inflación.

Este elemento básico es el grado de confianza que depositaron en las decisiones del Banco Central los dos presidentes en turno. Existe, con las cifras expuestas, un reconocimiento institucional que generó un ambiente de certidumbre y corresponsabilidad.

Por una parte, la experiencia profesional del Presidente Ernesto Zedillo daba cuenta de la capacidad técnica, política e instrumental de los responsables del Banco Central; su experiencia laboral en el Banco de México al frente del Fideicomiso para la Cobertura de Riesgos Cambiarios (FICORCA) antes de su cargo presidencial dio los votos de confianza y certidumbre del trabajo que desarrolló en esas épocas el Banco de México.

Por otra parte, el ascenso del Presidente Vicente Fox Quezada, con el PAN y su alternancia al poder, permitió que institucionalmente no hubiera mayor injerencia del Ejecutivo en las decisiones del Banco de México, debido de alguna manera a la escasa experiencia que tenía el nuevo grupo político en asuntos de Estado. Adicionalmente se debe destacar que se respetó la Ley del Banco de México, lo que acrecentó su grado de su autonomía.

La confianza y credibilidad en el desempeño del Banco de México con la llegada de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) son depositadas en Agustín

Cartens Cartens, quien con el perfil de economista y su experiencia en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHyCP) y en el propio Banco Central, ocupa el cargo y mantiene el mismo índice bajo de inflación.

En el **Cuadro 5** se aprecia el descenso sustantivo de los índices de inflación. Con el análisis de estos datos proporcionados por el Banco de México (2011) en su página de internet, se puede constatar que los índices de inflación que se han dado a partir del año 2000 con la cifra de 8.96 han ido en disminución en la última década, para el año 2010 se muestra un cierre de 4.40 puntos.

**Cuadro 5. Porcentajes de inflación acumulada por periodos y el contraste con las crisis económicas severas en México
2001-Junio 2011**

Periodo Enero – Diciembre	Inflación acumulada	Crisis Económicas Severas	(Observaciones) Presidencia de:
2001	4.40	No	
2002	5.70	No	
2003	3.98	No	
2004	5.19	No	
2005	3.30	No	
2006	4.05	No	Fin del sexenio de Vicente Fox Quezada recibe Felipe Calderón Hinojosa 2006-2012
2007	3.76	No	
2008	6.53	No	
2009	3.57	No	
2010	4.40	No	
Junio 2011	3.28	No	

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de México. (Mes de junio de 2011, en <http://www.banxico.org.mx/politica-monetaria-e-inflacion/index.html>).

Con la independencia instrumental se establecen mecanismos legales que permiten presentar resistencia a las demandas del gobierno del presupuesto fundamental del Banco Central.

A dieciocho años de la Ley del Banco de México, se aprecia un grado de autonomía instrumental amplio y que se puede considerar incremental en el ejercicio de su cometido principal. La autonomía puede ser incremental en tanto que las funciones institucionales del Banco de México se fortalecieron y ampliaron en función de la propia evolución financiera. Como señala Andrés Serra Rojas (Foro UNAM, 2004) la autonomía es un derecho fundamental y si bien se deriva de los actos del Estado, es un acto del Estado que revalora sus fines y su defensa compromete más al Estado. El papel autónomo del Banco de México lo compromete para realizar sus funciones de manera incremental; no desdeñar esta importante facultad es compromiso de las acciones e interacciones humanas.

Otro elemento sustantivo del grado de autonomía del Banco de México es el relativo a los periodos de duración de los integrantes de la Junta de Gobierno, situación que estudiamos a detalle en el capítulo pasado. Cukierman (2006), expresa que éstos deben tener sus cargos por largo tiempo y que no deben ocupar otros en el gobierno o en el sector privado para poder evitar conflictos de interés.

En el **Cuadro 6** siguiente, se aprecia que los periodos de duración en el cargo han sido escalonados respecto de los periodos presidenciales, y se observa particularmente que antes de decretar la autonomía del Banco de México en 1994, al Director del Banco de México Miguel Mancera Aguayo, se le faculta como el primer Gobernador del Banco Central acorde con la nueva legislación aún con los nueve años que ya se había mantenido al frente de la institución. Sin embargo con la finalidad de dar congruencia al espíritu de la Ley del Banco sólo permanece de 1996 a 1997 como Gobernador.

Cuadro 6. Relación de los periodos de designación de los Gobernadores del Banco de México y su antecedente inmediato

Ejercicio/Presidencia	Año de designación	Periodo/ Gobernador	Duración
Dic. 1982-Nov. 1988 Miguel de la Madrid Hurtado	1982	1982-1997	15 años
Dic. 1988- Nov. 1994	Miguel	(1994 entra en	El cargo del responsable

Carlos Salinas de Gortari	Mancera Aguayo	vigor la Ley del Banco de México autónomo)	del Banco de México era de Director
Dic. 1994 – Nov. 2000 Ernesto Zedillo Ponce de León	Ratifica a Miguel Mancera Aguayo	El periodo vencía el 31 de diciembre de 1997 (Segundo Transitorio de la Ley)	El Lic. Mancera asume el cargo de Gobernador
Dic. 2000 – Nov. 2006 Vicente Fox Quezada	Enero 1998 Guillermo Ortiz Martínez Ratifica a Guillermo Ortiz Martínez	1998-2010	12 años
Dic. 2006 – Nov. 2012 Felipe Calderón Hinojosa	2010 Agustín Carstens Carstens * Vigente hasta Octubre de 2012	*2010	2.5 años

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de México. (Mes de junio de 2011, en <http://www.banxico.org.mx/politica-monetaria-e-inflacion/index.html>).

Así como es importante la duración de los miembros de la Junta de Gobierno en el cargo, lo es también la transparencia y responsabilidad en la elección. Sin lugar a dudas la elección de Gobernador y Subgobernadores se ha fincado en el reconocimiento a las capacidades y experiencia demostrada por los miembros de la Junta. El importante nexo de esta elección transparente con la autonomía es que mientras los miembros sean personajes ajenos a grupos en el poder o a partidos políticos se espera, por el simple hecho de no tener vínculos políticos, que se promueva el compromiso de rendición de cuentas y seguimiento de las funciones del Banco Central de manera clara y precisa.

Al respecto, Cukierman (2006) aprecia que, todavía a principios de los noventas, con la ausencia de independencia, la transparencia de los bancos centrales no era 'necesaria', ya que al haber sido consideradas entidades políticas, los gobiernos y las entidades de finanzas no tenían incentivos para hacer preguntas sobre su propio desempeño en la conducción de la política monetaria. Sin embargo a medida que avanzó la autonomía del Banco Central se aprecia que la transparencia se ha convertido en un elemento básico para la confiabilidad de las acciones para el cumplimiento de sus objetivos.

Igualmente Cukierman (2006) argumenta que no hay una medida única para la IBC debido a su naturaleza multidimensional. Agrega que la literatura más evolucionada al respecto, es la que se ha elaborado en las juntas de los bancos centrales, lo que ha fomentado que se realicen arreglos más o menos formales entre gobiernos y el banco central. Asimismo ha permitido la construcción de hipótesis y el desarrollo de polémica en torno a la independencia legal de los bancos centrales y su independencia real. Al respecto, la literatura académica está actualmente basada en la autonomía institucional, lo que permite contar con esquemas de análisis relativos al comportamiento de los actores y su vinculación con la aplicación de la ley.

En este tema Cukierman (2006) señala que entre más respeto se tiene en un país por sus leyes, mayor es el respeto formal a la independencia del Banco Central. En los países en desarrollo, los estudios de independencia se refieren al peso real comparado con lo legalmente establecido entre el banco y los gobiernos, lo que se conoce como la vulnerabilidad política del Banco Central. En estos países vemos con frecuencia casos en que una transición política es seguida en el corto tiempo con el reemplazo del gobernador del Banco Central (Cukierman, 2006). Para el caso de México y su Banco Central, se puede observar que la duración en el cargo del Gobernador Guillermo Ortiz se prolongó a dos periodos, lo cual se debe a las circunstancias anteriormente planteadas.

En términos de estudio de la autonomía e independencia de los bancos centrales se considera que mientras que en los países desarrollados las discusiones giran en torno a revalorar la fortaleza legal de los bancos centrales, en México nos encontramos en una etapa intermedia respecto de la valoración entre lo legal y lo realmente independiente y autónomo del Banco Central. Morales (1999:19) aprecia

también que “(l)a independencia de un Banco Central depende del grado de autonomía conferido al banco por la ley, pero igualmente depende de otro conjunto de factores legales, institucionales, culturales y personales. Factores menos estructurados como los arreglos informales entre el banco y otras partes del gobierno, la calidad de su departamento de análisis y la personalidad de individuos claves dentro de la institución y respecto a otros organismos como la Secretaría de Hacienda, son factores difíciles de cuantificar e inobservables para el público en general (...) Las leyes de un banco central normalmente están incompletas en el sentido que no especifican explícitamente los límites de competencia entre las autoridades del banco central y las gubernamentales bajo todo tipo de contingencias. En segundo lugar, aún cuando la ley es explícita, la práctica puede apartarse de la ley”.

Estas apreciaciones adquieren importancia, sobre todo porque son analizadas por personajes que están o han estado inmersos en el ambiente financiero o económico o del propio Banco Central.

4.3.1 La estabilidad monetaria: asunto de confiabilidad y responsabilidad social.

Un elemento que también fortalece la confianza en las instituciones es la existencia y el conocimiento del ‘capital’ humano. En la etapa posrevolucionaria el capital humano con capacitación para sacar adelante al sistema financiero era escaso, sin embargo en la historia expresada en los primeros capítulos se reconoce a los personajes que promovieron el establecimiento de una buena estructura financiera. Al faltar el capital humano calificado las instituciones encuentran dificultad para operar de manera eficiente y concretar sus objetivos y este hecho provoca retrocesos importantes y posibilitan la desconfianza de la población. “Después de todo, éste también es otro ángulo desde el que se puede enfocar los vínculos que unen a la confianza con el riesgo. El desplazamiento del capital humano implicaría uno de los costos más altos y difíciles de medir para los bancos, a menos claro que se crea que malos banqueros puedan dirigir y construir buenos bancos” (Anaya, 2002:14).

La importancia de capital humano calificado en el ámbito económico y financiero es vital para la estabilidad económica nacional. Adicionalmente los

cuadros profesionales tienen la obligación de crear equipos de trabajo conscientes de su vocación al servicio social. Además de la ley, la estructura es la que influye y determina el comportamiento y promueve la creación de sociedades y organizaciones en torno a un conjunto de reglas y normas por lo que la confianza depositada en los grupos políticos también depende del momento histórico. Cuáles eran los hechos históricos que dieron paso a la confianza y responsabilidad social del Banco de México, este cuestionamiento tiene respuesta en la etapa postrevolucionaria. La evolución y autonomía del Banco Central como rector del sistema financiero ha sido determinante para el país. En los años posteriores a la revolución se necesitaba una organización generada por el Estado que permitiera el equilibrio y la supervisión de las emisiones de dinero circulante. El 24 de septiembre de 1913 cuando Venustiano Carranza declara que la emisión de billetes debe ser privilegio de la nación, el Estado está asumiendo su papel rector. De igual manera, se cimentó la creación de controles de capitalización bancaria y del manejo de créditos.

La actuación con rigor del gobierno mexicano que se puede considerar como otro ejercicio de responsabilidad social fue en el año de 1916 al incautar a la banca privada. Estos sucesos de corte nacionalista surgen de los reformadores de los años veintes, así como el reconocimiento del patrimonio nacional y de su riqueza.

Dos elementos básicos con los que ha contado el Banco de México desde su fundación en 1925 son: sus propios mecanismos de formación de cuadros de especialistas en todas sus áreas y su constante avance tecnológico.

El Banco de México se aprecia como una institución del Estado que se regula por normas formales que están vinculadas con la legalidad a la cual se sujeta su ejercicio y operación, y las normas informales en tanto que responde al hecho de que debe atender el interés general, por lo que al ser acreedor de autonomía se le considera como depositario de confianza en el cumplimiento de sus funciones.

La autonomía del Banco de México es generadora de corresponsabilidad. Por una parte, con la sociedad conjunta y por otra, con el Estado. Si tomamos en cuenta que la Constitución señala las obligaciones que debe cumplir el Estado como conductor del desarrollo económico, el cumplimiento del objetivo prioritario del Banco

Central está siendo objeto de una corresponsabilidad social compartida con el Estado.

El cumplimiento eficaz de su objetivo prioritario da lugar a que el Banco Central consolide su papel ante la sociedad porque el instrumento por el que se puede medir y crear la confiabilidad en la institución es el control de la inflación.

Arrigunaga (1994), señala que los dos grandes campos en los que el Banco de México tiene la misión de generar un alto grado de confiabilidad son la política monetaria como mandato de ley y la política cambiaria empleada para los fines de su mandato, es decir ambas tienen relación directa, por lo que la colaboración del Banxico con las autoridades de la Secretaría de Hacienda es sustantiva. La interacción permanente con la Secretaría de Hacienda es indivisible porque ambas instituciones son básicas en la vida económica del Estado Mexicano. En cuanto a la política cambiaria son precisas la interacción y vinculación de ambas entidades.

Arrigunaga, desde la óptica instrumental, señala a la política monetaria como “la determinación del monto y manejo del crédito del banco central y la cantidad de dinero en circulación”; mientras que la política cambiaria “consiste en la determinación de los precios a los cuales el banco central está dispuesto a comprar o vender divisas” (Arrigunaga,1994:15). Sin embargo, debido a la gravedad que implican las crisis, el principal objetivo de la política cambiaria es conservar la estabilidad de precios, Arrigunaga (1994) señala que esta es una preocupación de “los verdaderos” bancos centrales.

Cukierman (2006) señala la importancia que tiene en la actualidad el cumplimiento de la política monetaria y su reconocimiento por parte de la población, puesto que una vez que la estabilidad de precios se alcanza hay una tendencia por parte del público o de quienes hacen política, a esperar que la política monetaria permita estabilizar la actividad económica. Este es un escenario factible en México porque en los últimos años el Banco Central ha sido exitoso en el control de la inflación y espera que en lo futuro haya una demanda por parte del sector político para utilizar la política monetaria también para la estabilización de la economía real. Sin embargo la tarea de política monetaria es en sí misma sustantiva para la

estabilidad económica, en tanto que facilita el control de la inflación, el siguiente paso sería de qué manera podría contribuir al desarrollo sostenido de la economía.

Si el Banco de México cumple con su objetivo fundamental y realiza sus actividades financieras eficientemente, descarta el riesgo de la pérdida de confianza, situación que es crucial para una crisis económica.

¿Cómo abordar el tema de la confiabilidad en el Estado y en sus instituciones? Es pertinente recurrir a la historia. Por ejemplo, la historia nos enseñó que la contracción de la economía en la época porfiriana se generó además de la violencia revolucionaria por la desconfianza de la población, originada por la manifiesta necesidad de los bancos en llevar a cabo la cancelación de nuevos créditos así como por el intento de cobrar su cartera vencida. De modo que al encontrarse la estructura financiera endeble, el sector bancario creó una situación de pánico que puso de manifiesto el proceso revolucionario.

Las prácticas administrativas deficientes en la etapa revolucionaria y posrevolucionaria además del ambiente de violencia e inestabilidad y de la falta de marcos regulatorios adecuados acentuaron un ambiente de desconfianza. Aunado a lo anterior, Ayala (2002) agrega que el autopréstamo y la usura eran mecanismos empleados por empresarios de la banca y los ubica como acciones realizadas difusamente entre una actividad financiera formal y la intermediación financiera informal. El autor menciona que “el autopréstamo era un tema rutinario y la usura era frecuentemente un paso en la carrera que recorrían los empresarios de la banca (...) el difuso umbral que delineaba la frontera de una y otra actividad podrían confundir a personajes y actividades.(...) La observación es sin duda un problema de la formalización de las organizaciones modernas, de los procesos mediante los cuales las estructuras sociales antiguas se norman en sentido institucional; en contraste la invisibilidad de las operaciones crediticias es una característica de los sistemas personalizados o informales.”

De una estructura financiera firme, se desprende la confianza de la población. La relevancia que tiene el que una sociedad conozca las obligaciones y funciones desarrolladas por sus instituciones, fortalece y facilita la confianza en ellas. Esta situación permite apreciar la importancia que tiene una buena estructura financiera. Anaya señala atinadamente lo siguiente: “una buena estructura financiera no puede

por sí misma producir el 'desarrollo' pero (...) una mala sí puede entorpecerlo” (Anaya, 2002:12).

La carga social que se le trata de imponer al Banco Central es legítima en tanto que se espera más de las instituciones de servicios financieros porque al ser el adecuado administrador de la inflación y de la reserva nacional se podría suponer que tenga la capacidad de organizar áreas estratégicas de desarrollo social.

Al respecto Anaya (2002) establece un cuestionamiento muy importante al referirse a la influencia de una buena estructura financiera en la etapa revolucionaria: Cuál es el verdadero peso de las organizaciones bancarias en la economía real. Este cuestionamiento evidentemente lo podemos aplicar a la vida pública actual preguntándonos cuál es el verdadero peso del Banco de México en la economía nacional y cuál la importancia de su actividad vinculada con la banca privada. Estos puntos pueden tener respuesta en la importancia de las funciones del Banco de México con respecto a sus funciones cumplidas. El vínculo que tiene un banco central con la banca privada se puede considerar total por ser el regulador de los servicios financieros.

El Banco de México indirectamente tiene tareas que son objeto de servicio público para el ciudadano común. “La complejidad de las funciones de un banco central hace de este aspecto algo complicado. En este sentido el estado y los ciudadanos depositan confianza en el banco central. Y esta confianza sólo puede mantenerse con la credibilidad que logre el banco de manera sistemática...la transparencia en la información (como ya hemos visto) es una parte imprescindible de la institucionalidad” (Del Ángel Mobarak, 2005:6). La generación de confianza es un proceso y el Banco Central tiene este compromiso institucional.⁴⁴

Las ideas expresadas por Landerreche⁴⁵, tienen similitud con los conceptos de bienestar que guarda la relación entre el Estado y la sociedad. En el sector financiero

⁴⁴ En el portal de internet del Banco de México se encuentra la información relativa a los servicios que brinda a la ciudadanía en general, en los cuatro grandes rubros que promueve: Política monetaria e inflación, Sistema financiero, Sistema de Pagos y Billetes y monedas. Informar oportunamente es transparentar.

⁴⁵ “La función social del Banco de México...es procurar una institución, que es la moneda, con todos los aspectos que le conciernen (su emisión, los cambios de esa moneda con el exterior, el crédito, los sistemas de pagos) y conseguir a través de esa y otras instituciones un sistema financiero; es decir, un sistema de circulación de la riqueza que efectivamente permita un adecuado flujo en beneficio de la

como parte integrante del sector público debe prevalecer ese fino reconocimiento del objetivo social como la base de las actividades económicas. La creación y fortalecimiento de las instituciones públicas tienen como principio el orden de la sociedad como base de su nacimiento, el Banco de México no es la excepción, con su objetivo de proteger el interés público y los intereses nacionales.

Por la importancia que tiene como institución del Estado, ser acreedor de confianza es lo que le da legitimidad al Banco de México y con ello fortalece su institucionalidad. La confianza ligada a la institucionalidad permite a largo plazo crear nuevos objetivos, por lo que la credibilidad de acuerdo con Cukierman (2006), se da de conformidad con el desarrollo, por lo que los objetivos en relación a las funciones del Banco Central deben ser transparentes.

La estabilidad y la confianza no se logran de inmediato, recuperar los costos y creer en las instituciones, es cuestión de trabajo institucional responsable y el Banco de México tiene en esto una consistente tarea.

4.3.2 La reducción de la inflación: responsabilidad en el desempeño del Banco de México.

Derivado de las funciones que ha venido desarrollando el Banco de México desde su fundación, y que se han reforzado con la autonomía, es preciso señalar que la reducción de la inflación se correlaciona con varios elementos.

No sólo los bajos índices y control de precios son determinantes para que la inflación esté en equilibrio, sino es muy importante la variable del manejo del tipo de cambio, el cual está relacionado directamente con la política cambiaria.

Al respecto, la estabilidad monetaria requiere un conjunto de toma de decisiones que implican la afectación de otros rubros.

comunidad...revisar y reformar en lo que se requiera nuestras instituciones financieras, revisar y mejorar en lo que se pueda nuestro sistema de circulación de la riqueza; pero que el ímpetu y el énfasis que se pone en estas reformas y en estas mejoras no nos lleven a descuidar la producción de la riqueza, no nos lleven a descuidar el consumo de la riqueza y las formas de producción y consumo de la riqueza. Y que entendamos que la función social es la función fundamental, los aspectos técnicos y jurídicos deben estar siempre subordinados a la función social. No que la sociedad no deba comprometerse para poder aprovechar nuevas mecánicas y nuevas instituciones técnicas; pero si recalcar, para ponerla en una jerarquía justa, la obligación de todos los que participan en esta labor, de diseñar esquemas donde prevalezca la finalidad última de nuestro sistema que es: la adecuada circulación de la riqueza en beneficio de la comunidad” (Landerreche, 1996:165).

Malcolm D. Knight (2005), en la Conferencia del Banxico 2005, expresó que México ya ha alcanzado la estabilidad monetaria y que la inflación está al nivel más bajo que se recuerda y como analista económico le da votos de confianza a la importancia del tipo de cambio.

El tipo de cambio implementado desde la crisis de 1994-1995 es de un tipo de cambio flexible a diferencia del tipo de cambio fijo o controlado de principios de la década de los noventas. De hecho la evidencia en los últimos años es que los objetivos flexibles a largo plazo para el manejo de la inflación han reducido la crisis en México, por lo que el compromiso de la política monetaria se ha cumplido en los índices bajos de inflación lo que favorece la certidumbre en el futuro. La mejor situación en relación al tipo de cambio es una evidencia de que la estabilidad monetaria en México es sostenible.

La implementación de la Ley del Banco de México requirió de prácticas de apoyo y procedimientos para poder generar confianza en los ámbitos sociales y económicos porque la crisis del 94 llegó, como señala Malcolm D. Knight (2005), en el peor momento y creó falta de credibilidad para la nueva Ley del Banco de México. El Banco Central tuvo que aprobar la política por decreto incluso en situaciones difíciles. Se trató de un proceso bastante largo que presentó dos elementos claves: el primero fue un movimiento hacia un tipo de cambio flotante y flexible. El tipo de cambio dejó de ser un objetivo, en lugar de esto el mercado se hizo responsable de establecer el valor diario del peso. El segundo elemento clave fue la adopción de un régimen flexible de manejo de inflación. En 1999 el punto central para la política monetaria fue la inflación, el objetivo actual de una tasa de 3% con un rango de más o menos 1% refleja una ambición que parecía nada realista hace algunos años.

La política en materia cambiaria señalada en la Ley del Banco de México se asigna al Ejecutivo Federal en cuya representatividad está a cargo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en colaboración permanente con el Banco de México. La Comisión de Cambios se establece en el artículo 21 de la Ley del Banxico que a la letra indica: “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 ésta, 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 su 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 el voto de calidad en caso de empate”.

El vínculo de la SHCP con el Banco de México es indisoluble, es en este proceso que se distingue de manera fehaciente la estrecha relación que guardan ambos organismos y en consecuencia la correlación de responsabilidad social que ambos tienen. Las precisiones respecto de la forma de operar en las sesiones tiene un importante significado: el reconocimiento del peso político del ejecutivo en un ámbito que puede ser determinante para los resultados económicos de una nación. Tal es el caso de la crisis de diciembre de 1994 como antecedente inmediato.

“La Comisión podrá reunirse en todo el tiempo a solicitud del Secretario de Hacienda y Crédito Público o del Gobernador; sus sesiones deberán celebrarse con la asistencia de por lo menos tres de sus miembros, siempre que tanto dicha Secretaría como el Banco de México se encuentren representados. Las resoluciones de la Comisión se tomarán por mayoría de votos, siendo necesario en todo caso el voto favorable de por lo menos uno de los representantes de la citada Secretaría” (Art. 21 de la Ley del Banco de México).

La relevancia de las funciones de esta Comisión de Cambios, se observa en la permanente y estrecha colaboración institucional que surge a partir de una normatividad establecida, la cual establece que la tarea decisoria final es facultad de la SHCP. A diferencia de épocas pasadas con una política impositiva vertical ahora es un grupo colegiado quien tiene la responsabilidad de las decisiones más importantes en torno a las políticas económicas, lo que se traduce en una situación muy significativa de avance institucional para la toma de decisiones. Esta tarea, por la importancia de las decisiones que deben tomarse, compromete a participar a funcionarios del más alto nivel de ambas entidades, mismos que no pueden tener suplentes, lo que asegura el amplio conocimiento de la materia en cuestión y permite establecer una memoria institucional para dar continuidad efectiva a la política

cambiaria, la cual tiene estrecha relación con la política monetaria, función exclusiva del Banco Central.

Al respecto de la conducción de la política cambiaria, Borja Martínez (1996: 129-130), señala que “(l)a Ley del Banco de México, al igual que la legislación de casi todos los bancos centrales autónomos, asigna al Ejecutivo federal la conducción de la política cambiaria. Lo anterior sin perjuicio de establecer un régimen que procura la necesaria coordinación entre dicha política y la política monetaria reservada a la banca central...De esta manera el control de la comisión corresponde al gobierno, tanto por el voto de calidad conferido al Secretario de Hacienda y Crédito Público como por el poder de veto que, de facto, se otorga a esa secretaría.”

La política cambiaria depende del régimen de tipo de cambio que se establezca por la Comisión de Cambios. Tras la crisis de 1994 se instrumentó el régimen de libre flotación en el cual el tipo de cambio fluctúa según la oferta y la demanda de dólares. Ahora bien, el cumplimiento de la política cambiaria determinada por un régimen establecido por la Comisión de Cambios implica el control del nivel de la reserva de divisas en poder del Banco Central.

Esta situación afecta la política monetaria ya que al procurar un nivel de reserva determinado se altera el circulante en moneda nacional, esta situación debe ser compensada por acciones realizadas en la política monetaria con el retiro de dinero circulante.

Una de las funciones relevantes de la Comisión de Cambios es la relativa al manejo de la reserva de activos internacionales administrada por Banxico. “Esta reserva de conformidad con lo dispuesto por la ley, tiene por objeto coadyuvar a la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional mediante la compensación de desequilibrios entre los ingresos y egresos de divisas. A fin de procurar esa estabilidad, el banco se encuentra facultado para compensar, mediante la colocación o inclusive emisión de valores a cargo del gobierno, el aumento de la circulación monetaria o de sus obligaciones a la vista, resultante de las adquisiciones de divisas que efectúe atendiendo a las directrices de política cambiaria que determine la Comisión de Cambios” (Borja Martínez, 1996:131).

La estrecha interrelación entre las políticas monetaria y cambiaria, obliga a la colaboración institucional permanente ya que el Banco de México tiene que

reaccionar para lograr su función de política monetaria en ajuste permanente con la política cambiaria. Esta acción se observa en los mecanismos empleados en la mayoría de los bancos centrales en el mundo.

Ante este esquema Malcolm D. Knight (2005) expresa que en México el régimen de objetivo de inflación ha complementado el marco legal en tres formas cruciales: a) hay mayor claridad sobre el objetivo que guía las políticas monetarias; b) el tipo de cambio no es un objetivo explícito junto con el control de la inflación como lo era en 1994; c) el objetivo único de la política monetaria es lograr una inflación baja y predecible y al implementar y planear este objetivo de inflación es esencial apreciar los mensajes claros que pueden alertar oportunamente sobre riesgos. Gabriel Székely (1999) señala la oportunidad de prever qué hacer ante situaciones de riesgo, qué medidas legales tomar y qué metas considerar para llegar con responsabilidad al término de una negociación. De esta manera este objetivo puede nutrir y lograr mayor confianza y contribuir a que se tome en cuenta la postura del Banco Central.

Las épocas de crisis han colocado en la balanza al Banco de México, porque es bien sabido que cuando se tienen problemas económicos es cuando cuestionamos quiénes o qué instituciones pueden ser los responsables, a diferencia de que en épocas de bonanza no parece afectar el comportamiento de las instituciones del Estado.

Es pertinente mencionar que la autonomía del Banco coincidió con una gran apertura de los medios de comunicación y con el avance tecnológico, lo que ha dado lugar a su reconocimiento y atención por parte de más sectores sociales y a su compromiso de difusión como Banco Central del país.

Sus acciones, sobre todo en lo concerniente al cumplimiento de la política monetaria, son actualmente más evidentes y más cuestionadas. Este compromiso de difusión y transparencia es parte medular de su ejercicio. Muy pocas instituciones públicas cumplen con difundir la información al ciudadano común sobre sus actividades y sobre todo respecto de los resultados obtenidos. Lo anterior es también responsabilidad del desempeño del Banco de México.

Un ejemplo de ello es la información (Ver **Cuadro 7**) que presenta el Banco de México, relativa a los datos del monto de la reserva internacional a partir de la recuperación de la crisis de 1995. La reserva en los años críticos se agotó, los datos presentados son muestra de un proceso incremental de instrumentación de la entonces recién aprobada Ley del Banco de México. Se puede apreciar que la reserva internacional se incrementó de manera exponencial del año 1996 de un monto de 17,509.2 a julio del 2011 a la suma de 134,011.4 miles de millones de dólares.

Cuadro 7. Montos de la cantidad de Reserva Internacional Mexicana (1996- al mes julio de 2011)

Año Fecha	Reserva acumulada Anual (MMD)
31/12/1996	17,509.2
26/12/1997	27,808.2
31/12/1998	30,139.8
31/12/1999	30,733.4
29/12/2000	33,554.9
28/12/2001	40,091.2
27/12/2002	46,098.7
26/12/2003	56,085.7
31/12/2004	61,496.3
30/12/2005	68,668.9
29/12/2006	67,679.7
28/12/2007	77,894.1
26/12/2008	85,273.7
31/12/2009	90,837.8
31/12/2010	113,596.5
30/12/2011	142475,5
05/10/2012	161742.3

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de México. (Mes de julio de 2011, en [http:// www. Banxico.gob.mx](http://www.Banxico.gob.mx))

Otro suceso crítico financiero fue en 1982 caracterizado por una política presidencialista hegemónica y centralizada impulsada por los Presidentes de entonces, Luis Echeverría Álvarez (1/dic./1970 al 30/nov./1976) y posteriormente José López Portillo (1/dic./1976 al 30/nov./1982) según lo señalado por Sarah Babb (2003:179-180) “estaban dispuestos a sacrificar la integridad del peso- cuya defensa era precisamente el objetivo del banco- a favor de aumentar el gasto del gobierno y

de las políticas monetarias no ortodoxas”. Esa situación promovió cambios subsecuentes en la Dirección del Banco de México, cuestión que no contribuyó a superar esta etapa.

Ésta ha sido una de las épocas de mayor inestabilidad y desconfianza en la política económica del país y que contrasta con la estabilidad que gozó el Banco de México de los años cincuenta a los setentas, periodo que se considera una etapa de autonomía *de facto* en el Banco de México, gracias a la dirección de Rodrigo Gómez en el Banco de México, de 1952 a 1970. “Una lección que aprendieron bien los formuladores de políticas con la devaluación y posterior acuerdo de reservas con el FMI en 1954. En lugar de ser capaz de aplicar controles del tipo de cambio, lo que la frontera con Estados Unidos hacía imposible, para el gobierno mexicano tenía sentido hacer lo que fue necesario para impedir la inflación y la devaluación, inclusive garantizarle autonomía política al banco central” (Babb, 2003:179-180).

En esta etapa se mantuvo un alto grado de confiabilidad en el desempeño del Banco Central. Las razones para la duración de este suceso, fue la experiencia y el conocimiento de cómo manejar el riesgo de devaluación y la fuga de capitales. El fenómeno inflacionario que se presentó, después de la segunda guerra mundial fue capitalizado en experiencia y conocimiento del terreno geopolítico que México tiene con respecto a la cercanía de los Estados Unidos.

La oportunidad y la perspectiva de que en un momento dado, el Banco pueda cumplir con importantísimas funciones adicionales como son el desarrollo de fuentes de empleo y de crecimiento económico, son aún prematuras. “Así, la actuación del banco será juzgada única y exclusivamente por el comportamiento de los precios; en tanto que si un banco debiera alcanzar diversos objetivos como el pleno empleo y el crecimiento económico, siempre podría aducir el insatisfactorio cumplimiento de algunos de ellos, argumentando que esto se debe a los esfuerzos realizados para alcanzar otro objetivo” (Arrigunaga,1994:12).

La justificación del objetivo radica en que es factible alcanzar metas concretas en tanto el Banco de México, cumpla con su objetivo primario. El Banco de México, al promover el sano desarrollo del sistema financiero, cumple con una actividad básica que es responsabilidad del Estado, sin embargo, la promoción del desarrollo

económico y del empleo es una responsabilidad que debe cumplir el Estado con todas sus instituciones y siempre será una urgencia ante el incremento de la población.

“La política monetaria es en general un mecanismo mucho más eficaz para alcanzar la estabilidad del nivel de precios que para lograr otros objetivos, como el desarrollo económico o el pleno empleo. (...) se ha comprobado que la estabilidad de precios es una condición indispensable, aunque no suficiente para alcanzar otros fines económicos” (Arrigunaga,1994:13). Esta argumentación respalda la función principal del Banco Central y de la importancia de su existencia, asimismo destaca la importancia de realizar un trabajo institucional conjunto de todas las secretarías, entidades y organismos del Estado Mexicano.

La autonomía del Banco de México y su evolución institucional a partir de esta potestad, representa los cimientos del papel que imperiosamente deben desarrollar las demás instituciones y los responsables de la conducción del país. Representantes de los Poderes de la Unión, secretarios de Estado, responsables de organismos y de todas las instituciones públicas del país son corresponsables, por lo que es apremiante el compromiso de todas las arenas políticas y económicas para lograr un verdadero desarrollo social. No es suficiente la autonomía de algunas instituciones de áreas estratégicas.

Sin embargo, el camino es correcto si se parte de la condición, de la necesidad de la existencia de un banco central rector porque se aprecia que teniendo como base el control de la inflación se da lugar a los tres hechos básicos que se señalaron en la reunión de bancos centrales, realizada en México en agosto del 2003 y que tienen que ver con su independencia “La justificación de la independencia del banco central se apoya, en último término, en : a) Que la estabilidad del nivel de precios es un requisito principal de crecimiento económico sostenido y de una equitativa distribución del ingreso; b) que no obstante lo anterior, en la práctica tienden a generarse con frecuencia procesos que desencadenan, acentúan o prolongan la inflación y c) que 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” (Documento de Reunión Asesores de la Banca,1998:4).

Los costos que la inflación trae consigo, repercuten en lo social y lo económico y provocan estancamiento, retroceso, inestabilidad y desconfianza en el Estado.

El costo de una alta tasa inflacionaria o llamada espiral inflacionaria, repercute en la población más desprotegida. “La inflación, se dice, es un impuesto regresivo: hace al pobre más pobre y al rico más rico. Esto es así por diversas razones, en primer lugar porque en las épocas inflacionarias los salarios tienden a rezagarse respecto de los precios, con lo cual el ingreso de las clases más desprotegidas tiende a verse reducido. Asimismo estas personas usualmente no tienen acceso a mecanismos que les permitan protegerse, contra la erosión del poder adquisitivo de la moneda, para lo cual usualmente se requieren inversiones en instrumentos financieros complejos (Arrigunaga,1994:13).

El Banco de México ha logrado su propósito principal, es tarea de todos los actores políticos incentivar a las demás instituciones para que como el Banco Central contribuyan a realizar su trabajo con conocimiento técnico y certeza. México, con las experiencias vividas no tiene por qué repetir las crisis que tanto han costado al desarrollo nacional, la institucionalidad del Banco de México, puede representar el comienzo de un esquema de responsabilidad social.

El Banco de México ha llevado a cabo en los últimos diez años metas inflacionarias que han permitido crear un clima de confianza en su desempeño, la política monetaria ha cumplido con lograr la estabilidad de precios, premisa fundamental para que las demás áreas del Estado cumplan con la posibilidad de favorecer el crecimiento en otros rubros vinculados con el empleo y la estabilidad social.

4.4 El manejo del dinero y su impacto social.

El dinero es un medio de intercambio, es un medio de pago, es un instrumento del capital para realizar transacciones y cuyo significado es portador de valor. Su importancia se ha fortalecido a través del tiempo, y el valor que se le ha otorgado ha ido cada vez más en aumento, los bancos son las empresas o instituciones que fueron creadas para su resguardo y movimiento.

El manejo del dinero representa el medio de pago y de intercambio para la mayoría de la sociedad, el Banco de México lo emite y circula y promueve su debido uso, asimismo propone las competencias de los intermediarios financieros como participantes en el mercado de modo que con su rectoría contribuye al sano desarrollo del sistema financiero y de pagos.

La función y responsabilidad que tiene el Banco de México en este instrumento que pareciera existir *per se* está definido como el bien que las personas aceptan para comprar y vender bienes y servicios, es un medio de pago y sirve como depósito de valor. Es unidad de cuenta, cuya unidad monetaria en México es el peso. “El dinero tiene las siguientes funciones:

- Medio de pago. El dinero es un medio de pago ya que es aceptado para realizar transacciones. Nos permite intercambiar lo que tenemos por dinero, y con este dinero, comprar los bienes y servicios que necesitamos.
- Depósito de valor. Esto significa que el dinero permite transferir la capacidad de compra y venta de bienes y servicios a lo largo del tiempo; es decir, que el dinero permite a la gente decidir entre consumir en este instante o más adelante. Por ejemplo, si un panadero gana 200 pesos al día, puede conservar el dinero y decidir gastarlo mañana, la próxima semana o el mes que sigue.
- Unidad de cuenta. Esto se refiere a que el dinero permite fijar precios a bienes y servicios, así como dar seguimiento a las deudas. En México, los precios se expresan en pesos mexicanos. Así, por ejemplo, el precio de una computadora es fijado en una determinada cantidad de pesos y no en términos de otro producto (por ejemplo, camisas). Esta función de unidad de cuenta es exclusivamente cumplida por el peso y no por otros activos.” (<http://www.banxico.org.mx/billetes-y-monedas> (...), 2011).

La sencillez de esta explicación contrasta con toda la gama de mecanismos que deben estar en función para cubrir las millones de transacciones que se realizan diariamente por todos los usuarios. La normativa que dota de las facultades al Banco Central para procurar el sano desarrollo del Sistema Financiero se fundamenta en el artículo 3° de la Ley del Banco de México antes mencionado.

“El sistema financiero procura la asignación eficiente de recursos entre ahorradores y demandantes de crédito. Un sistema financiero sano requiere, entre otros, de intermediarios eficaces y solventes, de mercados eficientes y completos, y de un marco legal que establezca claramente los derechos y obligaciones de las partes involucradas. Con el fin de alentar el sano desarrollo del sistema financiero y proteger los intereses del público en general, el Banco de México realiza un seguimiento permanente de las instituciones que lo integran, promueve reformas a la legislación vigente, y emite regulaciones en concordancia con las leyes respectivas” (<http://www.banxico.org.mx/billetes-y-monedas> (...), 2011)..

El uso del dinero es una necesidad, por ser la base económica de los ciudadanos en una sociedad, esto da reconocimiento a su valor. La evolución del dinero tiene como antecedentes: el trueque (intercambio y compromiso de bienes y servicios); el dinero-mercancía (semillas, cuentas de jade, etc.); dinero-metal (metales preciosos). En el siglo XIX se usan ya los billetes que posteriormente evolucionan a lo que se conoce como dinero fiduciario.

“El dinero fiduciario son los billetes y monedas que utilizamos todos los días. Se llama así porque es dinero que representa un determinado valor (valor nominal), pero el valor al que puede venderse es menor (valor intrínseco). Por ejemplo, el valor nominal (lo que indica el frente) de un billete de 100 pesos, es 100 pesos, pero su valor intrínseco (a lo que puede ser vendido el papel) es menor. Igualmente ocurre con las monedas, el valor nominal de una moneda de 5 pesos, es 5 pesos, pero por el valor del metal (valor intrínseco) al que puede venderse, es menor. El dinero fiduciario se establece como dinero por decreto constitucional; esto es, un gobierno lo establece como dinero de curso legal, lo cual significa que debe aceptarse legalmente como pago de deudas pero que no es convertible en metales preciosos.” (<http://www.banxico.org.mx/billetes-y-monedas> (...), 2011).

“La política monetaria muchas veces asigna al dinero una función muy ambiciosa. Sin embargo uno debe estar alerta de no exagerar la influencia del dinero. El nivel de los precios y de la producción depende del estado de confianza de los agentes económicos, del espíritu emprendedor de los hombres de negocios, de la

energía, la inteligencia, la sabiduría de las políticas económicas del gobierno” (Ramírez Solano, 2001:3).

La política monetaria está asociada a los bancos, llamados también intermediarios financieros. Los bancos son el lugar físico donde se atesora el dinero y donde se realizan otros medios de intercambio de riqueza. Su posición siempre ha sido importante, pues al ser intermediarios financieros, realizan enlaces entre los ciudadanos, las empresas y el gobierno. Menciona Anaya (2002: 9) que “(l)os bancos, eran como hoy, depositarios de otros medios simbólicos de intercambio de riqueza, incluidos el oro y la plata lo mismo en barras que acuñados en monedas, siendo que estos metales sí eran considerados por el público del comienzo del siglo XX como portadores intrínsecos de valor: eran vistos pues como dinero. Cosa que no sucedía con el papel fiduciario.”. El papel fiduciario generaba cierto recelo, particularmente debido a la desconfianza que se tenía a las instituciones de crédito como resultado del colapso del sistema bancario porfiriano en 1913 y la incipiente reconstrucción económica de la banca en la etapa postrevolucionaria.

El dinero es el eslabón que une distintas actividades económicas de las personas. El dinero es el medio de pago, comúnmente aceptado, a cambio de bienes y servicios, y en la liquidación de obligaciones y deudas. Fundamentalmente, lo que sea dinero depende enteramente de una convención, es decir, su aceptabilidad general como medio de hacer pagos y saldar deudas, es depósito y unidad de valor (Ramírez Solano, 2001:21).

Arrigunaga (1994) señala que cuando el banco es el creador del dinero y al mismo tiempo es quien recibe la presión para ejercer el gasto o bajar los impuestos se generan programas emergentes de financiamiento inflacionario, con resultados positivos inmediatos, pero que a largo plazo trae efectos negativos mayores. Por tal motivo, es preciso determinar que la política monetaria es función exclusiva del Banco de México, mientras que la política social de gasto únicamente es responsabilidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con aprobación del Ejecutivo y del Congreso de la Unión.

La responsabilidad social que tiene el Banco de México se ha puesto a prueba en diferentes momentos históricos, los mecanismos en la operación para

salvaguardar el interés nacional queda de manifiesto en que estaban sujetos a la injerencia directa del poder ejecutivo o mediante los responsables de la SHCP antes de la autonomía. Las graves experiencias inflacionarias han promovido el permitir que el Banco de México sea el responsable de su actuar en el cumplimiento de sus objetivos. Se cuestiona si el Banco de México tiene una responsabilidad social, al respecto hay autores como Juan Landerreche Gómez Morín (1996) que expresa que en los hombres que dieron origen a la fundación del Banco de México estaba implícita esta idea (de la responsabilidad social) y para ello señala que se debe entender la magnitud de la proyección del Banco de México en la sociedad. El surgimiento del Banco Central se dio en un contexto de instituciones que son la base de nuestra administración pública actual⁴⁶ y de otras que se han ido agregando y que ahora integra el “sistema financiero mexicano, es decir, el conjunto de instituciones de personas y actos jurídicos que agrupados bajo una estructura ordenada y coherente, permiten una adecuada circulación de la riqueza de la sociedad. La circulación de la riqueza es un fenómeno económico profundamente social (...) la circulación se manifiesta a través de dos fenómenos: el cambio y el crédito. A través del cambio y del crédito, la riqueza en la sociedad se transfiere, pasa de mano en mano, cambia la relación jurídica que guarda respecto de las personas integrantes de una sociedad” (Landerreche, 1996:160). La importancia de la circulación de la riqueza, apreciada como fenómeno social permite la transferencia, el uso, el goce y dada en garantía implica el aprovechamiento de la riqueza. Landerreche (1996) dice que la riqueza se socializa y se convierte en patrimonio de la sociedad y el Banco de México desde 1932, con la Ley Monetaria de 1931, plasmó en su debido contexto, ser elemento de este sistema de movilización, dando lugar a la moneda.

El uso de la moneda como tal es una función social y da pautas que se deben seguir en una política monetaria. “La moneda no debe perjudicar a la sociedad, la debe beneficiar y por esta razón, la moneda debe representar siempre riqueza, y la emisión de moneda siempre debe de estar en función de los actos de producción, de

⁴⁶ “Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico. El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico” (North, 1995:13).

los actos de consumo o de procuración de reservas, es decir del ahorro que se dé en la sociedad.” (Landerreche,1996:163).

El manejo del dinero por parte del Banco de México, es un compromiso sustantivo por tener como tarea la administración y regulación de las finanzas del país. Su buen manejo se traduce en confianza y credibilidad de la institución.

La moneda es unidad de valor, con ella se miden los bienes, la riqueza, la moneda es medio de cambio y es instrumento de ahorro, el mantener su valor da certidumbre y seguridad en su uso. Landerreche (1996) señala que la moneda es medio de cambio que tiene que ser estable, porque no debe haber más moneda que la que refleje la verdadera riqueza de una sociedad, su desequilibrio puede causar la inflación. “Como medio de ahorro, la moneda debe conservar su valor estable, porque también, todos lo sabemos, la moneda que se desvaloriza destruye el trabajo de muchos años (...) El Banco de México (es el) principal responsable de que en la sociedad funcione esa moneda para cumplir sus fines” (Landerreche,1996:164).

La institucionalidad de un banco central autónomo, señala Gustavo Del Ángel Mobarak (2005) es necesaria para mantener su confianza y credibilidad, independientemente de la filosofía que determine cómo lleva a cabo sus funciones, o cuáles son sus metas o instrumentos.

Por ello, el manejo del dinero está asociado de manera muy precisa a la rendición de cuentas, “la disciplina de los funcionarios es un elemento necesario para la credibilidad, la confianza y por lo tanto, la institucionalidad de un banco central” (Del Ángel Mobarak, 2005:6).

El Banco de México, con el incremento de la carga de conocimiento, con la contribución del avance tecnológico y de la transformación ideológica, tiene consigo el compromiso de una evolución permanente de cambio institucional incremental.

Con el paso del tiempo el Banco de México, como una de las instituciones más importantes del ámbito económico y político de México se ha transformado ante el crecimiento de la población. Su evolución da señales de ser un factor determinante en la transformación positiva de la historia económica de México. Los responsables de la conducción de las instituciones públicas son los sujetos que pueden ser parte de ese posible suceso.

CONCLUSIONES

El nuevo institucionalismo permite estudiar la historia económica de las instituciones y su evolución estructural en los sistemas políticos y económicos del mundo occidental.

Los costos de transacción son uno de los elementos que intervienen para determinar la estructura de los sistemas políticos y económicos. Analizar el pasado de las instituciones a través de su historia da lugar a comprender la estructura organizacional presente y previene los riesgos de las experiencias pasadas. La estructura de los sistemas está integrada por las instituciones, la tecnología, la población y la ideología que subyacen al funcionamiento de los sistemas.

La interdisciplinariedad de los enfoques económicos y sociales es clave en la teoría del cambio institucional. Los costos de transacción condicionan a las instituciones, y estas instituciones a su vez son determinantes en la estructura de los sistemas políticos y económicos.

La historia económica del Banco de México explica su evolución estructural, su funcionamiento y los resultados de su ejercicio. ¿Cuál ha sido la evolución del Banco de México a través de su historia y cuáles han sido sus costos de transacción y los beneficios promovidos como institución del Estado?

El Banco de México es una institución que forma parte del juego económico de México. Establece reglas y determina el alcance de sus acciones en función de su objetivo prioritario. Al ser parte fundamental de la historia institucional del siglo XX y de la estructura económica del sistema político mexicano, el Banco de México se convirtió en agente sustantivo de los cambios económicos y por ende de los políticos y sociales. Esta evolución institucional da cuenta de la estabilidad surgida a partir de la facultad concedida al Banco de México como persona de derecho público con carácter autónomo. El Banco de México tiene el atributo de la autonomía por norma formal constitucional, lo cual lo faculta para ejercer un orden en el intercambio de propósitos y de intereses. Sus funciones, al ser de carácter colectivo y de interés público, están encauzadas a la estabilidad y el orden en un terreno que exige de especialización y permanente actualización.

La transformación institucional que se ha realizado en el Banco de México a partir del año de 1994 ha dado forma al carácter autónomo del Banco de México y

esto se ha visto reflejado en los necesarios ajustes de política monetaria realizados para mantener el equilibrio financiero de los últimos dieciocho años.

La reforma al Artículo 28 constitucional del 20 de agosto de 1993 permitió que se le diera el carácter de banco central autónomo, lo que transformó su quehacer y su capacidad de respuesta frente a los objetivos primordiales establecidos en su propia Ley. La procuración permanente del control de la inflación ha sido la tarea fundamental de su política monetaria. Cabe mencionar que el Artículo 28 constitucional previo a esta importante reforma, prácticamente y por derecho nulificaba la figura institucional del Banco de México. Cito lo que a la letra señalaba: “Artículo 28.- En los Estados Unidos Mexicanos no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase; ni exención de impuestos; ni prohibiciones a título de protección a la industria; exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos y radiotelegrafía, a la emisión de billetes por medio de un solo Banco que controlará el Gobierno Federal” (IIJ-UNAM). Al Banco de México, desde su fundación y durante todas sus reformas previas a la de su autonomía, se le limitaba únicamente a la acuñación de moneda y a la emisión de billetes de manera funcional, pero en el orden político se estableció expresamente su dependencia y control total por parte del gobierno federal.

La ideología política imperante durante los dos primeros tercios del siglo XX no daba lugar ni remotamente a considerar la posibilidad de la autonomía institucional en áreas estratégicas de la nación.

Los costos de transacción en el intercambio, en esta época, restringían la vida política y por ende pública de la sociedad debido al presidencialismo que se mantuvo institucionalmente, por lo que es posible determinar que el grado de desarrollo institucional de los organismos era incipiente. Históricamente la creación y fundación del Banco de México se dio en una etapa de suma restricción política.

El carácter de Banco Central autónomo no figuraba en el esquema constitucional, no se tenía la idea de la importancia de contar con un banco central autónomo que actuara como regulador. Una vez que el porfiriato desembocó en la Revolución Mexicana, la figura de instituciones autónomas tardó más de ocho décadas para reconocerse. Fue hasta 1993, después de un largo proceso democratizador cuando al Banco de México se le dota del carácter autónomo, lo cual

es reflejo de una evolución sustantiva en la ideología de los actores políticos. También influyeron los requerimientos de orden mundial, para mantenerse dentro del juego económico global.

Con la evolución técnica y especializada del Banco Central, el avance tecnológico y una población cada vez más informada e interesada en los asuntos del Estado, el Banco de México ha cimentado su perfil institucional.

El cumplimiento de su objetivo prioritario, de procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional que dé cumplimiento a una adecuada política monetaria legitima su carácter autónomo, lo cual a su vez también es signo de la transformación incremental de su carácter institucional. En el interior de este trabajo se da cuenta del cumplimiento de las tesis presentadas:

Tesis 1) La Reforma de Ley del Banco de México de 1994, que dotó de autonomía al Banco Central, es tan solo el inicio de un largo proceso, que hasta nuestros días presenta un esquema de mayor consolidación del Banco Central como institución autónoma.

De esta forma, se cumple la tesis de la importancia de la autonomía del Banco de México como Banco Central del país y como salvaguarda del poder adquisitivo aún, ante sucesos de inflación. La inflación fue reconocida como uno de los males más severos que afectan a la mayoría de la población y al equilibrio de las fuerzas del mercado.

La estabilidad de precios, incluso en condiciones de crisis, depende de la política monetaria que establece el Banco Central y la experiencia histórica y técnica del Banco de México demuestra que si la política monetaria estuviera sujeta a esquemas de manejo no independientes, en este caso condicionada a las decisiones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o del Ejecutivo Federal la factibilidad de la operación y ajuste en los objetivos de inflación podrían estar bajo situación de mayor incertidumbre. Como se ha demostrado en esta tesis esta situación ocurrió en periodos anteriores a su autonomía.

Tesis 2) La estrecha relación que guarda el Banco de México con el Poder Ejecutivo y con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no vulnera su carácter autónomo, por tener funciones específicas que lo distinguen en el complejo sector económico del país. Existe una relación de colaboración, no de subordinación.

Con la autonomía y con el cumplimiento de su objetivo prioritario el Banco de México asume el compromiso de fortalecer la rectoría del desarrollo nacional en una de las principales tareas económicas del Estado: La política monetaria, tarea entendida como equilibrio de fuerzas y de control ante los poderes únicos que tradicionalmente figuraban como imposición en todos los temas del Estado.

Uno de los objetivos de los bancos centrales autónomos y en particular del Banco de México es precisamente crear un ambiente de certidumbre y confianza en su relación con la sociedad, porque la potestad de su autonomía se orienta además en su papel de regulador del equilibrio de pesos y contrapesos de los servicios financieros que proporciona la banca privada y que tienen impacto directo en el ahorro y el manejo del dinero de la sociedad. Su alto grado de avance tecnológico para el control de la política monetaria y de las demás funciones encomendadas favorece esta función.

Ahora bien, siguiendo la propuesta de los autores analizados en esta tesis, con relación al grado de independencia del Banco Central y de cómo medirlo, se puede determinar lo siguiente: Si bien existen discrepancias en los ordenamientos legales conferidos a los bancos centrales y en su efectiva independencia, ésta varía en cada nación respecto del respeto que se tenga por sus leyes ¿Cuál es el caso del Banco de México?

La independencia o autonomía conferida por ley, le ha permitido al Banco Central cumplir con su responsabilidad principal que es asegurar la estabilidad de precios y la estabilidad financiera. Sin embargo, entre los requisitos fundamentales para medir el grado de autonomía del Banco de México, se plantea lo siguiente:

1.- Debe contar con independencia en sus instrumentos de política.

Para alcanzar su objetivo principal el Banco de México cuenta con independencia instrumental. Cumple con este requisito, es decir, tiene la autoridad y la autonomía para implementar un esquema de objetivos de inflación. El Banco de México cumple con llevar a cabo arreglos institucionales donde tiene margen de maniobra para la estabilización de la política monetaria.

2. Debe tener suficiente independencia financiera.

El Banco de México cubre con este requisito. Cuenta con independencia financiera, administrativa y de gestión que le permite ejecutar sus funciones con la consecuente

responsabilidad de la rendición de cuentas. De conformidad con el Artículo 46, fracción XI, de la Ley del Banco de México, la Junta de Gobierno tiene la facultad de aprobar el presupuesto del Banco de México en congruencia con la evolución del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), es decir, que sin afectar la política de egresos los incrementos anuales para su operación institucional deben ser acordes con los incrementos considerados en el PEF. El presupuesto es aprobado a su vez por la Cámara de Diputados.

3. Los miembros de la Junta de Gobierno deben contar con suficiente antigüedad en el sector financiero y (no deben ocupar otros cargos similares en el sector público y privado).

El Banco de México cuenta con mecanismos propios para la formación de cuadros de especialistas en todas sus áreas. El capital humano calificado es vital en cualquier institución y el Banco de México se caracteriza por ser una institución que promueve la capacitación y desarrollo permanente de su personal. Los servidores públicos responsables de la conducción del Banco Central se distinguen por su larga trayectoria en el sector financiero. Aunado a lo anterior, cabe mencionar que los cuadros de especialistas que integran las diversas áreas del Banco de México se distinguen por contar con capacitación de vanguardia, lo que permite un nivel de colaboración y de respuesta oportuna ante las eventualidades y las obligaciones que el sector financiero debe cumplir y que impactan en los ciudadanos.

4. La independencia del Banco de México lo obliga a cumplir con la rendición de cuentas y la transparencia.

Esta situación se presenta no únicamente por mandato, distinguiéndose particularmente los mecanismos de información con los que el Banco Central comunica sus operaciones, inclusive los acuerdos tomados por la propia Junta de Gobierno, los cuales se publican de manera oportuna en su portal de internet, lo que permite observar el esfuerzo orientado a mejorar la comunicación con el público en general.

La transparencia y la rendición de cuentas son ejercicios de mayor compromiso en las instituciones de carácter autónomo. Una institución que no cumple con estos ejercicios está 'sentenciada' a su desaparición. La sociedad civil es

cada vez más demandante y las experiencias en México, donde la escasa transparencia y la opacidad en las actividades de las instituciones prevalecen, genera un ánimo de desconfianza.

La confianza y certidumbre da bases sólidas a la institucionalidad del Banco de México. La rendición de cuentas del Banco Central se presenta al Ejecutivo y al Congreso de la Unión en cada ejercicio anual, de conformidad con la Ley del Banco y con lo establecido en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG).

Esta confianza sólo puede mantenerse con la credibilidad que logre el banco de manera permanente. La rendición de cuentas crea relaciones más estrechas con la sociedad.

La medición de autonomía del Banco de México se ha cumplido en los puntos anteriores y se aprecia con la permanente información que muestra a través de su portal de internet y de las diversas publicaciones que describen cómo se toman las decisiones que derivan de sus sesiones de trabajo. Estos informes gracias al desarrollo tecnológico del Banco de México se presentan de manera incremental en los dieciocho años que lleva de su autonomía. Lo anterior permite analizar la evolución histórica e institucional que lo distingue.

5. El Banco de México, con su autonomía, tiene la potestad de prohibir el otorgamiento de créditos al gobierno.

Este es un punto muy sensible para la autonomía del Banco Central. El Banco de México cuenta con la autonomía necesaria para instrumentar una política que le permite como mandato constitucional limitar y frenar los préstamos al gobierno federal, lo cual está previsto en la Constitución, en su artículo 28 al señalar que “ninguna autoridad podrá ordenar al Banco conceder financiamiento”. Lo anterior se puede considerar una oportunidad del Banco Central de apoyar las políticas económicas del gobierno siempre que no afecte el logro de sus objetivos primordiales: la estabilidad de precios y la estabilidad financiera.

La adecuada aplicación de este precepto faculta al banco central para promover el sano desarrollo del sistema financiero, ninguna autoridad podrá ejercer presión para el otorgamiento de créditos. Los financiamientos o préstamos que

podiera otorgar el Banco de México a instituciones de crédito sólo pueden ser con propósitos de regulación monetaria. La aplicación de lo anterior abre un canal de oportunidad para el Banco de México y es un compromiso institucional.

Las experiencias del pasado sirvieron de base para fortalecer la autonomía concedida al Banco Central y la regulación plasmada constitucionalmente formaliza su autonomía que a la vez le permitió transferir funciones ya consolidadas. Tal es el caso de la responsabilidad de la medición de los índices de precios cedida el 14 de julio de 2011 al Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Si la transferencia de esta actividad instrumental representa una oportunidad de legitimar su autonomía, con mayor razón lo es el seguimiento preciso y permanente de su política monetaria.

La tesis aquí presentada, tiene como hipótesis primaria que la reforma de Ley del Banco de México de 1993, que dotó de autonomía al Banco Central, es tan solo el inicio de un largo proceso. La evolución histórica del Banco de México así lo indica y ésta es sustantiva para cada reforma a su ley fundamental que da soporte a las funciones que son su razón de ser.

Su origen obedeció a las necesidades urgentes para establecer orden y generar confianza a la población de todos los sectores del país que demandaban al Estado la regulación del papel moneda, así como la emisión de billetes. Esta actividad dio lugar a una amplia red de funciones que se han generado a lo largo de ochenta años de historia económica. Las diferentes “modalidades de autonomía” que experimentó el Banco Central fueron producto del trabajo especializado de personajes con una alta calidad moral y profesional. La institucionalidad del banco de México basa sus logros en un alto grado de estabilidad y congruencia con sus objetivos primordiales establecidos en los diferentes momentos históricos.

Si bien la estrecha relación que guarda con el Poder Ejecutivo y con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no vulnera su carácter autónomo, por tener funciones específicas que lo distinguen en el complejo sector económico del país, es necesario refrendar de manera permanente su autonomía, con el propósito de generar certidumbre y confianza en la población y en todos los sectores vinculados con el sistema financiero.

La responsabilidad social del Banco Central está sustentada en el compromiso que observe al ejecutar sus propias facultades, y al no descuidar su objetivo de estabilidad de precios como su principal función, porque el impacto social que tiene esta actividad es determinante para el grado de confianza que genere en el conjunto de la población y principalmente en su sana economía.

Tesis 3) El Banco de México es una institución pública del Estado que si bien tiene sus objetivos con un alto grado de compromiso económico, su responsabilidad social existe en la medida que su función prioritaria impacta en todos los niveles poblacionales, y se puede agregar que impacta directamente en el gasto y el ahorro de la sociedad. Esta tercera tesis la considero de particular importancia porque, además, en la medida que el Banco Central informe, regule y lleve a cabo tareas que son de utilidad en la elección de los servicios financieros que son parte de la vida económica cotidiana de los ciudadanos, éstos podrán reconocer el valor que tiene el Banco Central como institución autónoma del Estado.

Crear la cultura y reconocimiento de que el Banco de México puede ser proveedor de información relevante para la toma de decisiones relacionadas con los servicios financieros, indudablemente tendrá como producto proteger la economía de las familias mexicanas.

El Banco de México tiene la oportunidad de ser garante de los usos en los servicios financieros que impactan a la sociedad, por lo que difundir y crear la cultura de revisar en su portal la información que presenta, por ejemplo referente a las tasas de interés y comisiones que aplican los bancos sería para los usuarios de los servicios financieros, una ventaja en la elección. En todo lo anterior también radica un fuerte compromiso social.

Generar y promover una sana competencia que fomente mejores servicios de todo el sector encauzaría a un equilibrio más sólido en el manejo del dinero de una sociedad que requiere optimizar sus recursos económicos. Una mayor difusión es un compromiso social, así como lo es la regulación en el manejo de la capacidad de créditos a los ciudadanos y a las empresas, de modo que eviten o prevengan a las demás instituciones financieras que tienen tareas específicas, sobre los altos costos de procesos inflacionarios como los que en épocas pasadas se han tenido que cubrir y que han sido motivo de graves deudas por la falta de cumplimiento.

El Banco de México cuenta con un amplio desarrollo institucional histórico, estructural y tecnológico que le ha permitido consolidar un alto grado de especialización, lo cual es sustantivo para la legitimidad de su autonomía. El Banco de México, al reunir estos elementos adquiere la categoría de institución especializada e indispensable para el desarrollo nacional aunado a que su función pertenece al sector estratégico nacional.

Lo anterior fortalece la tesis 4) El desarrollo institucional histórico, estructural y tecnológico con un fuerte grado de especialización del Banco de México, es sustantivo para la legitimidad de su autonomía. Todos estos elementos son a todas luces un requisito indispensable de institucionalidad, de estos elementos técnicos y de los mejores especialistas que integran a la institución depende el cumplimiento de sus objetivos primordiales.

El Banco de México es una institución básica del Estado. Su ley, sus acuerdos, reglamentaciones y su operación son clave para instrumentar las reglas del juego necesarias para el desarrollo institucional del propio Estado.

Por su perfil institucional se le ubicó desde 1925 hasta 1993 dentro de la administración pública paraestatal, y aunque en su origen se le dio el carácter de sociedad anónima, desde su fundación se constituyó como Banco Central del país, la autonomía representa para el Banco de México la oportunidad de incidir en obtener ventajas en situaciones adversas. El Banco de México posee esta facultad; en su adecuada dirección y experiencia están las respuestas para refrendar su autonomía.

La administración pública revitalizó, transformó y contribuyó a eficientar los procesos en la evolución institucional del Banco de México.

El Banco de México es una institución de carácter público y de interés general, y al dotarlo de autonomía, uno de los objetivos institucionales fue hacer que la administración del Banco Central sea más eficiente y congruente con sus funciones y con sus políticas tanto económicas como financieras.

Desde la óptica publi-administrativa se pueden apreciar los riesgos y las oportunidades del Banco de México, que son de interés público. Entre las oportunidades y perspectivas destacan las siguientes:

La autonomía del Banco Central es determinante para la consolidación de su papel en la vida pública nacional.

El Banco de México desde su autonomía tiene como función básica la estabilidad de precios, sin embargo, el manejo de la reserva nacional también es un área de oportunidad porque de su cuidado y adecuada administración no sólo depende la estabilidad económica sino también la estabilidad política y social.

El Banco Central puede constituirse, por su experiencia institucional, en factor de cambio y de desarrollo social, porque de su respuesta ante procesos económicos y sociales depende la seguridad y estabilidad nacional.

Su posición como institución autónoma lo faculta para generar políticas públicas y económicas que frenen el abuso de grupos políticos públicos o privados y de agentes que dañen la estabilidad monetaria y de precios, con situaciones que históricamente se han traducido en graves crisis inflacionarias y de deuda pública.

Asimismo la autonomía del Banco de México, es una cuestión de asunto público y puede ser factor de cambio en la forma en que opere la estructura financiera del país, promoviendo candados que frenen la generación de empresas o agentes que persigan fines velados y/o de escasa transparencia.

Puede ser, además de ser una institución económica, una institución socialmente responsable, en tanto que posee la infraestructura necesaria para obligar a la banca y a los intermediarios financieros a generar utilidades también a favor del Estado. Quizás este propósito compromete a otras organizaciones pero su papel rector da lugar a que se facilite la generación de acuerdos orientados al beneficio del Estado y en consecuencia al desarrollo social.

Es una institución fuerte capaz de producir certidumbre y confianza a la población civil, porque de sus decisiones dependen muchas de las acciones que los ciudadanos realicen ante los riesgos de crisis. De modo que la información que provee puede ser factor de estabilidad.

Al ser una institución del Estado tiene un compromiso y un valor extraordinarios, porque la vida pública exige instituciones sólidas, solventes y legítimas. La autonomía del Banco de México es una de las principales

oportunidades que tiene el Estado y es su deber consolidarla. Aún está pendiente la tarea de conseguir que la generación de una economía sana y de un sistema financiero bien regulado sea congruente con el desarrollo económico y el progreso material de la población del país. Si bien la autonomía institucional no puede, ni debe llegar a ser total, sí es un elemento que sirve de contrapeso para regular y mantener el propósito de una sana economía que sea el principio de proyectos comunes para el desarrollo del mayor número de sectores que integran a la población. Este puede constituir un reto para el Banco de México que ha dado muestras de solidez y que ha demostrado, que la perspectiva de transformación institucional incremental en México también es posible.

BIBLIOGRAFÍA

Ackerman, John M. (2010) **Organismos Autónomos y Democracia El caso de México**, México, Editorial Siglo XXI.

Aguirre Carrillo, Ernesto. (1991) **La Génesis de la Banca Central Antecedentes, creación y evolución de bancos centrales en el mundo occidental**. Bogotá, Colombia, Banco de la República.

Anaya Merchant, Luis. (2002) **Colapso y Reforma de la integración del sistema bancario en el México revolucionario 1913-1932**. México, Universidad Autónoma de Zacatecas y Porrúa Editores.

Arrigunaga Gómez del Campo, Javier, Francisco Borja Martínez y Gerardo Gil Valdivia. (1994). “Ámbito Internacional de la Autonomía de los Bancos Centrales” en **Cuadernos Constitucionales México- Centroamérica. Autonomía del Banco de México y perspectivas de la intermediación financiera**. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 9-23.

Astudillo Moya, Marcela. (2012) **“Fundamentos de Economía”**. Paniagua Ballinas, Jorge Federico (colaborador), México, Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Probooks.

Ayala Espino, José. (1999) **Instituciones y Economía. Una Introducción al Neoinstitucionalismo económico**. México, Fondo de Cultura Económica.

Ayala Espino, José. (2002) **Fundamentos Institucionales del Mercado**. México DGAPA, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México.

Ayala Espino, José. (2003) **Instituciones para mejorar el desarrollo. Un nuevo pacto social para el crecimiento y el bienestar**. México, Fondo de Cultura Económica.

Ayala Espino, José. (2004) **Mercado, Elección Pública e Instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado**. México, Miguel Ángel Porrúa,

Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, Segunda Edición.

Babb, Sarah. (2003) **Proyecto: México Los economistas del nacionalismo al neoliberalismo**. México, Fondo de Cultura Económica.

Bazant, J., citado en Ayala Espino, José. (2003) **Instituciones para mejorar el desarrollo. Un nuevo pacto social para el crecimiento y el bienestar**. México, Fondo de Cultura Económica.

Beltrán, Ulises y Santiago Portilla (2010) “El proyecto de descentralización del Estado Mexicano (1983-1984)” en María del Carmen Pardo (Compiladora). **Administración Pública mexicana del siglo XX**, México, Siglo XXI Editores, Escuela de Administración Pública del D.F, Secretaría de Educación del D.F., pp. 153-181.

Bennett, Douglas y Kenneth Sharpe. (2010) “El Estado como Banquero y Empresario: El carácter de última instancia de la intervención económica del Estado Mexicano, 1917-1970” en Pardo María del Carmen (Compiladora) **Administración pública mexicana en el siglo XX**. México, Biblioteca Básica de Administración Pública y Editorial Siglo XXI, pp. 55-105.

Borja Martínez, Francisco en Arrigunaga Gómez del Campo *et al.* (1994) “Reforma Constitucional para Dotar de Autonomía al Banco de México” en **Cuadernos Constitucionales México- Centroamérica. Autonomía del Banco de México y perspectivas de la intermediación financiera**. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 25-35.

Borja Martínez, Francisco. (1996) **El Banco de México**. México, Editores: Nacional Financiera y Fondo de Cultura Económica.

Burki, Shahid Javed y Guillermo E. Perry. (1998) **Más allá del consenso de Washington: La hora de la reforma institucional**. Washington, D.C., Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe, Banco Mundial.

Carbonell, Miguel. (2009) “Reforma del Estado y derechos fundamentales: algunas propuestas” en José Ma. Serna de la Garza (Coordinador). **Procesos Constituyentes Contemporáneos en América Latina. Tendencias y Perspectivas**. Serie Doctrina Jurídica No. 521, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 567-590.

Cárdenas Gracia, Jaime F. (2000) **Una Constitución para la Democracia Propuestas para un Nuevo Orden Constitucional**. Serie G: Estudios Doctrinales, Núm. 180, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Universidad Nacional Autónoma de México.

Carrillo Prieto, Ignacio. (1987) **Renovación Constitucional y Sistema Político. Reformas 1982-1988. Estudio jurídico-político**. México, Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Comunicado de prensa del Banco de México (2012). “México colaborará en el esfuerzo internacional para fortalecer la capacidad de préstamo del FMI ante la crisis global”, México, de fecha 20 de junio de 2012.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2011) México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.

Cruz Martínez, Amparo Elizabeth (1998). **La importancia de la ética profesional en el desempeño de la función pública moderna**. Tesina de Licenciatura, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.

Cukierman, Alex. (2006) “Independencia de los bancos centrales y resultados de política: teoría y evidencia”, en **Estabilidad y Crecimiento económico: El Papel del Banco Central –Documentos presentados en la Conferencia Internacional para conmemorar el 80 Aniversario del Banco de México, realizada en la Ciudad de México los días 14 y 15 de noviembre de 2005**. México, D.R. Banco de México, pp. 43 - 57

Del Ángel Mobarak, Gustavo. (2005) “Y sin embargo se mueve...El Banco de México a 80 años de su fundación”. En **la Gaceta del Fondo de Cultura Económica**. México, Fondo de Cultura Económica, número 417, septiembre., pp. 2-6.

Diario Oficial de la Federación (1982). México. Reforma Constitucional al Artículo 28 Constitucional.

Diario Oficial de la Federación. (1992) México. Reforma Constitucional a la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, del 28 de enero de 1992, artículo 102, apartado B, publicada el 29 de junio.

Diario Oficial de la Federación. (1993) México. “Exposición de Motivos de la iniciativa de decreto por el que se reforman los artículos 28,73 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, enviada al H. Congreso de la Unión por el Ejecutivo Federal”, Documento Oficial, publicado el 20 de agosto.

Diario Oficial de la Federación. (2011) Página Electrónica de la Biblioteca del Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ), México, UNAM.

Elster, Jon. (1995) **Tuercas y tornillos: Una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales**. Washington, D.C., Gedisa, Cuarta edición.

Fernández, Arturo M. (1996) “Los difíciles comienzos del Banco de México” en **El Banco de México en la Reconstrucción Económica Nacional**. México. Editorial Jus S.A. de C.V., pp. 113-118.

Fix Fierro, Héctor y Sergio López Ayllón (2002) “Cambio jurídico y autonomía del derecho: un modelo de la transición jurídica en México” en José Ma. Serna de la Garza y José Antonio Caballero Juárez Editores. **Estado de derecho y transición jurídica. Serie Doctrina Jurídica No. 95**, México, Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, pp. 95-137.

Foro UNAM, 2004. Conferencia 75 años de la Autonomía Universitaria

Del 11 al 13 de octubre del 2004, Sede Ciudad Universitaria, Universidad Nacional Autónoma de México. México, Expositores: Sergio García Ramírez, Enrique González Pedrero, Andrés Serra Rojas, Luis Aguilar Villanueva, Mariano Azuela, Fernando Serrano Magallón, Fernando Solana, Julio Labastida y Pablo González Casanova.

(FMI) Fondo Monetario Internacional (2011). Washington D.C., **Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional**, International Monetary Fund, Traducción de la Sección de Español y Portugués, Departamento de Tecnología y Servicios Generales del FMI.

Friedland, Roger y Robert Alford., citados en Cárdenas Gracia, Jaime F. (2000). **Una Constitución para la Democracia Propuestas para un Nuevo Orden Constitucional**. Serie G: Estudios Doctrinales, Núm. 180, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.

García Laguardia, Jorge Mario., citado en Pedroza de la Llave, Susana Thalía (2002) “Los órganos constitucionales autónomos en México” en José Ma. Serna de la Garza y José Antonio Caballero Juárez Editores. **Estado de derecho y transición jurídica**. Serie Doctrina Jurídica No. 95, México, Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, pp.173-194.

García Pelayo, Manuel., citado en Cárdenas Gracia, Jaime F. (2000). **Una Constitución para la Democracia Propuestas para un Nuevo Orden Constitucional**. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Serie G: Estudios Doctrinales, Núm. 180.

Gil Valdivia, Gerardo., citado en *Arrigunaga Gómez del Campo et al.* (1994). “El Sistema de intermediación financiera en México. Perspectivas frente a la globalización” en **Cuadernos Constitucionales México- Centroamérica. Autonomía del Banco de México y perspectivas de la intermediación financiera**.

México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 37-67.

Gómez Mont, Ma. Teresa. (1996) **Manuel Gómez Morín, La lucha por la libertad de cátedra**. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Humanidades.

Gómez Morín, Juan Manuel, *et al.* (1996) "Presentación en la mesa redonda del ciclo El Banco de México en la Reconstrucción Económica Nacional". **El Banco de México en la reconstrucción Económica Nacional**. México, Centro Cultural Manuel Gómez Morín, A.C. y Editorial Jus, S.A. de C.V., pp. 5-7.

Glosario (2010) Documento: Instrumentación de política monetaria y operaciones en el mercado. Banco de México, México, Última revisión 27 de agosto de 2010.

Guerrero, Omar (1993) **El Estado en la era de la modernización**, México, Editorial Plaza y Valdés.

Landerreche Gómez Morín, Juan. (1996) "La función social del Banco de México" en **El Banco de México en la Reconstrucción Económica Nacional**. México, Eds. Centro Cultural Manuel Gómez Morín, A.C. y Editorial Jus, S.A. de C.V., pp. 159-165.

Ludlow, Leonor. (2006) "Constitucionalistas y Pragmáticos Frente a los Privilegios Bancarios (1880-1889)" en Romero Sotelo, María Eugenia y Leonor Ludlow (Coordinadoras) **Temas a Debate Moneda y Banca en México 1884-1954**. México, Serie Historia Moderna y Contemporánea/45, México, Instituto de Investigaciones Históricas y Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 13-52.

Mancera Aguayo, Miguel *et al.* (1996) "Exordio en la mesa redonda del ciclo El Banco de México en la Reconstrucción Económica Nacional" en **El Banco de México en la Reconstrucción Económica Nacional**. México, Eds. Centro Cultural Manuel Gómez Morín, A.C. y Editorial Jus, S.A. de C.V., pp. 9-16.

Matheus, María Milagros., citada en Pedroza de la Llave, Susana Thalía (2002) “Los órganos constitucionales autónomos en México” en José Ma. Serna de la Garza y José Antonio Caballero Juárez Editores. **Estado de derecho y transición jurídica**. Serie Doctrina Jurídica No. 95, México, Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, pp.173-194.

Méndez Reyes, Jesús (2002). “*La Administración Pública y las Reformas Económicas de Ajuste: El caso del Banco de México.*” **Revista IAPEM, No. 53**, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Septiembre-Diciembre.

Meyer, Jean *et al.* (1996) “Los Mejores Años del Presidente Calles (1924-1926)” en **El Banco de México en la Reconstrucción Económica Nacional**. México, Eds. Centro Cultural Manuel Gómez Morín, A.C. y Editorial Jus, S.A. de C.V., pp. 19-25.

Morales Dorbecker, Sandra (1999) “Importancia y Determinantes de la Autonomía de la Banca Central: Un análisis del Banco de México.” México, **Tesis de Licenciatura en Economía**, Instituto Tecnológico Autónomo de México.

North, Douglass C. (1994) **Estructura y cambio en la historia económica**, Madrid, Alianza Universidad S. A. Primera Reimpresión.

North, Douglass C. (1995) **Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico**. México, Fondo de Cultura Económica, Primera Reimpresión.

North, Douglass C., citado en Walter W. Powell, y Paul J. Dimaggio, Compiladores (2001). **El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional**, “Estudio introductorio de Jorge Javier Romero”, México, Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública A.C., Universidad Autónoma del Estado de México, Fondo de Cultura Económica, Primera Reimpresión.

Ojeda Paullada, Pedro. (1999) “*La reforma del Estado.*” **Revista de Administración Pública (RAP)**, No. 100, México, Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 17-35.

Oñate, Abdiel. (1991) **Banqueros y Hacendados. La Quimera de la Modernización**, México, Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco, Colección Ensayos.

Ordiales Bassols, María Antonieta. (1994) "Necesidad histórica de la Autonomía del Banco Central en México". Tesis de Licenciatura, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México.

Palacios Luna, Manuel R. (1990) **El Derecho Económico en México**. México, Miguel Ángel Porrúa, S.A., Cuarta Edición.

Pedroza de la Llave, Susana Thalía (2002) "Los órganos constitucionales autónomos en México" en José Ma. Serna de la Garza y José Antonio Caballero Juárez Editores. **Estado de derecho y transición jurídica**. Serie Doctrina Jurídica No. 95, México, Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, pp.173-194.

Pérez Miranda, Rafael y Ettore A. Albertoni (Compiladores) (1987). **Clase Política y Élités Políticas**. México, Editorial Plaza y Janes, y/o Plaza y Valdéz. Primera Edición, pp. 173-174.

Peters, Guy. (2003) **El Neo institucionalismo**. Barcelona, Ed. Gedisa.

Pinet, Adela. (1977) "Reseña Bibliográfica de Moisés González Navarro; Población y sociedad en México, 1900-1970" en **Estudios de Historia Moderna y Contemporánea en México**, Vol. 6, México, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 219-222.

Powell, Walter W. y Paul J. Dimaggio (Compiladores) (2001) **El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional** (Estudio Introductorio de Jorge Javier Romero). México, Eds. Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública A.C., Universidad Autónoma del Estado de México, Fondo de Cultura Económica.

Rabasa, E., citado en Ayala Espino, José. (2003) **Instituciones para mejorar el desarrollo. Un nuevo pacto social para el crecimiento y el bienestar**. México, Fondo de Cultura Económica.

Ramírez Solano, Ernesto. (2001) **Moneda, Banca y Mercados Financieros Instituciones e Instrumentos en Países en Desarrollo**. México, Prentice Hall, Pearson Educación.

Roemer, Andrés. (1994) **Introducción al Análisis Económico del Derecho**. México, Eds. ITAM, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística y Fondo de Cultura Económica.

Romero, Jorge Javier. (2001) “Estudio Introductorio” en Powell, Walter W. y Paul J. Dimaggio (Compiladores) (1999) **El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional**. México, Eds. Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública A.C., Universidad Autónoma del Estado de México, Fondo de Cultura Económica, pp. 7-29.

Salazar, Pedro y Luis Salgado. (2009) “Órganos constitucionales autónomos. Una propuesta de reforma” en José Ma. Serna de la Garza (Coordinador). **Procesos Constituyentes Contemporáneos en América Latina. Tendencias y Perspectivas**. Serie Doctrina Jurídica No. 521, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 591-605.

Sánchez González, José Juan. (2004). **Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México**. México, Instituto de Administración Pública del Estado de Quintana Roo y Miguel Ángel Porrúa, librero-editor.

Sánchez González, Manuel. (2011) Ciclo de Conferencias Financieras del ITESM, Campus Ciudad de México, 26 de enero de 2011.

Sandoval, Irma Eréndira. (2008) “Autonomía, Transparencia y Rendición de Cuentas en Organismos Financieros. El Caso del Banco de México” en **Más Allá del Acceso a la Información. Transparencia, Rendición de Cuentas y Estado de Derecho**. John M. Ackerman (coordinador). México, Editores ceta, Cámara de Diputados LX

Legislatura, Universidad de Guadalajara, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM y Editorial Siglo XXI, pp. 199-215.

Serra Rojas, Andrés *et al.* (1998) **Diccionario de Ciencia Política. (A-LL)**. México, Eds. Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México y Fondo de Cultura Económica.

Székely, Gabriel (Coordinador) (1999) **FOBAPROA E IPAB: El Acuerdo que no debió ser**. México, APEC-El Colegio de México, Océano, Primera edición.

Tamames Ramón y Santiago Gallego. (2002) **Diccionario de Economía y Finanzas**, Madrid, Ed. Alianza Editorial, S.A., Segunda Reimpresión.

Torres Espinosa, Eduardo (2004) **El Banco de México y la política económica, 1995-2003**. México, Itinerario de las miradas, Serie de Divulgación de Avances de Investigación, Año III, número 62, volumen III, Programa de Investigación, Facultad de Estudios Superiores Acatlán, Universidad Nacional Autónoma de México.

Turrent y Díaz, Eduardo (1996) "Manuel Gómez Morín: Precursor de la Autonomía de la Banca Central" en **El Banco de México en la Reconstrucción Económica Nacional**. México. Editorial Jus S.A. de C.V., pp. 99-111.

Turrent y Díaz, Eduardo (2005) "Las tres etapas de la autonomía del Banco Central en México" en **Revista Análisis Económico**. México, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Vol. XX, Primer Cuatrimestre, No. 43, pp. 47-81.

Turrent y Díaz, Eduardo (2008). **Banco de México. Su historia en cápsulas**, México, Banco de México.

Turrent y Díaz, Eduardo (2011). **Fundadores Calles y Gómez Morín**, México, Banco de México, primera edición.

Uvalle Berrones, Ricardo. (2002) **Institucionalidad y Profesionalización del Servicio Público en México, Retos y Perspectivas**. Primera reimpresión, México, Editorial Plaza y Valdés.

Uvalle Berrones, Ricardo. (2005) **La transformación Procedimental y Democrática de la Administración Pública**. Toluca, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México.

Valadés, Diego (2000). **El Control del Poder**. Serie G: Estudios Doctrinales, No. 196, México, Editoriales Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa.

Valencia Carmona, Salvador. (2003) **Derecho, Autonomía y Educación. Derecho de la Educación y la Autonomía**, Serie Estudios Jurídicos, Num. 42, México, Editoriales Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Politécnico Nacional.

Zebadúa, Emilio. (1996) “El Banco de México: de la Constitución a la Reforma” en **El Banco de México en la Reconstrucción Económica Nacional**. México. Editorial Jus S.A. de C.V., pp. 73-97.

Conferencias:

Conferencia del Banco de México (BANXICO) 2005

Conferencia Internacional “Estabilidad y Crecimiento Económico: El papel del Banco Central”. Conmemoración del 80 Aniversario del Banco de México, Noviembre 14 y 15 de 2005. México, D.F., Hotel Sheraton, Centro Histórico. Impreso en el Libro: **El Papel del Banco Central –Documentos presentados en la Conferencia Internacional para conmemorar el 80 Aniversario del Banco de México**, realizada en la Ciudad de México los días 14 y 15 de noviembre de 2005. D.R. Banco de México, México, 1era. Edición, 2006.

Cukierman, Alex. (Profesor, Tel Aviv University)

Conferencia: **Independencia de los Bancos Centrales y Resultado de Política: Teoría y Evidencia**. Lunes 14 de Noviembre de 2005. México, D.F., Hotel Sheraton, Centro Histórico. Ciudad de México.

Documento de Reunión Asesores de la Banca, 1998. III Reunión de asesores legales de la banca central, México, D.F., agosto de 1998.

Knight, Malcolm D. (Gerente General, Banco de Pagos Internacionales)

Conferencia: **Autonomía de los bancos centrales ¿Dónde estamos y hacia dónde debemos ir?**, Lunes 14 de Noviembre de 2005. México, D.F., Hotel Sheraton, Centro Histórico.

Cibergrafía:

Decreto para reformar los artículos 28, 73 y 123 constitucionales, 1993:2 en

Exposición de Motivos. Reforma art. 28, 73 y 123 Constitucionales en

www.banxico.org.mx/ddisposiciones/RegimenJuridico/Constitucion/expmot_art28.html

Exposición de Motivos de la Iniciativa de Ley Reglamentaria en

www.banxico.org.mx/ddisposiciones/RegimenJuridico/LeyBancoMexico/expmot-leybxc.html.

(LBM) Ley del Banco de México, publicada en el DOF el 23/12/1993.

Informe Banxico, 2004 en:

www.banxico.org.mx/publicaciones/FSPublicaciones.html del 6 de marzo del 2006.

Página Internet Banxico, 2006 en:

<http://WWW.banxico.org.mx/AcercaBanxico/FSacercaBanxico.html>, del día 16 de febrero del 2006.

Banxico, Acciones de Transparencia consultado en 2006 en:

www.banxico.org.mx/aAcercaBanxico/transparencia/transparencia.html

Eduardo Turrent y Díaz (Las tres etapas de la Autonomía del Banco Central en México), consultado en Abril de 2011, en:

<http://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-discursos/publicaciones/documentos-de-investigacion/banxico/%7BA49BFA7D-25E8-4A6A-C9E8-F4B239DC47DD%7D.pdf>.

Banco de México páginas de internet consultadas en 2011 en

<http://www.banxico.org.mx/politica-monetaria-e-inflacion/index.html>)

<http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCuadro&idCuadro=CF106§or=4&locale=es>

<http://www.banxico.org.mx/billetes-y-monedas/billetes-monedas-material-edu.html>

<http://www.banxico.gob.mx> Nota: desde el 11 de julio de 2011 cambió el sitio Web del Banco de México. Por lo anterior algunas de sus ligas se modificaron.

IIJ-UNAM, 2003 (**Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) UNAM, relativa a Organismos, 2003**) (**Organismos, Descentralizados y Desconcentrados del Gobierno de México, contenida en la página del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM**) en <http://www.juridicas.unam.mx/gob/mx/pe2.htm>, del día 8 de junio del 2003.

Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) Universidad Nacional Autónoma de México <http://www.juridicas.unam.mx/gob/mx/pe2.htm>, del día 8 de junio del 2003.

IIJ- UNAM Texto conforme al *Diario Oficial*, Tomo V, 4ª. Época, No. 30, Lunes 5 de febrero de 1917, pp.149-161. Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Páginas IFE:

IFE 2006 en:

www.ife.org.mx/internetCDA/MenuSuperior del 8 de febrero del 2006.

IFAI 2006 en

www.ifai.org.mx del 21 de enero del 2006.

Ley Fundamental de la República Federal Alemana del 23 de marzo de 1949 en

Google, en <http://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/1160.0.html>, 23 de enero del 2006.