



DOCUMENTOS DE TRABAJO

**Fortalecimiento de la autonomía 774
del Banco de México**

Javier Obregón Ruiz

Mayo 2019

Fortalecimiento de la autonomía del Banco de México

Javier Obregón Ruiz*

Fundación Rafael Preciado Hernández A.C.

Documento de Trabajo No. 774

Mayo 2019

Clasificación temática: Economía

Resumen

En el presente documento se analiza la evolución de la autonomía del Banco de México a través de la historia económica. Se realiza también una propuesta para incrementarla, mediante la eliminación de la Comisión de Cambios y el otorgamiento de la responsabilidad plena en el manejo de la política cambiaria, a la Junta de Gobierno de dicha institución.

* El autor es Licenciado en Economía, por el ITAM. Correo electrónico: javier.obregon.ruiz@gmail.com Las opiniones contenidas en este documento corresponden exclusivamente al autor y no representan necesariamente el punto de vista de la Fundación Rafael Preciado Hernández A.C.

ÍNDICE

I.	Introducción	1
II.	Justificación de la relevancia de la investigación	2
III.	Objetivos de la investigación	3
IV.	Planteamiento y delimitación del problema	3
V.	Marco teórico y conceptual de referencia	4
VI.	Formulación de hipótesis	6
VII.	Pruebas empíricas o cualitativas de la hipótesis	6
VIII.	Conclusiones y nueva agenda de investigación	22
IX.	Bibliografía	25

I. Introducción

El artículo 2º de la Ley de Banco de México, estipula que nuestro banco central “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.”

Adicionalmente, se estipula que el ejercicio de las funciones y la administración del Banco de México estarán encomendados a una Junta de Gobierno y a un Gobernador. Dicha Junta estará integrada por cinco miembros, y de entre éstos, el Ejecutivo Federal nombrará al Gobernador del Banco, quien presidirá a la Junta de Gobierno mientras que los demás miembros se denominarán Subgobernadores.

Para llegar a estas disposiciones, la historia económica de México nos muestra que no ha sido un proceso fácil. En el camino tuvimos que atravesar fuertes crisis económicas producto de irresponsabilidad en el manejo del gasto público, pero también tenemos ejemplos de que se han hecho bien las cosas.

Este documento revisa brevemente la historia de nuestro banco central desde su creación en el año de 1925, pasando por las modificaciones legales posteriores hasta llegar a la Ley de 1993 que rige las actividades del Banco hasta nuestros días.

Esta revisión histórica permite identificar tres momentos clave en el desarrollo de la banca central, lo que hace posible presentar hoy en día, una propuesta para dotar al Banco de México de una plena autonomía, al dejar en manos de su Junta de Gobierno la decisión de la política cambiaria y monetaria del país, al tiempo de dejar en la Secretaría de Hacienda la sola responsabilidad de la Política Fiscal y la de Gasto Público.

Este documento está dirigido a cualquier persona que tenga interés en la conducción de la política monetaria del país, con especial énfasis en los tomadores de decisiones del Partido Acción Nacional y sus legisladores federales.

II. Justificación de la relevancia de la investigación

Ante un grave riesgo de regresión en materia de fortaleza institucional, en México se ha vuelto de suma importancia la defensa de todos los entes autónomos que han velado por la estabilidad económica de los últimos 25 años.

Si bien la estabilidad no es condición suficiente para materializar tasas de crecimiento económico por encima del 3% anual en términos reales, si es una condición necesaria para detonar el crecimiento.

En la actualidad, el presidente Andrés Manuel López Obrador ha manifestado su profundo desprecio por las instituciones autónomas de este país. Así fue calificado, por ejemplo, al Instituto Nacional de Evaluación de la Educación como un instituto inservible, al que finalmente desapareció. Algo similar ocurrió cuando envió perfiles completamente inadecuados para conformar la Comisión Reguladora de Energía, a la cual acusó de servir a los intereses de grandes capitales.

Si bien el presidente ha manifestado respeto por la autonomía del Banco de México, en diciembre de 2018 envió dos propuestas para la sustitución del mismo número de vacantes en la Junta de Gobierno del banco central, en donde uno de los perfiles, si bien cuenta con las credenciales técnicas suficientes, es claramente militante del partido del presidente de la República. Quizá haya quien defienda lo anterior, pero podría ser un intento por tomar el control de esa institución que costó crisis económicas, devaluaciones y muchos años para construir.

Este documento defiende la autonomía del Banco de México y la lleva a su grado máximo al proponer el otorgamiento de la responsabilidad de llevar la política cambiaria del país, al tiempo de manejar la política monetaria con las herramientas que considere pertinentes.

III. Objetivos de la investigación

Mostrar el desarrollo histórico de la autonomía de nuestro banco central, y aportar elementos para defender la separación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de la Comisión de Cambios de Banco de México.

IV. Planteamiento y delimitación del problema

La historia económica de México muestra que el control de la inflación se encuentra fuertemente correlacionado con la política de gasto público, pero también guarda una estrecha relación con la autonomía del Banco de México.

Así, podemos apreciar que la época denominada como el Desarrollo Estabilizador estuvo enmarcada por tasas de crecimiento superiores al 6% anual y con una inflación y tipo de cambio estable. Ese período dorado en la historia de nuestro país tuvo como denominador común el respeto por las decisiones del banco central y disciplina en el manejo de las finanzas públicas. Sin embargo, ese período llegó a su fin con el abandono de dicha política, es decir que la estabilidad se encontraba sujeta a un grupo de personas comprometidas en torno a un mismo objetivo, y no debido a la construcción de instituciones y el apego a las leyes.

Con la llegada de Andrés Manuel López Obrador a la Presidencia de la República en el año 2018, ante los constantes ataques que ha vertido sobre diversas instituciones autónomas del Estado, y los recientes nombramientos en la Junta de Gobierno del Banco de México, esta institución podría comenzar a vulnerarse ante la llegada de personas ideologizadas

políticamente hablando, y ello podría poner en riesgo la autonomía institucional de este organismo.

Por lo anterior, se realiza una propuesta para fortalecer la autonomía del Banco de México, consistente en dotar a la Junta de Gobierno del Banco de plena responsabilidad en el manejo de la política monetaria y cambiaria del país, eliminando para ello a la Comisión de Cambios, que se encuentra presidida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y está conformada por igual número de miembros entre dicha secretaría y el Banco de México.

V. Marco teórico y conceptual de referencia

La mayoría de los bancos centrales en el mundo tienen un mandato claro respecto a la estabilidad de sus respectivas monedas a través del control de la inflación. Esto puede constatarse en los estudios de Kydland y Prescott (1977) y Barro y Gordon (1983). Esto sucede porque el banco central tiene preferencias adversas sobre la inflación en relación con la sociedad, por lo que el compromiso se vuelve creíble en el control de la misma.

Sin embargo, si el banco central no goza de suficiente independencia y/o autonomía, el objetivo de mantener una inflación baja corre grave riesgo. Alesina y Grilli (1992) realizaron un estudio en donde muestran que el votante medio tiene una opinión inconsistente en el tiempo respecto a los objetivos de inflación de un banco central, ya que en ciertos momentos está de acuerdo con un control férreo, pero en otros momentos considera que la política monetaria es demasiado restrictiva.

Es muy importante conforme a lo anterior, que los bancos centrales en el mundo se encuentren desvinculados del proceso político y estén alejados de la opinión de los votantes, ya que, sin un cierto grado de independencia política, sería imposible designar a un banquero central más adverso a la inflación que a la mayoría de los votantes, lo que es un objetivo socialmente deseable.

En Alesina (1993) se muestra que la independencia del banco central mejora el desempeño de la economía. En primer lugar, un banco central independiente que está libre de presiones políticas puede comportarse de manera más predecible, promoviendo la estabilidad económica y reduciendo las primas de riesgo en las tasas de interés. Por otra parte, la independencia sirve para aislar a la economía de los ciclos políticos y con ello se evita la manipulación de la política monetaria previa a una elección.

En el mismo estudio, Alesina investiga el impacto que tiene la autonomía de los bancos centrales sobre el control de la inflación y de las tasas de interés. Los resultados de su análisis concluyen que la disciplina monetaria asociada con la independencia del banco central reduce el nivel y la variabilidad de la inflación.

Armone (2009) realiza un estudio empírico similar al ejercicio anterior, incluyendo una muestra mucho más amplia de países, y concluye dos cuestiones importantes a saber: En primer lugar, que casi todos los bancos centrales han recibido el mandato de establecer la estabilidad de precios como uno de los objetivos de la política monetaria, son libres de establecer la tasa de la política y no están obligados a proporcionar crédito directo al gobierno.

En segundo lugar, que el movimiento hacia una mayor autonomía de la banca central en el mundo ha dado sus frutos en términos de niveles de inflación promedio sostenidos y bajos en muchos mercados emergentes y países en desarrollo. Este resultado se mantiene incluso después analizar los otros determinantes de la inflación, como los déficits fiscales o los movimientos de precios en el exterior.

A manera de conclusión previa, podemos afirmar que la teoría y los estudios empíricos muestran que mantener un banco central comprometido con la estabilidad de la moneda de un país en conjunto con un alto grado de autonomía dan como resultado un nivel de precios estable en el largo plazo, por lo tanto, debe buscarse que el Banco de México tenga una autonomía plena.

VI. Formulación de hipótesis

Para lograr una plena autonomía del Banco de México, se debe eliminar la participación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en las decisiones de política cambiaria.

VII. Pruebas empíricas o cualitativas de la hipótesis

En la historia económica de México Turrent (2005) identifica claramente tres etapas en la autonomía del Banco de México. La primera de ellas, titulada autonomía reglamentaria, ocurrió desde la fundación del Banco en septiembre de 1925 y abarcó hasta 1936. La segunda etapa inició en la época del llamado Desarrollo Estabilizador a partir del año 1954 y se le denominó autonomía carismática, y finalmente a partir de la promulgación de la nueva Ley del Banco de México en 1993, y vigente hasta nuestros días, se le conoce como la etapa de la autonomía institucional.

A lo largo de las décadas, el Banco de México ha sido una pieza clave en el desarrollo económico de nuestro país, y podemos decir que se ha convertido en la piedra angular sobre la cual descansa la estabilidad macroeconómica.

1. Autonomía Reglamentaria

El Banco de México nació a partir de su Ley Constitutiva el 25 de agosto de 1925. En dicha Ley se reconocía como una cuestión elemental para el desarrollo de la Nación, que existiera una institución que debiere organizarse según las formas mercantiles y con la necesaria individualidad e independencia. Es importante hacer notar las palabras “individualidad” e “independencia”, pues a partir de ellas se construiría a la postre, la autonomía del Banco de México.

La idea de contar con una institución independiente que tuviera el control en la emisión de billetes se plasmó en el artículo 28 de la Constitución de 1917. Debemos recordar que en la

época revolucionaria no existía una entidad que tuviera el monopolio de la emisión de billetes y monedas, por lo que algunos bancos se encargaban de dicha tarea, por ello existía el reto para garantizar efectivamente ese control monopólico.

La solución fue crear una institución relativamente autónoma mediante la conformación de una sociedad anónima en la cual el gobierno tuviera una mayoría, aunque no la totalidad de las acciones. De ese modo en el consejo de administración existiría un marcado peso del gobierno, representado por 5 miembros, mientras que el sector privado tendría derecho a 4 asientos construyendo un sistema de contra pesos en el cual el Secretario de Hacienda tendría derecho de veto respecto a las operaciones que involucraran la emisión de billetes o la inversión de recursos en el extranjero.

A diferencia de lo que ocurre hoy en día, en ese entonces las expansiones monetarias se encontraban enmarcadas en el patrón oro, esto quiere decir que solo cabían dos posibilidades para aumentar la cantidad de billetes y monedas en circulación: 1) Mediante la obtención oro producto de excedentes en la balanza de pagos, o 2) Mediante la extracción de oro directamente de las minas mexicanas. Esto implicaba que cada billete emitido por la autoridad monetaria estaba respaldado con un peso en oro, de tal modo que las presiones en el tipo de cambio también tenían que ver con la cantidad de oro que tenía el país, y ello permitía a su vez, contar con un nivel fijo en la paridad peso-dólar.

El Banco debía realizar operaciones de intercambio de billetes y monedas con el resto de los bancos del país, y para ello, la banca nacional debía comprar acciones del Banco de México por al menos el 6% del capital exhibido.

La ley de 1925 ponía límites a la cantidad de dinero en circulación, al monto de crédito otorgado al Gobierno Federal y el redescuento con los bancos asociados. Estos límites eran de crucial importancia pues evitaban que la economía fuera inflacionaria.

Como ejemplo de lo anterior, se estipuló que el total de los billetes en circulación del Banco de México no podría exceder del doble de la reserva en oro en poder de la institución, y

ninguna emisión podría hacerse sin que constase a un comisario y a un inspector de la Comisión Nacional Bancaria, y sin que la Oficina Impresora de Estampillas resellara los billetes “con la contraseña del Gobierno Federal”. Y en materia de crédito otorgado al Gobierno Federal se determinó que éste no podía superar el 10% de su capital exhibido.

A pesar de la bondad de las restricciones anteriores, lamentablemente el Banco pasó por un momento muy complicado en su historia que lo llevó a perder más de la mitad de su capital. Esto ocurrió durante el llamado Maximato cuando Plutarco Elías Calles fue el hombre fuerte de la Revolución Mexicana. En este período de intenso poder por parte de Calles, se limitó severamente el peso del consejo de administración del Banco, el cual admitió operaciones que no eran procedentes de acuerdo con la Ley y que aunadas a una crisis que se suscitó en 1928, terminó por causar la insolvencia de los acreditados incluidos en la cartera comercial del Banco.

Aunado a los problemas anteriores, los billetes y monedas no tuvieron la penetración esperada en el público y hubo una nula oferta de oro provocados por déficits en la balanza de pagos, ocasionados a su vez, por una crisis durante el sexenio del presidente Pascual Ortiz Rubio.

En 1936 se expidió una nueva Ley del Banco cuyo objetivo principal consistía en proteger la autonomía de la institución que tanto había defendido Don Manuel Gómez Morin en la ley de 1925. Esta ley también reglamentó que el instituto central pudiese actuar como banco de bancos y sostén o prestamista de última instancia. En el mismo precepto quedó establecido que las reservas internacionales del Banco debían conformarse con 80% oro y el resto por plata y divisas, no pudiendo ser estas últimas más de 10% del total.

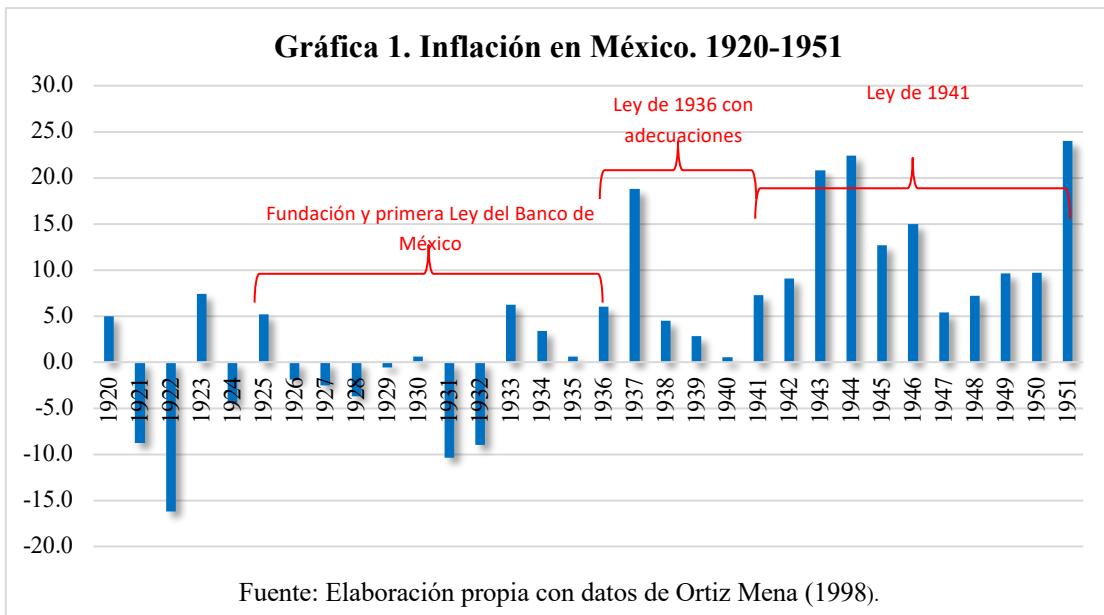
Esta nueva ley fijó un límite explícito y uno implícito respecto a la emisión de billetes. En cuanto al límite explícito, la suma de los billetes en circulación más las obligaciones a la vista del banco central no podrían ser mayores a la cifra de 50 pesos por habitante del país. El límite implícito impuesto a la emisión de billetes se concretó en la naturaleza de las operaciones, en donde la idea orientadora fundamental fue que al operar la entidad cumpliese

en todo momento con “su función regulatoria, buscando el ajuste entre la oferta y la demanda de dinero”.

La nueva ley incorporó también la facultad de que el órgano central pudiese operar como agente financiero y consejero del Gobierno, sin embargo, ese nuevo objeto del Banco no implicaría el otorgamiento de facilidades suplementarias de crédito a favor del Gobierno, el cual sería en directo como un sobregiro de la cuenta de la Tesorería y se limitaría a una proporción restringida de los ingresos fiscales.

Sin embargo, muy poco tardó en caer por tierra la autonomía que se buscó darle al Banco de México mediante la Ley Orgánica de 1936, y existen dos causas de lo anterior: una jurídica y otra política. Del lado jurídico sucedió que, en dicha ley, mediante artículos transitorios, se fijaron plazos extensos para la entrada en vigor de las disposiciones en que se incorporaron los límites y los candados explicados. Por lo tanto, cada vez que se aproximaba el término de alguno de esos plazos, se acordaba una extensión para una fecha futura, hasta que finalmente en el año de 1938 se promulgó una reforma a ese ordenamiento que estuvo encaminada a remover de su cuerpo de disposiciones los límites y candados para la expansión del crédito primario, de los medios de pago y del financiamiento al Gobierno Federal.

Finalmente, en el año de 1941 se promulgó una nueva Ley Orgánica del Banco de México que derogó la de 1936 que otorgó una operación prácticamente discrecional, desaparecieron los límites a la expansión monetaria y al crédito del banco central al gobierno y la omisión de un objetivo específico al cual éste tuviese que aspirar, por lo que se pasó de manera muy rápida a una política monetaria francamente expansionista y por consiguiente terriblemente inflacionaria.



De la gráfica anterior se puede determinar la tasa de promedio de inflación de los períodos relevantes, y se presenta en la Tabla 1.

Tabla 1. Inflación y Crecimiento en México. 1920 - 1951

Año	Inflación	Crecimiento del PIB
1920 - 1924	-3.4%	1.36%*
1925 - 1935	-1.1%	1.1%
1936 - 1940	6.5%	3.9%
1940 - 1951	12.0%	5.7%

*Solo se considera el periodo de 1922 a 1924.

Fuente: Elaboración propia con datos de Ortiz Mena (1998).

Hay que considerar que inflación y crecimiento económico se encuentran fuertemente correlacionados entre sí. Esto se debe a que una economía en crecimiento produce inflación por el lado de la demanda, por lo que no debe considerarse como positivo o bueno, un período de baja inflación, pero acompañado de bajo crecimiento económico. De esta manera podemos

observar que el período posrevolucionario estuvo enmarcado por un bajo crecimiento económico y caída en los precios o mejor conocido como deflación. La deflación es producto de bajas expectativas respecto al comportamiento económico futuro en donde se anticipa una baja producción.

Como podrá notarse, la economía mexicana se recuperó a partir de 1936, año en el cual se expidió la Ley que derogaba a la que dio vida al Banco de México, y establecía controles en la expansión monetaria y al crédito que otorgaba el Banco al Gobierno Federal. Del mismo modo, podemos observar que la Ley de 1941 fue seguida de una política inflacionaria que dio cierto impulso al crecimiento económico del período 1940 a 1951 por la vía de la expansión monetaria.

2. Autonomía Carismática

La ley de 1941, si bien abrió la puerta para establecer en el país una política expansionista, también cumplía una función estabilizadora, por lo que la transición entre la etapa Reglamentaria y la Carismática no conllevó la derogación del precepto legal de los años 40.

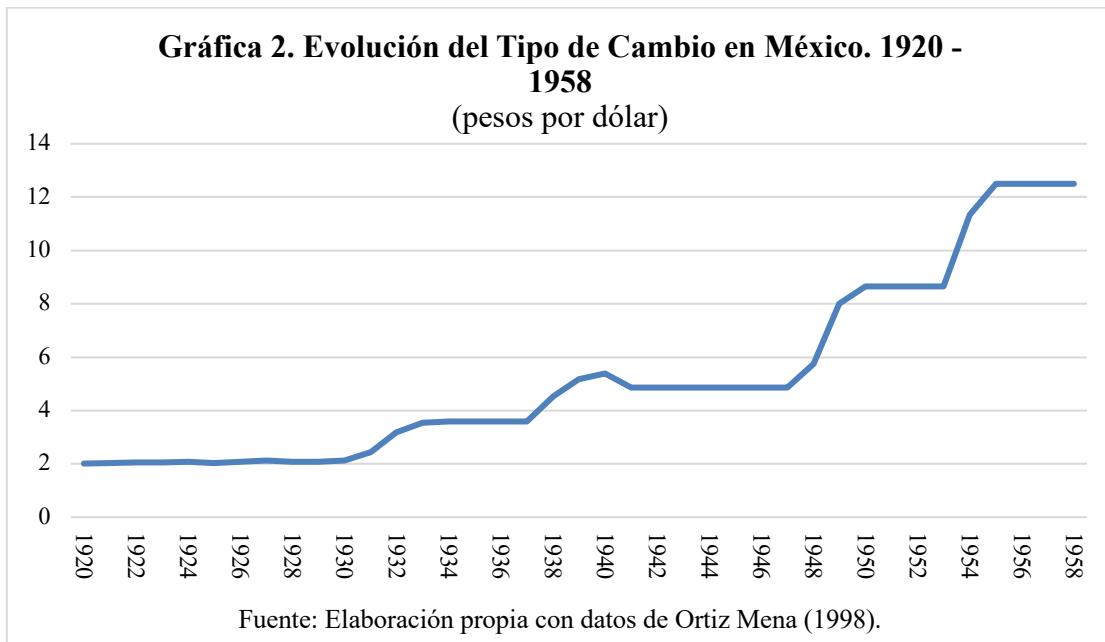
Este período dio comienzo en el sexenio del presidente Adolfo Ruiz Cortines, en el contexto del período denominado como Desarrollo Estabilizador. Este momento en la historia de México estuvo caracterizado por una notable evolución económica del país, y un paquete de políticas económicas marcadas por la virtud enorme de la viabilidad.

Así, la autonomía carismática del Banco de México no fue tan sólo una secuela lógica de la aplicación de ese enfoque, sino parte medular de su diseño y de su instrumentación.

A este período se le llama “Autonomía Carismática” porque la intervención, visión y voluntad de ciertos personajes sirvió para que se diera este cuasi-milagro que brilla en la historia monetaria de México, y que cautiva a muchos políticos e investigadores en materia económica. En este periodo figuran nombres como Rodrigo Gómez al frente del Banco de México, y a Don Antonio Ortiz Mena como Secretario de Hacienda.

Uno de los enormes logros de estas figuras fue haber convencido a los a los presidentes en turno, Adolfo López Mateos, Gustavo Díaz Ordaz y parcialmente Adolfo Ruiz Cortines, de que la independencia del banco central era una fórmula idónea para poder conseguir un crecimiento económico rápido y sobre todo sostenible en el largo plazo.

Por aquellos años, en México se tenía el enorme problema de contar con déficit en la balanza de pagos y por consiguiente, constantes devaluaciones en el tipo de cambio.



Durante la década de 1920, el tipo de cambio se mantuvo en un nivel fijo que oscilaba alrededor de los 2 pesos por dólar con una muy ligera devaluación de un 5.5% a lo largo de esos 10 años. Posteriormente, en la década de los años 30, nuestra moneda se devaluó casi 90% llegando a un nivel de 3.86 pesos por dólar. Durante los años cuarenta el nivel de tipo de cambio tuvo una nueva devaluación del 46% y durante los años 50, ésta fue del 94%. Por lo tanto, sin el rompimiento de ese ciclo no podría conseguirse el desarrollo económico continuo e incluyente que demandaba el país.

La devaluación era una medida de política monetaria que no era en absoluto popular, de hecho, se decía que “presidente que devaluaba, se devaluaba”. Por ello, la que ocurrió en el año de 1954 fue ejemplar en cuando menos tres factores: Los dos primeros consistieron en que las autoridades se anticiparon a que la especulación drenara la reserva monetaria del banco central y se fugaran capitales, mientras que el tercero fue que a partir de la modificación del tipo de cambio, se aplicó una restricción monetaria rigurosa que se mantuvo en forma indefinida.

El anterior esquema de devaluación propició en el corto plazo, que la liquidez requerida por la economía proviniera del exterior en la forma de superávits en la balanza comercial y por entradas de capital. Este sería el mecanismo para defender el saldo de la reserva internacional y equilibrar a la balanza de pagos.

Rodrigo Gómez, Director del Banco de México, sabía muy bien que a los cambios los determinan principalmente las fuerzas monetarias, y tenía una clara conciencia de que en México, el tipo de cambio ejerce una poderosa influencia sobre el nivel general de los precios, por lo que la dimensión de largo plazo del esquema se conformó con fundamento en dos ideas: salud de las finanzas públicas y una tasa de inflación interna semejante, o incluso inferior, a la de Estados Unidos, y para logarlo, los instrumentos de política serían el nuevo tipo de cambio fijo y la aplicación indefinida de una política monetaria prudente.

Los resultados en el período de 1954 a 1958 son una tasa de inflación promedio del 5.4% anual, un crecimiento de la economía de 7.6% en promedio cada año y un tipo de cambio fijo en 12.5 pesos por dólar, hasta que a lo largo de 1958 los disturbios político-sindicales en ese fin de sexenio empezaron a suscitar dudas sobre su posible mantenimiento.

La sucesión presidencial de 1958 colocó a Adolfo López Mateos como presidente de la República. El entonces primer mandatario se apoyó fuertemente en Antonio Ortiz Mena para la redacción del Plan Económico Nacional, por lo que sus redactores pusieron un especial énfasis en la necesidad de procurar la mejor coordinación posible entre la política monetaria y la política fiscal. El principio guía fundamental para la determinación de ésta

última debía ser el de “evitar el déficit del presupuesto, cuidándose que el equilibrio se logre no sólo en las cuentas del Gobierno Federal sino en el sector público como un todo”.

La autonomía del banco central no fue una casualidad o un hecho aislado en el Desarrollo Estabilizador, sino parte integral de una estructura y de un programa perfectamente planeados e interconectados.

El otro apoyo básico de esa estrategia económica consistió en brindar a los agentes económicos incentivos suficientes y apropiados para inducir la elevación del ahorro y la inversión. La estabilidad de precios sería un elemento indispensable para ese fin y estuvo acompañada de otros dos pilares: el fortalecimiento de la confianza para ahorradores, inversionistas y consumidores; y una actuación congruente del Estado como promotor del desarrollo.

El elemento de un tipo de cambio fuerte y consolidado fue una premisa clave durante este sexenio, por lo que la instrucción a la SHCP era clara: “no a la devaluación”, por lo que se utilizó al tipo de cambio como ancla y referencia para el esfuerzo orientado a suprimir la inflación y la autonomía del Banco de México sería estratégica.

La decisión de no devaluar, y por tanto de conservar el equilibrio del tipo de cambio, implicó la adopción de las siguientes políticas económicas:

- Mantenimiento de finanzas públicas sanas,
- Aplicación de una política monetaria prudente,
- Seguir una política salarial responsable,
- Conservar la referencia de los precios internos con respecto a los del exterior, y
- Realizar proyecciones confiables sobre la balanza de pagos, con el fin de asegurar que el abastecimiento de divisas fuera suficiente para satisfacer la demanda requerida por el desarrollo del país.

Sin embargo, para que la receta anterior tuviera el efecto deseado, se requería como complemento natural de finanzas públicas sanas, la aplicación de una política monetaria conducente a la estabilidad de los precios, y para ello la política salarial y la disciplina fiscal era condiciones necesarias.

Las empresas tienen únicamente tres caminos de acción frente a un incremento salarial ex ante: reducir su plantilla laboral, tratar de repercutir los aumentos de costos en sus precios o elevar la productividad para que no se modifiquen los márgenes de ganancia. Esta última alternativa es la que se buscó que funcionara durante el Desarrollo Estabilizador y se logró.

Con la sucesión presidencial de 1970 llegó a la Presidencia de la República Luis Echeverría Álvarez, y a partir de diciembre de ese año, el Desarrollo Estabilizador fue reemplazado por el llamado Desarrollo Compartido.

En el papel, una de las diferencias principales entre esos dos enfoques fue que al segundo se le agregó una meta adicional a la de crecimiento económico: la incidir sobre la distribución del ingreso.

En la práctica, en los órdenes monetario, fiscal y financiero, el Desarrollo Compartido se concretó en un expansionismo desenfrenado. El gasto público se incrementó exponencialmente, y con éste, el déficit fiscal y el saldo de la deuda pública externa.

La expresión monetaria de ese expansionismo fue un rápido crecimiento de la emisión de moneda (oferta monetaria). Lo cual no hubiera sido posible de haber prevalecido la autonomía carismática que logró afianzarse a todo lo largo del Desarrollo Estabilizador.

Una de las razones prácticas para su remoción, fue que los dos principales artífices de esa autonomía se encontraban fuera de escena. Don Rodrigo Gómez falleció sorpresivamente en 1970, Don Antonio Ortiz Mena se trasladó a Washington para atender la presidencia del Banco Interamericano de Desarrollo, cargo en el que permaneció durante 18 años.

Los sucesores de ambos personajes fueron Hugo B. Margain en la Secretaría de Hacienda y Ernesto Fernández Hurtado en el Banco de México. El primero, trató infructuosamente de controlar el gasto público que se desbordaba debido a una errónea visión de la distribución del ingreso, y el segundo, intentó la contención de las presiones inflacionarias que se intensificaban. Ninguno de los dos logró su cometido debido a que las circunstancias fueron en general desfavorables, y finalmente Margain fue destituido de su cargo en forma fulminante a mediados de 1973.

En ese entonces se acuñó la desastrosa y célebre frase “La economía se maneja desde Los Pinos”, y como resultado de esa política las presiones inflacionarias se desbordaron, la balanza de pagos se fue haciendo cada vez más vulnerable y la deuda pública externa creció en forma rápida.

Había muerto la autonomía carismática.

3. Autonomía Institucional

En 1985 se expidió una nueva Ley Orgánica del Banco de México cuyo propósito fundamental era “procurar condiciones crediticias y cambiarias favorables a la estabilidad en el poder adquisitivo de nuestra moneda”.

Para alcanzar el objetivo anterior se otorgaron dos instrumentos:

1.- La facultad que se otorgaba al Banco de México, a fin de que pudiera determinar durante el mes de enero de cada año el saldo máximo susceptible de alcanzar, del financiamiento interno que concediese la institución.

2.- Se limitó el crédito que el banco central pudiera otorgar al Gobierno Federal a que el saldo deudor de la Cuenta de la Tesorería en ningún momento fuese superior al 1% de los ingresos fiscales previstos en la Ley de Ingresos de la Federación para el año que se tratase.

En el año de 1993 comenzó a construirse una nueva Ley del Banco de México que le otorgaría uno de sus mayores baluartes: La autonomía. En la reforma constitucional que antecedió, quedó plasmado en el artículo 28 de nuestra Carta Magna que el objetivo prioritario del Banco de México sería en adelante “procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional” y que por tal razón “ninguna autoridad podrá ordenar al banco (central) conceder financiamiento”.

La experiencia de la década de los treinta había demostrado que el banco central quedaba sin medio de defensa, una vez que los candados crediticios especificados en la ley quedaban superados, así que la nueva ley de 1993 resolvió esa falla de la siguiente manera: en caso de que el financiamiento al Gobierno Federal llegue a rebasar el límite señalado, el banco central podrá colocar con cargo al gobierno federal, títulos de la deuda pública en cantidad suficiente para absorber y esterilizar el circulante que se haya emitido por concepto de ese financiamiento concedido por arriba del límite oficial (art. 12, fracción IV).

Otro elemento de fortaleza de la autonomía institucional plasmado en la Ley de 1993 se encuentra definido en relación con las operaciones de crédito susceptibles de concertarse con las instituciones bancarias que existen en el país, y es que se estableció de manera puntual que los financiamientos que el Banco conceda a las instituciones de crédito, sea mediante el otorgamiento de crédito o a través de la adquisición de valores sólo podrán tener propósitos de regulación monetaria. De esta manera, se protege al Banco contra presiones de solicitantes de crédito, las cuales eventualmente pudiesen llevarlo a expandir excesivamente la base monetaria, es decir, la suma de los billetes y monedas en circulación más las obligaciones a la vista del Banco a favor de las instituciones de crédito.

La Ley de 1993 realizó un cambio notable y que sobresale de todas las leyes anteriores, y tiene que ver con la creación de la Junta de Gobierno del Banco. Aunque hasta 1982, los funcionarios públicos estuvieron impedidos de ser designados consejeros en representación de las acciones, la medida no fue garantía de que el Consejo de Administración operaría en forma independiente (Turrent (2005)). Asimismo, la participación en ese órgano de

consejeros representantes de los bancos comerciales introdujo en su funcionamiento conflictos de interés que no siempre se resolvieron de la mejor manera para el bien general.

Como consecuencia de lo anterior, el órgano de gobierno del Banco de México quedó conformado por funcionarios públicos en nombramientos ad-hominem debido a los cargos que ocupaban. Es decir, la llamada Junta de Gobierno del Banco de México se convirtió de facto en una suerte de extensión del gabinete económico del presidente, lo cual resultaba en una autonomía igual a cero.

La fórmula se modificó 1993, mediante la creación de la Junta de Gobierno y de las figuras del Gobernador del Banco de México y de los cuatro subgobernadores, cuya finalidad consiste precisamente en procurar un funcionamiento autónomo del órgano y una actuación independiente de cada uno de sus integrantes.

Un primer requisito que deben tener los miembros de la Junta de Gobierno es un elevado nivel técnico y profesional, lo cual se refuerza con la disposición de que aunque esos nombramientos corresponden al Presidente de la República, requieren de aprobación por parte del Senado de la República.

El nombramiento del gobernador dura seis años y se inicia exactamente a la mitad del sexenio presidencial. Las encomiendas de los subgobernadores se extienden por ocho años y la redesignación de cada uno de ellos ocurre en forma secuencial cada dos años. Este sistema 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.

Como se acaba de mencionar, los integrantes de la Junta de Gobierno son propuestos por el presidente de la República, pero no pueden ser destituidos por éste de manera discrecional, y esto es un punto por destacar con lo que establecieron en su momento las leyes orgánicas precedentes. 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.

4. Autonomía Plena

Un aspecto importante por resaltar respecto a la autonomía institucional con que cuenta actualmente el Banco de México es que ésta no abarca la facultad para determinar la política cambiaria, es decir, la autonomía está definida en lo referente a la determinación y al manejo de la política monetaria exclusivamente.

La determinación de la política cambiaria se encuentra a cargo de un órgano colegiado denominado Comisión de Cambios que se integra en igual número por funcionarios del Banco de México y de la Secretaría de Hacienda, pero en la cual esta última tiene voto de calidad en caso de empate (art. 21).

El 27 de marzo de 1998, el Ejecutivo presentó al Congreso de la Unión una iniciativa de reforma para fortalecer la autonomía de la banca central al concederle también a ésta la determinación de la política cambiaria. Sin embargo, dicha iniciativa nunca se dictaminó.

La política cambiaria tiene una gran influencia sobre la monetaria y de hecho suele decirse que “la una es la cara opuesta de la otra”. En otras palabras, en un momento dado, una cierta fórmula cambiaria puede ser altamente contradictoria con la finalidad de procurar la estabilidad del poder de compra de la moneda nacional. De ahí la necesidad de incorporar un mecanismo de compensación, que podría ser el otorgamiento de la determinación de la política cambiaria a la Junta de Gobierno del Banco de México, lo cual le otorgaría plena autonomía y se fortalecería dicha institución ante tentaciones de volver a fijar el tipo de cambio por parte de un gobierno populista, ignorante o que añore las fórmulas fracasadas de un pasado que no volverá.

La autonomía respecto a cualquier tipo de presión política o por parte del gobierno en cualquier Banco Central en el mundo es plenamente reconocida por la mayoría de los estudiosos de la Economía. La experiencia al respecto señala que aquellos países donde el Banco Central está sujeto a este tipo de presiones y se tratan de ignorar las restricciones

económicas, tarde o temprano enfrentan episodios de alta inflación, fuerte devaluación e incluso crisis económicas.

En este sentido, México representa un caso en donde la injerencia de la política y el gobierno en el Banco Central derivaron en crisis económica, hiperinflación, destrucción del poder adquisitivo y por consiguiente en mayores niveles de pobreza.

No debemos olvidar que la economía no se debe dirigir desde Los Pinos, o desde el poder presidencial. Es deber de todos los mexicanos velar por la autonomía del Banco de México, pues es una pieza clave en la estabilidad macroeconómica del país.

Inflación y Tipo de Cambio en México previo a la Autonomía Institucional del Banco de México

Presidente	Período de Gobierno	Tipo de Cambio		Inflación Sexenal (% acumulado)
		Inicio	Fin	
Luis Echeverría Álvarez	1970 - 1976	12.5	23.5	129.6
José López Portillo	1976 - 1982	23.5	70	458.96
Miguel de la Madrid Hurtado	1982 - 1988	70	2,500	3710.1
Carlos Salinas de Gortari	1988 - 1994	2,500	3,500	139.12

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI y Banco de México

Para influir sobre el ritmo de la inflación, el Banco de México descansa en el control independiente de su crédito interno, cuyo dinamismo influye sobre la demanda agregada. Este es un instrumento muy poderoso que, no obstante, requiere ser congruente con la política cambiaria a fin de alcanzar el objetivo de estabilidad.

Por tanto, lo más deseable es que ambas políticas están manejadas por una sola institución que debe ser el Banco de México al tener ventajas comparativas en el manejo de asuntos monetarios.

Esta conjunción tendrá el efecto indudable de reforzar la autonomía del Banco, en beneficio de su capacidad para lograr el objetivo prioritario que le asigna la Constitución.

La fortaleza de la autonomía de nuestro banco central también depende de otros factores sumamente relevantes, como la propia solidez y arraigo del sistema democrático de gobierno.

A lo anterior cabe agregar la importancia de la existencia de un acuerdo social amplio en relación con la naturaleza perjudicial de la inflación y que, por tanto, para su combate es necesaria la autonomía del banco central.

En México nos encontramos lejos de esa situación ideal. Aunque ha habido avances, hoy en día existen grupos e individuos con el suficiente poder para minar la autonomía del banco central, y que sostienen tesis que en su esencia son inflacionismo puro. Estas se expresan en pensamientos como que la “ortodoxia monetaria y financiera frena el crecimiento económico” o que un poco de inflación “no hace daño”, o que “debe utilizarse una parte de las reservas internacionales para financiarse el gasto público”.

Lo que ha enseñado la experiencia de los últimos años es que la búsqueda de la estabilidad puede conseguirse con mayor eficacia y eficiencia, si el banco central es transparente (“hace lo que dice, y dice lo que hace”) y toma debidamente en cuenta las expectativas de los agentes económicos (productores y consumidores). Y el elemento indispensable o fundamental es que el banco central tenga autonomía plena.

Pero aunada a la utilidad de la autonomía del banco central, está la cuestión de su fortaleza. La experiencia de México en los ya casi ochenta años de existencia de la banca central revela algo fundamental: que la fortaleza de la autonomía de la banca central es algo relativo y una

de las principales conclusiones a que se llega es que el presidencialismo del sistema político resultó para la autonomía del banco central uno de los peores venenos.

VIII. Conclusiones y nueva agenda de investigación

El Banco de México a través de su historia, nos ha mostrado que no puede estar sujeto al talante de uno o varios gobernantes de los cuales dependa el devenir económico de nuestro país. Una de esas lecciones consiste en que debemos fortalecer las instituciones que han demostrado una aportación importante al desarrollo nacional, y una de ellas es nuestro banco central.

No debemos esperar a que llegue un iluminado o alguien con alguna ocurrencia para “salvar” al país, pues debemos ser todos los mexicanos los encargados de forjar nuestro propio futuro. En este sentido, debemos avanzar en el fortalecimiento de la autonomía del Banco de México y otorgarle la plena autonomía en el manejo de la política monetaria y cambiaria del país, alejando con ello, toda posibilidad de tentaciones de intervenir en el mercado cambiario por algún gobernante.

Debemos reconocer, pero sobre todo confiar en que los miembros de la Junta de Gobierno del Banco son personas altamente calificadas en materia económica, y por lo tanto tienen todos los conocimientos necesarios para llevar la política monetaria y cambiaria de este país, a la que debemos sujetarnos todos los habitantes de este país.

Por lo anterior, se presenta a continuación una posible reforma a la Ley del Banco de México vigente, el cual se elimina a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de la Comisión de Cambios del Banco de México.

LEY DEL BANCO DE MÉXICO	
<i>Texto Vigente</i>	<i>Texto Propuesto</i>
<p>ARTICULO 21.- 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 el 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.</p> <p>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 voto de calidad en caso de empate.</p> <p>La Comisión podrá reunirse en todo 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.</p> <p>El Gobernador informará a la Junta de Gobierno sobre dichas resoluciones.</p> <p>El secretario de la Junta de Gobierno y su suplente lo serán también de la Comisión de Cambios.</p>	<p>Artículo 21.- El Banco de México tendrá absoluta autonomía en materia cambiaria, por lo que todas las decisiones en esta materia las deberá tomar la Junta de Gobierno del Banco.</p>
<p>ARTICULO 22.- La Comisión estará facultada para:</p> <p>I. Autorizar la obtención de los créditos a que se refiere la fracción IX del artículo 7o.</p> <p>II. Fijar criterios a los que deba sujetarse el Banco en el ejercicio de las facultades previstas en los artículos 32, 34 y 35, así como en el artículo 33 respecto de la banca de desarrollo, y</p>	<i>Se deroga</i>

<p>III. Señalar directrices respecto del manejo y la valuación de la reserva a que se refiere el artículo 18.</p>	
<p>ARTÍCULO 23.- El Banco de México, para el cumplimiento de su objetivo prioritario, podrá compensar el aumento de la circulación de moneda o de sus obligaciones a la vista, resultante de las adquisiciones de divisas que efectúe <u>atendiendo las directrices a que se refiere el artículo 21</u>, mediante la colocación y, en su caso, emisión de valores a cargo del Gobierno Federal en términos de lo dispuesto en el segundo párrafo de la fracción IV del artículo 12. Esta colocación por cuenta del citado Gobierno sólo podrá efectuarse en caso de que el monto de los valores a cargo del Gobierno Federal con que el Banco cuente en sus activos sea igual o menor que el monto de los depósitos referidos en la fracción I del artículo 9o. y el Banco no disponga de otros valores de amplio mercado. Al realizarse la colocación, el Banco de México abonará el producto de ella a un depósito a su cargo sin intereses a favor del propio Gobierno. Los fondos depositados serán entregados al Gobierno al tiempo y por el monto equivalente de las enajenaciones netas de divisas que el Banco efectúe y que por sí mismas determinen disminución en la circulación de moneda o en el monto de las obligaciones a la vista de éste.</p>	<p>ARTÍCULO 23.- El Banco de México, para el cumplimiento de su objetivo prioritario, podrá compensar el aumento de la circulación de moneda o de sus obligaciones a la vista, resultante de las adquisiciones de divisas que efectúe mediante la colocación y, en su caso, emisión de valores a cargo del Gobierno Federal en términos de lo dispuesto en el segundo párrafo de la fracción IV del artículo 12. Esta colocación por cuenta del citado Gobierno sólo podrá efectuarse en caso de que el monto de los valores a cargo del Gobierno Federal con que el Banco cuente en sus activos sea igual o menor que el monto de los depósitos referidos en la fracción I del artículo 9o. y el Banco no disponga de otros valores de amplio mercado. Al realizarse la colocación, el Banco de México abonará el producto de ella a un depósito a su cargo sin intereses a favor del propio Gobierno. Los fondos depositados serán entregados al Gobierno al tiempo y por el monto equivalente de las enajenaciones netas de divisas que el Banco efectúe y que por sí mismas determinen disminución en la circulación de moneda o en el monto de las obligaciones a la vista de éste.</p>

IX. Bibliografía

Alesina (1993). Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence. *Journal of Money, Credit and Banking*, Vol. 25, No. 2. pp. 151-162.

Alesina y Grilli (1992). "The European Central Bank: Reshaping Monetary Policy in Europe." en "Establishing a Central Bank: Issues in Europe and Lessons from the United States" pp. 49-77. Cambridge: Cambridge University Press y CEPR.

Arnone, Marco et al. (2009). Central Bank Autonomy: Lessons from Global Trends", International Monetary Fund, *IMF Staff Papers*, Vol. 56, No. 2,

Banco de México (2006). Estabilidad y crecimiento económico, México, Banco de México.

Barro y Gordon (1983)."Rules, Discretion, and Reputation in a Model of Monetary Policy." *Journal of Monetary Economics* 12 (julio 1983), 101-22.

Kydland y Prescott (1977). "Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans." *Journal of Political Economy* 85 (junio, 1977), 473-90.

Ley del Banco de México, México.

Ortiz Mena, Antonio (1998). El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época, México: FCE.

Turrent Díaz, Eduardo (1982). Historia del Banco de México, vol. I, México.

Turrent Díaz, Eduardo (2005). Las tres etapas de la autonomía del banco central en México. *Ánálisis Económico*, vol. XX, núm. 43, 2005, pp. 47-80. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco. Distrito Federal, México.

Turrent Díaz, Eduardo (2012). Autonomía de la Banca Central en México: Visión Histórica. Banco de México.

Documentos de Trabajo es una investigación de análisis de la Fundación Rafael Preciado Hernández, A. C.

Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C.

Ángel Urraza No. 812, Col. Del Valle, C.P. 03100, Ciudad de México

Documento registrado ante el Instituto Nacional del Derecho de Autor

D.R. © 2019, Partido Acción Nacional