

# EL PAPEL DE LOS BANCOS CENTRALES EN EL DESARROLLO ECONÓMICO

UN EJERCICIO DE DERECHO COMPARADO CON LOS BANCOS  
CENTRALES DE MÉXICO, ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA, ALEMANIA,  
LA UNIÓN EUROPEA Y CHINA

**Carlos Norberto Valero Flores**



LXI LEGISLATURA  
CÁMARA DE DIPUTADOS



**Serie Verde**  
**Temas económicos**

Febrero de 2011



**Serie Verde**  
**Temas Económicos**



**EL PAPEL DE LOS BANCOS CENTRALES EN EL DESARROLLO ECONÓMICO**

UN EJERCICIO DE DERECHO COMPARADO CON LOS BANCOS CENTRALES DE MÉXICO,  
ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA, ALEMANIA, LA UNIÓN EUROPEA Y CHINA

**CARLOS NORBERTO VALERO FLORES**

Febrero de 2011

Derechos Reservados:

© Marzo de 2007

**La reproducción parcial o total de este libro, sin la autorización previa de la Cámara de Diputados, dará lugar a las sanciones previstas por la ley.**



**Presidente de la Cámara de Diputados**

Dip. Jorge Carlos Ramírez Marín

**Junta de Coordinación Política  
Presidente**

Dip. Josefina Vázquez Mota

**Integrantes**

Dip. Josefina Eugenia Vázquez Mota

Dip. Alejandro de Jesús Encinas Rodríguez

Dip. Juan José Guerra Abud

Dip. Pedro Vázquez González

Dip. Reyes S. Tamez Guerra

Dip. Pedro Jiménez León

**Secretario General**

Dr. Guillermo Javier Haro Bélchez

**Secretario de Servicios Parlamentarios**

Lic. Emilio Suárez Licona

**Secretario de Servicios Administrativos y Financieros**

Ing. Ramón Zamanillo Pérez

**Director General del Centro de Estudios de Derecho e  
Investigaciones Parlamentarias**

Lic. César Becker Cuéllar



## **Comité del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias**

### **Presidente**

Dip. Omar Fayad Meneses

### **Secretarios**

Dip. Guadalupe Pérez Domínguez

Dip. Ezequiel Rétiz Gutiérrez

Dip. Victor Manuel Castro Cosío

### **Integrantes**

Dip. José Oscar Aguilar González

Dip. Fermín Gerardo Alvarado Arrollo

Dip. María del Rosario Brindis Álvarez

Dip. Gerardo Del Mazo Morales

Dip. Fernando Ferreyra Olivares

Dip. Nancy González Ulloa

Dip. Sonia Mendoza Díaz

Dip. Ma. Terea Rosaura Ochoa Mejía

Dip. Arturo Santana Alfaro

Dip. Francisco Saracho Navarro

Dip. Pedro Vázquez González

El contenido de los trabajos de investigación que se publican, así como las impresiones y gráficas utilizadas, son responsabilidad de los autores, lo cual no refleja necesariamente el criterio editorial.



# CONTENIDO

## **EL PAPEL DE LOS BANCOS CENTRALES EN EL DESARROLLO ECONÓMICO**

UN EJERCICIO DE DERECHO COMPARADO CON LOS BANCOS CENTRALES DE  
MÉXICO, ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA, ALEMANIA, LA UNIÓN EUROPEA Y  
CHINA 9

**INTRODUCCIÓN** 11

### **CAPÍTULO I**

EL BANCO DE MÉXICO, SUS CARACTERÍSTICAS 15

### **CAPÍTULO II**

LA RESERVA FEDERAL (FED)  
EN LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA 57

### **CAPÍTULO III**

EL BANCO CENTRAL DE ALEMANIA (BUNDESBANK) 85

### **CAPÍTULO IV**

EL BANCO CENTRAL EUROPEO (BCE) 101

### **CAPÍTULO V**

EL BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA  
POPULAR DE CHINA (Zhōngguó Rénmín Yínháng) 123

**CONCLUSIONES** 147

**BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN** 153





**EL PAPEL DE LOS BANCOS CENTRALES EN EL DESARROLLO  
ECONÓMICO.**

**UN EJERCICIO DE DERECHO COMPARADO CON LOS BANCOS CENTRALES DE  
MÉXICO, ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA, ALEMANIA, LA UNIÓN EUROPEA Y  
CHINA**

**CARLOS NORBERTO VALERO FLORES\***

---

\*Maestro en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, Director de Proyecto del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.



## INTRODUCCIÓN

A partir de 1980, las condiciones económicas, políticas y sociales prevalecientes a nivel mundial, derivadas de la globalización y la aplicación generalizada del modelo económico neoliberal, replanteó en la mayor parte de los países el papel que debe de jugar el Estado en la economía.

Como parte de este cuestionamiento, se propuso la desregulación bancaria y financiera, traducida en la eliminación de las barreras geográficas a la operación bancaria, la eliminación de topes a las tasas de interés pasivas, el crecimiento de los servicios financieros no bancarios, reducción en el margen de intermediación financiera, manejo más conservador de los activos y pasivos, tendencia a la reducción de riesgos, e incremento en el grado de solvencia mediante la capitalización progresiva.<sup>1</sup>

Fue precisamente esta desregulación bancaria y financiera, llevada a niveles mínimos, la que dio al traste con un aparente *boom* en los mercados de valores y que culminó con la crisis financiera mundial iniciada en el mercado de valores inmobiliarios en los Estados Unidos de América en el año 2008, con repercusiones en la inmensa mayoría de los países. Actualmente, los gobiernos de las economías más avanzadas han revivido los sistemas de regulación financiera para frenar el desorden económico propiciado por la laxitud de los órganos encargados de la regulación.

Independientemente de la necesidad de que los gobiernos participen más activamente en la regulación y supervisión financiera; han vuelto a revivir las teorías de *John Maynard Keynes* con la aplicación de políticas de gasto público para reactivar la economía de los países, trayendo a la discusión la conveniencia de que los Bancos Centrales participen no sólo como vigilantes de la estabilidad monetaria, sino que se involucren en tareas de promoción al crecimiento económico y a la generación de empleos; posturas que, en teoría, cuestionan la amplia autonomía otorgada a los Bancos Centrales.

En consecuencia, nos encontramos por un lado a los defensores de la independencia total de los Bancos Centrales que consideran que la política monetaria debe ser absolutamente técnica, y, por tanto, estar alejada de las decisiones políticas de los Gobiernos nacionales; en la otra vertiente, se sitúan los que se oponen a la plena autonomía de los Bancos Centrales, y, por el contrario, demandan que éstos se involucren conjuntamente con las autoridades en la estrategia y conducción económica del país; es decir, se

---

<sup>1</sup>ACOSTA ROMERO, Miguel, *Nuevo Derecho Bancario*, octava edición, Editorial Porrúa, México 2000, p. 13.

obligan a actuar de manera coordinada y proactiva con las políticas económicas de los Gobiernos, en la tarea de promover el crecimiento económico, la búsqueda del pleno empleo, en lugar de constreñir sus funciones a preservar la estabilidad monetaria.

Algunos economistas monetaristas, siguiendo a *Friedman* (1960), han propuesto reducir las funciones de la Banca Central a un simple ejercicio de expansión de la base monetaria en un porcentaje constante, con el objeto de mantener las condiciones legales y operativas para el funcionamiento del sistema financiero. Por otro lado, existen posturas más radicales, siguiendo a Hayek (1976), que pugnan por un sistema de “banca libre”; y consideran que el gobierno no debe interferir en la política monetaria, ni en la supervisión de los bancos, y mucho menos actuar como prestamista de última instancia.<sup>2</sup>

Actualmente, muchos de los Bancos Centrales son autónomos y desarrollan las siguientes funciones: sirven de agente fiscal al gobierno; actúan como prestamista de última instancia de las instituciones financieras privadas, en tiempos de emergencia; y son un agente regulador y supervisor del sistema financiero. Sin embargo, al ser la principal agencia del sector público encargada de la ejecución de la política monetaria de un país, el Banco Central puede enfrentarse a una serie de objetivos que lo conflictúan; por ejemplo, debe ponderar su participación en el crecimiento económico en un futuro cercano, frente al control de la inflación, la balanza exterior y el crecimiento económico a largo plazo. Lo anterior, lo coloca casi siempre bajo presiones económicas y políticas que lo obligan a priorizar algunos objetivos a costa de otros, cuando formula y dirige la política monetaria. De su independencia institucional puede depender en gran medida hasta qué punto el Banco Central esquivo o enfrenta estas presiones.<sup>3</sup>

Con el objeto de dilucidar estas posturas encontradas, se realizó el presente trabajo comparado de investigación, para conocer los objetivos y operación de los Bancos Centrales, o sus equivalentes de: Estados Unidos de América; Unión Europea; y China, comparándolos con el Banco de México.

Por cuestión de método, esta indagación se inicia con el estudio del Banco de México dentro del Capítulo I; se continúa con el examen del Sistema de la Reserva Federal de los Estados Unidos de América (Fed) en el

---

<sup>2</sup>CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, *La Banca Central y su papel en la economía*, CEF/046/2009, julio de 2009, pp. 3-4.

<sup>3</sup>BENDESKY, León, (comp.), *El papel de la Banca Central en la actualidad*, CEMLA/Banco de España, 1991, p. 85.

Capítulo II; se prosigue con el análisis del *Bundesbank* de Alemania en el Capítulo III; se explora el funcionamiento del Banco Central Europeo en el Capítulo IV; y finalmente se concluye con la investigación del Banco Central de China en el Capítulo V.



## CAPÍTULO I. EL BANCO DE MÉXICO, SUS CARACTERÍSTICAS

**SUMARIO:** I. EL BANCO DE MÉXICO, I. 1 Antecedentes, I. 2. Mecanismos de regulación monetaria, I. 3. Reformas al Artículo 28 Constitucional, relativas al Banco de México, a) La Primera Reforma al artículo 28 (1982), b) La Segunda Reforma al artículo 28 (1983), c) La Tercera Reforma al artículo 28 (1990), d) La Cuarta Reforma al artículo 28 (1993), I. 4 La Ley del Banco de México, I. 5. Análisis de la Ley del Banco de México.

### I. EL BANCO DE MÉXICO.

El Banco de México es el Banco Central del Estado Mexicano; a partir de la reforma al artículo 28 Constitucional, de 20 de agosto de 1993, se constituye como un Órgano Autónomo Constitucional con plena independencia del Gobierno Federal en sus funciones y administración; cuya finalidad es proveer a la economía del país de moneda nacional. En el desempeño de sus funciones tiene como objetivo prioritario procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional. Adicionalmente, le corresponde promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos.

#### I. 1 Antecedentes.

El antecedente primario del Banco Central lo encontramos en 1822, en el proyecto del imperio de *Agustín de Iturbide*, para crear una institución con la facultad de emitir billetes y que se denominaría *Gran Banco del Imperio Mexicano*.<sup>4</sup> Proyecto que no llegó a concretarse por el efímero Imperio.<sup>5</sup>

*Jesús de la Fuente Rodríguez*, localiza los antecedentes en las *Ordenanzas para el Prior y Cónsules de la Universidad de los Mercados de la Ciudad de Sevilla*, aprobadas por Carlos I en 1554, y la Ley de Ordenanzas de Minas de 1783, que reguló la primera institución de crédito denominada Banco de Avío de Minas, que canalizaba el crédito a la actividad minera.<sup>6</sup>

Las legislaciones mercantil y civil, normaron durante un buen tiempo las

---

<sup>4</sup>[Http://www.banxico.org.mx/acerca-del-banco-de-mexico/semblanza-historica.html](http://www.banxico.org.mx/acerca-del-banco-de-mexico/semblanza-historica.html)

<sup>5</sup>MENENDEZ ROMERO, Fernando, *El Banco de México y la Reserva Federal de Estados Unidos de América (FED)*, Editorial Porrúa, México, 2005, p. 2.

<sup>6</sup>DE LA FUENTE RODRÍGUEZ; Jesús, *Tratado de Derecho Bancario y Bursátil, Seguros, Fianzas, Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, Ahorro y Crédito Popular, Grupos Financieros*, Editorial Porrúa, México, 1999, p. 26,

entidades financieras, debido a que las condiciones políticas y económicas de la época no requirieron de una rama especial que se ocupara de la actividad financiera. Los bancos establecidos entre 1810 y 1883, no se encontraban sujetos a reglamentación alguna; actuaban con amplia libertad, realizaban sus operaciones en forma anárquica y sin control, sin responsabilidad ante los usuarios del servicio bancario. Ante tal situación, el Gobierno decidió regularlas en el Código de Comercio de 1884, en su Título Décimo Tercero, denominado “De los Bancos”, con siguientes lineamientos:<sup>7</sup>

*-La necesidad de autorización del Gobierno Federal para ejercer la función bancaria; y*

*-Vigilancia a través de la Secretaría de Hacienda.*

Normatividad que perdió vigencia ante el Código de Comercio de 1889, que estipulaba en su Título XIV, del Libro Segundo, “De las Instituciones de Crédito”:

*Artículo 640.- Las instituciones de crédito se regirán por una ley especial y mientras ésta se expide, ninguna de dichas instituciones podrá establecerse en la República sin previa autorización de la Secretaría de Hacienda y sin el contrato respectivo aprobado, en cada caso, por el Congreso de la Unión.*

Durante la Colonia y aún en los primeros años del México independiente, se aplicó la legislación española; las Ordenanzas de Bilbao, de 1857, continuaron usándose hasta 1884 cuando se expidió el Código de Comercio mencionado.<sup>8</sup>

Vale la pena subrayar que con la expedición del “Acta Constitutiva de la Federación” de 1824, no obstante no haberse puesto en vigor, se pretendieron establecer facultades monetarias al Congreso General en el artículo 13 que dice:

**Artículo 13.- Pertenece exclusivamente al congreso general dar leyes y decretos:**

...

XVIII. Para arreglar y uniformar el peso, valor, tipo, ley y denominación de las monedas en todos los estados de la federación, y adoptar un sistema general de pesos y medidas.

Es decir, expedir la política monetaria le correspondía al Congreso General.

*Miguel Acosta Romero*, encuentra los orígenes de la Banca a partir de la consumación de la independencia -27 de septiembre de 1821-y hace un

---

<sup>7</sup>*Ibidem*, pp. 25-26.

<sup>8</sup>MENENDEZ ROMERO, *Op. cit.*, p. 2.



ejercicio de distribución histórica en las ocho etapas siguientes:<sup>9</sup>

1ª Etapa. De 1821 a 1867. Se caracterizó por múltiples disturbios y grandes problemas sociales, políticos y económicos; se promulgaron 4 Constituciones: la de 1824, la de 1836, la de 1843 y la de 1857; y no hubo actividad bancaria formal.

2ª Etapa. De 1857 a 1889. Se expidieron los dos primeros Códigos de Comercio en la República Mexicana.

3ª Etapa. De 1889 a 1897. Se emite la primera Ley General de Instituciones de Crédito en 1897, cuyo objeto era: regular en toda la República, la autorización, el establecimiento y las operaciones de los bancos de emisión, hipotecarios y refaccionarios; empero, el sistema bancario no pudo desarrollarse debido: a la existencia de una economía carente de recursos financieros; una ineficaz vigilancia de las autoridades; la proliferación de bancos de emisión; incipientes instituciones financieras de apoyo a actividades agrícolas e industriales; la aplicación de regímenes privativos; un arbitrario uso de los recursos públicos; la falta de exigencias metálicas que respaldaran las emisiones y los depósitos; así como la constante congelación de la cartera.<sup>10</sup>

4ª Etapa. De 1897 a 1913. Hubo un caos financiero, derivado de la Revolución de 1910. Algunos caudillos de la Revolución emitieron billetes de aceptación en su área de influencia bélica; por ejemplo el *General Francisco Villa*, como Gobernador del Estado de Chihuahua, creó el 12 de diciembre de 1913 el Banco del Estado de Chihuahua para: apoyar la reforma agraria en ese Estado, prestar dinero a los agricultores, rancheros y pequeños empresarios, a tasas de interés bajo. El Banco garantizó la compra de armamento y otorgó el servicio para el pago a las milicias villistas, y se hizo cargo de la administración de las propiedades confiscadas por *Villa*. La etapa revolucionaria, provocó serios desajustes financieros y monetarios, debido a que todos los grupos revolucionarios emitían su propio dinero de forma descontrolada, causando una creciente desconfianza del público sobre el dinero impreso.<sup>11</sup>

5ª Etapa. De 1913 a 1925. Se creó la Comisión Reguladora e Inspectoría de Instituciones de Crédito; a partir de septiembre de 1915 se declararon caducas las concesiones del: Banco Peninsular Mexicano de Yucatán, Banco de Hidalgo, Banco de Guerrero, Banco de Querétaro, Banco de San Luis Potosí, Banco de Coahuila, Banco Oriental de México, Banco de Jalisco,

---

<sup>9</sup>ACOSTA ROMERO, *Op. cit.*, pp. 67-87.

<sup>10</sup>DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, *Op. cit.*, pp. 30-31.

<sup>11</sup>*Ibidem*, p. 31.

Banco de Aguascalientes, Banco de Morelos, Banco de Durango y Banco de Tamaulipas; quedando vigentes sólo las concesiones de los Bancos de: Ciudad de México, Estado de México, Nuevo León, Sonora, Tabasco, Veracruz y Zacatecas; además del Banco de Londres y México y el Banco Nacional de México. La Comisión Reguladora quedó insubsistente el 10 de marzo de 1916, delegando sus funciones a la Comisión Monetaria.<sup>12</sup>

En este periodo desapareció, prácticamente, el sistema bancario anterior a la Revolución; y a partir de la Constitución de 1917 se creó un Banco Central dependiente del Gobierno Federal; con fundamento en su artículo 28; y que incorporó la emisión de billetes y la acuñación de moneda como una facultad expresa exclusiva del Estado.<sup>13</sup>

Los Constituyentes de Querétaro discutieron entre proponer el establecimiento de un banco privado y la creación de un Banco Central bajo el control gubernamental, que se encargara de la emisión de moneda; los constituyentes determinaron crear al Banco de México dependiente del Gobierno Federal, consagrado en el artículo 28 Constitucional.

**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, y a los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la reproducción de sus obras, y a los que, para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora. (Texto original)*

De 1921 a 1925, las principales leyes del sistema bancario mexicano fueron: la Ley Moratoria para los deudores de Bancos Hipotecarios y Ley Moratoria para los Bancos Refaccionarios, ambas del 31 de mayo de 1924; la Ley sobre Bancos Refaccionarios de 30 de octubre de 1924; la Ley de Suspensión de Pagos a Establecimientos Bancarios de 21 de agosto de 1924; la creación de la Comisión Nacional Bancaria el 29 de diciembre de 1924, la Ley de Reorganización de la Comisión Monetaria de 30 de diciembre de 1924, la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios de 21 de mayo de 1925; así como la Ley del Banco de México de 28 de agosto de 1925, que empezó a operar el 1 de septiembre del mismo año.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup>ACOSTA ROMERO, *Op. cit.*, p. 75.

<sup>13</sup>*Ibidem*, p. 75.

<sup>14</sup>*Ibidem*, pp. 75-76.

La tesis sobre la necesidad de que todos los países contasen con un banco central, fue el mensaje emitido en 1920 por la Sociedad de las Naciones, durante la Conferencia Financiera Internacional celebrada en Bruselas.

El Banco de México (BANXICO) se creó a propuesta del Secretario de Hacienda, *Alberto J. Pani*, siendo Presidente *Plutarco Elías Calles*, con las economías del Ejército, siendo Secretario de la Defensa Nacional el *General Joaquín Amaro*; por lo que era llamado coloquialmente el “Banco Amaro”.<sup>15</sup>

Se le dio al Banco de México la naturaleza jurídica de órgano del Estado, otorgándole la facultad exclusiva de acuñar moneda y la emisión de billetes; encargarse de la regulación de la circulación monetaria, de los tipos de interés y de la paridad del peso con otras monedas. Asimismo, se convirtió en agente, asesor financiero y banquero del Gobierno Federal, aunque se dejó en libertad a los bancos comerciales para asociarse o no con el BANXICO. Su creación devino de la necesidad de contar con una institución gubernamental, que propiciara el surgimiento de un nuevo sistema bancario, promoviera el crédito en el país y recuperara la confianza de la población en el uso del papel moneda; después de la mala experiencia derivada de la expedición de los *bilimbiques* en el periodo revolucionario. Además de los atributos propios de un banco de emisión, se le otorgaron al Banco de México facultades para operar como institución ordinaria de crédito y de descuento.<sup>16</sup> Durante sus primeros seis años de vida, el BANXICO logró un éxito razonable en el resurgimiento del crédito en el país. Empero, pocos bancos comerciales aceptaron asociarse con él, mediante la compra de acciones.

6ª Etapa. De 1925 a 1985. Expedida la nueva Ley Monetaria, a la par que se iniciaba un periodo de libre fluctuación para que el tipo de cambio tomara su nivel de equilibrio, se autorizó al Banco Central a comprar oro a precios de mercado. Con esta acción se aumentó la reserva monetaria y se consolidó uno de los principales canales para la emisión de moneda. Conseguida la aceptación del nuevo papel moneda, se implementan las funciones de: regular la circulación monetaria, la tasa de interés y los cambios sobre el exterior; encargarse del servicio de la Tesorería del Gobierno Federal; centralizar las reservas bancarias y convertirse en Banco de los Bancos y en prestamista de última instancia.<sup>17</sup>

En 1936 se promulgó una nueva Ley Orgánica del Banco de México, que

---

<sup>15</sup><http://www.banxico.org.mx/acerca-del-banco-de-mexico/semblanza-historica.html>

<sup>16</sup>*Ibidem.*

<sup>17</sup>*Ibidem.*

pretendió librar a la operación del BANXICO de toda "nota inflacionista" mediante la adopción de reglas muy estrictas para la emisión de medios de pago. Destaca el énfasis que se puso en limitar el crédito que el Banco Central pudiese otorgar al gobierno. Sin embargo, debido a su extrema rigidez, la Ley nunca entró en vigor, y 1938 se derogaron las disposiciones más restrictivas, tanto en lo referente a los límites del crédito que el Banco pudiese otorgar al Gobierno, como al tipo de papel que el mismo pudiese adquirir en sus operaciones con los bancos comerciales.<sup>18</sup>

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 en 1938, el Banco de México se había retirado del mercado y el tipo de cambio pasó de 3.60 pesos por dólar a niveles superiores al de 5 pesos por dólar. A fines de 1939, el entorno de la economía mexicana se modificó drásticamente con el inicio de la Segunda Guerra Mundial. Muchos inversionistas emigraron sus capitales hacia los países fuera del conflicto armado, entre ellos México, que se vio inundado por capitales flotantes o "golondrinos". Es en este contexto, que en junio de 1941 se promulgaron: una nueva Ley Bancaria, así como otra Ley Orgánica del Banco de México.

Durante la segunda guerra mundial (1940 a 1945), debido a la gran afluencia de capitales indirectos, el BANXICO se vio obligado a aplicar una política de contención monetaria. Fue así que se inició la aplicación de mecanismos de regulación. Se intentó realizar operaciones de mercado abierto y se buscó influir en la composición de las carteras de los bancos para evitar transacciones y créditos especulativos. Se experimentó con la manipulación de la tasa de redescuento y la "persuasión moral", aunque el instrumento que mejores resultados dio fue el de los "encajes"; es decir, depósitos obligatorios que la banca tenía que abonar en el Banco Central. Este último recurso se llevó a un extremo y el coeficiente de encaje alcanzó el 50% de los depósitos para los bancos del Distrito Federal, y hasta el 45% para los bancos de provincia.<sup>19</sup>

En 1941 se expidió la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares. En esta sexta etapa, se expropió la Banca por el Presidente *José López Portillo* en septiembre de 1982; expidiendo los Decretos de Nacionalización de la Banca Privada y del Control General de Cambios; la congelación de las cuentas en dólares originó una gran fuga de capitales con severas implicaciones económicas y políticas; de igual manera,

---

<sup>18</sup>*Ibidem.*

<sup>19</sup>*Ibidem.*

se reformó la Constitución agregando un párrafo quinto al artículo 28 Constitucional, referido a la expropiación bancaria; se expedieron dos Leyes Reglamentarias del Servicio Público de Banca y Crédito, una en 1982 y otra en 1985; con vigencias de tres años, la primera, y cinco, la segunda; la Ley Orgánica del Banco de México que cambió su naturaleza jurídica de Sociedad Anónima a Organismo Público Descentralizado y una nueva Ley de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito.<sup>20</sup>

7ª Etapa. De 1982 a 1990. Operan los Bancos expropiados como Sociedades Nacionales de Crédito (SNC). Se deroga el 27 de junio de 1990 el párrafo quinto del artículo 28 Constitucional, adicionado el 17 de noviembre de 1982, que estatizó la banca. Se inicia la privatización de la Banca, regresando al sistema mixto de operación de los bancos, existente antes de la reforma de 1982.

8ª Etapa. De 1990 en adelante. Se inicia una etapa de grandes reformas a las leyes bancarias y financieras; derivadas de la política de privatizaciones se expide una nueva Ley de Instituciones de Crédito y se regresa al sistema mixto en la prestación del servicio de banca y crédito; cuyos objetivos se resumen en: permitir la propiedad privada mayoritaria en la prestación del servicio de Banca y Crédito; la sustitución de la actividad de Banca y Crédito por una autorización; así como se organizan la Banca Múltiple como Sociedades Anónimas de Capital Fijo.<sup>21</sup> Las reformas y adiciones a la Ley de Instituciones de Crédito, permitieron incorporar nuevas entidades financieras, adicionando a la Ley el Capítulo XIV aplicable a las filiales de las instituciones financieras extranjeras y que sirvió de fundamento para instrumentación del TLCAN, ratificado por el Senado de la República el 22 de noviembre de 1993 que abre a la inversión extranjera la Banca privada.<sup>22</sup>

Aún cuando podrá caber en la etapa anterior, vale la pena agregar una novena etapa por considerarlo de relevancia.

9ª Etapa. La autonomía constitucional del Banco de México. Por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 1993, se reformaron y adicionaron los artículos 28 y 123 Apartado "B", fracción XIII Bis, de la Constitución; estableciéndose en el artículo 28 (párrafos sexto y séptimo):

*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*

<sup>20</sup>ACOSTA ROMERO, *Op. cit.*, pp. 76-77.

<sup>21</sup>DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, *Op. cit.*, p. 36.

<sup>22</sup>*Ibidem*, p. 38.

ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.

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; desempeñarán su encargo por períodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro 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. (Énfasis añadido).

Con esta reforma, se le otorgó la plena autonomía al BANXICO, convirtiéndolo en un órgano constitucional autónomo.

## **I. 2. Mecanismos de regulación monetaria.**

Por muchos años, el BANXICO recurrió al uso del “encaje legal” y el requisito de reserva obligatoria para fines de regulación monetaria; así como método de financiamiento para el déficit del Gobierno y para fines de “control selectivo del crédito”. En 1949, ante una preocupante entrada de divisas, se reformó la Ley Bancaria y se otorgó al Banco Central la facultad de elevar el *encaje* de la banca comercial hasta el 100% sobre el crecimiento de sus pasivos. Sin embargo, esta obligación se graduó en función de la forma en que las instituciones integrasen sus carteras de crédito o de acuerdo a la manera en que canalizaran su financiamiento a los distintos sectores de la economía. En 1948 y 1949, México sufrió dos crisis severas de la balanza de pagos atribuibles, en muy buena medida, a los reacomodos y ajustes de la economía mundial después de la postguerra. En junio de 1944, México suscribió el convenio de *Bretton Woods*, mediante el cual se acordó, entre otras cosas, un sistema de tipo de cambio fijo para las monedas del mundo. No obstante que dicho convenio no aceptaba los tipos de cambio

fluctuantes, en 1948 México decidió dejar en flotación la tasa de cambio del peso; y en 1949 determinó establecer una nueva paridad al nivel de 8.65 por dólar. Esta fue la tasa de cambio que prevaleció hasta 1954, cuando el país tuvo que efectuar un nuevo ajuste cambiario.<sup>23</sup>

*Rodrigo Gómez* junto con *Antonio Ortiz Mena*, fueron los artífices de un largo periodo de progreso y estabilidad que se extendió de 1954 a 1970, y que se conoce como el "desarrollo estabilizador". En este lapso, el Producto Interno Bruto (PIB) creció a un ritmo muy superior al de la población, lo cual hizo posible que se incrementaran ininterrumpidamente tanto el ingreso per-cápita como los salarios reales. El sector financiero experimentó un progreso formidable, en buena medida, resultado de la aplicación de una política monetaria prudente, la cual coadyuvó a obtener una estabilidad de precios semejante a la de Estados Unidos de América en igual periodo. De ahí que también pudiese conservarse un tipo de cambio fijo (12.50 por dólar) dentro un régimen de irrestricta libertad cambiaria, y que la reserva monetaria mostrase una tendencia creciente a lo largo del periodo.<sup>24</sup>

Durante el denominado "desarrollo estabilizador" el BANXICO coadyuvó al progreso de la economía nacional, brindando apoyo a otras estrategias de promoción mediante el manejo de la política de encaje legal. Con ello no sólo se proporcionó crédito no inflacionario a las actividades prioritarias, sino también a compensar las fluctuaciones de la economía mundial que afectaron durante esos años a la balanza de pagos. En 1958, a fin de darle mayor fuerza a ese instrumento de regulación, se decidió incorporar a las sociedades financieras al régimen del encaje legal.<sup>25</sup>

Durante los años setentas y parte de los ochentas, se presentó una época de grandes dificultades para el Banco de México. Los problemas tuvieron su origen en la aplicación de políticas económicas excesivamente expansivas, y en la obligación que se impuso al Banco Central de extender un amplio crédito para financiar el déficit fiscal en que incurrió el Gobierno Federal. Todo ello dio lugar al deterioro de la estabilidad de los precios y fue la causa de que ocurrieran dos severas crisis de la balanza de pagos en 1976 y 1982. A partir de 1983, los esfuerzos del BANXICO han estado dirigidos fundamentalmente, a controlar la inflación, a corregir los desequilibrios de la economía y a procurar la recuperación de la confianza de los agentes económicos.<sup>26</sup>

---

<sup>23</sup><http://www.banxico.org.mx/acerca-del-banco-de-mexico/semblanza-historica.html>

<sup>24</sup>*Ibidem.*

<sup>25</sup>*Ibidem.*

<sup>26</sup>*Ibidem.*

En las décadas recientes, se han presentado importantes transformaciones institucionales que le han permitido al Banco Central hacer aportaciones técnicas a la economía del país. En 1974 se introdujo el concepto de costo porcentual promedio de captación para la banca múltiple (CPP). Esta tasa promedio, al hacer las veces de tipo de referencia para los créditos bancarios, evitó muchas dificultades a los bancos cuando las tasas de interés se empezaron a elevar por efecto de la inflación. Entre otras aportaciones del Banco Central, está la de reglamentar la capitalización de los bancos no sólo en función de su captación, sino de ciertos activos y de otros conceptos expuestos a riesgo. Igualmente merece mención la concepción y el establecimiento de un sistema de protección para los depósitos del público en la banca.<sup>27</sup>

Otra de las iniciativas más sobresalientes del Banco de México, fue la creación de la llamada "banca múltiple" en 1976. Una vez consumada la conversión de la banca especializada a múltiple, se promovió un programa de fusiones de instituciones pequeñas, orientado a fortalecer su solidez y a procurar una mayor competitividad en el sistema financiero. También resultó importante la creación, en 1978, de los Certificados de la Tesorería (Cetes). Estos títulos, previa promulgación en 1975 de una nueva Ley Reglamentaria del Mercado de Valores, representaron la base para el desarrollo de un mercado de bonos y valores de renta fija. La creación y la madurez del mercado de bonos dieron lugar a que se consolidasen en nuestro medio y se establecieran las condiciones para llevar a cabo la regulación monetaria a través de operaciones de mercado abierto.<sup>28</sup>

La aplicación del encaje legal a los depósitos de liquidez, como instrumento de regulación monetaria, fue utilizado por el Banco Central mexicano hasta 1978, cuando se sustituyó por las operaciones de mercado abierto aplicables hasta esta fecha. La creación de los títulos de crédito gubernamental, le permitieron al Banco Central intervenir e influir en la liquidez monetaria a través de la compraventa de valores; teniendo como antecedente la Ley del Mercado de Valores de 1975, que permitió a las instituciones financieras operar en dicho mercado.

En esta evolución operativa, el BANXICO adoptó el esquema de política monetaria denominado Objetivos de Inflación (OI), que consiste es darle mayor eficacia a la política monetaria y minimizar los costos de la lucha contra la inflación. Con este esquema, el BANXICO ha procurado mantener

---

<sup>27</sup>*Ibidem.*

<sup>28</sup>*Ibidem.*



una mayor credibilidad por parte de los agentes económicos, tanto en las operaciones de la Banca Central como en la política monetaria en general, en la lucha permanente contra la inflación y la estabilidad económica.<sup>29</sup>

Durante la administración de Miguel de la Madrid (1983-1988), se creó el FICORCA (Fideicomiso para la Cobertura de Riesgos Cambiarios). Este instrumento no sólo permitió que, en su momento, las empresas mexicanas con pasivos denominados en divisas pudieran renegociar sus adeudos externos sino que quedasen protegidas contra el riesgo eventual de futuros ajustes del tipo de cambio. En 1985, se expide una nueva Ley Orgánica para el Banco de México; la que incorporó la facultad de fijar límites al financiamiento que pudiese otorgar la Institución. Igualmente, le otorgó al BANXICO la facultad de emitir títulos de deuda con fines de regulación monetaria, así como liberó a la reserva monetaria de restricciones, a fin de ser usada a juicio de las autoridades monetarias.<sup>30</sup>

Alcanzada la estabilidad macroeconómica y el mayor desarrollo de los mercados financieros, el siguiente paso era establecer un objetivo operacional sobre las tasas de interés. De esta manera, la adopción de la tasa de fondeo interbancario, a un día, como objetivo operacional en sustitución del “corto” concluyó la transición iniciada en 2003. La política monetaria, a partir de abril de 2004, ha establecido tasas de interés mínimas, por lo que el mercado ha operado “de facto” siguiendo una tasa señalada por el Banco de México. Es de destacar que el último movimiento de las tasas de fondeo interbancario relacionado con un cambio en el “corto” fue en febrero de 2005. En este sentido, la migración formal a un objetivo operacional de tasas de interés se instrumentará sin alterar la forma en que el BANXICO lleva a cabo sus operaciones. El cambio facilitará la comprensión de las acciones de política monetaria y homologará su instrumentación, semejante a la que siguen varios bancos centrales del mundo.<sup>31</sup>

### **I. 3. Reformas al Artículo 28 Constitucional, relativas al Banco de México.**

El fundamento legal del BANXICO lo es el artículo 28 Constitucional, mismo que se ha reformado tres veces desde el 5 de febrero de 1917, con el objeto de modificar la naturaleza jurídica del Banco de México, siendo éstas las siguientes:

---

<sup>29</sup>*Ibidem.*

<sup>30</sup>*Ibidem.*

<sup>31</sup>*Ibidem.*

### **a) La Primera Reforma al artículo 28 (1982).**

La primera reforma, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 17 de noviembre de 1982, estatuye que el servicio de banca y crédito será público y prestado exclusivamente por el Estado; la reforma le otorga al BANXICO la característica de *órgano desconcentrado del gobierno federal*; es necesario aclarar que tal disposición se derivó de la acción de expropiación de la banca privada promovida por *José López Portillo*, y presentó el texto siguiente:

#### **Artículo 28.- ...**

*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. El servicio público de banca y crédito no será objeto de concesión a particulares. (Énfasis añadido).*

### **b) La Segunda Reforma al artículo 28 (1983).**

La segunda reforma se realizó a instancias de *Miguel de la Madrid Hurtado*, el 3 de febrero de 1983, en menos de tres meses de la reforma de *López Portillo*, e iniciado su período presidencial, modificando la naturaleza jurídica del Banco de México de órgano desconcentrado del Gobierno Federal a un *organismo descentralizado*, reiterando el carácter público del servicio de banca y crédito; además de darle el carácter de área estratégica a la acuñación de moneda y a la emisión de billetes; reiterando que el servicio de banca y crédito será público y no objeto de concesión a particulares; quedando redactado de la siguiente manera:

#### **Artículo 28. ...**

...

...

*No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a que se refiere este precepto: Acuñación de moneda, correos, telégrafos, 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 radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles y las actividades que expresamente*

señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

Se exceptúa también de lo previsto en la primera parte del primer párrafo de este artículo la prestación del servicio público de banca y de 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. El servicio público de banca y crédito no será objeto de concesión a particulares. (Énfasis añadido).

### **c) La Tercera Reforma al artículo 28 (1990).**

La tercera modificación se dio con la reforma del 27 de junio de 1990, por *Carlos Salinas de Gortari*, que derogó el párrafo quinto, mismo que había sido adicionado el 3 de febrero de 1983, y que indicaba que el servicio público de banca y de crédito será prestado exclusivamente por el Estado a través de sus instituciones; con esta reforma, se eliminó el monopolio de este servicio por parte del Gobierno Federal y se regresó al sistema mixto, previo a la expropiación de la banca privada por *José López Portillo*. La reforma adicionó los párrafos sexto y séptimo, recorriéndose los anteriores para ser octavo y noveno; modificando de nuevo la naturaleza jurídica de *organismo descentralizado* que tenía el Banco Central a partir de la reforma de *Miguel de la Madrid*, para convertirse en un *órgano autónomo constitucional*; fijándole como objetivo prioritario procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional y señalando expresamente que, dada su autonomía, ninguna autoridad podrá ordenar al banco le conceda financiamiento:

#### **Artículo 28. ...**

( ... )

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.

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; desempeñarán su encargo por períodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro 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. (Énfasis añadido).

Se presenta en el texto una redacción poco clara, que se confunde con una política de control de la paridad respecto a otras monedas; más que su intervención para combatir la inflación, y menos, como se dice, previa coma en el texto; *fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado.* Lo real ha sido, que a través de regular la oferta monetaria en la economía, se han usado, hasta fechas recientes, mecanismos como el conocido “corto” con el propósito de reducir la masa monetaria e incidir en el costo del dinero, encareciéndolo, para contraer la “demanda agregada” de los bienes y servicios en la economía en general; mecanismo que repercute, sin duda, en contra de la producción de los mismos, redundando en una caída o disminución del Producto Interno Bruto (PIB); opuesto a las principios constitucionales de crecimiento económico, estatuidos en los artículos 25 y 26 Constitucionales.

#### **d) La Cuarta Reforma al artículo 28 (1993).**

La cuarta reforma, indicaba en su Exposición de Motivos la necesidad de reconocer la naturaleza jurídica de autoridad y su plena autonomía al BANXICO y establece el procedimiento para el nombramiento de sus funcionarios por el Presidente de la República, con la aprobación del Senado o de la Comisión Permanente:

*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.*

*El Banco de México, nuestro banco central, se creó cumpliendo un mandato contenido en la Constitución Política de 1917. En efecto, uno de los propósitos de la Revolución fue terminar con la pluralidad de instituciones*

*privadas emisoras de billetes, reservando la facultad de emisión a un banco estatal, en beneficio y protección de los intereses nacionales.*

*Para determinar en la Carta Magna la naturaleza jurídica del banco único de emisión, se consideró si convenía crear un banco de Estado, o bien, constituir un banco controlado por éste en el que hubiese participación privada. En virtud de las dificultades para pronunciarse entonces de manera categórica frente a esa disyuntiva, se optó por establecer en la Constitución que el banco emisor debía estar controlado por el Gobierno Federal, dejando a la legislación secundaria determinar la naturaleza y el alcance de dicho control.*

*Después de largas polémicas, en 1925 se expidió la ley que creó el Banco de México a iniciativa del presidente de la República Plutarco Elías Calles, forjador de grandes instituciones nacionales. En su propuesta, según lo manifestaba en forma reiterada la correspondiente exposición de motivos, se hacía patente el propósito de armonizar el control ordenado por la Constitución con una conveniente autonomía del Banco de México. Al respecto, la referida exposición de motivos señalaba: "Hay efectivamente, en un banco controlado por el Gobierno, el gravísimo peligro de que el interés político pueda predominar en un momento dado sobre el interés público".*

*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.*

*Por otra parte, la ley en comentario señalaba que en ningún caso podrían ser consejeros o comisarios, funcionarios y empleados públicos. Ello, según la citada exposición de motivos, para salvaguardar la necesaria independencia de la institución, evitando que su consejo de administración pudiese quedar sujeto a las órdenes o a las instrucciones del Gobierno Federal. Asimismo, para la debida protección del interés público, dicha ley establecía severas restricciones tanto para la emisión de billetes, como para el financiamiento del banco al Gobierno, cuyo monto no podía exceder del 10% del capital pagado de la institución.*

*En el año de 1928 se adicionó la mencionada ley 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 prestarlos a los estados. Estas disposiciones reforzaron la capacidad del banco para enfrentar demandas de crédito cuya atención podría ser inconveniente para la economía nacional.*

*La Ley Orgánica del Banco de México de 1936, que sustituyó a la primera, reafirmó el criterio de conferir al banco central amplia autonomía e hizo más severos los requisitos para la emisión de sus billetes. También prohibió al banco, de manera total, conceder créditos al Gobierno Federal, reiterando que la institución debía ser autónoma, pues esto era necesario para que pudiera cumplir con su función de servir intereses nacionales permanentes, sin que se le utilizara como instrumento para atender necesidades políticas o financieras extraordinarias del Gobierno.*

*En 1938 se llevaron a cabo reformas de importancia en la ley orgánica del banco central. Las restricciones para emitir billetes y dar apoyo financiero al Gobierno se redujeron de manera significativa al considerarse excesivamente rígidas, como posiblemente le eran en lo tocante al primer aspecto. Esta nueva orientación se mantuvo en la Ley Orgánica del Banco de México que se expidió en el año 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 de 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.*

*Estas disposiciones se prestaron a que en ciertas épocas se abusara del financiamiento del banco central al Gobierno Federal. Para ello no había obstáculo, toda vez que el Gobierno, controlaba al banco al estar facultado para nombrar y remover, de manera discrecional, a la mayoría de los miembros de su consejo de administración, así como al director general, a través de resoluciones del propio consejo.*

*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 estatización 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.*

*La actual Ley Orgánica del Banco de México, vigente a partir del 1o. de enero de 1985, volvió en gran medida a los criterios iniciales. Estableció normas que procuraron evitar incrementos inconvenientes en el monto del crédito primario, fijando, asimismo, un régimen más claro para el financiamiento que el banco puede conceder al Gobierno Federal, pero sin poner a este financiamiento un límite definitivo.*

*En este breve repaso histórico, se manifiesta en forma constante la preocupación de moderar de alguna manera el flujo de crédito del banco central. Ello, seguramente 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. Al respecto, conviene recordar los innumerables males que la inflación ha traído consigo, todavía muy vivos en nuestra memoria.*

*En primer lugar, ese fenómeno causa una redistribución regresiva del ingreso y de la riqueza. Daña más a quien menos tiene. En épocas de inflación, en especial cuando ésta es aguda, los precios tienden a subir con más rapidez que los salarios, como ha sido observado lo mismo en nuestro país que en el resto del mundo. A la vez, la erosión del poder adquisitivo del dinero afecta de manera particularmente severa a las personas de recursos modestos, quienes suelen mantener un alto porcentaje de sus ingresos en billetes y monedas, y usualmente no tienen a su alcance las fórmulas de inversión que les permitan protegerse contra esa erosión. Al ocasionar una injusta transferencia de recursos de unas personas a otras, la inflación tiene perniciosos efectos sobre el tejido social. Por ello, evitar su recurrencia no es nada más un objetivo económico; también es una obligación que mi Gobierno ha contraído con la sociedad.*

*No sólo respecto de la equidad la inflación es por demás indeseable; también lo es por cuanto se refiere al crecimiento económico. No es casual que el período de inflación de la década de los ochenta, uno de los más agudos de nuestra historia, haya coincidido con un prolongado estancamiento de la economía.*

*En efecto, como pudimos constatar en aquellos años, la inflación incrementó la volatilidad de los precios relativos, reduciendo así la eficiencia del mercado como mecanismo de asignación de recursos. Además, al generar un ambiente de incertidumbre, inhibió la inversión, en especial la de largo plazo, pues la evaluación de los costos y beneficios de los distintos proyectos se tornó sumamente difícil.*

*También el proceso de ahorro sufre graves daños, como se manifestó en la época de aguda inflación en nuestro país. Así, al inicio de un primer episodio inflacionario, las tasas de interés reales frecuentemente se vuelven negativas. Durante algún lapso esto no suele desalentar al ahorro, pues es difícil aprender de inmediato a distinguir entre tasas de interés reales y nominales. No obstante, con el paso del tiempo, los ahorradores se percatan de esa diferencia y dejan de demandar activos financieros, a menos que prevean obtener un rendimiento positivo y satisfactorio. Pero tal previsión resulta particularmente difícil, ya que las tasas de interés reales, como los demás precios, se vuelven muy impredecibles. En este entorno, las tasas de interés reales tienden a ser sumamente elevadas. De otra manera, el público no está dispuesto a correr el riesgo de invertir sus ahorros en instrumentos representativos de créditos.*

*Por otra parte, las amplias y abruptas fluctuaciones de los precios relativos propiciadas por la inflación determinan que los resultados económicos de los contratos difieran significativamente, en términos reales, de las expectativas de las partes; más aún por cuanto toca a contratos en los cuales se pactan prestaciones pagaderas a plazos extensos o durante periodos prolongados. Dicho fenómeno produce ganancias inesperadas para una de las partes a expensas de la otra. Esta situación es inequitativa para las personas que resultan perjudicadas en las transacciones, así como preocupante para quienes se proponen celebrar contratos o los tienen vigentes y aún no producen todos sus efectos. No es de extrañar que, en estas circunstancias, tal como ocurrió en nuestro país, mucho tiempo y esfuerzo que podrían dedicarse con fruto a la producción de bienes y servicios, se destinen a diseñar mecanismos tendientes a mantener constante el valor real de las prestaciones pactadas.*

*La inflación produce otra indeseable consecuencia. Para reducir la incertidumbre a que da lugar, los contratos tienden a celebrarse de manera que rijan por plazos más cortos. Así, la actividad económica se realiza en una atmósfera de gran inseguridad. Evidentemente esto tiene un efecto adverso para el desarrollo.*

*Por último, no debe olvidarse que las inflaciones en sus distintos grados tienden a reducir y, en el extremo, a casi eliminar el uso de la moneda nacional, al erosionarse las cualidades que ésta debe tener para cumplir sus funciones de medida y reserva de valor. Esto constituye la pérdida, por lo menos parcial, de las economías que un régimen de moneda fiduciaria hace posibles.*

*Todos estos efectos adversos de la inflación se han observado en los*



*países que la han padecido. También los mexicanos hemos sufrido sus consecuencias duramente comprobadas en nuestra experiencia reciente. Por ello, hemos perseverado en el cumplimiento de uno de los compromisos fundamentales de mi Gobierno: procurar la estabilización del nivel general de los precios. En esta tarea, ha sido propósito de la presente administración fortalecer el "Pacto", eficaz instrumento para romper la inercia inflacionaria. En 1992, gracias al esfuerzo de toda la población, la inflación bajó a una tasa anual que hace poco más de un lustro se alcanzaba en un sólo mes. Este año, nuestra meta, que ya está por alcanzarse, es reducir la tasa de inflación anual a un dígito, nivel no conocido por más de la mitad de la población. Recordemos que alrededor de 45 millones de mexicanos han nacido desde que comenzamos a sufrir inflaciones de dos o más dígitos.*

*Gracias a estos progresos en materia de estabilización, la caída de los salarios reales observada en el período de aguda inflación de los años ochenta, ha comenzado a revertirse. Así, por ejemplo, durante mi administración, los salarios en la industria manufacturera han aumentado 29% en términos reales, si bien partiendo de una base muy baja. El deterioro del salario mínimo, que percibe una proporción decreciente de los trabajadores, todavía continúa; pero a ritmo más lento, y esperamos que en un futuro no muy lejano pueda también revertirse.*

*Hemos logrado construir en los últimos 10 años sólidas bases que nos apoyan en el combate permanente de la inflación. En México contamos hoy con finanzas públicas sanas. En 1982 teníamos un déficit de 17% del producto interno bruto. En 1992, sin considerar los ingresos derivados de la desincorporación de bancos y empresas, las finanzas públicas mostraron superávit por primera vez en décadas, el cual fue de 0.5% del citado producto. No ha sido tarea fácil. Ha costado muchos años de esfuerzo. Pero, bien sabido es que sin un prudente manejo fiscal no puede haber estabilidad duradera. Por este motivo se volvió a programar superávit de las finanzas públicas para 1993, demostrando la continuidad de la política en la materia.*

*En mi cuarto informe de Gobierno señalé que ahora podemos y debemos consolidar estos avances. Las medidas deben trascender a los individuos y transformarse en instituciones. Así procuraremos a la nación protección permanente contra políticas económicas inflacionarias. Así habremos de salvaguardar a la población de nuevos episodios inflacionarios y de los sacrificios necesarios para superarlos, y garantizar crecimiento con generación de empleos.*

*Indudablemente, las inflaciones agudas y prolongadas han estado*

*estrechamente vinculadas tanto en México, como en el resto del mundo, con déficit fiscales considerables financiados mediante el crédito del banco central. Por ello, si se ha de tener una política permanente de lucha contra las fuerzas inflacionarias, resulta clara la conveniencia de separar la función de crear dinero, de otras tareas del Estado, en las que continuamente se enfrentan reiteradas demandas para aumentar el gasto. Pero esta separación es factible hasta ahora, cuando se ha logrado el saneamiento de las finanzas públicas. Antes, tal medida no hubiese sido consecuente con la realidad.*

*Por todo ello me permito someter a la consideración del Constituyente Permanente la presente iniciativa de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 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.*

*Como es natural, la administración pública persigue un amplio espectro de fines, tales como el aumento del empleo y el incremento en los ingresos de la población, particularmente de los grupos más necesitados. También actúa sobre la pobreza extrema mediante programas como "Solidaridad" y promueve el desarrollo integral mediante el gasto social y para la infraestructura. Todos ellos son objetivos deseables en extremo. Para alcanzarlos, las acciones emprendidas por mi Gobierno se han financiado sobre bases sanas, pues la consecución eficaz y sostenible de aquéllos no puede fincarse sólidamente sobre el uso de recursos inflacionarios. La utilización de éstos puede a veces dar resultados positivos, pero siempre efímeros. No sólo; cuanto más frecuentemente se recurra al financiamiento inflacionario y más cuantioso sea éste, más breves serán sus efectos positivos y más prolongadas sus negativas secuelas.*

*Por ello, durante mi administración, el Gobierno no ha recurrido al crédito del banco central para financiar sus programas. Por el contrario, la enorme disminución de la cartera del banco central de valores gubernamentales, ocurrida en los últimos años, es atribuible no sólo a las operaciones de esterilización monetaria de éste último, sino también a la amortización de deuda que mi Gobierno ha venido efectuando. Al respecto, es de recordar que el saldo de la deuda interna del Gobierno Federal se ha reducido como proporción del producto interno bruto de 28% en 1988 a 12% en 1992. Por otra parte, también cabe señalar que la combinación de operaciones de esterilización monetaria y de pago de deuda interna, ha hecho posible que hoy en día la suma de los billetes y monedas en circulación más las*

*obligaciones a la vista del banco central esté respaldada por divisas en más de ciento por ciento.*

*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.*

*La definición del criterio prioritario conforme al cual el banco deba realizar sus operaciones presenta varias ventajas, además de las ya señaladas. 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. De ser aprobada la reforma constitucional propuesta, no resultaría procedente que la estadística en materia de índices de precios continuara a cargo del banco central. Su producción sería encomendada al Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, órgano desconcentrado de la administración pública federal con autonomía técnica, para realizarla con la objetividad y alta calidad que hasta ahora la han caracterizado.*

*En segundo término, al fijar como objetivo primordial del banco central la estabilidad de los precios, la política monetaria se torna más predecible, facilitando así las decisiones de los participantes en la economía. Si el banco persiguiera diversas finalidades podría cambiar bruscamente su actuación en función del fin que en determinado momento considerara prioritario. Como ya se señaló, un ambiente de incertidumbre no favorece al desarrollo económico.*

*La Iniciativa que hoy someto al Constituyente Permanente supone un paso más en la Reforma del Estado. Propone un nuevo arreglo entre las instituciones que lo componen para mejor proveer a la elevación del nivel de vida de los mexicanos y a una más justa y adecuada distribución de la riqueza. Implica una importante transferencia de atribuciones del Ejecutivo al banco central con vistas a consolidar y mantener la estabilidad de precios. Estabilidad que, conviene enfatizarlo, no se persigue como un*

*objetivo en sí mismo, sino como una condición necesaria, si bien, no suficiente, para lograr en forma sostenible la equidad social y el desarrollo económico.*

*Los argumentos expuestos en favor de la autonomía del banco central se ven reforzados por diversos estudios comparativos, llevados a cabo particularmente durante la última década. Sus resultados muestran que los países dotados con bancos centrales autónomos, Alemania, Suiza y Estados Unidos, entre otros, suelen gozar de las tasas de inflación más bajas.*

*No es de sorprender, entonces, que en los últimos años se hayan sumado a los bancos centrales reconocidamente autónomos los de otros países, como Chile y Nueva Zelanda; ni que el otorgamiento de autonomía a estos últimos haya venido acompañado del mandato legal de procurar la estabilidad monetaria.*

*Tampoco resulta extraño que, en la acción legislativa que tiene lugar hoy en día en varios países europeos para reformar los estatutos de sus bancos centrales, también haya prevalecido el criterio de darles autonomía, así como el mandato de procurar la estabilidad de los precios.*

*Dentro de las funciones que el Estado ejerce de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere el cuarto párrafo del artículo 28 constitucional, están las relativas a la acuñación de moneda y a la emisión de billetes, las cuales se propone reubicar.*

*Al efecto, en un nuevo párrafo séptimo del artículo 28 se mantendría explícitamente el carácter estratégico de dichas áreas y por tanto la exclusividad del Estado sobre las mismas; pero señalando que las funciones respectivas corresponderían al banco central, el que, a diferencia de los organismos que atienden las demás áreas estratégicas gozaría de autonomía reconocida por la propia Constitución en un anterior párrafo sexto propuesto en esta misma Iniciativa.*

*Cabe señalar que la acuñación de moneda se continuaría efectuando, conforme a las órdenes del banco central, por la Casa de Moneda de México, cuyo carácter de organismo descentralizado de la administración pública federal se conservaría.*

*La efectiva autonomía del banco central requiere de ciertos presupuestos que se propone consignar en el artículo 28 constitucional. Elemento esencial de la autonomía de un banco central es la facultad exclusiva que debe tener para determinar el monto y manejo de su propio crédito, definido en el sentido más amplio. Por ello es necesario establecer en nuestra Constitución Política que ninguna autoridad podrá ordenar al banco central conceder financiamiento, es decir, otorgar crédito por cualquier medio o adquirir*

valores. De otra manera, la consecución de la estabilidad de precios, criterio rector para la actuación del banco central, se pondría en grave riesgo.

En el propio artículo 28 se establecería que el banco central, en los términos que establezcan las leyes, y con la intervención que corresponda a otras autoridades competentes en estas materias, regulará el crédito, los cambios y la prestación de servicios financieros. Esos ordenamientos asignarían a las autoridades gubernamentales y al banco central las facultades de regulación en estas materias. Además, establecerían los mecanismos que garanticen una adecuada coordinación de las políticas del banco con la política económica general del Gobierno.

La Iniciativa establece que el banco contará con las facultades de autoridad que se requieran para el ejercicio de sus funciones. Sobre el particular, conviene destacar que hoy en día la política monetaria, lo mismo en México que en los llamados países industrializados y en otras naciones, se ejecuta fundamentalmente a través de operaciones de mercado. Sin embargo, la expedición de normas es necesaria para la mejor organización de los mercados y para la superación o disminución de sus diferencias. Evidentemente, para asegurar la eficacia de tales normas, el banco autónomo debe estar en posibilidad de constatar su observancia y de sancionar su incumplimiento.

Con el establecimiento de estas facultades quedaría previsto en nuestra Constitución un concepto moderno de banco central, actualizando así la noción prevaleciente en 1917, mantenida hasta hoy en día en el texto constitucional, la cual, por cuanto a las facultades del banco central, sólo se refería al monopolio de la emisión de los billetes.

Factor determinante de la efectiva autonomía del banco central es el procedimiento para nombrar y, en su caso, remover a las personas a cuyo cargo esté su conducción. Al efecto, la Iniciativa propone que esas personas sean designadas por el Presidente de la República con la aprobación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Asimismo, como una significativa salvaguarda de la autonomía de la institución, se señala que tales personas no podrán ser removidas sino por la comisión de faltas graves.

En la Iniciativa se establece, adicionalmente, que las personas a cuyo cargo esté la conducción del banco sean designadas por los periodos escalonados que provean a su autonomía. Al respecto, es preciso considerar que la combinación de periodos relativamente largos de inicio y conclusión escalonados es indispensable para salvaguardar la autonomía de la institución; pues de estar el Ejecutivo en posibilidades de nombrar dentro de

*un breve período a la totalidad o a la mayoría de las personas encargadas de la conducción del banco, se podría comprometer la autonomía de la institución.*

*Los periodos extensos, además de contribuir a la autonomía del banco central, permitirían que, al adoptar sus decisiones, las citadas personas tuvieran en cuenta los efectos que tales decisiones surtirían en el mediano y largo plazos y no sólo en la coyuntura inmediata.*

*Esta Iniciativa propone, asimismo, diversas modificaciones a la fracción X del artículo 73 constitucional. Los servicios que prestan tanto las instituciones de crédito, como los intermediarios financieros no bancarios, hoy son denominados de manera general servicios financieros. Por tal razón, se propone sustituir la expresión servicios de banca y crédito por servicios financieros.*

*Por otra parte, al quedar previstas las características y atribuciones del banco central en los párrafos que se adicionarían al artículo 28 constitucional, correspondería al Congreso expedir la Ley del banco central reglamentaria de este precepto. Por tal razón, se propone suprimir la mención en la citada fracción X de "establecer el Banco de Emisión Único".*

*La reforma al artículo 123 apartado B, fracción XIII-bis, tiene el propósito de establecer que las relaciones laborales entre el banco y sus trabajadores continúen regidas por lo dispuesto en tal precepto. Este señalamiento es necesario ya que, de no hacerse, el banco central, al no ser ya una entidad de la Administración Pública Federal, no estaría en el supuesto a que se refiere el texto vigente de la citada fracción.*

En consecuencia, la reforma al artículo 28 Constitucional, en la parte conducente al BANXICO, quedó con la siguiente redacción:

**Artículo 28. ...**

**(...)**

*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.*

*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; desempeñarán su encargo por períodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro 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.

Si bien se señala que el Banco Central procurará la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, y que con ello se fortalecerá la rectoría del desarrollo nacional, que corresponde al Estado, fundado en el artículo 25 Constitucional; no se indica como el BANXICO fortalecerá la rectoría del Estado, en la parte del fomento del crecimiento económico y el empleo; como sí sucede con otros Bancos Centrales.

#### **I. 4 La Ley del Banco de México.**

El Congreso aprobó la Ley del Banco de México el 23 de diciembre de 1993; la que otorga la autonomía constitucional del BANXICO y establece como objetivo prioritario la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda; de igual manera, indica las funciones a desempeñar por el Banco Central. La Exposición de Motivos de la Iniciativa de la Ley del Banco de México, nos señala los objetivos de este Órgano Constitucional Autónomo.

*EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA INICIATIVA DE LEY ENVIADA AL H. CONGRESO DE LA UNIÓN POR EL EJECUTIVO FEDERAL.*

*En los últimos años, los mexicanos hemos venido realizando grandes esfuerzos en la lucha contra la inflación. Gracias a ello, a partir del pasado mes de junio la tasa de inflación anual ha sido inferior a diez por ciento, y se pronostica su reducción a menos del ocho por ciento para diciembre próximo. Además, 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 en 1994 decline al cinco por ciento.*

*En este empeño hemos tenido claros nuestros propósitos. La estabilidad*

*de precios no se ha perseguido como un fin en si mismo, sino como una condición necesaria, aunque no suficiente, para lograr en forma sostenible la equidad social y el desarrollo económico. Así lo expliqué ampliamente en la exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional en la que, como una salvaguarda contra el resurgimiento de la inflación, propuse dotar de autonomía al banco central. Tras de un cuidadoso análisis en el Constituyente Permanente, dicha propuesta fue aprobada, reformándose los artículos 28, 73 y 123 de nuestra Carta Magna.*

*La presente iniciativa contiene mi propuesta de Ley reglamentaria del artículo 28 Constitucional, para regular al banco central en congruencia con las nuevas disposiciones constitucionales. En ella quedan plasmadas las finalidades del Banco de México y las facultades de que dispondría para su consecución, así como los preceptos que permitirían poner en práctica los elementos esenciales de la autonomía del banco central consignados ya en el Código Político.*

*Hoy en día, la finalidad primordial, más no única, de todo banco central es proveer a la economía del país de moneda de curso legal. Así lo prevé la Ley que se propone, la cual reitera, en congruencia con la norma constitucional, que en la consecución de dicha finalidad el Banco de México deberá ante todo procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la citada moneda. En el proyecto de Ley se proponen dos finalidades adicionales relacionadas con dicho objetivo, que son promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos.*

*En lo tocante a las funciones que el Banco Central ejerce en las áreas estratégicas de emisión de billetes y acuñación de moneda, se mantiene en lo sustancial el régimen de la Ley vigente. Sin embargo, existe una adición respecto de la obligación de canje de signos monetarios. Se dispone que, al cumplir la citada obligación con las instituciones de crédito, el Banco les podrá entregar billetes y monedas metálicas de las denominaciones cuya mayor circulación considere conveniente para facilitar los pagos. Sobre el particular, es de señalarse que al solicitar retiros de billetes y monedas del Banco de México, las instituciones no siempre reflejan la demanda del público por las distintas denominaciones.*

*Atributo esencial de un banco central autónomo es la facultad exclusiva que debe tener para determinar el monto y manejo de su propio crédito. Esta facultad del Banco de México quedó consignada en el artículo 28 de nuestra Constitución Política, al señalar que ninguna autoridad podrá ordenar al Banco conceder financiamiento.*



*En el capítulo relativo a las operaciones de la institución se propone delimitar claramente los posibles sujetos de crédito del Banco de México y los términos en que éste podría otorgar financiamiento. Al respecto y en concordancia con la práctica generalizada de los bancos centrales en la actualidad, se prevé que la institución sólo otorgue crédito al Gobierno Federal, a las instituciones bancarias del país, a otros bancos centrales y autoridades financieras del exterior, a organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos centrales, así como a los fondos de protección al ahorro y de apoyo al mercado de valores.*

*Respecto del crédito al Gobierno Federal, se propone que éste sólo pueda otorgarse por monto limitado mediante el ejercicio de la cuenta corriente que el Banco le lleve. De esta manera, dicho Gobierno dispondrá de un medio para compensar, en forma expedita, desequilibrios transitorios entre ingresos y egresos presupuestales. Pero, a fin de evitar que el referido financiamiento pueda traducirse en expansión monetaria excesiva, se propone también que, si el saldo deudor de esa cuenta rebasa el límite fijado, el Banco coloque valores a cargo y por cuenta de aquél. Como podrá observarse, esta fórmula facilita el manejo de la Tesorería del Gobierno Federal, pero impide que el crédito del Banco Central se constituya en instrumento para financiar de manera inflacionaria los déficit de las finanzas públicas.*

*Por otra parte, el proyecto mantiene el régimen previsto en la Ley vigente, conforme al cual el Banco tiene prohibido adquirir directamente del Gobierno Federal valores a cargo de éste. Se exceptúan los casos en que tales adquisiciones no conducen a expansión monetaria y sí facilitan la operación del Banco en el mercado de dinero.*

*Adicionalmente, el proyecto contiene una serie de disposiciones que buscan evitar que se presenten situaciones en las que el Banco pudiese verse con frecuencia en el caso de tener que colocar valores a cargo y por cuenta del Gobierno Federal. Así, se establece que con cargo a la cuenta de la Tesorería de la Federación no podrán librarse cheques u otros documentos a favor de terceros, instrumentos de pago que, por cierto, tienden a ser reemplazados por las transferencias electrónicas de fondos, las cuales ofrecen señaladas ventajas por su rapidez y seguridad. Con el objeto de facilitar la transición en tanto se elimina por completo el uso de los referidos documentos por el Gobierno Federal, se propone que puedan continuar librándose durante un plazo de tres años contado a partir de la entrada en vigor de la Ley.*

*Por lo que hace a 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, éstos sólo podrían tener propósitos de regulación monetaria. De esta manera, se protege al Banco contra presiones de solicitantes de crédito, las cuales eventualmente pudieren 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.*

*Se establece que los citados financiamientos y, en general, las operaciones que el Banco de México realice, se efectúen en términos congruentes con las condiciones del mercado y conforme a disposiciones de carácter general. Con ello se provee a la imparcialidad de la institución y a la eliminación de subsidios.*

*Los financiamientos del Banco a las instituciones de crédito, en su función de acreditante de última instancia o para evitar trastornos en el sistema de pagos se ajustarían también a las condiciones de mercado, pero no tendrían que efectuarse conforme a las referidas disposiciones generales. Ello dado el carácter de urgencia o específico de los financiamientos de que se trata.*

*El proyecto mantiene básicamente sin modificaciones las normas en vigor relativas a la integración y cómputo de la reserva de activos internacionales del Banco de México, si bien reordenándolas y haciéndolas más claras y precisas.*

*La política cambiaria es uno de los factores determinantes de la evolución del nivel general de los 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 cambiaria y otros aspectos de 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.*

*Por tanto, advierto que en esta área debe haber una muy cercana colaboración entre el Instituto Central y el Gobierno Federal, la cual se propone lograr con el proyecto de Ley que se presenta.*

*Sobre este particular, se señala que el Banco deberá actuar en materia cambiaria de acuerdo con las directrices que determine una Comisión de Cambios integrada por altos funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por miembros de la Junta de Gobierno del Banco Central, esquema sustancialmente similar al vigente hoy en día.*

*Es conveniente hacer notar que las resoluciones de la citada Comisión*

*requerirían contar con el voto favorable de por lo menos uno de los representantes de la citada Secretaría. Por tal motivo, se puede afirmar que en última instancia las decisiones fundamentales de política cambiaria corresponderían al Gobierno Federal.*

*Ahora bien, con objeto de que las resoluciones que se adopten en materia cambiaria no impidan al Banco Central cumplir con su objetivo prioritario, la institución podría compensar el aumento en la base monetaria, resultante de las adquisiciones de divisas que efectuara en cumplimiento de las directrices de la Comisión de Cambios, mediante la colocación y, en su caso, emisión de valores a cargo del Gobierno Federal. Se establece, asimismo, un mecanismo para revertir el efecto de estas operaciones en caso de que el Banco enajene posteriormente las citadas divisas.*

*El artículo 28 de nuestra Constitución Política prevé que 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 Ley Orgánica vigente comprende sólo parcialmente las disposiciones relativas a las facultades que corresponden al Banco Central para regular los cambios y la intermediación y los servicios financieros. Ello en razón de que numerosas normas se encuentran previstas en las diversas leyes que rigen al sistema financiero, habiéndose incorporado a éstas después de la expedición de la primera. La iniciativa propone recoger en la nueva Ley las disposiciones hoy dispersas, conformando un catálogo completo de las facultades normativas de la institución a fin de facilitar su conocimiento y observancia. Salvo por las precisiones que se comentan más adelante, las facultades que se proponen para el Banco de México son básicamente las mismas que hoy en día tiene la Institución.*

*Con el fin de procurar una adecuada coordinación del Banco con otras autoridades financieras, se facultaría a los representantes de la institución en las juntas de Gobierno de las comisiones supervisoras, para suspender, por un plazo no mayor de cinco días hábiles, la ejecución de las resoluciones de dichas comisiones que afecten la política monetaria. En el plazo mencionado el Banco presentaría sus puntos de vista a la junta de Gobierno respectiva, para que ésta resuelva en definitiva. Con ello se acotaría, tanto en sus propósitos como en el procedimiento para su ejercicio, la facultad que actualmente tiene el Banco de aprobar las resoluciones de las citadas autoridades que afecten sus funciones.*

*Con este mismo propósito, se establece un precepto conforme al cual las resoluciones de las autoridades competentes sobre la adquisición de valores a cargo del Gobierno Federal o del Banco de México, por sociedades de inversión, deberán someterse a la aprobación del Banco Central antes de proceder a su ejecución.*

*Para facilitar la consecución de la finalidad del Banco, de promover el buen funcionamiento del sistema de pagos, se amplía el alcance de la facultad del Instituto Central, hoy confinada al ámbito de las cámaras de compensación, para que pueda regular, en general, el servicio de transferencias de fondos a través de instituciones de crédito y de otras empresas que lo presten de manera profesional.*

*En beneficio de la seguridad jurídica se propone que en la Ley se señale claramente que las disposiciones del Banco sólo puedan tener por motivo la regulación monetaria o cambiaria, el sano desarrollo del sistema financiero, el buen funcionamiento del sistema de pagos, o bien, la protección de los intereses del público.*

*Importa destacar que, en el ejercicio de las atribuciones de autoridad que la Constitución confiere al Banco, éste tendría la facultad de imponer multas a los intermediarios que infringieran sus disposiciones. Además, las comisiones supervisoras del sistema financiero, a solicitud del Banco de México, realizarían visitas a los intermediarios con el objeto de revisar, verificar y evaluar, la información que éstos le presenten. En tales visitas podría participar personal del Banco.*

*Uno de los pilares fundamentales de la autonomía de la Institución lo constituyen las disposiciones tendientes a procurar la independencia de criterio de las personas encargadas de su conducción.*

*Conforme a la propuesta de Ley que se somete a la consideración de esa Soberanía, el ejercicio de las funciones y la administración del Banco estarían encomendados, en el ámbito de sus respectivas competencias, a una Junta de Gobierno y a un Gobernador.*

*La Junta se integraría por cinco miembros designados de acuerdo con el procedimiento señalado en la Constitución, de entre los cuales el Ejecutivo Federal nombraría al Gobernador del Banco, quien presidiría la Junta de Gobierno. Los demás integrantes se denominarían Subgobernadores.*

*El número de miembros de la Junta de Gobierno se considera adecuado porque uno menor no daría suficientes puntos de vista para el análisis de materias tan complejas como las encomendadas al Banco Central, en tanto que uno mayor dificultaría la toma de decisiones. Por otra parte, cabe señalar que las denominaciones de Gobernador y Subgobernador son*

*propias de la tradición de los bancos centrales.*

*En el proyecto de Ley se establece una serie de requisitos para ser designado miembro de la Junta de Gobierno, que tienen como propósito lograr un elevado nivel técnico y profesional de sus integrantes. Tales personas deberán gozar de reconocida competencia en materia monetaria así como haber ocupado, por lo menos durante cinco años, cargos de alto nivel en el sistema financiero mexicano o en las dependencias, organismos o instituciones que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera.*

*Para la designación de dos de los cinco miembros no sería necesario cumplir con los requisitos mencionados en el párrafo anterior, siempre y cuando se tratara de profesionales distinguidos en materia económica, financiera o jurídica. Con ello se permitiría la participación de personas que, como algunos académicos distinguidos, podrían aportar un considerable caudal de valiosos conocimientos, aun sin experiencia ejecutiva. De cualquier manera, ninguno de estos dos integrantes tendría posibilidad de ocupar el puesto de Gobernador antes de haber cumplido tres años en su cargo. Así, adquirirían experiencia en las tareas cotidianas del Banco Central, antes de poder asumir el referido puesto.*

*En cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 28 de nuestro Código Político y en vista de las consideraciones que hice en la iniciativa de reforma constitucional relativa al Banco de México, respecto de los periodos durante los cuales desempeñarán sus cargos las personas encargadas de conducir a la institución, propongo que éstos sean de seis y ocho años para el gobernador y los subgobernadores, respectivamente, y que estén escalonados conforme se señala enseguida.*

*El período del gobernador comenzaría al inicio del cuarto año calendario de cada administración presidencial, en la cual podrían ser sustituidos tres subgobernadores, al inicio del primero, tercero y quinto año calendario de aquélla. Por otra parte, se establece un régimen especial para la cobertura de vacantes, con objeto de que en ningún caso se interrumpa la secuencia de los periodos referidos.*

*El artículo 28 de nuestra Constitución señala que las personas encargadas de la conducción del Banco Central sólo podrán ser removidas por causa grave. En el proyecto se consideran causas de remoción de un miembro de la Junta de Gobierno la incapacidad mental, así como la física que impida el correcto ejercicio de sus funciones durante un período de más de seis meses, el incumplimiento de sus obligaciones, así como el dejar de reunir alguno de los requisitos que se exigen para ser designado miembro de dicha Junta.*

*Dado que la inamovilidad en el cargo es una de las mayores salvaguardas*

*de la independencia de criterio de los miembros de la Junta de Gobierno, se establece un procedimiento estricto para la remoción de éstos. En dicho procedimiento participaría el Presidente de la República y la propia Junta de Gobierno, correspondiendo al Senado resolver en caso de diferencia de opinión.*

*En vista de la complejidad de los fenómenos monetarios y de la importancia de tomar medidas acertadas en la materia, es conveniente que las acciones sustantivas del Banco queden a decisión de la Junta de Gobierno. Procede también que las resoluciones de mayor importancia en materia administrativa correspondan a dicho órgano.*

*En atención a lo anterior, las principales facultades del referido órgano serían resolver sobre el otorgamiento de crédito al Gobierno Federal, así como determinar las políticas y criterios conforme a los cuales el Banco realice sus operaciones, pudiendo incluso señalar las características que éstas deban tener.*

*Asimismo, correspondería a la citada junta dictar las políticas a las que deba ajustarse la institución en el ejercicio de las facultades normativas que competen al Banco Central, con excepción de las relativas a la materia cambiaria que serían asignadas a la Comisión de Cambios.*

*A fin de propiciar el indispensable diálogo institucional entre el Gobierno y el Banco de México, el secretario y el subsecretario de Hacienda y Crédito Público serían invitados a todas las sesiones de la Junta de Gobierno, a la vez que podrían convocar a tales reuniones y proponer asuntos a ser tratados en ellas.*

*El Gobernador tendría a su cargo la administración, la representación legal y el ejercicio de las funciones del Banco, sin perjuicio de las atribuciones de la Junta de Gobierno. También le competaría ejecutar los acuerdos de ésta y de la Comisión de Cambios.*

*En lo que toca a la fijación de las remuneraciones de los miembros de la Junta de Gobierno, es necesario conciliar dos objetivos. Por una parte, conviene evitar que la determinación de dichas remuneraciones sea eventualmente usada como medio de presión sobre la conducción de la política monetaria. Por la otra, dicha determinación no puede dejarse en manos de los encargados de gobernar el Banco, dado el conflicto de intereses consiguiente.*

*Buscando un adecuado equilibrio en esta materia, en la iniciativa se propone que las aludidas remuneraciones sean fijadas por un comité. Este sería integrado por el Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y por dos personas de reconocida experiencia en el mercado laboral bancario que*

*designe el Secretario de Hacienda y Crédito Público.*

*Se prevé que el Banco informe en enero de cada año al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre el presupuesto de gasto corriente e inversión física de la Institución, el cual deberá ser elaborado en concordancia con la evolución del Presupuesto de Egresos de la Federación y en función de las remuneraciones de los miembros de la Junta de Gobierno determinadas conforme al régimen señalado, y de las limitaciones que, para las remuneraciones del personal, resultan por consecuencia.*

*Se propone también que el Secretario de Hacienda y Crédito Público designe y contrate al auditor externo de la Institución, a cuyo fin solicitaría a un colegio o instituto de contadores ampliamente representativo de la profesión presentar una terna de firmas de reconocido prestigio.*

*Para proveer a una adecuada transparencia en lo tocante a la administración del Banco de México, el auditor estaría obligado a enviar al Congreso de la Unión copia de los dictámenes de su auditoría, incluso la que habrá de hacer sobre el ejercicio del presupuesto.*

*En el capítulo de las disposiciones generales se contienen algunos preceptos que corresponden a las normas vigentes, los cuales se acotan para efectos de precisión. Por otra parte, se adicionan ciertas disposiciones cuyo objetivo es conciliar la autonomía del Banco Central con la conveniencia de que rinda cuentas sobre su gestión.*

*Al efecto, la fórmula que se considera más apropiada, y que es utilizada en una gran variedad de países es la presentación por el banco central, a un órgano parlamentario, de informes sobre sus políticas y actividades.*

*En tal virtud, se propone que el Banco envíe anualmente al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión y, en los recesos de este último a su Comisión Permanente, dos informes distintos sobre sus funciones sustantivas. En enero, un documento en el que se exponga la política monetaria a seguir por la institución en el ejercicio respectivo y en abril un informe sobre la ejecución de la política monetaria durante el ejercicio inmediato anterior y, en general, sobre las actividades del Banco en dicho ejercicio, en el contexto de la situación económica nacional e internacional. Por otra parte, cualquiera de las Cámaras del Congreso Federal podría citar al gobernador para que rinda informes sobre las políticas y actividades de la institución.*

*Por lo que hace a la responsabilidad de los miembros de la Junta de Gobierno y del personal del Banco, les sería aplicable la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Sin embargo, de manera congruente con la autonomía que la Constitución Política otorga al Banco*

*en su administración, se prevé que la aplicación de dicha Ley y el proveer a su observancia competirían a un órgano interno de la institución, sin perjuicio de que las personas encargadas de la conducción del Banco puedan ser sujetos de juicio político según lo establece la Constitución.*

*En el proyecto se establece que contra las resoluciones mediante las cuales el Banco imponga multas a los intermediarios financieros, procederá el recurso de reconsideración ante la propia institución, previéndose al efecto un procedimiento expedito.*

*La iniciativa propone que la Ley entre en vigor el 1o. de abril de 1994, a fin de contar con un plazo razonable para que se lleve a cabo la designación de los primeros miembros de la Junta de Gobierno. Por esta razón, las disposiciones relativas a la citada designación entrarían en vigor el día siguiente al de la publicación de la Ley.*

*Por último, la propuesta contiene disposiciones para facilitar la transición del régimen actual al previsto en esta iniciativa.*

*En virtud de lo anterior, y con base en lo dispuesto en la fracción I del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter a la consideración del honorable Congreso de la Unión, la presente iniciativa de LEY DEL BANCO DE MÉXICO*

### **I. 5. Análisis de la Ley del Banco de México.**

En los primeros tres artículos se determina: la naturaleza jurídica del BANXICO (Art.1º); el objetivo prioritario (Art. 2º) y sus funciones (Art. 3º).

**ARTICULO 1o.-** *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.*

**ARTICULO 2o.-** *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.*

**ARTICULO 3o.-** *El Banco desempeñará las funciones siguientes:*

**I.** *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.

Los artículos 4º al 6º se refieren a la emisión y circulación monetaria, como facultad exclusiva del BANXICO, señalando las características de los billetes emitidos y las monedas acuñadas.

**ARTICULO 4o.-** *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.*

**ARTICULO 5o.-** *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.*

**ARTICULO 6o.-** *El Banco, directamente o a través de sus corresponsales, deberá cambiar a la vista los billetes y las monedas metálicas que ponga en circulación, por otros de la misma o de distinta denominación, sin limitación alguna y a voluntad del tenedor.*

*Si el Banco o sus corresponsales no dispusieren de billetes o monedas metálicas de las denominaciones solicitadas, la obligación de canje podrá cumplirse entregando billetes o monedas metálicas de las denominaciones de que dispongan, más próximas a las demandadas.*

*Se exceptúan de lo dispuesto en este artículo las monedas metálicas a que se refiere la fracción II del artículo 62.*

*En el cumplimiento de su obligación de canje con las instituciones de crédito, el Banco podrá entregarles billetes y monedas metálicas de las denominaciones cuya mayor circulación considere conveniente para facilitar los pagos.*

El BANXICO tendrá la responsabilidad ineludible de velar por la estabilidad de la moneda; que significa evitar que el valor de la moneda se

deprecie por efectos de la inflación. Es tarea del Banco Central procurar que la inflación sea baja y estable. A fin de cumplir con las funciones antes señaladas, la Ley del Banco de México le otorgan facultades operativas en los artículos 7º y 8º:

**ARTICULO 7o.-** *El Banco de México podrá llevar a cabo los actos siguientes:*

**I.** *Operar con valores;*

**II.-** *Otorgar crédito al Gobierno Federal, a las instituciones de crédito, así como al organismo descentralizado denominado Instituto para la Protección al Ahorro Bancario;*

**III.** *Otorgar crédito a las personas a que se refiere la fracción VI del artículo 3o.*

**IV.** *Constituir depósitos en instituciones de crédito o depositarias de valores, del país o del extranjero;*

**V.** *Adquirir valores emitidos por organismos financieros internacionales o personas morales domiciliadas en el exterior, de los previstos en la fracción II del artículo 20;*

**VI.** *Emitir bonos de regulación monetaria;*

**VII.** *Recibir depósitos bancarios de dinero del Gobierno Federal, de entidades financieras del país y del exterior, de fideicomisos públicos de fomento económico y de los referidos en la fracción XI siguiente, de instituciones para el depósito de valores, así como de entidades de la administración pública federal cuando las leyes así lo dispongan;*

**VIII.** *Recibir depósitos bancarios de dinero de las personas a que se refiere la fracción VI del artículo 3o.;*

**IX.** *Obtener créditos de las personas a que se refiere la fracción VI del artículo 3o. y de entidades financieras del exterior, exclusivamente con propósitos de regulación cambiaria;*

**X.** *Efectuar operaciones con divisas, oro y plata, incluyendo reportos;*

**XI.** *Actuar como fiduciario cuando por ley se le asigne esa encomienda, o bien tratándose de fideicomisos cuyos fines coadyuven al desempeño de sus funciones o de los que el propio Banco constituya para cumplir obligaciones laborales a su cargo, y*

**XII.** *Recibir depósitos de títulos o valores, en custodia o en administración, de las personas señaladas en las fracciones VII y VIII anteriores. También podrá recibir depósitos de otros efectos del Gobierno Federal.*

*El Banco no podrá realizar sino los actos expresamente previstos en las disposiciones de esta Ley o los conexos a ellos.*

**ARTICULO 8o.-** *Las operaciones a que se refiere el artículo 7o. deberán contratarse en términos que guarden congruencia con las condiciones de mercado al tiempo de su celebración, exceptuando aquéllas que por su naturaleza no tengan cotización en el mercado.*

*Además, las operaciones con valores que realice el Banco Central, salvo las señaladas en las fracciones IV, V y XII del artículo 7o. y en la fracción I del artículo 9o., se harán exclusivamente mediante subasta, cuyo objeto sean títulos a cargo del Gobierno Federal, de instituciones de crédito o del propio Banco.*

En cuanto al otorgamiento de créditos, el artículo 9º de la Ley del Banco de México estatuye la prohibición de conceder financiamiento al Gobierno Federal, en congruencia con el sexto párrafo del artículo 28 Constitucional; empero, señala algunas excepciones en los artículos 9º al 11.

**ARTICULO 9o.-** *El Banco de México no deberá prestar valores al Gobierno Federal ni adquirirlos de éste, excepto cuando se trate de adquisiciones de valores a cargo del propio Gobierno y se cumpla una de las dos condiciones siguientes:*

*I. Las adquisiciones queden correspondidas con depósitos en efectivo no retirables antes del vencimiento, que dicho Gobierno constituya en el Banco con el producto de la colocación de los valores referidos, cuyos montos, plazos y rendimientos sean iguales a los de los valores objeto de la operación respectiva; o bien,*

*II. Las adquisiciones correspondan a posturas presentadas por el Banco en las subastas primarias de dichos valores. Estas adquisiciones en ningún caso deberán ser por monto mayor al de los títulos a cargo del propio Gobierno propiedad del Banco que venzan el día de colocación de los valores objeto de la subasta.*

**ARTICULO 10.-** *La función de agente del Gobierno Federal para la emisión, colocación, compra y venta, de valores representativos de la deuda interna del citado Gobierno y, en general, para el servicio de dicha deuda, será privativa del Banco Central.*

**ARTICULO 11.-** *El Banco de México sólo podrá dar crédito al Gobierno Federal mediante el ejercicio de la cuenta corriente que lleve a la Tesorería de la Federación y con sujeción a lo que se dispone en el artículo 12. Para efectos de la presente Ley, no se consideran crédito al Gobierno Federal los valores a cargo de éste propiedad del Banco Central.*

El procedimiento para el manejo de la deuda del Gobierno Federal, por parte del BANXICO, se encuentra establecido en el artículo 12 de la Ley respectiva.

**ARTICULO 12.-** *El Banco llevará una cuenta corriente a la Tesorería de la Federación que se ajustará a lo que convengan las partes, pero en todo caso a lo siguiente:*

*I. Sólo podrán hacerse cargos o abonos a esta cuenta mediante instrucción directa del Tesorero de la Federación al Banco, que este último reciba con una antelación de por lo menos un día hábil bancario a la fecha en que deba efectuarse el respectivo cargo o abono;*

*II. El Banco de México podrá, sin autorización del Tesorero de la Federación, cargar la cuenta para atender el servicio de la deuda interna del Gobierno Federal;*

*III. Con cargo a esta cuenta no podrán librarse cheques u otros documentos a favor de terceros, y*

*IV. El saldo que, en su caso, obre a cargo del Gobierno Federal no deberá exceder de un límite equivalente al 1.5 por ciento de las erogaciones del propio Gobierno previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio de que se trate, sin considerar las señaladas para la amortización de la deuda de dicho Gobierno; salvo que, por circunstancias extraordinarias, aumenten considerablemente las diferencias temporales entre los ingresos y los gastos públicos.*

*En el evento de que el saldo deudor de la cuenta exceda del límite referido, el Banco deberá proceder a la colocación de valores a cargo del Gobierno Federal, por cuenta de éste y por el importe del excedente. De ser necesario o conveniente, el Banco, también por cuenta del Gobierno Federal, emitirá valores a cargo de éste para realizar la colocación respectiva. Al determinar las características de la colocación y, en su caso, emisión, el Banco procurará las mejores condiciones para el Gobierno dentro de lo que el mercado permita.*

*El Banco deberá efectuar la colocación de los valores mencionados en un plazo no mayor de quince días hábiles, contado a partir de la fecha en que se exceda el límite señalado, liquidando el excedente de crédito con el producto de la colocación correspondiente. Excepcionalmente, la Junta de Gobierno del Banco podrá ampliar este plazo una o más veces por un plazo conjunto no mayor de tres meses, si ello resulta conveniente para evitar trastornos en el mercado financiero.*

El Banco de México, con fundamento en el artículo 13 de la Ley, será el conducto para efectuar las aportaciones a los organismos financieros internacionales con cargo al Gobierno Federal, excepto el pago de las cuotas al Fondo Monetario Internacional (FMI) que serán con sus propios recursos.

**ARTICULO 13.-** *Cuando las leyes establezcan que el Banco de México deba*

*efectuar aportaciones a organismos financieros internacionales, el Gobierno Federal, salvo por lo que enseguida se señala, proveerá oportunamente al propio Banco de los recursos respectivos. El pago de las cuotas al Fondo Monetario Internacional, se efectuará con recursos del Banco de México.*

Las operaciones financieras que BANXICO realice con particulares, a través del otorgamiento de créditos o adquisición de valores, tendrán por objeto la regulación monetaria, con base en el artículo 14 de la Ley del Banco de México.

**ARTICULO 14.-** *Las operaciones que el Banco de México realice con las instituciones de crédito se efectuarán mediante subasta o de conformidad con disposiciones de carácter general que expida el propio Banco.*

*Los financiamientos que el Banco Central conceda a las instituciones de crédito, sea mediante el otorgamiento de crédito o a través de la adquisición de valores, sólo podrán tener por finalidad la regulación monetaria.* El mecanismo de subasta para las operaciones con valores que realice el Banco Central, no será aplicable a los financiamientos que éste otorgue a las instituciones de crédito; sin embargo, deberán estar garantizadas por los depósitos de dinero y de valores que dichas instituciones tengan en BANXICO, facultándolo para realizar cargos a los mismos, a partir de sus vencimientos.

**ARTICULO 15.-** *Lo previsto en los artículos 8o., 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.*

**ARTICULO 16.-** *Los financiamientos que el Banco de México conceda a las instituciones de crédito, estarán garantizados por los depósitos de dinero y de valores que dichas instituciones tengan en el propio Banco. Al vencer los mencionados financiamientos, el Banco estará facultado para cargar su importe a las cuentas en que se registren dichos depósitos de dinero.*

Para efectos del cumplimiento de su objetivo prioritario de regulación monetaria, el Banco Central podrá emitir los bonos respectivos.

**ARTICULO 17.-** *Los bonos de regulación monetaria que emita el Banco de México, serán títulos de crédito nominativos o al portador y tendrán las demás características que el Banco fije, debiendo mantenerse depositados en administración en el propio Banco, cuando éste así lo determine.*

La Ley se compone por 68 artículos divididos en siete Capítulos, habiendo hecho referencia sólo a los que el autor consideró más sobresalientes en cuanto a las facultades y operación del BANXICO, considerando importante hacer referencia a ciertas disposiciones generales insertas en los artículos

51 al 56 de la Ley objetiva, referidos a la obligación de rendir informes al Congreso de la Unión; así como de la constitución de reservas.

**ARTICULO 51.-** *El Banco enviará al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión y, en los recesos de este último, a su Comisión Permanente, lo siguiente:*

*I. En enero de cada año, una exposición sobre la política monetaria a seguir por la Institución en el ejercicio respectivo, así como un informe sobre el presupuesto de gasto corriente e inversión física de la Institución, correspondiente a dicho ejercicio;*

*II. En septiembre de cada año, un informe sobre la ejecución de la política monetaria durante el primer semestre del ejercicio de que se trate, y*

*III. En abril de cada año, un informe sobre la ejecución de la política monetaria durante el segundo semestre del ejercicio inmediato anterior y, en general, sobre las actividades del Banco en el conjunto de dicho ejercicio, en el contexto de la situación económica nacional e internacional.*

*Adicionalmente, el Banco enviará un informe trimestral al Congreso de la Unión, sobre la inflación, la evolución económica y el comportamiento de los indicadores económicos del país.*

**ARTICULO 52.-** *Cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión podrá citar al Gobernador del Banco para que rinda informes sobre las políticas y actividades de la Institución.*

**ARTICULO 53.-** *El Banco de México deberá, siempre que sea posible, preservar el valor real de la suma de su capital más sus reservas e incrementar dicho valor conforme aumente el producto interno bruto en términos reales. El Banco de México sólo podrá constituir reservas en adición a lo que dispone este artículo, cuando resulten de la revaluación de activos o así lo acuerde con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.*

**ARTICULO 54.-** *El ejercicio financiero del Banco se iniciará el primero de enero y terminará el treinta y uno de diciembre de cada año, la Institución estará obligada a publicar el balance general de fin de ejercicio, así como un estado de cuentas consolidado al día último de cada mes.*

**ARTICULO 55.-** *El Banco será Institución sin propósito de lucro y deberá entregar al Gobierno Federal el importe íntegro de su remanente de operación una vez constituidas las reservas previstas en esta Ley, siempre que ello no implique la reducción de reservas provenientes de la revaluación de activos. Dicha entrega se efectuará a más tardar en el mes de abril del ejercicio inmediato siguiente al que corresponda el remanente.*

**ARTICULO 56.-** *Los billetes y las monedas metálicas que el Banco de México ponga en circulación deberán quedar registrados como pasivos en el balance de la Institución a su valor nominal. En tanto dichas piezas no sean puestas en circulación figurarán en el activo del Banco a su costo de fabricación o a su valor de adquisición, según corresponda, debiendo ajustarse los importes respectivos conforme evolucione el costo de reponer las piezas referidas. Al ser puestas en circulación por primera vez se darán de baja en el activo con cargo a resultados. El Banco registrará en su activo con abono a resultados, el importe obtenible de la enajenación del metal de las monedas que retire de la circulación.*

*Las monedas señaladas en el inciso c) del artículo 2o. de la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos que no estén destinadas a fungir como medios generales de pago, y las del artículo 2o. bis de dicha Ley, serán contabilizadas en los términos que acuerde la Junta de Gobierno.*

Los partidarios de la autonomía del BANXICO, argumentan que ha evitado el uso excesivo del crédito por parte del instituto emisor, disminuyendo las presiones inflacionarias que el mismo ocasiona; además implica que ninguna autoridad pueda exigirle el otorgamiento de créditos. Su objeto primordial consiste, en la conservación del poder adquisitivo de la moneda nacional; es decir, que los precios de los bienes y servicios, en el mercado, se mantengan estables a lo largo del tiempo. La autonomía se sustenta en tres pilares fundamentales: El primero, de naturaleza legal; se fundamenta en el mandato constitucional, que establece que la misión prioritaria de la institución es la procuración del mantenimiento del poder adquisitivo de la moneda nacional. Este objetivo se retomó en la Ley del Banco de México promulgada a finales de 1993. El segundo, reside en la integración de la Junta de Gobierno y las normas que sujetan su funcionamiento; el Gobernador y los cuatro Subgobernadores son designados por el Ejecutivo y no pueden ser destituidos discrecionalmente. Para garantizar la continuidad de las políticas monetarias, la renovación de los cargos se realiza en forma alternada. El Gobernador dura 6 años y empieza en la mitad de un sexenio gubernamental para concluir al cierre de los tres primeros años del siguiente. Los periodos de los Subgobernadores es de 8 años y su reemplazo está alternado cada 2. El tercero, corresponde a la independencia administrativa. A menos de 5 años de haber alcanzado su autonomía, el Banco de México tuvo que colaborar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el enfrentamiento de las crisis de la balanza de pagos y bancaria, durante los primeros meses de 1995 y que dieron lugar

al inicio de los programas de estabilización para controlar la inflación.<sup>32</sup>

La crisis financiera se resolvió, principalmente, mediante la utilización de mecanismos fiscales, pero el Banco Central coadyuvó a la solución, actuando preventivamente en su calidad de prestamista de última instancia. La crisis de la balanza de pagos y las sucesivas devaluaciones que provocó, a lo largo de 1995, dieron lugar a un esfuerzo de estabilización para erradicar la inflación descontrolada en forma definitiva. El Banco de México ha logrado desarrollar un nuevo instrumento de intervención y avanza hacia la adopción de la fórmula de política monetaria que se considera la más moderna llamada Objetivos de Inflación (OI).

---

<sup>32</sup>*Ibidem.*



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

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

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

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

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

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

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

---

<sup>33</sup>MENENDEZ ROMERO, *Op. cit.*, pp. 33-34.

supervisión y control, tanto de las políticas bancarias como de las monetarias. Así, a raíz del *crack* bancario en la crisis financiera de 1907, se hizo manifiesta la necesidad de efectuar una reforma global del sistema bancario. Se considera que los informes de la *National Monetary Commission*, que trabajó entre 1908 y 1913, sentaron las bases para la creación del *Federal Reserve Bank* (Fed) en 1913.<sup>34</sup>

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

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

### *Octava Sección*

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

---

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

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

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

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

---

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

<sup>36</sup>MENENDEZ ROMERO, *Op. cit.*, p. 87.

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

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

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

### **II. 3 Creación del Sistema de la Reserva Federal.**

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

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

funciones que apoyaran a dichos propósitos.<sup>37</sup>

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

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

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

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

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

---

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

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

<sup>39</sup>MENENDEZ ROMERO, *Op. cit.*, p. 85.

de los legisladores.<sup>40</sup>

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

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

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

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

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

---

<sup>40</sup> *Ibidem*, p. 85.

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

tradicional de intermediarios financieros.<sup>42</sup>

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

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

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

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

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

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

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

---

<sup>42</sup>*Ibidem*, p. 21.

<sup>43</sup>*Ibidem*, p. 21.

<sup>44</sup>*Ibidem*, p. 22.

funcionamiento del Sistema de la Reserva Federal.<sup>45</sup> Su actual presidente es Ben S. Bernanke<sup>46</sup>

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

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

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

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

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

### ***Capítulo 3. Del Sistema de la Reserva Federal***<sup>48</sup>

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

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

*Subcapítulo III. Consejo Federal de Asesoría.*

---

<sup>45</sup>MENENDEZ ROMERO, *Op. cit.*, p. 86.

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

<sup>47</sup><http://www.gpoaccess.gov/uscode/>

<sup>48</sup>MENENDEZ ROMERO, *Op. cit.*, p. 89.



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

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

---

<sup>49</sup>*Ibidem*, pp. 89-90.

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

En la sección 222 del USC (*United States Code*), 12 USC Secc. 222<sup>50</sup> se establece la metodología para organizar y establecer los Distritos de la Reserva Federal, y obliga al Secretario del Tesoro a formar parte del “Comité de Organización del Banco de la Reserva”; también se amplía la división de ocho a doce Distritos del territorio estadounidense, para efectos de organizar en las ciudades que funjan como cabecera de Distrito el establecimiento de los Bancos de la Reserva. Los distritos serán identificados por número.

La sección 223 del USC, 12 USC sec. 223<sup>51</sup> establece que cada Distrito de la Reserva Federal deberá estar organizado en las ciudades nombradas como cabecera distrital del Sistema de la Reserva Federal, a lo que denomina “Ciudad de la Reserva Federal”.

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

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

---

<sup>50</sup>*Ibidem*, p. 90.

<sup>51</sup>*Ibidem*, pp. 90-91.

<sup>52</sup>*Ibidem*, p. 91.

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

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

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

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

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

---

<sup>53</sup>*Ibidem*, p. 91.

<sup>54</sup>*Ibidem*, p. 91.

<sup>55</sup>*Ibidem*, pp. 91-92.

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

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

El *Consejo Federal de Asesoría*, está integrado por tantos miembros como Distritos de la Reserva Federal haya. Cada Banco de la Reserva Federal, por conducto de su Junta de Directores, seleccionará anualmente a un representante que se integrará a dicho Consejo, el cual recibirá una compensación, previamente determinada por la Junta de Directores y aprobada por la JGRF. Las reuniones del Consejo se celebrarán por lo menos cuatro veces al año en Washington, D. C.; pudiendo hacerlo con mayor frecuencia si es requerido por la JGRF. El Consejo Federal de Asesoría, está facultado, por la “Junta”, para intervenir en las condiciones generales de los negocios; efectuar presentaciones orales o escritas relativas a las materias que son jurisdicción de la JGRF; asimismo, podrán solicitar información y emitir recomendaciones en relación a las tasas de descuento, emisión de billetes, letras del tesoro, condiciones de las reservas en cada uno de los Distritos, compraventa de oro o valores de los Bancos de la Reserva, operaciones de mercado abierto celebradas por dichos Bancos y de los asuntos generales del Sistema Bancario de la Reserva, de acuerdo con el subcapítulo III, secciones 261 y 262.<sup>58</sup>

Los lineamientos sobre la creación, el número de miembros y la regulación de las operaciones de mercado abierto del Comité Federal de Mercado Abierto, las encontramos en el subcapítulo IV, sección 263.<sup>59</sup>

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

---

<sup>56</sup>*Ibidem*, p. 92.

<sup>57</sup>*Ibidem*, pp. 92-93.

<sup>58</sup>*Ibidem*, p. 93.

<sup>59</sup>*Ibidem*, p. 93.

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

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

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

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

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

---

<sup>60</sup>*Ibidem*, p. 93.

<sup>61</sup>*Ibidem*, pp. 93-94.

<sup>62</sup>*Ibidem*, p. 94.

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

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

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

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

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

---

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

<sup>64</sup>MENÉNDEZ ROMERO, *Op. cit.*, p. 94.

<sup>65</sup>*Ibidem*, pp. 94-95.

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

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

El Director de la Casa de Moneda (OCC), con la anuencia del Secretario del Tesoro, está facultado por el subcapítulo XV, secciones de la 481 a la 486, para nombrar a los inspectores que habrán de examinar a los Bancos Nacionales, Bancos Estatales y las instituciones fiduciarias. Los funcionarios, directores, agentes y demás empleados de algún Banco de la Reserva Federal o de cualquier Banco miembro del Sistema, adquieren la responsabilidad civil de certificar que el cheque que se presenta para cobro, cuenta con el respaldo de una cuenta bancaria; además, de que no podrán pagar sumas por arriba de la cantidad especificada en los manuales expedidos por la Junta de Gobernadores de la Reserva Federal, so pena de ser destituidos de sus puestos y sujetos a penalidades y sanciones económicas, que fluctúan desde los \$5 mil a los \$25 mil dólares, de conformidad con lo establecido en el subcapítulo XVI, secciones 501 a 506.<sup>68</sup>

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

---

<sup>66</sup>*Ibidem*, p. 95.

<sup>67</sup>*Ibidem*, p. 95.

<sup>68</sup>*Ibidem*, pp. 95-96.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

<sup>69</sup>*Ibidem*, p. 96.

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **II. 5. Estructura del Sistema de la Reserva Federal.<sup>71</sup>**

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Los Bancos de la Reserva Federal también utilizan Comités Consultivos.

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

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

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

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

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

---

<sup>73</sup>SAMUELSON, *Op. cit.*, pp.220-221.

<sup>74</sup>BENDESKY, *Op. cit.*, p. 85.

<sup>75</sup>SAMUELSON, *Op. cit.*, p.221.



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

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

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

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

<sup>76</sup>BENDESKY, *Op. cit.*, p. 86.

<sup>77</sup>*Ibidem*, p. 85.

<sup>78</sup>*Ibidem*, pp. 86-87.

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

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

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

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

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

---

<sup>79</sup>*Ibidem*, pp. 86-87.

<sup>80</sup>CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, *Op. cit.*, p. 22.

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

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

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

...

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

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

---

<sup>81</sup>*Ibidem*, p. 22.

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



### CAPÍTULO III. EL BANCO CENTRAL DE ALEMANIA (*BUNDESBANK*)<sup>83</sup>

**SUMARIO:** III. El *Bundesbank*, III. 1. Objetivos del *Bundesbank*, III. 2. La estabilidad en la paridad monetaria, III. 3. La confrontación entre estabilidad interna de precios y el crecimiento de la economía, III. 4. Los principales instrumentos de la política monetaria, III. 5. La organización del *Bundesbank*, III. 6. El *Bundesbank* y la Unidad Europea.

#### III. El *Bundesbank*.

No obstante que los activos del Banco Central de Alemania (*Bundesbank*) tienen como origen fondos públicos, el *Bundesbank* ha gozado en los años de la posguerra de una independencia esencial.

La organización actual del Banco Central de Alemania data de 1957, cuando la reestructuración incrementó de hecho la influencia del gobierno federal, pero, aun así, el *Bundesbank* ha sido considerado como uno de los Bancos Centrales más independientes del mundo. Las autoridades del gobierno pueden asistir a las reuniones del organismo deliberador más alto del Banco, el Consejo del Banco Central, pero aquéllas no tienen voto, sino únicamente el poder de retardar una decisión en un máximo de dos semanas.

Aunque el *Bundesbank* tiene a su cargo apoyar la política económica general, esa función está supeditada a la responsabilidad de salvaguardar el valor de la moneda. El propio Gobierno es el responsable de la política fiscal y el Banco Central se ocupa de la política monetaria. Si bien el gobierno es el responsable de las decisiones acerca del régimen del tipo de cambio, sometido en la práctica a la aprobación del Banco Central, al *Bundesbank* le corresponde la política de intervención en el tipo de cambio de la moneda extranjera. El *Bundesbank* no es formalmente responsable ante el Parlamento, salvo en la obligación de presentar un informe anual.

El Presidente del *Bundesbank* y no más de diez directivos, son designados por el gobierno federal por períodos de ocho años.

El *Bundesbank* tiene como autoridad máxima al *Consejo del Banco Central Alemán*, el que está integrado, además de los directivos antes señalados, de los Presidentes de los once *Bancos Centrales de los Länder*; sistema que en cierta manera presenta semejanzas al Fed de los EE.UU.

Los Presidentes de los once *Bancos Centrales de los Länder* constituyen la

---

<sup>83</sup>[www.bundesbank.de/](http://www.bundesbank.de/)

representación regional ante el organismo para la toma de decisiones; y son propuestos por las autoridades locales ante el Parlamento por un período de ocho años, pudiendo ser sujetos a nominación por otro período igual. El Consejo, presidido por el Presidente del *Bundesbank*, establece la política monetaria por mayoría simple de votos. Debiendo aclarar que no hay vinculación ni intercambio de personal con el ministerio de Finanzas.

El *Bundesbank* tiene filiales en cada uno de los Estados Federados (*Länder*), y en los últimos años ha delegado parte de sus competencias al *Banco Central Europeo* (BCE), entidad de la Unión Europea (UE) de la que Alemania es miembro. La sede del *Bundesbank* se encuentra en la ciudad de Fráncfort, Alemania, que a la vez es también la del BCE. El *Bundesbank* ofrece a los Bancos Centrales e instituciones internacionales, una variedad de servicios para la inversión de sus reservas en la moneda Euro, incluida la correspondencia; por ejemplo, la gestión de cuentas, el mercado monetario, las inversiones a corto plazo, las inversiones de capital, los servicios de custodia y el manejo de las divisas.

El enfoque de la técnica de Cooperación del Banco Central está en la capacitación y la formación del personal directivo de los Bancos Centrales de los *Länder*, así como la atención de las consultas sobre proyectos financieros. De esta manera, el Banco Central Alemán ofrece estabilidad al sistema de economía de mercado y al sistema financiero internacional.

El *Bundesbank* es responsable también de la administración y de las posesiones de las reservas de divisas; además de las tareas relativas a las estadísticas; así como ser el agente fiscal del gobierno. Asimismo, asesora al gobierno federal en los temas de política monetaria.

El *Bundesbank*, como la mayoría de los Bancos centrales, basa su política monetaria en un objetivo principal, el control de la inflación, que se impone sobre cualquier otro objetivo.

Desde la creación del *Bundesbank* y los *Bank Deutscher Länder*, los banqueros alemanes han definido a la protección de la moneda como la tarea esencial de los Bancos Centrales modernos; por lo que su autonomía está considerada como el principal medio para alcanzar el fin primordial de la política monetaria.<sup>84</sup>

Consecuente con su objetivo fundamental, los directivos del *Bundesbank*

---

<sup>84</sup> Las tasas de inflación en los países occidentales parecen confirmar esa interrelación. Entre 1950 y 1992, los precios aumentaron en Gran Bretaña en 1.600%, en EE UU, 480%, en Suiza, 300%, pero en Alemania sólo 250%. Geoffrey Word, "Money and an independent central bank", *Banking World*, octubre de 1993, en *Auszüge aus Presseartikeln*, n° 71, 13 de octubre de 1993.

aseguran que su tarea primordial consiste en mantener una moneda estable, sin importar que ello limite su cooperación con las metas políticas del Gobierno Federal. *Helmut Schlesinger*, ex presidente del *Bundesbank* solía decir: “no hay inflación pequeña”. Su sucesor *Hans Tietmeyer*, en 1993, manifestaba que “en una cosa todos estamos de acuerdo, sin una moneda estable no puede haber a largo plazo una economía próspera y estabilidad política”.

La tradición del *Bundesbank* ha sido mantener baja la tasa de inflación, por ejemplo entre 1948 y 1988 el promedio anual fue de 2.7%; lo que contribuyó a consolidar su popularidad y la aceptación pública de las políticas monetarias, aun cuando éstas llegaron a considerarse “dolorosas” por la población en general.

Empero, la política y la retórica no siempre convergen en el mismo punto, lo mismo sucedió con la política del Gobierno Federal y la del *Bundesbank*.

Si bien su argumentación antiinflacionaria aparenta ser muy rígida, el *Bundesbank* trabaja con una baja tasa de inflación, que no obstaculiza el crecimiento del PIB y mantiene los precios reales en el mercado.

La historia del *Bundesbank* ha mostrado que la meta de mantener una estabilidad monetaria como norma sustantiva del Banco Central constituye el criterio normativo de la economía alemana.

### **III. 1. Objetivos del *Bundesbank*.<sup>85</sup>**

Los objetivos del *Bundesbank* están claramente definidos en sus estatutos y consisten en: “regular el volumen de moneda en circulación y del crédito puesto a disposición de la economía, utilizando los poderes monetarios que le son conferidos por esta ley, con el objetivo de proteger la moneda”. Al respecto, conviene subrayar que ni el Banco de la Reserva Federal de EE UU, ni ningún otro Banco Central de Europa, tienen objetivos definidos tan detalladamente. No obstante que sus estatutos definen con claridad las metas del *Bundesbank*, los medios para alcanzarlas han sido objeto de grandes debates. Dos elementos han sido decisivos en la protección de la moneda: el valor externo del mercado en relación con otras monedas y el valor interno, representado por el volumen de bienes y servicios que pueden ser adquiridos en el país.

### **III. 2. La estabilidad en la paridad monetaria.<sup>86</sup>**

---

<sup>85</sup>[www.bundesbank.de/](http://www.bundesbank.de/)

<sup>86</sup>*Ibidem*.

Sólo para efectos técnicos, se hacen los siguientes comentarios aplicables antes de la adopción del euro como moneda corriente en Europa, incluyendo por supuesto a Alemania. La inestabilidad presentada en los mercados de divisas desde los años 60, obligaron al *Bundesbank* a ponderar dos factores críticos en la política monetaria: el valor internacional del marco alemán y la inflación interna.

En un sistema de tipos de cambio fijos se presenta el peligro de “importar la inflación”, que se da cuando las tasas de inflación en otros países son más altas que en Alemania. Los componentes más importantes aparecen en la mayoría de los países, incluyendo a México, por su relación paritaria contra el dólar y el valor del marco alemán -y ahora del euro- en relación con otras monedas fuera de la zona del euro como el yen japonés y el yuan chino.

En la época del sistema de tipos de cambio fijos, establecidos a partir de *Bretón Woods*<sup>87</sup>, el *Bundesbank* se quejaba frecuentemente de su obligación de apoyar al dólar, forzando la emisión de marcos para reforzar a un dólar débil, incrementando así la oferta monetaria en Alemania. Vale la pena señalar que actualmente se presenta una situación semejante entre el dólar y el yuan chino, donde el Gobierno de los EE.UU. ha venido presionando al Gobierno de la República Popular China para que revalúe el yuan respecto al dólar americano.

El colapso del sistema de *Bretón Woods*, en 1971, fue para el *Bundesbank* un alivio frente a las presiones de la inflación importada. Con la creación, en 1979,<sup>88</sup> del Sistema Monetario Europeo (SME), éste agregó una dimensión regional a la internacional del dólar. En su afán de crear una zona de estabilidad en Europa, el SME ha reproducido los problemas asociados con el sistema de *Bretón Woods*. Como ese sistema, el del SME está propenso a las especulaciones con divisas que rebasan las posibilidades de intervención de los Gobiernos y sus Bancos Centrales. Cuando las “bandas” de fluctuación fueron significativas, a partir de la crisis del franco francés de 1993, la reacción del *Bundesbank* fue de gran alivio.

Las experiencias recogidas de ambos sistemas, tanto el de *Bretón Woods*

---

<sup>87</sup>Con el término de *Bretón Woods*, se refiere al sistema monetario internacional en vigencia de 1944 a 1971. En ese sistema, el dólar era la moneda de reserva, intervención y medio, cuya estabilidad estaba asegurada por su convertibilidad en oro. Además, el gobierno estadounidense había prometido permanecer neutral en relación con el valor del dólar con respecto a otras monedas. Luego de una serie de crisis, el Presidente *Richard Nixon* acabó con la convertibilidad del dólar en oro en 1971, marcando el fin del sistema de *Bretón Woods*.

<sup>88</sup>Antes de la unión monetaria que adoptó al Euro como moneda única, el Sistema Monetario Europeo (SME) creado en 1979, ya incluía a todos los miembros de la Comunidad Europea. Sin embargo, no todos los miembros pertenecían al Mecanismo de Tipos de Cambio (MTC).



como el del SME, confirman el punto de vista del *Bundesbank* de que la intervención en los mercados para apoyar las monedas nacionales no es efectiva si los índices macroeconómicos fundamentales reflejan un desequilibrio. Así, cuando el crecimiento de la masa monetaria está fuera de control o se registran desequilibrios con respecto a las actividades económicas internas o contra el presupuesto, las intervenciones en los mercados son poco efectivas.

### **III. 3. La confrontación entre la estabilidad interna de precios y el crecimiento de la economía.<sup>89</sup>**

El aspecto más sensible de la política del *Bundesbank* está en la relación de su meta de estabilidad de precios frente a los demás aspectos de la economía alemana. En el artículo 12 de sus Estatutos se indica que “en el cumplimiento de sus responsabilidades”, el *Bundesbank* está obligado a “apoyar al Gobierno Federal”. Empero, no obstante tal disposición, las mayores controversias se han relacionado con las decisiones tomadas por el *Bundesbank* respecto de los medios para alcanzar la estabilidad monetaria.

La estabilización de la moneda depende de una compleja distribución de varios factores que incluyen: la política fiscal, la política monetaria y la política con respecto a los mercados. En esa “política económica general” participan muchos actores con funciones e interrelaciones complejas, dado que aún cuando un Banco Central sea autónomo no puede controlar todos esos factores. Las expectativas públicas con respecto al crecimiento económico, el pleno empleo<sup>89</sup> y el equilibrio de la balanza comercial (cristalizadas en la Ley sobre estabilidad y crecimiento, de 1967 y los párrafos 3 y 12 de la Ley del *Bundesbank*) han colocado al Banco Central alemán en una posición singular.

Los problemas económicos de los *Länder* de la antigua Alemania del Este, luego de la unificación en 1990, combinados con desequilibrios ya antes presentes en la economía y las finanzas públicas de Alemania agudizaron ese dilema fundamental.

### **III. 4. Los principales instrumentos de la política monetaria.<sup>90</sup>**

Las legislación le proporciona al *Bundesbank* cuatro instrumentos de política monetaria: los dos primeros relacionados con los tipos de tasas de interés (la tasa de descuento, para los créditos normales a otros bancos y la

---

<sup>89</sup>[www.bundesbank.de/](http://www.bundesbank.de/)

<sup>90</sup>*Ibidem*,

tasa lombarda, usada para los financiamientos de corto plazo y para los depósitos *overnight* de los bancos); el tercero relativo a la política de mercado abierto y el cuarto correspondiente a la política de reservas mínimas.

Como la regulación oficial de los mercados internacionales ha disminuido en las últimas dos décadas, el *Bundesbank* ha confiado crecientemente en los instrumentos de mercado abierto para manejar el valor externo del marco alemán.

La Ley del Banco Central determina qué tipo de entidades bancarias y de crédito y ahorro deben mantener reservas líquidas en el *Bundesbank*, las que éste determina con unos límites que alcanzan al 30% de los depósitos a la vista, el 10% de ahorro y el 20% de los pasivos a plazo. En todos los casos, estas reservas en el *Bundesbank* no devengan intereses, utilizando estas facultades el Banco Central para controlar la liquidez del sistema y la expansión del crédito, sin perjuicio de las operaciones de mercado abierto, que incluyen las mencionadas anteriormente y también los títulos a largo plazo. El *Bundesbank* no interviene en las operaciones de dinero entre los Bancos, pero sí realiza ofertas de bonos del tesoro o adquiere papeles comerciales de los establecimientos de crédito para suavizar las fluctuaciones de las tasas de interés. Cuenta además, con la autorización para disponer de una cantidad con límite marcado por la Ley de Bonos y Certificados del Tesoro, que emplea igualmente en operaciones de mercado abierto y cuyos fondos quedan bloqueados en una cuenta del Banco. Aunque parezca una función no ortodoxa, el *Bundesbank* está autorizado a intervenir en el mercado de capitales, adquiriendo fondos públicos que utiliza en el mercado y que actúan tanto sobre la liquidez como sobre las tasas de interés o sobre alguna de ellas.

El *Bundesbank* no controla directamente las tasas de interés ni los techos de créditos, como lo hacen otros Bancos Centrales, sino que tiende a usar otros instrumentos para influir indirectamente sobre los mercados, entre ellos los denominados: “ajustes de largo plazo” y “ajuste fino”, que son parte de los instrumentos monetarios usados por el *Bundesbank*, debiendo reconocer que entre ellos no son claramente distinguibles; por ejemplo, en el caso de las transacciones de mercado o los acuerdos de recompra. Los instrumentos para controlar la liquidez apuntan a satisfacer o restringir la demanda de dinero a corto plazo de los bancos. Las tasas de descuento y “lombarda” persiguen el objetivo de influir sobre las tasas de interés y los mercados a largo plazo.

Los bonos de corto plazo con vencimientos que van de una semana a uno

o dos meses, son usados por el *Bundesbank* para el “ajuste fino” del mercado. Las entregas diarias de liquidez al sistema bancario, la venta de letras del tesoro de corto plazo, las transacciones de los acuerdos de recompra y a veces los arbitrajes entre monedas extranjeras, además de las operaciones de recompra, son usados en el mismo sentido. El uso que el *Bundesbank* hace de esos instrumentos desde los años 70 ha derivado cada vez más en un *management* del mercado y su importancia ha aumentado. Las transacciones de mercado abierto tienen más flexibilidad que otros instrumentos más tradicionales de los bancos centrales (tales como la política de reserva mínima o las tasas de interés), pero son también mucho más visibles. Ese aspecto puede producir efectos políticos y económicos dramáticos, tales como el colapso de la Bolsa norteamericana de 1987. Las autoridades monetarias estadounidenses manifestaron entonces, que el *Bundesbank* había hecho estallar la crisis al aumentar el precio de los acuerdos de recompra de 3,55% (julio) a 3,60% (agosto).

Por cuanto al control de las Entidades de Crédito, de acuerdo con la ley sobre el Sistema crediticio, se creó una Oficina de Control Federal del Sistema Crediticio, cuya función esencial es oponerse a toda clase de abusos que pongan en peligro la seguridad de los fondos y títulos financieros que hubieran sido confiados a establecimientos de crédito, que perjudiquen la práctica reglamentaria de las operaciones bancarias o puedan producir considerables perjuicios a la economía general. Esta oficina, constituida como un organismo autónomo dependiente del Ministro Federal de Finanzas según la ley, realiza sus tareas en estrecha colaboración con el *Bundesbank*, luego éste no ejerce función de autorización o inspección, que son usuales entre las encomendadas en otros países a los Bancos Centrales.

En materia de divisas, el *Bundesbank* tiene la facultad para actuar tanto en los mercados interiores como en los internacionales, así como también con los organismos de carácter multilateral, tales como el Fondo Monetario Internacional o los órganos financieros de la Comunidad Económica Europea, para conseguir el mejor equilibrio en los mercados monetarios internacionales. Por lo que se refiere al movimiento de capitales, el Banco está autorizado a penalizar, si lo cree procedente, el incremento de depósitos de los no residentes mediante el incremento de reservas sin interés en el Banco Central, pero también puede exigir a los residentes que en caso de concertar créditos en el exterior, constituyan depósitos de efectivo sin interés. Finalmente, las operaciones que de acuerdo con la Ley de transacciones exteriores deben someterse a autorización previa, son concedidas o denegadas por el Banco, a quien corresponde esta función.

### III. 5. La organización del *Bundesbank*.<sup>91</sup>

Cuando se piensa en el *Bundesbank*, se le identifica a menudo con la sede en Fráncfort del Meno. Pero el Banco Central es una institución mucho más compleja y con una base muy amplia.

Sus órganos principales son: el *Consejo del Banco Central (Zentralbankrat)*, el *Directorio (Direktorium)* y los Presidentes de los Bancos Centrales de los Länder (*Vorstände der Landeszentralbanken*).

La Junta Ejecutiva es el órgano supremo de decisión del *Bundesbank* y se encuentra integrado por el Presidente y el Vice-Presidente del *Deutsche Bundesbank* y otros cinco miembros. El Presidente del *Bundesbank* es miembro del Consejo de Administración del Banco Central Europeo y toma parte en el proceso decisorio mensual de la política monetaria.

El *Consejo del Banco Central*. Las cuestiones de política monetaria más importantes, tales como la fijación de las tasas de interés, son decididas en este Consejo; integrado por el Directorio, con sede en Fráncfort del Meno, y los Presidentes de los Bancos Centrales de los Länder (PBCL), el Consejo del Banco Central (CBC) se reúne todos los jueves en la sede central del *Bundesbank*. El CBC es el órgano autorizado por ley a dictar la política monetaria, siendo el de mayor jerarquía dentro del *Bundesbank*.

Las decisiones del CBC son tomadas por mayoría simple. Cada uno de los miembros del CBC vale por un voto, sin importar el tamaño ni el poderío económico del Länder al que representan. Las discusiones son secretas y las actas de las mismas no se dan a conocer hasta pasados 30 años. De acuerdo con todos los informes a disposición, en las reuniones del CBC se discuten una amplia gama de temas, desde la economía interna e internacional, hasta decisiones concretas de política monetaria. Las ponencias pueden ser presentadas por el Directorio o los Presidentes de los Bancos Centrales de los Länder. Los miembros del Gobierno Alemán también pueden asistir a esas reuniones. En su propio contexto, el CBC es una institución democrática, cuyas decisiones son discutidas y votadas por sus miembros. La capacidad de influir sobre una decisión u otra no es diferente aquí a lo que sucede en otras instituciones similares, todo depende del poder de persuasión y de los argumentos que exponga el ponente.

No obstante que las actas de las discusiones no se dan a conocer hasta pasados 30 años, las decisiones del CBC son anunciadas generalmente a través de comunicados de prensa, inmediatamente después de las

---

<sup>91</sup>*Ibidem.*

reuniones. Sólo en ocasiones y en momentos sobresalientes se realizan conferencias de prensa, por ejemplo cuando las tasas de interés se modifican significativamente o el *Bundesbank* anuncia sus metas monetarias, en tales casos la prensa financiera se hace eco de ellas y a menudo afectan los mercados internacionales por el peso que la economía alemana tiene en el entorno global. En períodos de desacuerdo entre el gobierno y el *Bundesbank*, la política del CBC puede bloquear virtualmente un curso político fijado en el Gobierno.

El Presidente del *Bundesbank* es nominado por el gabinete del Gobierno Federal, en el que el Canciller desempeña el papel decisivo. Luego de consultas con el *Consejo del Banco Central del Bundesbank*, el Presidente del Banco Central es propuesto por el Presidente de la República por un periodo normalmente de ocho años y nunca menos de dos. El Presidente del *Bundesbank* debe cumplir con ciertos requisitos de experiencia financiera y poseer habilidades políticas y de gestión; también puede ser reelegido en su cargo.

Compromisos con cuestiones internacionales –tales como la Unión Monetaria Europea, contenida en el *Tratado de Maastricht*– asumidos por políticos alemanes, sólo pueden ser cumplidos con el acuerdo y cooperación del CBC. La posición del presidente del *Bundesbank* en el G3 y G7, o su “valor de reconocimiento” entre el público pueden aumentar su poder, pero ello no substituye al consenso o a la mayoría en el seno del CBC.

La República Federal Alemana ha sido notablemente estable en comparación con la República de Weimar u otros sistemas europeos occidentales. Desde 1949 sólo ha habido seis cancilleres. El *Bundesbank*, con seis Presidentes, ha seguido ese patrón. En el caso del Banco Central, la ley contribuye a aislar al Directorio de las influencias políticas. De igual manera, el periodo de gestión de ocho años desacopla al Directorio y la Presidencia de los patrones de las elecciones federales que se realizan normalmente cada cuatro años, y dificulta a los gobiernos la búsqueda de apoyo político en el *Bundesbank*.

Los miembros del Directorio también son nominados por el gabinete y propuestos por el Presidente Federal. La ley del *Bundesbank* especifica solamente que los Directores deben tener “cualidades profesionales especiales”. Éstos son propuestos en principio por ocho años; empero el promedio de servicio en su mayoría ha sido de doce años.

Los Departamentos administrativos del Banco Central no están determinados en los Estatutos y por tanto pueden ser reorganizados por los Directores. Actualmente, los Departamentos principales del *Bundesbank*

son: Convenios Comerciales y Personal (Área I); Estadística y Economía (II); Relaciones Internacionales (III); Control y Contabilidad, Procesamiento de Datos y Pagos (IV); Reservas Mínimas y Caja (V); y Asuntos Legales y Administración (VI); le corresponde al Vicepresidente ser el jefe del área de Créditos. El Departamento de Prensa, Relaciones Públicas y Auditoría depende directamente del Presidente del *Bundesbank*.

El Directorio ha sido la principal unidad administrativa del *Bundesbank*. A comienzos de 1997, en la sede central del *Bundesbank*, en Fráncfort, trabajaban 2,500 personas, de los cuales algo más de 1,000 era funcionarios públicos. Los bancos centrales de los Länder tienen en su conjunto 13,400 empleados, de los cuales aproximadamente 5,700 son funcionarios públicos. Los empleados en Fráncfort también realizan intervenciones en los mercados monetarios y controlan los mercados de divisas desde una sala de operaciones en el *Bundesbank*. Los empleados del Departamento de Relaciones Internacionales realizan regularmente consultas con otros Bancos Centrales y el *Bundesbank* a veces interviene concertadamente con éstos o sólo para influir sobre tendencias del mercado.

Los Bancos Centrales de los *Länder* (BCL) fueron creados de acuerdo con el principio de “un Land, un voto”. Cada uno de los once Länder en la República Federal anterior a 1990, tenía un BCL y por lo tanto un voto en el Consejo. Con la unificación alemana se redujo el número de BCL de once a nueve el 1° de noviembre de 1992.

Las funciones principales de los BCL siguen siendo las mismas que en la República Federal antes de 1990. Son de hecho sucursales administrativas del *Bundesbank*, que tratan con los gobiernos de los Länder y los bancos locales en Alemania. Además de distribuir billetes de banco y monedas a los bancos locales los BCL también ponen en práctica importantes aspectos de la política del *Bundesbank*.

Los Departamentos de Crédito administran las operaciones crediticias del BCL y supervisan la administración de las políticas de tasas de interés del *Bundesbank* por parte de la sucursal. Los Departamentos de Bancos supervisan las operaciones bancarias de acuerdo con la Ley de Crédito (*Kreditwesengesetz*) y la política de reservas mínimas del *Bundesbank*. Ambos Departamentos informan al Directorio del *Bundesbank* sobre irregularidades y la estructura general de la rama bancaria en un Land particular. El Departamento de Economía observa y analiza las tendencias generales económicas y monetarias en el Land, informando al Presidente del BCL en su calidad de miembro del Consejo Central del *Bundesbank*. El Departamento de Estadística recoge y analiza los datos relevantes relativos

a situaciones económicas y financieras. El Departamento de Monedas extranjeras, registra las inversiones de los residentes del Land en otras monedas y las de no residentes en moneda local. También existe un Departamento de Bonos, que supervisa las transacciones de fianzas y las necesidades de crédito de la Federación (*Kassenobligationen des Bundes*). En los BCL también funcionan, como en toda estructura burocrática, Departamentos de Personal, Contabilidad, Gestión de Inmuebles y Asuntos Legales.

Además de cumplir esas funciones, los BCL son la base de la política del *Bundesbank* en dos sentidos: en primer lugar, las oficinas principales y las oficinas de las sucursales hacen las veces de “puestos de escucha” en los Länder. Este aspecto de su estructura sigue el modelo del Directorio. Pero, a diferencia del *Bundesbank*, los BCL tienen un Consejo de Gerencia responsable de las actividades diarias y una Junta Supervisora, compuesta por representantes patronales, de los bancos y los sindicatos locales. De acuerdo con la ley, los miembros de la Junta Supervisora no son elegidos para defender sus intereses de grupo, sino para dar consejos como expertos. Sin embargo, funcionan claramente como representantes de grupos económicos, difiriendo de los Consejos de Gerencia de los BCL. El papel de las Juntas Supervisoras es solamente consultivo. Los Presidentes de los BCL y los Consejos de Gerencia las consideran como una fuente de opinión representativa en cuestiones monetarias y de política crediticia. Empero, su efectividad depende de la energía e imaginación del Presidente del BCL para integrar las opiniones de la Junta Supervisora en el proceso de toma de decisiones como un todo, desde los Länder hasta las reuniones quincenales del Consejo Central del *Bundesbank*. Algunos Presidentes de los BCL son considerados líderes de opinión capaces de transformar los conocimientos técnicos y la experiencia política en influencia en el seno del CBC. La estructura federal del *Bundesbank* se deriva de la función de los BCL como “puestos de escucha” de la opinión pública. La existencia de una institución Autónoma y no elegida con tanto poder sobre la vida y el bienestar de los ciudadanos como lo es el *Bundesbank*, parece desafiar los principios de toda Constitución democrática.

En Gran Bretaña, el Ministro de Hacienda y el Primer Ministro, ambos elegidos libremente, gozan de una autoridad decisiva sobre el *Bank of England*.<sup>92</sup> En EE UU, el Sistema de la Reserva Federal está sujeto al control

---

<sup>92</sup>Revirtiendo la política gubernamental anterior, el mayo de 1997, el nuevo gobierno laborista del Primer Ministro *Tony Blair* aseguró al *Bank of England* el derecho a fijar autónomamente las tasas de interés.

del Congreso. Su Presidente se presenta regularmente ante los comités parlamentarios de control, debiendo presentar cada seis meses un informe al Congreso. El *Bundesbank* no está sujeto a esos controles constitucionales y puede fijar su política independientemente (por lo menos formalmente) de los gobernantes elegidos y no solamente por ley, sino en los hechos, el *Bundesbank* es el soberano monetario de Alemania.

### III. 6. El Bundesbank y la Unidad Europea.<sup>93</sup>

La unificación de Alemania, en 1990, tuvo lugar con la promesa de *Helmut Kohl* de que tal hecho desembocaría en una posterior unificación de toda Europa. Esta idea se vio cristalizada en el *Tratado de Maastricht de la Unión Europea* (UE), que entró en vigor el 1° de noviembre de 1993. Llevarla a su concreción no fue fácil por los temores de Gran Bretaña y Francia con respecto a Alemania, y los nuevos problemas de seguridad que traería la reincorporación de los países del ex bloque comunista; la expansión de la propia UE hizo que el tema de la adopción de una moneda europea común (Euro) se convirtiera en el más importante del *Tratado de Maastricht*. En la ciudad holandesa de Maastricht, en diciembre de 1993, los gobiernos de la UE acordaron crear una unión monetaria, con una moneda común y un Banco Central, que reemplazara paso a paso a los Bancos Centrales Nacionales en una de sus principales funciones, la emisión de billetes y la acuñación de monedas. De acuerdo con los planes adoptados, la moneda común debía ser puesta en circulación a más tardar el 1° de enero de 1999.

El debate en torno a la Unión Monetaria Europea (UME) con una moneda única y un Banco Central Europeo que la administre, se parece al desarrollo del Sistema Monetario Europeo (SME) creado en 1979. En ambos casos, el *Bundesbank* tomó posiciones similares; en manifestaciones públicas que fueron del escepticismo hasta la frialdad con respecto a ambas ideas, el *Bundesbank* desarrolló una actitud de rechazo, participando solamente cuando no había otra alternativa, pero siempre defendiendo las normas de estabilidad y su autonomía.

Cuando, en 1990, el Presidente *Karl-Otto Pöhl* sugirió la fijación de criterios rigurosos para la Unión Monetaria Europea, en el *Bundesbank* se creyó que esos criterios iban a ser simplemente rechazados por los jefes de gobierno; empero, a fines 1991, se transformaron en los criterios centrales de la UME, tal como fue acordada en *Maastricht*.

---

<sup>93</sup>[www.bundesbank.de/](http://www.bundesbank.de/)



La esencia de la oposición del *Bundesbank* se basó en un argumento de largo plazo, que sostuvo en ocasión de la unión monetaria entre la Alemania del Este y Alemania Occidental, en 1990: indicando que una moneda común debe ser el reflejo substancial de economías similares. Lo que no significa que todas las economías nacionales deban tener estructuras equivalentes, sino que antes de una unión monetaria deben coincidir ciertos indicadores económicos y monetarios. Criterio que fue seguido en la incorporación de los países que se agregaron en la segunda etapa de la UE, promoviendo inversiones y apoyos a sus economías.

El *Tratado de Maastricht* hizo de esa “teoría de la convergencia” la base del proceso con miras a una moneda europea única. Se exige que los países participantes que: tengan una inflación baja; reducidos déficits presupuestarios; tasas de interés similares a largo plazo; y que su incorporación tenga previamente un periodo de estabilidad cambiaria dentro del SME. Según la teoría, la UME se logrará sólo con estabilidad monetaria si cumple con esos criterios generales. Los términos acordados en *Maastricht*, en 1993, fueron efectivamente los del *Bundesbank*; indicadores económicos convergentes y un Banco Central Europeo independiente y comprometido con la estabilidad monetaria.

El *Bundesbank* también advirtió que la unión monetaria, sin una unión política, tendría escasas posibilidades de éxito. Un acuerdo que permita a los gobiernos nacionales la fijación de una política fiscal nacional puede socavar el manejo de los factores de los que depende una política antiinflacionario en la economía. “Finalmente, una unión monetaria es una comunidad ... irrevocable, que, a la luz de las experiencias pasadas, exige una asociación de más vasto alcance, en forma de unión política, para que sea duradera”.

El *Tratado de Maastricht* reafirmó varios temas conocidos por el *Bundesbank*. La gestión de la estabilidad externa e interna y la cuestión de la inflación importada permanecen como prioritarias en la agenda del Banco Alemán. La crisis del SME de 1992–93, reveló algunas de las presiones a las que está sometido, pero la posibilidad de una Unión Monetaria Europea que no cumpla con los “criterios de convergencia” las incrementaría, superando todas las experiencias del *Bundesbank* con *Bretón Woods* y el SME.

La unión monetaria supuso para Alemania una pesada carga de problemas económicos, fiscales e inflacionarios: el consumo en Alemania del Este excedió a la producción, los sueldos del Este superaron a la productividad y nadie previó el colapso de tantas industrias en el Este, con

el consecuente desempleo. Para hacer frente a esos problemas, el gobierno alemán realizó grandes transferencias de dinero y dispuso el pago de subsidios especiales, que hicieron aumentar enormemente el déficit público y las presiones inflacionarias. El *Bundesbank*, por su parte, aumentó las tasas de interés para contrarrestar esas tendencias. La política de altos intereses se transformó en una carga para otras economías europeas, agregándose a una inflación mayor en otros países de la UE y la consecuente devaluación real de sus monedas. El *Bundesbank*, fiel a su mandato de combatir la inflación interna, y mantener su credibilidad en el exterior, también en presencia de enormes presiones fiscales derivadas de la unificación alemana, estaba dispuesto a bajar las tasas de interés (como lo hizo en enero de 1993) sólo, como consta en su informe anual, "... en tanto pueda justificarse en términos de la política antiinflacionaria".

Algunos comentaristas dicen que los pagos y subsidios para las regiones pobres de la Unión Europea, bien pueden reproducir las consecuencias de la unión monetaria alemana. Más aún, si existen dos tipos de participantes en la UME, los países con plena integración, que cumplen con los criterios de *Maastricht*, y los otros, que crearían una Europea de dos clases, con el consecuente potencial conflictivo que ello implicaría. El *Bundesbank* ha tenido éxito debido a la cultura política en la que ha operado, tal vivencia debe ser aprovechada por el Banco Central Europeo para tener éxito. En la antigua República Federal de Alemania, antes de 1990, el *Bundesbank* contaba con una opinión pública que aceptaba sus normas de estabilidad, aún cuando ello supusiera sacrificar ventajas de corto plazo, como sueldos más altos y tasas de interés bajas. Con el nuevo entorno creado por la unificación europea, existen signos de que las tensiones en el "consenso de estabilidad" se han profundizado y que la aceptación de altos costos socioeconómicos, en forma de desempleo como contracara de la baja inflación está disminuyendo.

Finalmente, señalan estudiosos del tema, el futuro del *Bundesbank* y de la UME, dependerán en gran parte del éxito de los europeos en hacer frente a dos desafíos: la Unión Europea no es ni una "federación de Estados", ni una "organización supranacional". No está claro si la UE —en términos de la Corte Constitucional Alemana— significa la desaparición de los poderes soberanos de los Estados miembros. Pero el tormentoso proceso de su ratificación hizo centrar el debate en los mayores desafíos políticos de Europa: uno, es el déficit de democracia en dos formas, la de identidad compartida y la de procedimientos institucionales; el otro, es el conflicto entre el activismo burocrático de la Comisión contra el principio de devolver

la mayor autonomía posible a las autoridades locales (subsidiaridad), fijado en leyes y documentos europeos. Si la UME extiende la seguridad económica entre sus miembros y si la nueva moneda europea se transforma en un símbolo de ese logro, tal como lo fue el marco en el caso de Alemania, entonces el liderazgo previo del *Bundesbank* habrá probado ser la piedra angular del éxito de Europa.

Dentro de las funciones básicas del *Bundesbank* se incluye además del sistema financiero y el monetario, la supervisión bancaria, así como el sistema de pagos y las operaciones en efectivo. Con la unidad monetaria, las políticas del sistema euro son el principal objeto del *Bundesbank*.



## CAPÍTULO IV. EL BANCO CENTRAL EUROPEO (BCE)

**SUMARIO:** *IV. El Banco Central Europeo, IV. 1. Fundamento Jurídico del Banco Central Europeo y del Sistema Europeo de Bancos Centrales, IV. 2. Objetivos y Funciones del SEBC, a) Funciones consultivas, IV. 3. Autonomía del Banco Central Europeo y de los Bancos Centrales Nacionales, IV. 4. Funciones del Banco Central Europeo, IV. 5. El Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo, IV. 6. Estructura del Banco Central Europeo y del Sistema Europeo de Bancos Centrales, IV. 7. Objetivos del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC).*

### **IV. El Banco Central Europeo.**

Los Bancos Centrales en Europa fueron utilizados para emitir y administrar las monedas nacionales; el contar con una moneda nacional era un elemento indispensable de la soberanía nacional; los billetes nacionales, que ocuparon un importante papel en la circulación del dinero terminaron reemplazando al par valor oro y a las monedas de plata de curso legal, que de alguna manera comunicaban los símbolos y las culturas nacionales. Simultáneamente con el creciente papel de los billetes como medio de pago de la actividad económica moderna, sus emisores, los Bancos Centrales, crecieron en importancia y la conducción de la política monetaria pasó a ser parte esencial de la política económica nacional.

Contra este trasfondo histórico, la realización de la Unión Económica y Monetaria Europea (UEM) al final del siglo XX, introdujo un nuevo régimen monetario con una moneda única para la mayor parte de Europa.

La transferencia de la política monetaria a nivel comunitario, ha exigido cambios sustanciales en el marco de la Banca Central de la Comunidad Europea. El establecimiento de una nueva organización monetaria supranacional, el Banco Central Europeo (BCE) y la integración de los Bancos Centrales Nacionales (BCN) dentro de Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC), y su sub-set, el Eurosistema, son representativos de la supra nacionalización de la Banca Central Europea.

Hasta la fecha, ningún otro ámbito político ha llegado al mismo nivel de integración como lo es haber alcanzado una política monetaria y cambiaria única. En ninguna otra parte, la comunidad de naciones ha desarrollado su propia identidad más convincentemente que en el euro y el BCE; el objetivo primordial de su política monetaria es la estabilidad de precios; su

independencia dentro de un mandato claro y preciso; y es plenamente responsable ante los ciudadanos y sus representantes elegidos para la ejecución de este mandato. Ningún sistema financiero ha instituido características tan claras y firmes como las comprendidas en forma expresa en la ley orgánica del BCE y en los Estatutos del SEBC y del BCE.

La codificación de la ley del BCE en el Tratado y los Estatutos del SEBC ha servido de referencia para otros Bancos, por ejemplo Suiza ha revisado recientemente la Ley de su Banco Nacional en la misma línea de los Estatutos del SEBC.

El Tratado de la Unión Europea, constituye el fundamento jurídico del Banco central Europeo (BCE), en su artículo 2 estatuye:

*Artículo 2.*

*La Comunidad tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y de una unión económica y monetaria y mediante la realización de las políticas o acciones comunes contempladas en los artículos 3 y 4, un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un alto nivel de empleo y de protección social, la igualdad entre el hombre y la mujer, un crecimiento sostenible y no inflacionista, un alto grado de competitividad y de convergencia de los resultados económicos, un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente, la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros.*

Desde el 1 de enero de 1999 el Banco Central Europeo (BCE) es el responsable de conducir la política monetaria de la zona del euro, siendo la economía más grande del mundo después de los Estados Unidos de América, aun considerando el gran avance que han tenido China y la India.

La eurozona monetaria empezó a funcionar en enero de 1999, cuando la responsabilidad de la política monetaria fue transferida de los Bancos Centrales Nacionales (BCN) de los 11 Estados miembros originales de la UE al BCE. Posteriormente se le han ido incorporando los siguientes países: Grecia en 2001, Eslovenia en 2007, Chipre y Malta en 2008 y Eslovaquia en 2009. La creación de la zona del euro y del Banco Central Europeo (BCE) como institución financiera supranacional, fue un hito en el largo y complejo proceso de integración europea.

La principal tarea del BCE es mantener el poder adquisitivo del euro y, por ende la estabilidad de precios en la zona del euro. La zona del euro comprende los 16 países de la UE que han adoptado el euro desde 1999

Para unirse a la zona del euro, los 16 países que se incorporaron después

tuvieron que cumplir los criterios establecidos en los requisitos económicos y jurídicos necesarios para poder participar con éxito en la Unión Económica y Monetaria.

#### **IV. 1. Fundamento Jurídico del Banco Central Europeo y del Sistema Europeo de Bancos Centrales.**

El fundamento jurídico del Banco Central Europeo y del Sistema Europeo de Bancos Centrales y por ende de la política monetaria en la Eurozona, lo encontramos en el apartado 2 del artículo 129 del *Tratado de Funcionamiento de la Comunidad Europea* y los *Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo*(BCE).

El Estatuto de la constitución del BCE y del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) se da a partir del 1 de junio 1998.

El BCE fue creado como núcleo del Eurosistema y del SEBC constituido por el BCE y los Bancos Centrales Nacionales (BCN). El BCE tiene personalidad jurídica de derecho internacional público.

De conformidad con el apartado 2 del artículo 129 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), se convino por los Jefes de Estado de todos los países que integran la Unión Europea, aprobar el Protocolo no. 4, "Sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo", que contiene las disposiciones necesarias para ordenar y regular su funcionamiento y que se agregan como anexo al TFUE.

Así, el Capítulo I del Protocolo no. 4 (P4), se encarga de regular el funcionamiento del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) y prescribe en su artículo 1 que: "el Banco Central Europeo (BCE) y los bancos centrales nacionales constituirán el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC). El BCE y los bancos centrales nacionales de los Estados miembros cuya moneda es el euro constituirán el Eurosistema. El SEBC y el BCE ejercerán sus funciones y llevarán a cabo sus actividades de conformidad con lo dispuesto en los Tratados y en el presente Estatuto."

#### **IV. 2. Objetivos y Funciones del SEBC.**

Conforme lo dispuesto en el artículo 2 del P4, y con fundamento en el apartado 1 del artículo 127 y el apartado 2 del artículo 282, del TFUE, "el objetivo primordial del SEBC será mantener la estabilidad de precios. Sin perjuicio de dicho objetivo, el SEBC apoyará las políticas económicas generales en la Unión con miras a contribuir a la consecución de los objetivos de la Unión, tal como se establecen en el artículo 3 del Tratado de

la Unión Europea. El SEBC actuará según el principio de una economía de mercado abierta y de libre competencia, favoreciendo una eficiente asignación de recursos y conforme a los principios que establece el artículo 119 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.”

Las funciones básicas a desarrollar por el SEBC, se derivan originalmente del apartado 2 del artículo 127 del TFUE, se detallan en el artículo 3 del P4, y consisten en:

1. Definir y ejecutar la política monetaria de la Unión,
2. Realizar operaciones de cambio de divisas que sean coherentes con las disposiciones del artículo 219 de dicho Tratado;
3. Poseer y gestionar las reservas oficiales de divisas de los Estados miembros; sin perjuicio de la tenencia y gestión de los fondos de maniobra oficiales en divisas por parte de los Gobiernos de los Estados de la UE.
4. Promover el buen funcionamiento del sistema de pagos.
5. De conformidad con el apartado 5 del artículo 127 de dicho Tratado, el SEBC contribuirá a una realizar una buena gestión de las políticas que lleven a cabo las autoridades competentes, con respecto a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y la estabilidad del sistema financiero.

#### **a) Funciones consultivas.**

El SEBC será consultado por las autoridades nacionales, de conformidad con el apartado 4 del artículo 127 del TFUE y el artículo 4 del P4: 1. Sobre cualquier propuesta de acto de la UE comprendido en el ámbito de sus competencias. 2. Acerca de cualquier proyecto de disposición legal que entre en el ámbito de sus competencias, pero dentro de los límites y con las condiciones que disponga el Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 41;

De igual manera, el BCE podrá presentar dictámenes a las instituciones, órganos u organismos de la UE o a las autoridades nacionales, acerca de las materias que pertenezcan al ámbito de sus competencias.

Un instrumento importante para la toma de decisiones en materia monetaria, lo es el uso de las estadísticas, por lo que para “cumplir las funciones del SEBC, el BCE, asistido por los bancos centrales nacionales, recopilará la información estadística necesaria, obteniéndola de las autoridades nacionales competentes o directamente de los agentes económicos. Con tal finalidad, cooperará con las instituciones, órganos u organismos de la Unión, así como con las autoridades competentes de los Estados miembros o de terceros países y con organizaciones



internacionales.” (Art. 5.1 del P4). En este mismo sentido, el BCE contribuirá, cuando sea necesario, a la armonización de las normas y prácticas que regulen la recopilación, elaboración y distribución de estadísticas en los sectores comprendidos dentro de los ámbitos de sus competencias. (Art. 5.3 del P4). El Consejo definirá, con arreglo al procedimiento del artículo 41, las personas físicas y jurídicas sujetas a exigencias de información, el régimen de confidencialidad y las disposiciones de ejecución y de sanción adecuadas. (Art. 5 fracc. 4, del P4)

En el ámbito de la cooperación internacional, el BCE determinará sobre la representación del SEBEC. (Art. 6 fracc.1, del P4). Los BCN podrán participar en instituciones monetarias internacionales, previa aprobación del BCE. (Art. 6 fracc.2, del P4). Las disposiciones de artículo 6 fracc.1 y 2 deberán entenderse sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 138 del TFUE.

#### **IV. 3. Autonomía del Banco Central Europeo y de los Bancos Centrales Nacionales.**

La autonomía del BCE y de los BCN, se desprende de lo preceptuado en el artículo 130 del TFUE, “cuando ejerzan las facultades que les confieren los Tratados y los presentes Estatutos y desempeñen las funciones y deberes correspondientes, ni el BCE, ni los BCN, ni ningún miembro de sus órganos rectores recabarán ni aceptarán instrucciones procedentes de las instituciones, órganos u organismos de la Unión, de ningún Gobierno de un Estado miembro ni de ningún otro organismo.” (Art. 7 del P4).

Las instituciones, órganos u organismos de la UE, así como los Gobiernos de los Estados miembros, se comprometen a respetar este principio y a no tratar de influir sobre los miembros de los órganos rectores del BCE o de los BCN en el ejercicio de sus funciones.

El SEBC estará regido por los órganos rectores del BCE. (Art. 8 del P4).

#### **IV. 4. Funciones del Banco Central Europeo.**

El BCE, en virtud del apartado 3 del artículo 282 del TFUE, tendrá personalidad jurídica propia y dispondrá en cada uno de los Estados miembros de la capacidad jurídica más amplia concedida a las personas jurídicas con arreglo al respectivo Derecho nacional; en particular, podrá adquirir o vender propiedad mobiliaria e inmobiliaria y ser parte en actuaciones judiciales. (Art. 9.1 del P4)

La función fundamental del BCE será garantizar que se cumplan las funciones encomendadas al SEBC con arreglo a los apartados 2, 3 y 5 del artículo 127 del TFUE, de conformidad con el Estatuto, ya sea por medio de

sus propias actividades, o bien por medio de los BCN, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 12.1 y en el artículo 14. (Art. 9 fracc.2, del P4)

Los órganos rectores del BCE serán el Consejo de Gobierno y el Comité Ejecutivo. (Apartado 1 del Art. 129 y Art. 9 fracc.3, del P4)

El BCE tendrá un Consejo de Gobierno, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 283 del TFUE, el que estará integrado por los miembros del Comité Ejecutivo y por los gobernadores de los BCN de los Estados miembros cuya moneda es el euro.(Art. 10 fracc.1, del P4). Cada miembro del Consejo de Gobierno dispondrá de un voto en tanto que el número de gobernadores con derecho de voto será de quince. (Art. 10.fracc.2, del P4).

De conformidad con el Art. 10 frac. 2, del P4, el derecho de voto de los gobernadores se asignará y rotará con arreglo a lo siguiente:

*1. Desde el momento en que el número de gobernadores exceda de quince y hasta que llegue a veintidós, los gobernadores se distribuirán en dos grupos de acuerdo con el tamaño de la participación del Estado miembro correspondiente a su banco central nacional en el producto interior bruto total a precio de mercado y en el balance agregado total de las instituciones financieras monetarias de los Estados miembros cuya moneda es el euro. Se asignará a las participaciones en el producto interior bruto total a precio de mercado y en el balance agregado total de las instituciones financieras monetarias un peso de 5/6 y 1/6 respectivamente. El primer grupo estará formado por cinco gobernadores y el segundo grupo estará formado por los demás gobernadores. La frecuencia del derecho de voto de los gobernadores del primer grupo no será inferior a la frecuencia del derecho de voto de los gobernadores del segundo grupo, sin perjuicio de lo cual, el primer grupo dispondrá de cuatro votos y el segundo de once,*

*2. Desde el momento en que su número llegue a veintidós, los gobernadores se distribuirán en tres grupos de acuerdo con la clasificación basada en los criterios expuestos. El primer grupo estará formado por cinco gobernadores y dispondrá de cuatro votos. El segundo grupo comprenderá la mitad del número total de gobernadores, redondeándose las fracciones al número entero siguiente, y dispondrá de ocho votos. El tercer grupo estará formado por los gobernadores restantes y dispondrá de tres votos,*

*3. En cada grupo, los gobernadores tendrán el derecho de voto por igual plazo,*

*4. A efectos del cálculo de las participaciones en el producto interior bruto total a precio de mercado se aplicará el apartado 2 del artículo 29. El balance agregado total de las instituciones financieras monetarias se*

*calculará con arreglo al sistema estadístico vigente en la Unión en el momento del cálculo,*

*5. Siempre que el producto interior bruto total a precio de mercado se ajuste de conformidad con el apartado 3 del artículo 29 de los Estatutos o siempre que aumente el número de gobernadores, se revisará el tamaño y/o la composición de los grupos con arreglo a los principios expuestos,*

*6. Por mayoría de dos tercios de todos sus miembros, tengan o no el derecho de voto, el Consejo de Gobierno tomará todas las medidas necesarias para la aplicación de los principios expuestos, y podrá decidir que se aplaze la introducción del sistema de rotación hasta que el número de gobernadores exceda de 18.*

El derecho de voto se ejercerá personalmente. Empero, el reglamento interno podrá establecer la posibilidad de que los miembros del Consejo de Gobierno emitan su voto por teleconferencia. También dispondrá que los miembros del Consejo de Gobierno que no puedan asistir a las reuniones del Consejo de Gobierno por un período prolongado puedan designar a un sustituto que ocupe su lugar como miembro del Consejo de Gobierno. Las disposiciones de los párrafos precedentes no afectan al derecho de voto que todos los miembros del Consejo de Gobierno, con y sin derecho de voto, tienen en virtud de los artículos 10.3, 40.2 y 40.3. El Consejo de Gobierno decidirá por mayoría simple de sus miembros con derecho de voto y en caso de empate, el voto decisivo corresponderá al Presidente del Consejo. Para que las votaciones tengan validez en el Consejo de Gobierno, se requerirá contar con un *quórum* de dos tercios de sus miembros con derecho de voto y de no alcanzarse éste, el Presidente del Consejo podrá convocar una reunión extraordinaria en la que sí se podrán tomarse decisiones con independencia del *quórum* mencionado. (Art. 10 fracc. 2, del P4).

Podrá darse el voto ponderado de los miembros del Consejo de Gobierno, en todas las decisiones que se adopten con arreglo a los artículos 28, 29, 30, 32 y 33, conforme a las participaciones de los BCN en el capital suscrito del BCE. Sólo en estos casos no tendrán valor los votos de los miembros del Comité Ejecutivo. Empero, las decisiones por mayoría cualificada se aprobarán siempre que los votos favorables representen al menos dos tercios del capital suscrito del BCE y representen al menos a la mitad de los accionistas. En caso de que un gobernador no pueda asistir a la votación, podrá designar a un sustituto que emita su voto ponderado. (Art. 10 fracc.3, del P4).

Si bien las reuniones del Consejo de Gobierno del BCE tendrán carácter

confidencial; el Consejo podrá decidir hacer públicos los resultados de sus deliberaciones. (Art. 10 fracc.4, del P4). El Consejo de Gobierno se reunirá al menos diez veces al año. (Art. 10 fracc.5, del P4).

El Comité Ejecutivo del BCE estará compuesto por el presidente, el vicepresidente y cuatro miembros más, quienes desempeñarán sus funciones con dedicación exclusiva, es decir no podrán ejercer otra profesión, remunerada o no, salvo autorización excepcional del Consejo de Gobierno. (Apart. 2 Art. 283 del TFUE y Art. 11 fracc.1, del P4).

Tanto el Presidente como el Vicepresidente y los demás miembros del Comité Ejecutivo, serán nombrados por el Consejo Europeo, el que se pronunciará por mayoría cualificada (2/3 partes), sobre la base de una recomendación del Consejo y previa consulta al Parlamento Europeo y al Consejo de Gobierno; seleccionados de entre personalidades de reconocido prestigio y experiencia profesional en asuntos monetarios o bancarios. Solamente los nacionales de los Estados miembros podrán ser miembros del Comité Ejecutivo y su mandato será por ocho años, no renovable. (Apart. 2 Art. 283 del TFUE y Art. 11 fracc.2, del P4).

Las condiciones laborales, remuneraciones y prestaciones, de los miembros del Comité Ejecutivo, estarán sujetos a contratos con el BCE y serán fijados por el Consejo de Gobierno a propuesta de un comité compuesto por tres miembros designados por el Consejo de Gobierno y otros tres designados por el Consejo. Quedan excluidos de esta facultad los miembros del Comité Ejecutivo. (Art. 11 fracc.3, del P4).

Si un miembro del Comité Ejecutivo dejara de reunir los requisitos exigidos para desempeñar sus funciones o cometiera una falta grave, el Tribunal de Justicia podrá separarlo de su cargo a petición del Consejo de Gobierno o del Comité Ejecutivo. (Art. 11 fracc.4, del P4).

Todos los miembros del Comité Ejecutivo tendrán derecho a un voto en las sesiones. Salvo disposición contraria, el Comité Ejecutivo decidirá por mayoría simple y en caso de empate corresponderá al Presidente decidir con voto de calidad. (Art. 11 fracc.5, del P4).

El Comité Ejecutivo será el responsable de la administración del BCE. (Art. 11 fracc.6, del P4).

Las responsabilidades de los órganos rectores del BCE se encuentran descritas en el artículo 12 del P4 y consisten en:

1. El Consejo de Gobierno formulará la política monetaria de la UE, incluyendo las relativas a los objetivos monetarios intermedios, los tipos de interés básicos y el suministro de reservas en el SEBC; así como establecerá las orientaciones necesarias para su cumplimiento. El Comité Ejecutivo

pondrá en práctica la política monetaria, de conformidad con las orientaciones y decisiones adoptadas por el Consejo de Gobierno. El BCE recurrirá a los BCN para ejecutar las operaciones que correspondan a las funciones del SEBC. (Art. 12 fracc.1, del P4).

El Comité Ejecutivo se encargará de organizar las reuniones del Consejo de Gobierno. (Art. 12 fracc.2, del P4).

El Consejo de Gobierno adoptará el reglamento interno sobre la organización interna del BCE y de sus órganos rectores; y ejercerá las funciones consultivas previstas en el artículo 4 de P4; así como adoptará las decisiones contempladas en el artículo 6 de dicho Protocolo. (Arts. 12 fracc.3 al 5, del P4).

Corresponde al Presidente y en su ausencia al Vicepresidente, presidir el Consejo de Gobierno y el Comité Ejecutivo del BCE; quienes podrán representar al BCE en el exterior. (Arts. 13 fracc.1 y 2, del P4).

El artículo 14 del Protocolo no. 4 anexo al TFUE, regula la situación de los BCN del SEBC y establece que: de conformidad con lo dispuesto en el artículo 131 del TFUE, cada Estado miembro garantizará la compatibilidad de su legislación nacional, incluidos los estatutos de su BCN, con los presentes Estatutos y los Tratados. Los estatutos de los BCN dispondrán que el mandato de su Gobernador no sea inferior a cinco años, precisando que un Gobernador sólo podrá ser relevado de su mandato en caso de incumplimiento de los requisitos, desapego a sus funciones o incurrir en falta grave. Empero el gobernador afectado o el Consejo de Gobierno podrán recurrir ante el Tribunal de Justicia, por infracción a los Tratados o a cualquier norma legal relativa a su aplicación. Tal acción deberá recurrirse en un plazo de mayor de dos meses a partir de la publicación de la decisión, de su notificación al demandante o, a falta de ésta, a partir de la fecha en que la decisión haya sido de su conocimiento. (Arts. 14 fracc.1 y 2, del P4).

Los BCN serán parte integrante del SEBC y su actuación se ajustará a las orientaciones e instrucciones del BCE. El Consejo de Gobierno adoptará las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las orientaciones e instrucciones del BCE y exigirá que se le remita toda la información pertinente. Los BCN podrán ejercer otras funciones distintas a las especificadas en el Estatuto, salvo que interfieran en los objetivos y tareas del SEBC a juicio del Consejo de Gobierno por mayoría cualificada. Sin embargo, tales funciones se ejercerán bajo su estricta responsabilidad y no se considerarán parte de las funciones del SEBC. (Arts. 14 fracc.3 y 4, del P4).

En materia de información pública, el Protocolo no. 4, anexo al TFUE,

establece que el BCE elaborará y publicará informes sobre las actividades del SEBC con una periodicidad al menos trimestral, así como publicará semanalmente un estado financiero consolidado del SEBC. (Arts. 15 y fracc.1 y 2, del P4).

Asimismo, se indica, de conformidad con el apartado 3 del artículo 284 del TFUE, el BCE presentará cada año al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión, así como al Consejo Europeo, un informe sobre las actividades del SEBC y la política monetaria del año anterior y del año en curso. Tales informes y los estados financieros se pondrán gratuitamente a disposición de los interesados. (Arts. 15 fracc.2 y 3, del P4).

En materia de emisión de billetes de banco, el apartado 1 del artículo 128 del TFUE, le otorga al Consejo de Gobierno el derecho exclusivo de autorizar la emisión de billetes de banco en euros en la UE, precisando que los mismos podrán ser emitidos tanto por el BCE como por los BCN y serán los únicos de curso legal dentro de la UE. (Arts. 16 del P4).

Con el fin de realizar operaciones bancarias, el BCE y los BCN, podrán abrir cuentas a las entidades de crédito, a las entidades públicas y a los demás participantes en el mercado; así como aceptar activos como garantía. (Art. 17 del P4).

Para alcanzar los objetivos del SEBC en materia de operaciones de mercado abierto, con fundamento en el artículo 18 del Protocolo no. 4, anexo al TFUE, el BCE y los BCN, podrán realizar las siguientes funciones:

*1. Operar en los mercados financieros comprando y vendiendo directamente (al contado y a plazo), o con arreglo a pactos de recompra, prestando o tomando prestados valores y otros instrumentos negociables, ya sea en euros o en otras monedas, así como en metales preciosos.*

*2. Realizar operaciones de crédito con entidades de crédito y demás participantes en el mercado, basando los préstamos en garantías adecuadas.*

El BCE establecerá los principios generales para las operaciones de mercado abierto y para las operaciones de crédito que efectúe por sí mismo o que efectúen los bancos centrales nacionales, incluido el anuncio de las condiciones por las que éstos se declaren dispuestos a efectuar dichas transacciones.

El artículo 19 del P4, anexo al TFUE, indica que las operaciones bancarias requieren que los bancos comerciales mantengan reservas mínimas<sup>94</sup> en las

---

<sup>94</sup>Las reservas mínimas se denomina así al coeficiente que se aplica a las entidades de crédito del área euro y tiene como objetivos primordiales estabilizar los tipos de interés del mercado monetario y crear o aumentar el déficit estructural de liquidez. El nivel del coeficiente se sitúa

cuentas en el BCE y en los BCN. El Consejo de Gobierno podrá establecer los reglamentos relativos al cálculo y a la determinación de las reservas mínimas exigidas. En caso de incumplimiento, el BCE podrá aplicar intereses de penalización, así como imponer otras sanciones de efecto comparable los bancos comerciales.

Por su parte, el artículo 20 del P4 prevé que el Consejo de Gobierno podrá decidir, por mayoría de dos tercios de votos, el uso de otros métodos de control monetario que considere adecuados, siempre que se respeten las disposiciones del artículo 2; el Consejo definirá el alcance de dichos métodos cuando impongan obligaciones a terceros.

El artículo 21 del P4, establece varias prohibiciones al BCE y a los BCN, entre ellas: la autorización de descubiertos (sobregiros) y la concesión de otro tipo de créditos en favor de instituciones, órganos u organismos de la Unión, Gobiernos centrales, autoridades regionales o locales u otras autoridades públicas, organismos de Derecho público o empresas públicas de los Estados miembros; queda igualmente prohibida la adquisición directa a los mismos de instrumentos de deuda por el BCE o los BCN. Como contrapartida a las prohibiciones anteriores, este mismo artículo les otorga al BCE y a los BCN la potestad de actuar como agentes fiscales de las entidades mencionadas. Estas disposiciones no se aplicarán a las entidades de crédito públicas, que en el contexto de la provisión de liquidez por los bancos centrales recibirán de los BCN y el BCE igual trato que las entidades de crédito privadas.

El BCE y los BCN podrán proporcionar medios y el BCE dictar reglamentos, destinados a garantizar sistemas de compensación y liquidación eficientes y solventes dentro de la UE, así como con otros países. (Art. 22 del P4).

En materia de operaciones con otros países fuera de la UE, el artículo 23 del P4 permite que el BCE y los BCN realicen las siguientes acciones:

*1. Establecer relaciones con los bancos centrales y con las instituciones financieras de otros países y, cuando proceda, con organizaciones internacionales,*

*2. Adquirir y vender al contado y a plazo todo tipo de activos en moneda extranjera y metales preciosos. La expresión «activos en moneda*

---

en un 2% de una base de pasivos computables a partir de los saldos a fin de mes, que incluye los depósitos a plazo no superior a dos años y los valores de renta fija y participaciones con vencimiento no superior a dos años, con excepción de los pasivos interbancarios. El periodo de mantenimiento es mensual con un desfase de veinticuatro días respecto a la base de cómputo. Para contribuir a la estabilización de los tipos de interés, se permite a las entidades hacer uso de un mecanismo de promedios, lo que supone que el coeficiente ha de cumplirse con la media de los datos diarios de activos de reserva mantenidos.

*extranjera» incluirá los valores y todos los demás activos en la moneda de cualquier país o en unidades de cuenta y cualquiera que sea la forma en que se posean,*

*3. Poseer y gestionar los activos a que se hace referencia en el presente artículo,*

*4. Efectuar cualquier tipo de transacciones bancarias en relación con terceros países y con organizaciones internacionales, incluidas las operaciones de concesión y recepción de préstamos.*

Sobre el tema de supervisión prudencial de las entidades de crédito, el BCE brindará asesoramiento al Consejo, a la Comisión y a las autoridades competentes de los Estados miembros y podrá ser consultado por éstos sobre el alcance y la aplicación de la legislación de la UE, así como de la estabilidad del sistema financiero. (Art. 25 del P4).

Sobre la materia contable, el artículo 26 del Protocolo no. 4 establece que el ejercicio fiscal del BCE y los BCN inicia el 1 de enero y concluye el 31 de diciembre de cada año; debiendo las cuentas anuales atenerse a los principios establecidos por el Consejo de Gobierno, quien las aprobará y publicará. Con fines analíticos y operativos, el Comité Ejecutivo elaborará un balance consolidado del SEBC que abarcará los activos y pasivos de los bancos centrales nacionales que estén incluidos en el SEBC.

Las cuentas del BCE y de los BCN, serán verificadas por auditores externos independientes, recomendados por el Consejo de Gobierno y aprobados por el Consejo, quienes tendrán plenos poderes para examinar todos los libros y cuentas del BCE y de los BCN. (Art. 27 del P4).

El capital inicial del BCE será de 5,000 millones de euros y podrá aumentarse en las cantidades que decida el Consejo de Gobierno, que se pronunciará por la mayoría cualificada que establece el artículo 10.3, dentro de los límites y con arreglo a las condiciones fijadas por el Consejo conforme al procedimiento que establece el artículo 41 del P4. Los BCN serán los únicos suscriptores y accionistas del capital del BCE, suscripción que se efectuará con arreglo a lo dispuesto en el artículo 29 del P4. El Consejo de Gobierno determinará cómo y en qué forma será desembolsado el capital. Las acciones de los bancos centrales nacionales en el capital suscrito del BCE no podrán transferirse, pignorararse o embargarse. En caso de ajustarse la clave a que se refiere el artículo 29 del P4, los bancos centrales nacionales se transferirán entre sí acciones representativas del capital, hasta la cantidad que sea necesaria para garantizar que la distribución de las acciones representativas del capital corresponde a la clave ajustada. El Consejo de Gobierno determinará los términos y las



condiciones de dichas transferencias. (Art. 28 y fracc., del P4).

La clave para la suscripción del capital del BCE, mencionada en el artículo 28, y fijada en 1998 con la creación del BCE, se determinará asignando a cada BCN una ponderación en dicha clave de la manera siguiente:

*1. El 50 % de la participación de su Estado respectivo en la población de la UE el penúltimo año anterior a la constitución del SEBC,*

*2. El 50 % de la participación de su Estado respectivo en el producto interior bruto, a precio de mercado, de la UE, según se registre en los cinco años que preceden al penúltimo año anterior a la constitución del SEBC.*

*Los porcentajes se redondearán a la baja o al alza hasta el múltiplo de 0,0001 puntos porcentuales más cercano.*

La Comisión, de acuerdo con las normas adoptadas por el Consejo con arreglo al procedimiento que establece el artículo 41, suministrará los datos estadísticos que habrán de utilizarse para la aplicación del presente artículo. Las ponderaciones asignadas a los BCN se ajustarán cada cinco años después de la constitución del SEBC, por analogía con las disposiciones que establece el artículo 29.1. La clave ajustada se aplicará con efectos a partir del primer día del año siguiente. El Consejo de Gobierno adoptará todas las demás medidas que sean necesarias para la aplicación del presente artículo. (Art. 29 y fracc., del P4).

Los BCN proporcionarán al BCE activos exteriores de reserva distintos de las monedas de los Estados miembros, de los euros, de las posiciones de reserva y de los derechos especiales de giro del FMI, hasta por un importe equivalente a 50,000 millones de euros. El Consejo de Gobierno decidirá la proporción que deberá recibir el BCE en aplicación del presente Estatuto, así como los importes que deban aportarse posteriormente. El BCE tendrá pleno derecho a poseer y gestionar las reservas exteriores que le sean transferidas, y a utilizarlas para los fines establecidos en el presente Estatuto. Las contribuciones de cada BCN se fijarán en proporción a su participación en el capital suscrito del BCE. Cada BCN será acreditado por el BCE con un activo equivalente a su contribución. El Consejo de Gobierno determinará la denominación y la remuneración de dichos activos. El BCE podrá solicitar más activos exteriores de reserva, excediendo el límite que establece el artículo 30.1, con arreglo a las disposiciones del artículo 30.2, dentro de los límites y con arreglo a las condiciones que establezca el Consejo con base en procedimiento establecido en el artículo 41. El BCE podrá poseer y gestionar las posiciones de reserva y los derechos especiales de giro del FMI, así como disponer la puesta en común de dichos activos. El Consejo de Gobierno decidirá todas las demás medidas que sean necesarias

para la aplicación del presente artículo. (Art. 30 del P4).

Los BCN podrán realizar transacciones en cumplimiento de sus obligaciones con organizaciones internacionales, de conformidad con el artículo 23 de este Estatuto. Todas las demás operaciones en activos exteriores de reserva que permanezcan en poder de los BCN, tras las transferencias a que se refiere el artículo 30, así como las transacciones de los Estados miembros con sus fondos de maniobra oficiales en moneda extranjera, por encima de determinados límites que se establecerán con arreglo al artículo 31.3, estarán sujetas a la aprobación del BCE, con el fin de garantizar su coherencia con la política monetaria y de tipo de cambio de la Unión. El Consejo de Gobierno establecerá las directrices destinadas a facilitar dichas operaciones. (Art. 31 del P4).

Los ingresos obtenidos por los BCN en el ejercicio de la política monetaria del SEBC, denominados *ingresos monetarios*, se asignarán al final de cada ejercicio con arreglo a las disposiciones del artículo 32. El importe de los ingresos monetarios de cada BCN será igual a sus ingresos anuales procedentes de sus activos mantenidos contra billetes en circulación y depósitos de las entidades de crédito. Estos activos serán identificados por los BCN con arreglo a las directrices que establecerá el Consejo de Gobierno. Si tras la introducción del euro, a juicio del Consejo de Gobierno, las estructuras del balance de los BCN no permiten la aplicación de la fracción 2 del artículo 32, el Consejo de Gobierno, por mayoría cualificada, podrá decidir que, no obstante lo dispuesto en este artículo, los *ingresos monetarios* se midan de acuerdo con un método alternativo durante un período no mayor a cinco años. El importe de los *ingresos monetarios* de cada BCN se reducirá en un importe equivalente a cualquier interés pagado por dicho Banco Central sobre sus depósitos abiertos a entidades de crédito, de conformidad con el artículo 19. El Consejo de Gobierno podrá decidir que los BCN sean indemnizados por los costes en que incurran en relación con la emisión de billetes de banco o, en circunstancias excepcionales, por las pérdidas específicas derivadas de las operaciones de política monetaria realizadas para el SEBC. La indemnización será determinada por el Consejo de Gobierno y dichos importes podrán compensarse con los *ingresos monetarios* de los BCN. La suma de los *ingresos monetarios* de los BCN se asignará proporcionalmente a sus acciones desembolsadas del BCE, sin perjuicio de las decisiones que adopte el Consejo de Gobierno con arreglo a la fracción 2 del artículo 33. La compensación y liquidación de los balances derivados de la asignación de los *ingresos monetarios* serán efectuadas por el BCE con arreglo a las

directrices que establezca el Consejo de Gobierno. (Art. 33 del P4)

De conformidad con la fracción 1 del art. 33, los beneficios netos del BCE se transferirán a los BCN en el siguiente orden:

a) Un importe determinado por el Consejo de Gobierno, y que no podrá exceder del 20 % de los beneficios netos, se transferirá al fondo de reserva general, con un límite equivalente al 100 % del capital;

b) Los beneficios netos restantes se distribuirán entre los accionistas del BCE proporcionalmente a sus acciones desembolsadas.

Cuando el BCE sufra pérdidas, el déficit podrá compensarse mediante el fondo de reserva general del BCE y, si fuese necesario y previa decisión del Consejo de Gobierno, mediante los ingresos monetarios del ejercicio económico correspondiente en proporción a y hasta los importes asignados a los BCN con arreglo a lo establecido en fracción 5 del artículo 32.

Con fundamento en el artículo 132 del TFUE y de conformidad con el artículo 34 de este Estatuto, el BCE realizará los siguientes actos jurídicos:

1. Elaborará reglamentos en la medida en que ello sea necesario para el ejercicio de las funciones definidas en el primer guión de la fracción 1 del artículo 3 y en los artículos 19 fracc.1, 22 y 25 fracc.2 de los Estatutos del SEBC, y en los casos que se establezcan en los actos del Consejo mencionados en el artículo 41.

2. Tomará las decisiones necesarias para el ejercicio de las funciones encomendadas al SEBC por los Tratados y por los Estatutos del SEBC,

3. Formulará recomendaciones y emitirá dictámenes.

El BCE podrá decidir hacer públicos sus decisiones, recomendaciones y dictámenes. Dentro de los límites y en las condiciones, adoptados por el Consejo con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 41 de los Estatutos, el BCE estará autorizado a imponer multas y pagos periódicos coercitivos a las empresas que no cumplan con sus obligaciones respecto de los reglamentos y decisiones del mismo.

El artículo 35 y sus fracciones, de este Estatuto, se refieren al control judicial. Señalando que los actos o las omisiones del BCE estarán sujetos a la revisión y a la interpretación del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), en los casos previstos en los Tratados y con arreglo a las condiciones establecidas en el mismo. El BCE podrá emprender acciones en los casos y con arreglo a las condiciones establecidas en los Tratados. Los litigios entre el BCE, por una parte, y sus acreedores, deudores o terceros, por otra, serán resueltos por los tribunales nacionales competentes, sin perjuicio de las competencias atribuidas al TJUE. El BCE estará sujeto al régimen de obligaciones que establece el artículo 340 del TFUE. Los BCN serán

responsables con arreglo a la legislación nacional respectiva. El TJUE tendrá jurisdicción para fallar en virtud de las cláusulas compromisorias que contengan los contratos celebrados por el BCE o en su nombre, ya estén regulados por el Derecho público o por el privado. La decisión del BCE de emprender acciones ante el TJUE será tomada por el Consejo de Gobierno. El TJUE tendrá jurisdicción para los litigios relativos al cumplimiento por parte de los BCN de las obligaciones derivadas de los Tratados y de los presentes Estatutos. Cuando el BCE considere que un BCN ha incumplido alguna de las obligaciones que establecen los presentes Estatutos, emitirá un dictamen motivado al respecto, después de haber dado a dicho BCN la posibilidad de presentar sus alegaciones. Si el BCN de que se trate no se atuviere a este dictamen en el plazo establecido por el BCE, éste podrá recurrir al TJUE.

El artículo 36 y sus fracciones 1 y 2, de este Estatuto, establecen las condiciones de contratación del personal del BCE; e indican que el TJUE tendrá jurisdicción en cualquier litigio entre el BCE y sus empleados, dentro de los límites y con arreglo a las condiciones establecidas en las condiciones laborales.

De igual manera, el artículo 37 y sus fracciones 1 y 2, de este Estatuto, los miembros de los órganos rectores y el personal del BCE y de los BCN, incluso después de cesar en sus funciones, no deberán revelar información que, por su naturaleza, esté amparada por el secreto profesional. Asimismo, las personas que tengan acceso a datos amparados por la legislación de la UE que imponga la obligación del secreto estarán sujetas a esta prohibición. El BCE se podrá comprometer legalmente frente a terceros, si su Presidente o bien dos miembros del Comité Ejecutivo, o las firmas de dos miembros del personal del BCE, debidamente autorizados por el Presidente, suscriban en nombre del BCE. (Art. 38 del P4).

El BCE gozará en el territorio de los Estados miembros, de los privilegios e inmunidades necesarios para el desempeño de sus funciones, en las condiciones que establece el Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de la UE. (Art. 39 del P4). Las reformas a los Estatutos y a la legislación complementaria, podrán ser realizadas por el Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario o bien sobre la base de una recomendación del BCE, previa consulta a la Comisión, o bien a propuesta de la Comisión y previa consulta al BCE. Estas modificaciones sólo entrarán en vigor después de haber sido aprobadas por los Estados miembros de conformidad con sus respectivas normas constitucionales. Las recomendaciones que haga el BCE con arreglo al

presente artículo requerirán una decisión unánime del Consejo de Gobierno. (Art. 40 del P4). Los Bancos Centrales de los Estados miembros que gocen de una excepción de conformidad con el artículo 139 de dicho Tratado, conservarán sus competencias en el ámbito de la política monetaria con arreglo a la legislación nacional. (Art. 42, del P4). El artículo 43 de este Estatuto establece que el BCE se encargará de las antiguas tareas del IME<sup>95</sup> a que se refiere el apartado 2 del artículo 141 del TFUE, que debido a las excepciones de uno o varios de los Estados miembros aún hayan de ejercerse después de adoptar el euro. El BCE emitirá dictámenes para preparar la supresión de las excepciones especificadas en el artículo 140 de dicho Tratado.

#### **IV. 5. El Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo.**

El Consejo General del BCE se constituirá como el tercer órgano rector del BCE y estará compuesto por el Presidente y el Vicepresidente del BCE y por los Gobernadores de los BCN. Los demás miembros del Comité Ejecutivo podrán participar, sin derecho a voto, en las reuniones del Consejo General. Además de las tareas indicadas a que se refiere el artículo 43 de este Estatuto, el Consejo General tendrá las siguientes facultades previstas en el artículo 46:

1. Asistirá al desarrollo de las funciones consultivas a que se refieren los artículos 4 y 25 de este Estatuto.

---

<sup>95</sup>El Instituto Monetario Europeo (IME) se creó por disposición del Tratado de Maastricht el 1 de enero de 1994 -coincidiendo con el principio de la segunda fase de la Unión Económica y Monetaria (UEM)- a fin de constituir el foro de cooperación monetaria entre los bancos centrales de la Comunidad Europea. De esta forma, el IME asumió las tareas que venía desarrollando anteriormente el Comité de Gobernadores de los bancos centrales desde 1964. El IME tuvo su sede en Fráncfort y formaron parte de él los bancos centrales de todos los países de la Unión Europea (UE).

Entre sus funciones se encontraban las siguientes: Fortalecer la cooperación entre los bancos centrales y la coordinación de las políticas monetarias. Vigilar el funcionamiento del Sistema Monetario Europeo. Facilitar el uso del ECU y supervisar su desarrollo. Efectuar un seguimiento sobre la estabilidad de las entidades y mercados financieros. Ofrecer consejo a los entes comunitarios o nacionales sobre proyectos legislativos que entraran en el ámbito de sus competencias. Efectuar el seguimiento sobre el grado de cumplimiento por parte de los países miembros de los criterios de convergencia para el acceso a la UEM, e informar al Consejo al respecto.

El objetivo fundamental era contribuir a la UEM preparando todo lo necesario en el ámbito monetario para el paso a la tercera fase. Para ello el IME especificó el marco -normativo, de organización y logístico- necesario para que, posteriormente, el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) desempeñara sus funciones.

El 1 de junio de 1998 el IME desapareció al constituirse el Banco Central Europeo (BCE) y el SEBC.

2. Contribuirá a la recopilación de la información estadística a que se refiere el artículo 5.

3. Apoyará en la elaboración de informes acerca de las actividades del BCE a que se refiere el artículo 15.

4. Coadyuvará al establecimiento de las normas necesarias para la aplicación del artículo 26 a que se refiere el artículo 26.4.

5. Participará en la adopción de todas las restantes medidas necesarias para la aplicación del artículo 29 a que se refiere la fracción 4.

6. Intervendrá en el establecimiento de las condiciones de contratación del personal del BCE a que se refiere el artículo 36.

7. El Consejo General ayudará a los preparativos necesarios para fijar irrevocablemente los tipos de cambio de las monedas de los Estados miembros acogidas a una excepción respecto del euro, con arreglo a lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 140 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

8. El Presidente del BCE informará al Consejo General acerca de las decisiones del Consejo de Gobierno.

El artículo 45 del Protocolo no. 4, complementa las facultades del Presidente y del Vicepresidente del BCE e instituye que:

1. El Presidente, o, en ausencia de éste, el Vicepresidente del BCE, presidirá el Consejo General del BCE. 2. El Presidente del Consejo y un miembro de la Comisión podrán participar, sin derecho a voto, en las reuniones del Consejo General. 3. El Presidente preparará las reuniones del Consejo General. 4. No obstante lo dispuesto en el artículo 12 del Estatuto, el Consejo General adoptará su reglamento interno. 5. El BCE se encargará de la secretaría del Consejo General.

Como se ve en el análisis del Protocolo no. 4, denominado también como Estatuto, el Consejo de Gobierno del BCE se reúne cada quince días; siendo su sede en la Eurotower de la ciudad de *Fráncfort del Meno*, Alemania.

Representa el principal órgano de toma de decisiones del BCE y se encuentra integrado por seis miembros del Consejo Ejecutivo y 16 Gobernadores de los BCN de los países de la zona. Durante la primera reunión de cada mes, el Consejo de Gobierno tiene la obligación de evaluar la evolución económica y monetaria, y en consecuencia decide la política monetaria mensual. En la segunda reunión, el Consejo se ocupa de los temas relacionados con las otras tareas y responsabilidades del BCE y del Eurosistema. Los resultados de las sesiones se publicitan mediante conferencias de prensa, la que es dada por el Presidente en compañía del Vicepresidente.

Los artículos 47 y 48 del Protocolo no. 4, establecen disposiciones transitorias para el capital del BCE, siendo éstas las siguientes: Se asignará a cada BCN una ponderación en la clave para la suscripción del capital del BCE. No obstante lo dispuesto en el artículo 28.3, los bancos centrales de los Estados miembros acogidos a una excepción no desembolsarán el capital suscrito a no ser que el Consejo General, por una mayoría que represente como mínimo dos tercios del capital suscrito del BCE y al menos a la mitad de los accionistas, decida que debe pagarse un porcentaje mínimo como contribución a los costes operativos del BCE. (Art. 47).

El Banco Central de un Estado miembro, cuya excepción haya sido suprimida, desembolsará su parte suscrita de capital del BCE en la misma medida que los demás Bancos Centrales de los Estados miembros y transferirá al BCE activos de reserva de cambio con arreglo a lo dispuesto en el artículo 30. La cantidad que deba transferirse se determinará multiplicando el valor en euros, al tipo de cambio del momento, de los activos de reserva transferidos al BCE, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 30, por el coeficiente resultante de dividir el número de acciones suscritas por el BCN de que se trate y el número de acciones que ya hayan desembolsado los demás BCN. Además del desembolso que deberá efectuarse con arreglo al artículo 48, el Banco Central de que se trate contribuirá a las reservas del BCE, a las provisiones equivalentes a reservas y al importe que aún deba asignarse a las reservas y provisiones correspondientes al saldo de la cuenta de pérdidas y ganancias al 31 de diciembre del año anterior al de la supresión de la excepción. La cantidad con que deberá contribuir se determinará multiplicando el importe de las reservas y consignado en el balance aprobado del BCE, por el coeficiente resultante de dividir el número de acciones suscritas por el Banco Central de que se trate y el número de acciones que ya hayan desembolsado los demás BCN.

Cuando uno o más países se conviertan en Estados miembros y sus respectivos BCN pasen a formar parte del SEBC, se aumentará automáticamente el capital suscrito del BCE y el límite sobre la cantidad de activos de reserva de cambio que podrá transferirse al BCE. El aumento se calculará multiplicando las respectivas cantidades vigentes en ese momento por el coeficiente resultante de dividir, en el marco de la clave ajustada para la suscripción de capital, entre la ponderación de los nuevos BCN implicados y la ponderación de los BCN miembros del SEBC. La ponderación de cada BCN dentro de la clave para la suscripción de capital se calculará de forma análoga a lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 29 y de conformidad

con el apartado 2 del artículo 29. Los períodos de referencia que deberán utilizarse para los datos estadísticos serán idénticos a los aplicados para el último ajuste quinquenal de las ponderaciones en virtud del apartado 3 del artículo 29.

Tras la fijación irrevocable de los tipos de cambio de conformidad con el apartado 3 del artículo 140 del TFUE, el Consejo de Gobierno adoptará las medidas necesarias para garantizar que los billetes de banco denominados en monedas con tipo de cambio fijo irrevocable sean cambiados por los BCN a sus respectivos valores de paridad. (Art. 49, del P4).

Mientras haya Estados miembros acogidos a excepción, seguirán aplicables los artículos 42 a 47 inclusive. (Art. 50, del P4).

#### **IV. 6. Estructura del Banco Central Europeo y del Sistema Europeo de Bancos Centrales.**

El Sistema Europeo de Bancos Centrales comprende el Banco Central Europeo y los Bancos Centrales Nacionales (BCN) de todos los Estados miembros de la UE (artículo 107.1 del Tratado) si han adoptado el euro o no.

El Eurosistema se encuentra formado por el BCE y los BCN de los Estados miembros cuya moneda es el euro, es la máxima autoridad monetaria de la zona euro. El objetivo principal del Eurosistema es mantener la estabilidad de precios en la zona. Asimismo, como representante de la autoridad financiera su objeto es salvaguardar la estabilidad financiera y promover la integración financiera europea. Para la consecución de sus objetivos, se le otorga la máxima importancia a la credibilidad, confianza, transparencia y rendición de cuentas de los países miembros. El BCE tiene el compromiso de mantener las mejores relaciones con las autoridades europeas y nacionales, de conformidad con las disposiciones del Tratado considerando el principio de independencia. Se pretende alcanzar los objetivos comunes, tanto estratégicos como operativos, con respeto al principio de descentralización.

El Eurosistema comprende el Banco Central Europeo y los BCN de los países que han adoptado el euro. El Eurosistema y el SEBC coexistirán en los Estados miembros no pertenecientes a la zona del euro. Las tareas del SEBC y del Eurosistema se establecen en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. Están especificadas en el Estatuto del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) y del Banco Central Europeo (BCE). El Estatuto es un protocolo adjunto al Tratado. El texto del Tratado se ha elaborado sobre la premisa de que finalmente todos los Estados miembros de la UE adoptarán el euro. Hasta entonces, el Eurosistema llevará a cabo las tareas.



#### **IV. 7. Objetivos del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC).**

Los objetivos de la UE (artículo 2 del Tratado) son conseguir un alto nivel de empleo y sostenible, y un crecimiento sin inflación. Por su parte, el objetivo principal del SEBC es el de mantener la estabilidad de los precios. Sin perjuicio de este objetivo fundamental, el SEBC apoyará las políticas económicas generales de la Comunidad con el fin de contribuir a la consecución de los objetivos de la Comunidad. De acuerdo con el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (artículo 105.2), las funciones básicas del SEBC son:

1. Definir y aplicar la política monetaria de la zona del euro; 2. Realizar las operaciones de cambio;
3. Gestionar la posesión y gestión de la política exterior relativas a las reservas oficiales de los países de la zona del euro; y
4. Promover el buen funcionamiento de los sistemas de pago.



## **CAPÍTULO V. EL BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA POPULAR DE CHINA (Zhōngguó Rénmín Yínháng)**

**SUMARIO:** *V. El Banco Popular de China, V. 1. Otros Bancos del Estado, V.2. Participación de China en los Fondos Soberanos, V. 2. 1. Consideraciones sobre la Política Económica de China y sus Fondos Soberanos, a) Safe Invest Company (SIC), b) China Investment Corporation (CIC), c) National Social Security Fund, d) China-Africa Development Fund, V. 2. 2. Otras consideraciones en materia de inversiones externas.*

### **V. El Banco Popular de China.**

El Banco Central de la República Popular de China, lo es el *Banco Popular de China* (BPC), es el emisor del *Yuan* chino y su sede se encuentra en la ciudad de Pekín; fue fundado el 1 de diciembre de 1948, producto de la fusión de los Bancos: *Huabel Bank*, *Beihai Bank* y el *Xibei Farmer Bank*. En septiembre de 1983, el *Consejo de Estado* decidió darle al *Banco Popular de China* las funciones de Banco Central.

En su versión actual, el fundamento jurídico deviene de la *Ley del Banco Popular de China* (LBPC), aprobada en la 3ª Reunión del 8º Congreso Nacional del Pueblo, el 18 de marzo de 1995; la que fue modificada, de conformidad con la "Decisión de reformar la Ley de la República Popular de China en relación al Banco Popular de China", en la 6ª sesión del Comité Permanente del 10º Congreso Nacional del Pueblo del 27 de Diciembre de 2003.

La Ley del Banco Popular de China se compone de seis Capítulos; en el Capítulo I, denominado *Disposiciones Generales*; establece el objeto de la Ley, consistente en definir las funciones del BPC como Banco Central de la República Popular China y su dependencia del Estado.

En su artículo 1, precisa que el Banco popular de China tiene como fin asegurar la correcta formulación y aplicación de la política monetaria, así como involucrarse en el mejoramiento de la gestión macroeconómica.

*Esta Ley es promulgada a fin de definir el estatuto y funciones del Banco Popular de China, asegurar la correcta formulación y aplicación de la política monetaria, establecer y mejorar la gestión macroeconómica del sistema del banco central y mantener la estabilidad financiera.*

Mandato que se reitera en su artículo 2, cuando precisa que: "El Banco Popular de China es el Banco Central de la República Popular de China. El Banco Popular de China, bajo la dirección del Consejo de Estado, formula y

ejecuta la política monetaria, con el objeto de prevenir y mitigar los riesgos financieros, y mantener la estabilidad financiera.”

Si bien una de las prioridades del BPC es mantener la estabilidad financiera (arts. 1 y 2); en el artículo tercero de la LBPC incorpora otro objetivo, por demás muy importante, el de promover el crecimiento económico: “El objetivo de la política monetaria es mantener la estabilidad del valor de la moneda y promover el crecimiento económico.”

Las Funciones del Banco Popular de China están descritas en el artículo 4 de la LBPC y consisten en:

*(1) Promulgar decretos, normas y reglamentos que estén relacionados con el cumplimiento de sus funciones;*

*(2) Formular y ejecutar la política monetaria de conformidad con la ley;*

*(3) Emitir el Renminbi y administrar su circulación;*

*(4) Regular y supervisar el mercado interbancario de préstamos y el mercado interbancario de bonos, el mercado de divisas y el del oro;*

*(5) Prevenir y mitigar los riesgos financieros sistémicos para salvaguardar la estabilidad financiera;*

*(6) Mantener el tipo de cambio del Renminbi en nivel de equilibrio; conservar y administrar el estado de las divisas y las reservas de oro;*

*(7) Gestionar la tesorería del Estado como agente fiscal;*

*(8) Garantizar el pago y la aplicación de las normas de solución en colaboración con los departamentos pertinentes y garantizar el funcionamiento normal de los sistemas de pago y de liquidación;*

*(9) Proporcionar orientación sobre el trabajo de anti-lavado de dinero en el sector financiero y vigilar el blanqueo de dinero relacionado con el movimiento de fondos sospechosos;*

*(10) Desarrollar un sistema de estadísticas para el sector financiero y responsabilizarse de su consolidación así como de la realización de los análisis económicos y de los pronósticos.*

*(11) Administrar los informes de crédito a la industria en China y promover la creación del sistema de información del crédito;*

*(12) Participar en las actividades financieras internacionales en la calidad de Banco Central del Estado;*

*(13) Participar en operaciones de negocios financieros en consonancia con las normas pertinentes;*

*(14) Realizar las demás funciones asignadas por el Consejo de Estado.*

Este mismo artículo, indica que “Para ejecutar la política monetaria, el Banco Popular de China puede participar en las operaciones financieras de conformidad con las disposiciones pertinentes del Capítulo IV de esta Ley.”

El Banco Popular de China cuenta con cierta autonomía, aun cuando ésta se encuentra acotada, tal como lo establece el artículo 5 de la Ley, cuando precisa que debe informar anualmente al Consejo de Estado; empero, si puede tomar ciertas decisiones urgentes sobre política monetaria; empero, debiendo informar al Consejo de Estado de sus decisiones:

*El Banco Popular de China presentará un informe anual al Consejo de Estado sobre sus decisiones en materia monetaria, la tasa de interés, el tipo de cambio; así como otros importantes asuntos señalados por el Consejo de Estado para su aprobación, previa su aplicación. El Banco Popular de China puede, por su propia cuenta, establecer y tomar decisiones inmediatas sobre política monetaria y otros asuntos distintos de los especificados en el párrafo anterior; debiendo informar siempre al Consejo de Estado para que éste tome nota.*

La autonomía de gestión del BPC, señalada en el artículo 5, se complementa en el artículo 7 de la LBPC, al indicar que llevará sus operaciones comerciales conforme a la Ley y con independencia de los gobiernos locales y de los departamentos del Gobierno en sus diferentes órdenes, así como de las organizaciones no gubernamentales.

*El Banco Popular de China puede con cierta autonomía de gestión, pero bajo la supervisión del Consejo de Estado, aplicar la política monetaria y llevar a cabo sus operaciones comerciales conforme a la ley, e independiente de los gobiernos locales, los departamentos del Gobierno en sus distintos niveles, las organizaciones no gubernamentales y otras personas.*

La obligación de informar al Consejo de Estado, prevista en el artículo 5, se amplía en el artículo 6 al estatuir que deberá también presentar trabajos e informes a la Comisión Permanente del Congreso Nacional del Pueblo.

*El Banco Popular de China presentará trabajos e informes a la Comisión Permanente del Congreso Nacional del Pueblo sobre política monetaria y el rendimiento del sector financiero.*

La naturaleza jurídica del BPC como está definido en el artículo 8 de la Ley, es la de un órgano del Estado, por su dependencia el origen del capital; aun cuando cuente, como ya se dijo, con cierta autonomía de gestión.

*El capital del Banco Popular de China es financiado por el Estado y es propiedad del Estado.*

Al mes de septiembre de 2010, el Banco Popular de China tenía en sus reservas la cantidad de US\$2,648,303 (2.6 billones de dólares americanos), y sus activos sobrepasan a los dos trillones de dólares, lo que lo hace la

institución financiera más grande la historia del mundo.<sup>96</sup>

Otro elemento que confirma la naturaleza jurídica de órgano del Estado, para el BPC, se deriva de lo previsto en el artículo 9, de la LBPC que indica que el Consejo de Estado establecerá un mecanismo de supervisión financiera y su reglamento.

*El Consejo de Estado establecerá un mecanismo de coordinación de la supervisión financiera y el reglamento. Los detalles del mecanismo serán acordados por el Consejo de Estado.*

El Capítulo II, de la Ley llamado *Estructura Orgánica*, se refiere a la organización y forma de administración del BPC; así el artículo 10 de la LBPC menciona, que el Banco Central tendrá un Gobernador designado por el Presidente del Consejo de Estado y ratificado por el Congreso Nacional del Pueblo; es decir, toda proporción guardada, dicho nombramiento es semejante a la forma en que es designado el Gobernador del BANXICO; sin embargo, existe una gran diferencia en cuanto a que el Gobernador del Banco de México no puede ser removido durante su período, salvo causa grave.

*El Banco Popular de China tendrá un Gobernador y un cierto número de Vicegobernadores. El Gobernador del Banco Popular de China será designado por el Presidente del Consejo de Estado y ratificado por el Congreso Nacional del Pueblo. Cuando el Congreso Nacional del Pueblo esté en receso, el Gobernador será ratificado por la Comisión Permanente del Congreso Nacional del Pueblo y nombrado o removido por el Presidente de la República Popular de China. Los Vicegobernadores del Banco Popular de China serán nombrados o destituidos por el Presidente del Consejo de Estado.*

De conformidad con el artículo 11 de la LBPC, el funcionario de mayor rango en la estructura administrativa del Banco lo es el Gobernador que será auxiliado por varios Vicegobernadores; además de que se establece un sistema de rendición de cuentas a cargo del Gobernador.

*El Banco Popular de China adopta para el Gobernador un sistema de rendición de cuentas. El Gobernador será el funcionario superior del Banco Popular de China, mientras que los Vicegobernadores asistirán al Gobernador en el cumplimiento de sus funciones.*

Para el desarrollo de sus funciones, de conformidad con el artículo 12 de la LBPC, el Banco contará con un Comité de Política Monetaria, aprobado por el Consejo de Estado, que coadyuvará en la gestión macroeconómica y

---

<sup>96</sup>[http://www.china.org.cn/business/laws\\_regulations/2007-06/22/content\\_1214826.htm](http://www.china.org.cn/business/laws_regulations/2007-06/22/content_1214826.htm)

en la aplicación de la política monetaria.

*El Banco Popular de China establecerá un Comité de Política Monetaria, cuyas responsabilidades, composición y procedimientos de trabajo serán aprobados por el Consejo de Estado, debiendo informar a la Comisión Permanente del Congreso Nacional del Pueblo para su registro. El Comité de Política Monetaria desempeñará un papel importante en la gestión macroeconómica, así como en la formulación y el ajuste de la política monetaria.*

Para el desempeño de sus funciones, el BPC contará con suficientes sucursales en todo el territorio de la República Popular de China como lo indica el artículo 13 de la LBPC.

*El Banco Popular de China establecerá sucursales conforme sus necesidades lo requieran para realizar sus funciones, y las administrará de forma centralizada. Las sucursales del Banco Popular de China, serán autorizadas por el Banco Popular de China y se comprometen a mantener la estabilidad financiera en sus respectivas jurisdicciones, así como llevar a cabo sus operaciones comerciales.*

El artículo 14 de la LBPC, se refiere a las obligaciones y del Gobernador, los Vicegobernadores y los empleados del BPC.

*El Gobernador, los Vicegobernadores y otros empleados del Banco Popular de China, deberán cumplir fielmente sus funciones y no abusar de su poder o buscar ganancias personales ilegítimas. Tampoco deberán prestar sus servicios en cualquier otra institución financiera, empresas o fundaciones.*

Por su parte, el artículo 15 de la Ley multicitada se refiere a las prohibiciones tanto a los directivos como a los empleados del BPC.

*El Gobernador, los Vicegobernadores y otros empleados del Banco Popular de China, deberán proteger los secretos de Estado, así como los de las instituciones financieras y las obtenidas en el desempeño de sus funciones en el Banco Popular de China.*

El Capítulo III de la LBPC, es el relativo al *Renminbi*; que es el nombre de la moneda de curso legal; así en el artículo 16 se estatuye que el *Renminbi* será utilizado como medio de pago legal de toda deuda pública o privada.

*La moneda de curso legal de la República Popular de China es el Renminbi. No habrá ninguna institución o persona que rechace el Renminbi como medio de pago de cualquier deuda de empresas públicas o privadas, dentro del territorio de la República Popular de China.*

Las unidades y fracciones del Renminbi se mencionan en el artículo 17 de la LBPC.

*La unidad del Renminbi es el Yuan y las unidades fraccionadas son el Jiao y el Fen.*

El artículo 18 de la Ley del Banco Popular de China se refiere a que la impresión y acuñación del *Renminbi* y sus unidades serán exclusividad del Banco Central.

*El Renminbi en moneda y en papel, serán acuñado e impreso únicamente por el Banco Popular de China.*

*Cuando se emita un nuevo billete o moneda del Renminbi, el Banco Popular de China deberá dar a conocer a la opinión pública la fecha de expedición, características, valores, dibujos, diseños y especificaciones.*

Los artículos a continuación indican diferentes situaciones, por ejemplo: prohibiciones de falsificar, alterar y traficar el *Renminbi* así como el uso de sus imágenes en otro producto (19); prohibición de imprimir o acuñar el *Renminbi* (20); el canje y destrucción de los billetes y monedas dañados por el BPC (21); sobre la casa de emisión del *Renminbi* y de su distribución por medio de las sucursales del BPC (22).

El Capítulo IV, denominado *Operaciones Empresariales*, se refiere a los instrumentos con que cuenta el Banco Popular de China para aplicar la política monetaria, en su artículo 23 de LBPC.

**Artículo 23.** *Al ejecutar la política monetaria el Banco Popular de China podrá aplicar los siguientes instrumentos de política monetaria:*

*(1) Requerir a instituciones bancarias para colocar los depósitos de reservas en una determinada proporción;*

*(2) Determinar el punto de referencia de la tasa de interés del banco central;*

*(3) Aplicar la política de redescuento para la banca e instituciones financieras con cuentas en el Banco Popular de China;*

*(4) Otorgar préstamos a bancos comerciales;*

*(5) Comercializar: bonos del tesoro, otros títulos del gobierno, bonos financieros y divisas en el mercado abierto;*

*(6) Utilizar otros instrumentos de política monetaria aprobados por el Consejo de Estado. Al aplicar tales instrumentos para ejecutar la política monetaria, el Banco Popular de China podrá formular requisitos y procedimientos.*

Los siguientes artículos de este Capítulo, establecen obligaciones y prohibiciones al BPC, tal como se aprecia a continuación. Encargarse de la Tesorería (24); manejar y canjear Bonos del Tesoro y otros Títulos del Gobierno (25); decidir sobre las tasas de interés y los plazos de los créditos, apertura de cuentas a instituciones financieras del sector bancario y



prohibición de sobregiros (26); Implementación de sistema de compensación entre instituciones financieras del sector bancario, cuyas reglas serán elaboradas por el BPC, las normas sobre pagos y compensaciones se elaborarán bajo la vigilancia del Consejo de Estado (27); el BPC decidirá sobre los plazos de vencimiento, tasa de interés y préstamos a los bancos comerciales, indicando que los plazos de los préstamos no serán a más de un año (28); se prohíbe al BPC permita al Gobierno sobregiros así como suscribir Bonos del Tesoro u otros valores (29); de igual manera prohíbe al BPC otorgar préstamos a los gobiernos locales, a las entidades oficiales, instituciones financieras o a cualquier persona moral o física; salvo autorización expresa del Consejo de Estado, tampoco podrá el BPC otorgar garantías a instituciones gubernamentales o a particulares (30).

El Capítulo V, llamado Supervisión y Regulación, establece los lineamientos para la vigilancia y regulación de los mercados financieros para fomentar su desarrollo ordenado (31); en tanto que en el artículo 32 de LBPC detalla las actividades a desarrollar dentro de la facultad de supervisión de las instituciones financieras:

**Artículo 32.** *El Banco Popular de China podrá llevar a cabo la supervisión y el examen de las siguientes actividades de las instituciones financieras, de otras instituciones y de las personas:*

*(1) El cumplimiento de las normas reguladoras sobre las necesidades de reservas;*

*(2) Actividades relacionadas con préstamos especiales del Banco Popular de China;*

*(3) El cumplimiento de las normas reguladoras sobre el Renminbi;*

*(4) El cumplimiento de las normas reguladoras sobre los préstamos inter-bancarios de mercado y los del mercado inter-bancario de bonos;*

*(5) El cumplimiento de las normas del mercado de divisas;*

*(6) El cumplimiento de normas reguladoras del oro;*

*(7) Actuar como agente fiscal en nombre del Banco Popular de China;*

*(8) El cumplimiento de compensación y liquidación reglamentos; y*

*(9) El cumplimiento de las leyes contra el lavado de dinero.*

*Sobre lo mencionado arriba, relativo a los préstamos especiales del Banco Popular de China a las instituciones financieras, se requiere de la aprobación del Consejo de Estado en cada caso.*

Los artículos 33 al 37, de este Capítulo de Supervisión y Regulación, por su importancia, se transcriben textualmente debiendo destacar las disposiciones relacionadas con la aplicación de la política monetaria por el

BPC para mantener la estabilidad financiera (33); para autorizar al BPC la supervisión y solicitud de información financiera a las instituciones financieras (34) y (35); sobre la elaboración de estadísticas y su publicidad (36); y de su auditoría interna (37).

**Artículo 33.** *Cuando el Banco Popular de China considere necesario aplicar la política monetaria para mantener la estabilidad financiera, la autoridad reguladora de bancos en el Consejo de Estado podrá solicitar se realicen supervisiones bancarias a las instituciones financieras. La autoridad reguladora de bancos deberá responder dentro de los 30 días después de recibir tal solicitud.*

**Artículo 34.** *Donde las instituciones bancaria financieras tienen dificultades de pago, que pueden provocar riesgos financieros, el Banco Popular de China podrá, con la aprobación del Consejo de Estado, conducir, examinar y supervisar a esas instituciones para mantener la estabilidad financiera.*

**Artículo 35.** *El Banco Popular de China podrá exigir a los bancos e instituciones financieras, presenten balances, declaraciones de ingresos y de otros estados financieros, datos estadísticos e información como necesarios para desempeñar sus funciones.*

*El Banco Popular de China establecerá una información de supervisión compartiendo sistemas junto con la autoridad reguladora de bancos y otras autoridades de supervisión financiera bajo el Consejo de Estado.*

**Artículo 36.** *El Banco Popular de China es el responsable de la recopilación de datos estadísticos e informes de la actividad financiera y de darlos a conocer a la opinión pública, de conformidad con los reglamentos del Estado.*

**Artículo 37.** *El Banco Popular de China establecerá y mejorará la auditoría interna y los sistemas de exámenes y reforzará su control interno.*

El Capítulo VI, corresponde a los lineamientos sobre el Financiamiento y Contabilidad del BPC; así el artículo 38 refiere la autonomía presupuestal del Banco Central, empero está sujeta a supervisión por la autoridad fiscal bajo el Consejo de Estado; la aportación de sus utilidades netas al presupuesto del Gobierno Central, si las hubiere o recibir créditos fiscales en caso de pérdidas (39); la supervisión de cobros, pagos y prácticas contables por el Consejo de Estado (40); deberá presentar su balance e informa anual, y el período del ejercicio fiscal va del 1 de enero al 31 de diciembre (41).

**Artículo 38.** *El Banco Popular de China tendrá un presupuesto independiente. Su presupuesto será revisado por la autoridad fiscal y*

*convertirse en parte del presupuesto del gobierno central. Su ejecución está sujeta a la supervisión de la autoridad fiscal bajo el Consejo de Estado.*

**Artículo 39.** *El Banco Popular de China entrega al presupuesto central su utilidad neta de cada ejercicio anual, después del cumplimiento de las disposiciones generales al nivel establecido por la autoridad fiscal.*

*Las pérdidas del Banco Popular de China serán cubiertas por créditos fiscales del presupuesto central.*

**Artículo 40.** *Los cobros y pagos de fondos y prácticas contables del Banco Popular de China, deberán cumplir con las leyes, normas y reglamentos administrativos y las, normas de contabilidad homologadas del Estado, y ser sometidos a una auditoría y supervisión, de conformidad con la ley y las autoridades fiscales del Consejo de Estado, respectivamente.*

**Artículo 41.** *El Banco Popular de China, dentro de los tres meses después del final de cada ejercicio contable, compilará su balance, el estado de los ingresos y los estados financieros correspondientes, preparará su informe anual y lo publicará en conformidad con los reglamentos del Estado.*

*El ejercicio contable del Banco Popular de China comienza el primer día de enero y termina en el trigésimo primer día de Diciembre del calendario Gregoriano.*

El Capítulo VII de la LBPC relaciona las Responsabilidades Legales de la población sobre el mal uso, falsificación, alteración, distribución y compraventa, de la moneda, uso ilegal de la imagen del *Renminbi* y las penalizaciones a los infractores (42), (43), (44), (45) y (46); sobre el Recurso Administrativo de Inconformidad sobre la aplicación de responsabilidades (47); sobre las responsabilidades de los funcionarios y empleados del BPC (48), (49), (50) y (51).

**Artículo 42.** *Quien falsifique o altere el Renminbi o los venda falsificados o alterados, o teniendo conocimiento de ello, los transporte, constituye un delito y será responsable penalmente. Si el caso no es tan grave como para constituir un delito, él o ella serán detenidos no más de 15 días y multados hasta por 10,000 yuanes por un órgano de seguridad pública.*

**Artículo 43.** *Quien compre Renminbi falsificados o alterados, o a sabiendas posea o use Renminbi falsificados o alterados, si ya constituye un delito, será investigado por responsabilidad penal. Si el caso no es tan grave como para constituir un delito, él o ella serán detenidos no más de 15 días y multados hasta por 10,000 yuanes por un órgano de seguridad pública.*

**Artículo 44.** *Si alguien utiliza ilegalmente las imágenes del Renminbi en publicidad, publicaciones o en otros productos, el Banco Popular de China ordenará la destrucción de las imágenes del Renminbi utilizadas*

*ilegalmente, confiscará las ganancias ilícitas e impondrá una multa no mayor a 50,000 yuanes.*

**Artículo 45.** *Si alguien imprime o vende billetes falsificados de renminbi para ponerlos en circulación, el Banco Popular de China ordenará un cese de la actividad ilegal e impondrá una multa de no más de 200,000 yuanes.*

**Artículo 46.** *En caso de incumplimiento del artículo 32, donde hay penas indicadas en las leyes y reglamentos pertinentes, un castigo será impuesto en consecuencia. Si no hay penas indicadas en estas leyes y reglamentos, el Banco Popular de China ejecutará una serie de castigos según la gravedad de cada caso.*

*Los castigos incluyen un apercibimiento, la confiscación de las ganancias ilícitas, la imposición de una multa de no menos de una vez, pero no más de cinco veces, el valor de las ganancias ilícitas, en el caso de que esas ganancias sean superiores a 500,000 yuanes, o una multa de 500,000 a 2,000,000 de yuanes, en el caso de ganancias no ilícitas o esas ganancias son menores a 500,000 yuanes. Los Directores, los altos directivos u otras partes directamente responsables de la mala conducta, serán apercibidos y multados de 50,000 y 500,000 yuanes. Si el caso constituye un delito, serán perseguidos criminalmente.*

**Artículo 47.** *Si alguna parte interesada se niega a aceptar la sanción administrativa, él o ella pueden presentar un Recurso Administrativo de Inconformidad con la "Ley de recurso administrativo de la República Popular de China".*

**Artículo 48.** *Si el Banco Popular de China es sujeto a cualquiera de los siguientes actos, por los administradores y otras personas directamente responsables de una mala conducta, estarán sujetos a sanciones administrativas conforme a la ley; pero si el caso constituye un delito, los delincuentes serán investigados por responsabilidad penal conforme a la ley:*

- (1) Proporcionar préstamos en violación de las disposiciones señaladas en el primer párrafo del artículo 30;*
- (2) Proporcionar garantía para una institución o persona; y*
- (3) El uso no autorizado de emisión de fondos de Renminbi.*

*Si alguno de los actos especificados anteriormente resultan en pérdidas, los administradores y otras personas directamente responsables deberán responder con una indemnización parcial o completa de las pérdidas.*

**Artículo 49.** *Si un gobierno local, un Departamento del Gobierno a cualquier nivel, una organización pública o un funcionario del Banco Popular de China o sus empleados, proporcionan un préstamo o una garantía, en*

*violación de las disposiciones del artículo 30; los administradores y otras personas directamente responsable de esta mala conducta estarán sujetos a sanciones administrativas de conformidad con la ley. Si el caso constituye un delito, los delincuentes serán investigados por responsabilidad penal conforme a la ley.*

**Artículo 50.** *Cualquier empleado del Banco Popular de China que divulgue secretos de Estado o secretos comerciales, será sujeto a juicio penal si el caso constituye un delito; o a sanciones administrativas, si el caso no es tan grave que constituya un delito.*

**Artículo 51.** *Cualquier empleado del Banco Popular de China que acepte sobornos, o que procure ganancias personales ilegítimas, abuse de su poder y descuide su obligación, será susceptible de juicio penal, si el caso constituye un delito; o a sanciones administrativas, si el caso no es tan grave que constituya un delito.*

El VIII y último Capítulo, es sobre las *Disposiciones Complementarias* y se refiere, en el artículo 52, a la definición de Instituciones bancarias y financieras establecidas en el territorio de la República Popular China; así como a quienes aplica la LBPC; y finalmente el artículo 53 que se refiere al inicio de vigencia.

**Artículo 52.** *Por instituciones bancarias y financieras en esta Ley, se entiende también a la captación de depósitos de las instituciones financieras, incluidos los bancos comerciales, en zonas urbanas, cooperativas de crédito y cooperativas de crédito rurales establecidos dos en el territorio de la República Popular de China.*

*Las disposiciones de esta Ley sobre las instituciones bancarias y financieras son también aplicables a los activos de los directivos de las compañías financieras, consorcios, así como a las sociedades de inversión, compañías financieras y de arrendamiento financiero y las demás instituciones financieras autorizadas por la autoridad reguladora de bancos en el Consejo de Estado, establecidos en el todo el territorio de la República Popular de China.*

**Artículo 53.** *Esta Ley surtirá efectos a partir de la fecha de promulgación.*

El Banco Popular de China cuenta con 9 sucursales regionales, establecidas en las ciudades de *Tianjin, Shenyang, Shanghai, Nanjing, Jinan, Wuhan, Guangzhou, Chengdu* y *Xi'an*; 2 oficinas operativas en *Beijing* y *Chongqing*, 303 sub-sucursales municipales y 1809 sub-sucursales Distritales.

El Banco Popular de China distribuye sus facultades en 18 Departamentos que son:

1. *Departamento General de Administración (General Administration Department)*
2. *Departamento de Asuntos Legales (Legal Affairs Department)*
3. *Departamento de Política Monetaria (Monetary Policy Department)*
4. *Departamento de Mercados Financieros (Financial Market Department)*
5. *Buró de Estabilidad Financiera (Financial Stability Bureau)*
6. *Departamento de Encuestas y Estadísticas Financieras (Financial Survey and Statistics Department)*
7. *Departamento de contabilidad y Tesorería (Accounting Treasury Department)*
8. *Departamento de Sistema de Pagos (Payment System Department)*
9. *Departamento de Tecnología (Technology Department)*
10. *Buró de Moneda, Oro y Plata (Currency, Gold and Silver Bureau)*
11. *Buró del Tesoro Estatal (State Treasury Bureau)*
12. *Departamento Internacional (International Department)*
13. *Departamento de Auditoría Interna (Internal Auditing Department)*
14. *Departamento de Personal (Personnel Department)*
15. *Buró de Investigación (Research Bureau)*
16. *Buró del Sistema de Información crediticia (Credit Information System Bureau)*
17. *Buró de Seguridad contra el Lavado de Dinero (Anti-Money Laundering Bureau, Security Bureau)*
18. *Comité del Departamento de Educación del CPC del Banco Popular de China (Education Department of the CPC PBC Committee)*

Como se ha podido apreciar en la Ley del Banco Popular de China, el Banco Central tiene como principal función, controlar la política monetaria y regular las instituciones financieras en la China continental.

El Consejo de Estado también llamado Gobierno Popular Central, es el máximo órgano del Poder Ejecutivo de la República Popular de China y es la autoridad superior de la administración del Estado.

El Consejo de Estado está encabezado por el Primer Ministro o Premier, e incluye también a varios Viceprimeros ministros (también llamados "Vicepremieres"), a los Consejeros del Estado, a los titulares de los Ministerios, a los Presidentes de las Comisiones, al Auditor General y al Secretario General del Consejo.

Los cargos del Consejo de Estado se ejercen por un periodo de cinco años, y existe una limitación constitucional de un máximo de dos mandatos consecutivos.

El Consejo de Estado es el responsable de desarrollar los principios y las políticas promovidos por el Partido Comunista de China y de aplicar las leyes aprobadas por la Asamblea Popular Nacional.

De acuerdo con la Constitución de la República Popular China, el Consejo de Estado ejerce los poderes de legislación ejecutiva, presentación de proyectos de ley, dirección ejecutiva, administración económica, administración de las relaciones exteriores y administración de la sociedad, así como cualesquiera otros poderes que le confiera la Asamblea Popular Nacional.

Desde el 16 de marzo de 2003, el Consejo de Estado está dirigido por el primer ministro *Wen Jiabao*.

### **V. 1. Otros Bancos del Estado.**

Adicional al Banco Popular de China, existen cuatro grandes Bancos corporativos del Estado que desempeñan funciones específicas, siendo éstos: el Banco Industrial y Comercial de China; el Banco Agrícola de China; el Banco de China y el Banco de Construcción de China.

1. El Banco Industrial y Comercial de China (*Zhōngguó Gōngshāng Yínháng*), comúnmente conocido como *Gōngháng*; *Industrial and Commercial Bank of China Ltd.* (ICBC), es el banco más grande de China y el mayor del mundo por su capitalización de mercado, por el monto de los depósitos y su volumen, en consecuencia es también el banco más rentable del planeta.

Fue fundado como una sociedad anónima el 1 de enero de 1984 y para fines de 2009 tenía activos por valor de 11 billones de *yuanes* (1.6 billones de dólares), cuenta con más de 18,000 oficinas operativas, incluyendo 106 sucursales en el extranjero, 2.5 millones de clientes corporativos y 150 millones de usuarios.

En julio del 2007, con una capitalización de mercado de 254,000 millones de dólares se convirtió en el banco de mayores activos en el mercado mundial después de un aumento del precio de sus acciones, superando al Citigroup americano.

Su actual Presidente y Director Ejecutivo es *Jiang Jianning*, y su Vice Presidente es *Yang Kaisheng*.

2. El Banco Agrícola de China (*Zhōngguó Nóngyè Yínháng*); *Agricultural Bank of China Limited* (ABC), es otro de los cuatro grandes bancos de la República Popular China. Fue fundado en 1951 y tiene su sede en *Pekín*, con sucursales en toda la China continental, además de *Hong Kong* y *Singapur*. A fines de 2007 empleaba a 447,519 personas.

A finales del 2008, el Banco Agrícola de China se convirtió en el segundo mayor banco de China en términos de sus activos totales, que habían alcanzado 7.01 billones de *yuanes*, sólo superado por el Banco Industrial y Comercial de China. Sus ingresos crecieron un 17.8 por ciento para alcanzar 211,190 millones de *yuanes*, y los ingresos netos por intereses crecieron hasta un 23.1 por ciento a 193,850 millones de *yuanes*. En este Banco, el Ministerio de Finanzas de la República Popular China y el *Central Huijin Investment Ltd*, tienen cada uno una participación del 50 por ciento. El actual presidente es *Xiang Junbo*.

3. El Banco de China (*Zhōngguó Yínháng*), fue fundado en 1912 por el Gobierno de la República de China, en sustitución del Banco del Gobierno de la China Imperial. Es el banco más antiguo de China; desde su creación hasta 1942, emitió billetes a nombre del Gobierno de la República de China, junto con los cuatro grandes bancos de esa época: el Banco Central de la República de China, el Banco Ganadero de China y el Banco de las Comunicaciones. Aunque en un principio funcionaba como el Banco Central de China, en 1948 el Banco Popular Chino lo desplazó de esa función. Posteriormente, el Banco de China se convirtió en un banco comercial; teniendo las siguientes características:

a). Sus activos sobrepasan los 6.952 mil millones de *yuanes* en activos, lo que lo enlista en la *Fortune Global 500* en los últimos 17 años.

b). Es el segundo prestamista, en general, en China; el primer prestamista a las instituciones; y también el prestamista número uno de divisas. (El prestamista número uno, en general, en China lo es el Banco Industrial y Comercial de China)

Aun cuando no está considerado como Banco Central, el Banco de China tiene licencia para emitir billetes de banco en dos de las Regiones Administrativas Especiales de China: *Hong Kong* y *Macao* (en portugués "Banco da China"), junto con otros bancos comerciales en esas regiones.

4. El Banco de Construcción de China (*Zhōngguó Jiànshè Yínháng*); *China Construction Bank* (CCB) fue fundado en 1954 y hasta la fecha se le cataloga como el segundo más grande de esa nación y el segundo banco más grande del mundo por su capitalización de mercado financiero global. El banco tiene aproximadamente 13,629 sucursales nacionales y 297,5063 empleados. Además, mantiene sucursales en *Hong Kong*, *Singapur*, *Fráncfort del Meno*, *Johannesburgo*, *Tokio* y *Seúl*, así como una oficina representativa en *Sydney*. En junio del 2009, el CCB abrió una sucursal en *New York* y una subsidiaria en *London*. En el 2009, sus activos totales alcanzaron los 8,700 millones de *yuanes*. Su actual presidente es *Guo Shuqing*.



## V.2. Participación de China en los Fondos Soberanos.<sup>97</sup>

China, los Estados del Golfo Pérsico y Singapur, acumulan actualmente una gran cantidad de recursos en sus fondos soberanos.

### FONDOS SOBERANOS POR PAÍS Y REGIÓN A FINALES DE 2009

Por país	Millardos US\$	Cuota en %
<b>China</b>	<b>928</b>	<b>24</b>
EAU	677	18
Noruega	445	12
Arabia Saudí	436	11
Singapur	370	10
Kuwait	203	5
Rusia	168	4
Otros	573	15
<b>Por región</b>		
Oriente medio	1620	43
Asia	1350	36
Europa	670	18
América	90	2
Otros	70	2
<b>Total</b>	<b>3800</b>	

*Fuente: Sovereign Wealth Fund (SWF) Institute y estimaciones IFSL*

### V. 2. 1. Consideraciones sobre la Política Económica de China y sus Fondos Soberanos.

La acumulación de reservas de divisas, a la que están vinculados los fondos soberanos<sup>98</sup>, está ligada a una política cambiaria determinada y a

<sup>97</sup>Oficina Económica y Comercial de la Embajada de España en Pekín, *Notas sobre los fondos soberanos chinos*, marzo de 2010, p. 4.

<sup>98</sup>Los fondos soberanos son fondos de inversión gubernamentales, desarrollados principalmente en los países emergentes, alimentados por el ahorro público y destinados a gestionar activos (bonos) de los Estados desarrollados en el extranjero. El presidente francés, Nicolas Sarkozy, se pronunció el martes a favor de la creación en Europa de esos fondos que, coordinados, permitirían "aportar una respuesta industrial a la crisis" económica. Los fondos soberanos son creados por Gobiernos de países que disponen de un exceso de ahorro debido a sus importantes recursos petroleros (como en Oriente Medio, Rusia, Noruega o Venezuela), excedentes presupuestarios (Singapur) o reservas de divisas de los bancos centrales (China). Esos fondos gestionan activos cuyo monto total es difícil de establecer, ya que los Estados dan pocos datos al respecto. Según el Fondo Monetario Internacional (FMI), su valor asciende a

unos costes de financiación extremadamente bajos, incrementando la competitividad de las exportaciones a costa de otros sectores productivos y de las economías domésticas. Adicionalmente, los fondos soberanos contribuyen a materializar las transferencias de las economías domésticas al sector público, necesarias para el saneamiento del sistema financiero chino.<sup>99</sup>

China utiliza también, de forma marginal, los fondos soberanos para financiar proyectos en algunos países africanos y consolidar sus intereses en ese Continente.

En el caso del Fondo Nacional de Seguridad Social, existe un objetivo expreso de transferencia de riqueza a las economías domésticas.

China pretende evolucionar hacia una diversificación de sus activos en divisas, más allá de los Bonos del Tesoro norteamericano, de los cuales es el principal tenedor en lo individual. En cualquier caso, la discrecionalidad de los fondos chinos no es absoluta, por varias razones:

*1. La influencia de la política cambiaria. El hecho de que China adquiera activos en dólares, en un contexto de gran superávit corriente (y gran déficit de EEUU) y gran superávit por cuenta de capital (esto es, otros agentes distintos del Banco Central, reciben un flujo neto de capital procedente del exterior) obliga al Banco Central de China a comprar activos en dólares.*

*2. Si, debido a su política cambiaria, China desea mantener la estabilidad del yuan frente al dólar y el resto del mercado es vendedor neto de dólares, está obligada a ser compradora neta de activos en dólares. Si deja de comprar dólares su moneda se aprecia frente al dólar. En la medida en que el régimen cambiario sea más flexible su discrecionalidad para adquirir activos en otras monedas aumenta.*

*3. La precaución de las autoridades chinas ante reacciones proteccionistas por parte de terceros países,<sup>100</sup> a la reacción de los*

---

entre 1,9 y 2,8 billones de dólares y podrían alcanzar los 12 billones de dólares en 2012. La Conferencia de la ONU para el Comercio y el Desarrollo (CNUCED) cifra esos activos en unos 5 billones de dólares.

<sup>99</sup>Cerca de 2/3 de la dotación inicial de la *China Investment Corporation* se dedicaron a participaciones en bancos chinos.

<sup>100</sup>Las autoridades chinas son conscientes de las suspicacias que puede suscitar la actividad de un fondo soberano, poco transparente, de un país emergente porque puede obedecer a motivaciones políticas o de creación de influencia económica. Sea como sea, el crecimiento en valor de los fondos soberanos chinos plantea cuestiones acerca de las intenciones y transparencia de sus gestores, de la reciprocidad en el trato dado a la inversión extranjera en China, y de la defensa de los intereses nacionales de los países receptores. Además, de iniciativas multilaterales (como los Principios de Santiago), países como EEUU, Francia o Alemania, han tomado iniciativas concretas para dar respuesta a los posibles riesgos derivados

*mercados, a que el recurso por parte de los fondos chinos a intermediarios suscite conflictos de interés que minen la credibilidad de estos intermediarios, a los efectos financieros y políticos de una mala administración de los recursos externos de China.*<sup>101</sup>

Los principales fondos soberanos en poder del Banco Central de China (BPC), son manejados por los siguientes organismos del Estado chino: el *Safe Invest Company* (SIC); el *China Investment Corporation* (CIC); el <sup>102</sup>

#### **a) Safe Invest Company (SIC).**

La *Safe Invest Company*, conocida también como *State Administration of Foreign Exchange* (SAFE), opera bajo la vigilancia del Banco Central (Banco Popular de China), y tiene por objeto: supervisar las transacciones e inversiones en divisas de las empresas; proponer su regulación; administrar los programas de inversores institucionales cualificados extranjeros y domésticos (es decir, asigna las cuotas para la inversión por parte de inversores institucionales en y fuera de China); y gestionar las reservas de oro y divisas del país.

La SAFE ha diversificado sus tenencias de divisas, casi en su totalidad invertidas en activos de renta fija, y ha adquirido participaciones minoritarias (a menudo menores al 1%) en empresas e instituciones financieras extranjeras. A través de la *Safe Investment Corporation* SIC, y concretamente de su filial en *Hong Kong*, se han efectuado las inversiones en renta variable extranjera. Pero, no cabe considerar a la SAFE como un fondo soberano usual, sino que *representa una herramienta para dar respuesta a la gestión de divisas, asegurando inversiones convertibles y altamente líquidas, para hacer frente a las necesidades de divisas de China, aun cuando algunas de sus compras no encajen en ese perfil (paquetes minoritarios en bancos y compañías de recursos naturales).*

La cantidad de divisas disponibles para la inversión por parte de la SAFE,

---

de los fondos soberanos de los países emergentes en sus economías. China trata, de momento, de guardar un perfil conservador como inversor para no levantar suspicacias políticas. Asimismo, ha optado por segregar la actividad de sus fondos, haciendo que aquellos con mayor vocación de inversión en acciones de empresas adopten prácticas crecientemente transparentes y compatibles con lo que esperan los países receptores, preocupándose menos por la transparencia de los organismos gestores de sus inversiones especializados en deuda pública extranjera.

<sup>101</sup>Las pérdidas que inicialmente cosechó CIC con algunas de sus participaciones como *Morgan* y *Blackstone* no pasaron inadvertidas en el debate político interno ni en la prensa local.

<sup>102</sup>Oficina Económica y Comercial de la Embajada de España, *Op. cit.*, pp. 6-8.

debe ser autorizada por el Consejo de Estado. Ni el monto total que gestiona la SAFE, ni su cartera, se conocen con exactitud. Empero, se estima que ha invertido el 70% de sus fondos en Bonos del Tesoro norteamericanos.

Se piensa que las adquisiciones de acciones por parte de la SAFE obedecen a que la institución ha podido estar sobrefinanciada y a que sus incentivos a comprar más deuda soberana, que no reduzca riesgos ni mejore retornos, son limitados. En consecuencia, se estima que la participación de la renta variable en la cartera de la SAFE tenderá a reducirse por la creación de *China Investment Corporation* (CIC), cuyo fin es que la SAFE no aborde este tipo de inversiones.

El Consejo de Estado, reconociendo las posibles implicaciones políticas de la inversión en fondos soberanos, quiso asegurarse que tales inversiones no se hiciesen por el mismo organismo responsable de la gestión de las divisas, por lo que al crear un fondo soberano para tal propósito, el CIC, se transferiría el excedente de la SAFE a una institución diseñada para superar los filtros regulatorios de terceros países, y pueda ser capaz de articular un plan de inversión a largo plazo.

Así, se intuye, que la política de inversión de la SAFE iría esencialmente supeditada a la política cambiaria china, y, con el margen que ésta lo permita, esta institución tendrá un papel importante en el esfuerzo de China por diversificar sus reservas de divisas, reemplazando algunos activos como los Bonos del Tesoro de EEUU por otras monedas equivalentes; como podrían ser el Euro y el Yen japonés. En lo particular, pienso que la estrategia debe ser conservar los Bonos del Tesoro americano por más de tiempo, hasta que se reactive la economía norteamericana, y China pueda recuperar parte de los rendimientos que han perdido en los últimos años, además de asegurar que EE.UU. siga siendo su principal inversor y comparador.

La SAFE, en teoría, al igual que el CIC, puede invertir en cualquier tipo de activo, sujeto a la supervisión de sus Consejos de Administración. Empero, en la práctica, se espera que el grueso de las inversiones en el exterior del CIC sean en renta variable y las de la SAFE en renta fija. No obstante, se suele decir que el personal de la SAFE tiene más gestores con experiencia en divisas y bonos a corto plazo que en renta variable internacional.

Además, ni la SAFE ni el Banco Central cumplen los estándares de apertura y transparencia en la política de inversión que el CIC puede ofrecer a las compañías participadas en el extranjero y sus reguladores.

El SAFE mantiene una presencia significativa en el mercado de Londres,

con participaciones minoritarias en *British Petroleum* (2.000 millones de dólares), *Royal Dutch Shell* (0,9%), *Aviva* (0,7%, seguros), *BHP Billiton* (minería), *Rio Tinto* (minería), *BG Group* (gas natural), *Tesco* (venta al detalle), *Cadbury* (alimentación), *Prudential* (servicios financieros), *Royal Bank of Scotland* (servicios financieros) y *Barclays* (servicios financieros). Es relevante también la participación del 1,3% en la petrolera francesa *Total* (2.000 millones de dólares), en el *Commonwealth Bank of Australia*, el *Australia and New Zealand Banking Group* y especialmente los 2.500 millones de dólares invertidos en la firma de capital de riesgo *Texas Pacific Group* (TPG) y, en su momento, las inversiones en las sociedades hipotecarias estadounidenses *Freddie Mac* y *Fannie Mae*.<sup>103</sup>

### **b) China Investment Corporation (CIC).**

La *China Investment Corporation* (CIC) nació en septiembre de 2007 con el objeto de diversificar y mejorar los retornos de las inversiones en divisas, centradas en la adquisición de Bonos del Tesoro norteamericano.

La CIC suele emplear gestores externos y participar utilizando diversos vehículos y fondos de inversión. Su cartera se compone por: inversiones en papeles de renta variable en países desarrollados y emergentes, los hedge funds (fondos de cobertura), la deuda soberana, la deuda corporativa, los fondos inmobiliarios, los commodities, etc.

Para la constitución de la CIC, el Ministerio de Finanzas Chino emitió Bonos del Tesoro por valor de 1.55 billones de *yuanes* que fueron utilizados para comprar aproximadamente 200,000 millones de dólares de las reservas de divisas, que se dividieron en tres partes iguales. La primera para invertir en activos en el extranjero, la segunda para recapitalizar el *Agricultural Bank* y el *China Development Bank* y la tercera para comprar a valor contable (no de mercado) el *Central Huijin Investment Ltd*.<sup>104</sup>

Hoy la CIC gestiona fondos por valor de unos 290,000 millones de dólares y su índice de transparencia es de 7 frente a 2 de la SAFE. La CIC debe pagar dividendos para cubrir el coste de la emisión de fondos con la que se constituyó.<sup>105</sup>

---

<sup>103</sup>*Ibidem*, p. 6.

<sup>104</sup> Esta última entidad fue creada en diciembre de 2003 con el propósito de estabilizar y recapitalizar a la mayor parte del sistema financiero mediante la inyección de capital. La mayor parte de los recursos fueron para los tres grandes bancos estatales, el *Industrial and Commercial Bank of China*, el *Bank of China* y el *China Construction Bank*. En un principio *Central Huijin* fue propiedad de SAFE, pero el Consejo de Estado transfirió la titularidad del organismo a *China Investment Corporation*, tras su creación.

<sup>105</sup> Oficina Económica y Comercial de la Embajada de España, *Op. cit.*, p. 6.

La *China Investment Corporation* cuenta con diferentes vehículos de inversión, siendo éstos los siguientes:

1. *Central Huijin Investment Ltd.* (CHI), compañía creada por el Consejo de Estado para la reestructuración y recapitalización de la banca comercial pública china en diciembre de 2003. En diciembre de 2007 el Ministerio de Finanzas la adquirió al Banco Popular de China y la transfirió al CIC. La CHI está autorizada por el Consejo de Estado para ejercer sus derechos en las empresas públicas participadas en nombre del gobierno, que comprenden, entre otros cinco grandes bancos.

2. *Stable Investment Corporation* (SIC), utilizada para inversiones a corto plazo, como los mercados monetarios,

3. *Beijing Wonderful Investments Ltd.*, creado para gestionar su participación en *Blackstone*), etc.

En sus inversiones exteriores, la *China Investment Corporation*, se comporta como un accionista pasivo, sin participar en la toma de decisiones de y con vocación de largo plazo e, insiste, que lo hace con criterios estrictamente comerciales.

En tanto que la SAFE es vista como un organismo más del gobierno chino, lo que dificulta su participación en las empresas extranjeras.

La CIC ha efectuado operaciones que se podrían calificar de “mediáticas”, como la adquisición de participaciones en *Morgan Stanley* o *Blackstone*, aunque el volumen de divisas de que dispone para invertir en el extranjero es sensiblemente inferior al de la SAFE.

Las inversiones del CIC están dirigidas mayoritariamente a empresas chinas, donde destacan sus participaciones en: *China Construction Bank* (con el 59,12% de las acciones), *Bank of China* (el 67,49%), *Industrial and Commercial Bank of China Ltd.* (35,33%). CIC posee el 50% de las acciones del *Agricultural Bank of China*, el otro 50% está en manos del Ministerio de Comercio (MOFCOM) y una cantidad indeterminada en el *China Development Bank*.

De las inversiones en el exterior de la CIC destacan las que tiene en la firma de servicios financieros *Blackstone* (12,5% del capital), el 9,9% de *Morgan Stanley* donde pagó unos 5,000 millones de dólares; 100 millones de dólares en la compañía VISA y 4,000 millones de dólares en el fondo de inversión *JC. Flowers & Co.* En los sectores no financieros, la CIC ha invertido unos 100 millones en la compañía *China Railways*, ubicada en *Hong Kong*.

A pesar de que la CIC tuvo pérdidas en un inicio con *Blackstone* por 2,200 millones de dólares y con *Morgan Stanley* por 4.000 millones de dólares, anunció una tasa de retorno del 6.8% en 2008 y del 10% en 2009.

La CIC también posee participaciones minoritarias en algunas de las marcas de EE.UU. más conocidas como *Apple*, *Coca-Cola*, *Johnson & Johnson*, *Motorola* y *Visa*; y al 31 de diciembre de 2009, tenía inversiones en compañías cotizadas en EE.UU. por valor de 9.6 miles de millones de dólares, de acuerdo con la información recientemente publicada por la SEC.<sup>106</sup>

La CIC ha visto rechazada recientemente su demanda de 200,000 millones de dólares adicionales, por parte del Ministerio de Finanzas, quien la reconvino para que reformulara su demanda a la mitad y poderla atender favorablemente. Una demanda paralela realizada por *Central Huijin Investment Ltd* de 50,000 puede autorizarse y financiarse próximamente mediante una emisión de bonos de 28,000 millones. Aparentemente el Consejo de Estado muestra un perfil conservador y espera que la CIC desarrolle un procedimiento de inversión más riguroso que pueda ser válido en cualquier mercado y sus circunstancias (alcistas o bajistas).<sup>107</sup>

### **c) National Social Security Fund.<sup>108</sup>**

El Fondo Nacional de la Seguridad Social, *National Social Security Fund* (NSSF), se creó en el año 2000 para hacer frente al problema del envejecimiento de la población china y actúa como una reserva estratégica de fondos acumulados por el gobierno central para apoyar los futuros gastos de la seguridad social. Los fondos provienen básicamente de las asignaciones fiscales del gobierno, de la liquidación de participaciones estatales y del retorno de las inversiones.

El NSSF invierte mayoritariamente en la propia China (como lo hace el Fondo de Reserva de la Seguridad Social Española), pero en los últimos tiempos ha empezado a invertir en economías emergentes y en Europa, buscando mejores rendimientos. Asimismo, se han planteado asignar hasta un 20% de los fondos en inversiones extranjeras, prioritariamente a través de gestores de fondos externos, en vez de tomar participaciones directamente.

En febrero de 2009 las inversiones del NSSF en el extranjero, solo representaban el 6% del total. Es de destacar que el fondo permite inversiones en empresas de capital de riesgo.

El Fondo Nacional Para la Seguridad Social no ha sido ajeno a la crisis financiera internacional y en 2008 ha experimentado pérdidas por 39,400

---

<sup>106</sup><http://www.sec.gov/Archives/edgar/data/>

<sup>107</sup>Oficina Económica y Comercial de la Embajada de España, *Op. cit.*, p. 7.

<sup>108</sup>*Ibidem*, p. 7.

millones de *yuanes* debido a la caída de los valores en China y en los mercados financieros internacionales, éstas han sido las primeras pérdidas desde su fundación. Si bien el fondo ganó 23,360 billones de *yuanes*, el valor de los activos bajó hasta los 62,730 millones de *yuanes* y la tasa de retorno de las inversiones ha sido negativa con un -6,79%.

Las inversiones del NSSF no están sometidas a estrictos controles de transparencia y en agosto de 2008 se hizo público que el fondo, conjuntamente con *China International Trust and Investment Company* (CITIC) y otras entidades sin especificar, iban a lanzar un fondo de capital privado por valor de 730 millones de dólares (5,000 millones de *yuanes*). En octubre de 2008 también apareció la noticia que el NSSF iba a adquirir una participación en el *China Development Bank* por valor de 2,900 millones de dólares (20.000 millones de *yuanes*). Finalmente, según algunas fuentes el NSSF habría invertido en los últimos meses unos 1.500 millones de dólares (10,000 millones de *yuanes*) en cada una de estas compañías: *Bank of Communications, Bank of China, Industrial and Commercial Bank of China* y *Jinghu High Speed Corporation*. También en 2008 habría invertido en cinco compañías inmobiliarias y a principios de 2009 en *China National Materials Co Ltd*. Asimismo, el Consejo de Estado ha aprobado la participación estratégica del fondo en el *China Development Bank* y en el *Agricultural Bank*. En el futuro, la mayoría de observadores apuntan que el fondo invertirá en proyectos con respaldo del gobierno que ayuden al crecimiento del país.<sup>109</sup>

#### **d) China-Africa Development Fund.**

El Fondo de Desarrollo China-África *China-Africa Development Fund*, conocido como CAD Fund, se creó en el año 2007 con el objetivo de incentivar a los empresarios chinos para que inviertan en África. Nació como resultado del foro China-África de noviembre de 2006. La primera aportación la hizo el Gobierno chino a través del *China Development Bank* con 1,000 millones de dólares, cantidad que se pretende llegue a los 5,000 millones. El objetivo del CAD Fund es invertir en proyectos a mediano y largo plazo, que se realicen en África y participen empresas chinas. El CAD Fund no asigna ninguna partida a un país concreto de África, sino que depende de los proyectos en sí. Estos tienen que ser proyectos productivos, relativos a la agricultura, a la manufactura, a la creación de infraestructura y/o explotación de los recursos naturales. La forma de participación es muy

---

<sup>109</sup>*Ibidem*, pp. 7-8.



variada y va desde la cooperación hasta la adquisición de empresas.

A pesar de la corta vida del CAD Fund, ha servido como plataforma de inversión de muchas empresas chinas en África. En marzo de 2009 se abrió en *Sudáfrica* (primer socio comercial de China junto con Angola en África) la primera oficina del CAD Fund en el Continente Africano. En el evento se hizo público que el Fondo había gestionado más de 20 proyectos de inversión, con un monto de cercano a los 400 millones de dólares. De las inversiones promovidas por el CAD Fund caben destacar: una plantación de algodón e instalaciones de tratamiento en *Malawi*, una central eléctrica en *Ghana*, una fábrica de vidrio en *Etiopía* y el establecimiento de zonas francas en *Egipto* y *Nigeria*.

### **V. 2. 2. Otras consideraciones en materia de inversiones externas.**

Para poder facilitar el movimiento internacional de capitales, y suavizar las reticencias de los países receptores, se han emprendido diferentes iniciativas multilaterales lideradas por el FMI (los Principios de Santiago) o la “Declaración sobre fondos soberanos y políticas de los países receptores” de la OCDE.

De esta manera, la CIC y la SAFE tienen motivaciones y restricciones distintas, por ejemplo, la CIC se creó para diversificar las reservas de divisas chinas y para reducir las reticencias de los países receptores hacia un organismo administrativo como la SAFE. Así, la CIC entiende que su acceso a inversiones en compañías objetivo y reguladores occidentales, es más sencillo respetando los estándares de pasividad, transparencia, e intencionalidad; es decir, haciendo inversiones exclusivamente comerciales, que ni la SAFE ni el BPC, están en posibilidad de realizar por las prohibiciones legales. De esta manera, en el 2009 la CIC puso en marcha su *Comité Consultivo Internacional* compuesto por un antiguo presidente del *Banco Central de Brasil*, un antiguo Ministro canadiense de Asuntos Exteriores, Comercio Internacional e Industria, un antiguo Presidente de *Goldman Sachs*, un expresidente del *Banco Mundial*, académicos y el antiguo CEO y fundador del fondo soberano noruego, entre otros.<sup>110</sup>

La SAFE, por su parte, también puede jugar un papel en la diversificación de las reservas chinas, pero sólo mediante la adquisición de deuda pública extranjera acotado por la discrecionalidad de la política cambiaria china. Esto determina la capacidad de SAFE para reemplazar la deuda pública norteamericana por títulos equivalentes emitidos por otros países. De lo

---

<sup>110</sup>*Ibidem*, p. 9.

anterior se deduce que para mejorar sus resultados, la CIC debe obtener retornos para hacer frente al coste de la deuda emitida para financiar su dotación, en tanto que la SAFE requiere de manera mayoritaria, materializar sus recursos en inversiones convertibles y altamente líquidas para hacer frente a las necesidades de divisas de China.<sup>111</sup>

---

<sup>111</sup>*Ibidem*, p. 9

## CONCLUSIONES

El monopolio de la emisión de moneda les permite a los Bancos Centrales limitar el dinero en manos del público. Tal función se complementa con la restricción de los certificados monetarios y del crédito al público para moderar el nivel de los precios en el mercado. Esta ha sido la política monetaria ortodoxa dominante en el entorno mundial en las últimas décadas; asumiendo para los Bancos Centrales la responsabilidad de limitar la cantidad de dinero al público para controlar la demanda agregada y su incidencia en los precios en el mercado.

En la práctica, los Bancos Centrales emiten o disminuyen sus certificados monetarios en respuesta al comportamiento de los mercados financieros y de acuerdo con sus metas macroeconómicas relacionadas con la inflación. Para ello la Banca Central diseña un modelo que establece la relación entre los objetivos del Banco Central (baja inflación, estabilidad de la producción y equilibrio externo) y las variables nominales de base monetaria (acervo de dinero y nivel de precios).<sup>112</sup>

Empero, el Banco Central no puede influir en las variables reales y sólo determina el comportamiento de una variable nominal que es la base monetaria, y es a partir de las expectativas que tiene de las variables macroeconómicas, respecto a la cantidad de dinero en circulación y el nivel de precios, que realiza los cambios en la variable nominal y sus efectos en la tasa de interés. La función de la Banca Central, en pos de la estabilidad monetaria, también debe considerar las necesidades de los bancos comerciales para mantener saldos, en función de mantener la convertibilidad de sus pasivos en un medio de valor intrínseco, ya sean mercancías o moneda de curso legal (*Googhart*, 1995:58).<sup>113</sup>

De esta manera, el Banco Central influye sustancialmente en las tasas de interés de corto plazo. Sin embargo, se presenta un problema operativo consistente en que los cambios en las tasas de interés tienen un impacto no inmediato en las variables de la economía (y en la expansión monetaria), por lo que las autoridades monetarias requieren modificar la tasa de interés de acuerdo con las posibles desviaciones respecto a la tasa futura de inflación, y no de acuerdo con variables actuales. (*Capie, Goodhart, y*

---

<sup>112</sup>HETZEL, R., *Las responsabilidades monetarias de un Banco Central*, en BENDESKY, León., (comp.), *El papel de la Banca Central en la actualidad*, Banco de España/CEMLA, 1991, citado por el CEFP en *La Banca Central y su papel en la economía*, CEFP/046/2009, JULIO DE 2009, p. 6.

<sup>113</sup>CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, *Op. cit.*, p. 6.

*Schnadt*, 1994:35).<sup>114</sup>

Lo cual no siempre resulta acertado; dos buenos ejemplos sobre esta medida lo han sido las políticas seguidas por el Banco Central Japonés y el Fondo de la Reserva Federal de EE. UU., donde se han aplicado, por largo tiempo, sobre todo en el primero, tasas de interés muy bajas para promover la inversión y el consumo, lo cual no ha respondido eficazmente por la desconfianza de los inversionistas y de los consumidores de bienes de uso duradero.

Una de las cuestiones fundamentales en la actuación de la Banca Central, cuya importancia se acrecienta en períodos de crisis como el que se experimenta actualmente a escala mundial, tiene que ver con las instituciones. A fin de cumplir a cabalidad con sus objetivos la Banca Central necesita un marco institucional adecuado. Empero, existe un debate respecto a que tan regulada debe ser la actuación de la Banca Central o que tanta discrecionalidad debe permitírsele.

En términos generales se puede decir que los argumentos a favor de la regulación se centran en la incapacidad de las autoridades de la Banca Central para lograr el bienestar común sin favorecer a algún grupo en particular. Mientras que los argumentos en contra señalan la estricta regulación como un impedimento para la actuación flexible de la Banca Central ante los shocks económicos inesperados (*Bofinger*, 2001: 165-169).<sup>115</sup>

Uno de los argumentos recientemente surgidos en torno a este debate tiene que ver con la inconsistencia temporal de la política monetaria. Es decir, la actuación de la Banca Central requiere ser regulada debido al hecho de que una política puede ser adecuada en un momento dado y por un plazo determinado, pero no óptima en un período posterior o de manera permanente. Sobre todo porque la política monetaria suele tener un retraso entre el momento de su aplicación y cuando se ven los resultados, de modo que el contexto puede cambiar entre un momento y otro.

De acuerdo con la teoría de juegos, la inconsistencia temporal podría ser utilizada de manera positiva por el Banco Central, mientras cuente con la credibilidad suficiente como para hacer algún anuncio de política monetaria que pueda cambiar más tarde una vez alcanzado su objetivo. Sin embargo, una vez que pierde credibilidad los agentes se verán desalentados a seguir sus lineamientos de política y responderán de manera distinta a los

---

<sup>114</sup>*Ibidem*, p. 7.

<sup>115</sup>*Ibidem*, p. 10.

anuncios. Esta situación ha estado presente en el largo período de tasas cercanas a cero en los EE.UU., aplicadas por la Fed para estimular el consumo, que funcionó al principio pero dejó de hacerlo después de la crisis financiera que dejó endeudados a millones de personas en toda la Unión americana y a la pérdida de sus viviendas, debido a la escasa o nula supervisión de las autoridades financieras.

Este problema generado en los EE.UU. trascendió tanto a los sistemas financieros privados como a los públicos de muchos países; por ello, se ha buscado reglamentar la actuación de los Bancos Centrales.

Algunos autores como *Barro y Gordon* (1983) utilizan la “inconsistencia temporal” para formular un modelo que muestra la ventaja de las reglas, aún en un contexto de condiciones ideales para la política discrecional de la Banca Central. En este modelo se describe un juego en el que interactúan, una Banca Central con una perfecta habilidad para administrar el proceso económico y llevar sus decisiones a alcanzar el beneficio social, y un sector privado de la economía que sólo cuenta con sus expectativas de inflación como parámetro de acción.<sup>116</sup>

La “inconsistencia temporal” surge debido a que los agentes privados toman decisiones bajo expectativas de inflación, pero éstas se concretan en un lapso posterior. A su vez, la Banca Central con la finalidad de influir en las expectativas de inflación, efectúa anuncios de su estrategia en un período determinado, que no necesariamente son congruentes con los compromisos adquiridos por los agentes privados de acuerdo a sus expectativas en otro período. No obstante ello, según *Bofinger* (2001: 187), el modelo de *Barro y Gordon* en realidad presenta una interpretación más bien cercana a un análisis político de interacción, que muestra el mismo debate entre regulación *versus* discrecionalidad, al poner en evidencia la divergencia entre la función objetivo de la Banca Central y la del sector privado. Sólo que este modelo postula que no existen preferencias homogéneas entre los agentes privados, de modo que el bienestar macroeconómico se alcanza a partir de los compromisos que la Banca Central alcanza con las distintas posiciones de los grupos de interés que ejercen su influencia.<sup>117</sup>

El debate en torno a la regulación de la Banca Central gira en torno al problema de la discrecionalidad con que puede actuar este órgano en períodos electorales, llevando la tasa de desempleo a niveles inferiores que

---

<sup>116</sup>*Ibidem*, p. 11.

<sup>117</sup>*Ibidem*, p. 11.

fomentan una visión favorable de la población hacia el Gobierno; por ello la independencia de la Banca Central se ha ostentado como un argumento que no requiere el establecimiento de regla alguna.

No obstante, en países como México existen voces que piden una autonomía acotada donde el Gobierno pueda incidir en ciertos momentos en la actuación de la Banca Central con la finalidad de que se cumplan, de manera explícita, otros objetivos como el de promover el empleo y el crecimiento económico.

Por su parte, los defensores a ultranza de la incólume autonomía de los Bancos Centrales insisten en abogar que en el objetivo de reducir la inflación está inserta la búsqueda del bienestar social. Cuyos efectos consiguen, por sí mismo, mantener el valor del dinero y al promover la inversión, con lo cual se incrementa la producción y se fomenta el empleo.

El problema se presenta también en la idea incorrecta de que el pleno empleo aumenta la demanda agregada y presiona a la inflación, puesto que olvidan que el nivel de precios en el mercado se ve, igualmente, influido por la oferta para alcanzar el equilibrio del mercado, idea lejos del pensamiento de los monetaristas.

Los objetivos de: crecimiento económico, equilibrio en la balanza de pagos, y estabilidad financiera, entre otros, son secundarios y por tanto deben estar supeditados al objetivo primario que es la estabilidad de precios (*Goodhart, 1995: 228*).<sup>118</sup>

La manera en que la política monetaria tiene efectos en la demanda agregada es a partir de la tasa de interés. Si bien los componentes de la demanda agregada que son sensibles a la tasa de interés reaccionan ante la tasa de interés real a largo plazo, y no ante la tasa nominal a corto plazo; que, como se ha señalado, es el instrumento de política monetaria de la Banca Central, los cambios en las variables nominales terminan impactando las variables reales.

Del estudio realizado sobre varios sistemas de Bancos Centrales, BANXICO, Fed, Bundesbank, Banco Central Europeo y Banco Popular de China y sobre todo de sus resultados, vale la pena tratar de obtener una experiencia a aprovechar para nuestro Banco Central, sobre todo en las tareas de involucrarse, directa o indirectamente, en la aplicación de mecanismos monetarios que permitan resolver el problema del empleo y del desarrollo económico de las diferentes regiones que componen a nuestro país.

---

<sup>118</sup>*Ibidem*, p. 13.

El Banco de México, es el Banco Central del Estado Mexicano cuya naturaleza jurídica actual es la de un Órgano Autónomo Constitucional con plena independencia del Gobierno Federal en sus funciones y administración; y cuya finalidad es proveer a la economía del país de moneda nacional.

En el desempeño de sus funciones tiene como objetivo prioritario “procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional”. Adicionalmente, le corresponde promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos.

El Banco Central de Alemania es el denominado *Bundesbank*, que es un órgano autónomo y sus objetivos están claramente definidos en sus estatutos y consisten en: “regular el volumen de moneda en circulación y del crédito puesto a disposición de la economía, utilizando los poderes monetarios que le son conferidos por esta ley, con el objetivo de proteger la moneda”. Al respecto, conviene subrayar que ni el Banco de la Reserva Federal de EE UU, ni ningún otro Banco Central de Europa, tienen objetivos definidos tan detalladamente. No obstante que sus estatutos definen con claridad las metas del *Bundesbank*, los medios para alcanzarlas han sido objeto de grandes debates.

Dos elementos han sido decisivos en la protección de la moneda: el valor externo del mercado en relación con otras monedas y el valor interno, representado por el volumen de bienes y servicios que pueden ser adquiridos en el país.

La función fundamental del Banco Central Europeo será garantizar que se cumplan las funciones encomendadas al Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC), cuyo objetivo principal consiste en mantener la estabilidad de los precios. Sin perjuicio de este objetivo fundamental, el SEBC apoyará las políticas económicas generales de la Comunidad con el fin de contribuir a la consecución de los objetivos de la Comunidad. Por lo que deberá ser consecuente con los objetivos de la UE (artículo 2 del Tratado) que son conseguir un alto nivel de empleo y sostenible, y un crecimiento sin inflación. Por cuanto al Banco Central de China, se trata de un órgano del Estado y conforme el artículo 1 de la Ley del Banco Popular de China, tiene como fin asegurar la correcta formulación y aplicación de la política monetaria, así como involucrarse en el mejoramiento de la gestión macroeconómica.

*Esta Ley es promulgada a fin de definir el estatuto y funciones del Banco Popular de China, asegurar la correcta formulación y aplicación de la política monetaria, establecer y mejorar la gestión macroeconómica del*

*sistema del banco central y mantener la estabilidad financiera.*

Mandato que se reitera en su artículo 2, cuando precisa que:

*El Banco Popular de China es el Banco Central de la República Popular de China. El Banco Popular de China, bajo la dirección del Consejo de Estado, formula y ejecuta la política monetaria, con el objeto de prevenir y mitigar los riesgos financieros, y mantener la estabilidad financiera.*

No está por demás señalar, que actualmente los Bancos Centrales enfrentan un gran dilema: mantener la estabilidad monetaria (control de la inflación) y financiar el desarrollo económico; lo anterior. Quizás, en el caso de nuestro país y de otros Estados no desarrollados, la experiencia anterior a la etapa de autonomía de los Bancos Centrales, con Gobiernos que abusaron de la generación indiscriminada de billetes para financiar el gasto público, en muchos casos para la creación de imagen de los gobernantes en turno y de sus programas populistas, en muchas ocasiones improductivos, no contribuyeron a resolver el problema de desarrollo, y por el contrario propiciaron altas tasas de inflación. Fueron precisamente estos resultados los que impulsaron los programas de estabilización que se generalizaron y fueron la motivación para que se fortalecieran los movimientos monetaristas a favor de la autonomía de los Bancos Centrales.



## BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN

ACOSTA ROMERO, Miguel, *Nuevo Derecho Bancario*, octava edición, Editorial Porrúa, México 2000.

BENDELKY, León, Compilador, *El Papel de la Banca Central en la actualidad*, CEMLA/Banco de España, primera edición, 1991.

CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, *La Banca Central y su papel en la economía*, CEF/046/2009, julio de 2009.

COMITÉ DE PUBLICACIONES DEL Fed (Publications Committee), *The Federal Reserve System, Purposes and Functions*, Ninth Edition, June 2005, Board of Governors of the Federal Reserve System, Washington, D.C. Library of Congress Control Number 39026719.

DE LA FUENTE RODRÍGUEZ; Jesús, *Tratado de Derecho Bancario y Bursátil, Seguros, Fianzas, Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, Ahorro y Crédito Popular, Grupos Financieros*, Editorial Porrúa, México, 1999.

MARICHAL, Carlos [eh.net/XIII Congress/cd/papers/28](http://eh.net/XIII Congress/cd/papers/28) Marichal 104.

MENÉNDEZ ROMERO, Fernando, *El Banco de México y La Reserva Federal de los Estados Unidos de América (FED)*, Editorial Porrúa, México 2005

KATZ, Isaac, *La constitución y el desarrollo económico de México*, CIDAC/ITAM/Cal y Arena, México, 1999.

KENNEDY Ellen, *El Banco Central Alemán*, Internationes, Bassic-info 13-1997.

OFICINA ECONÓMICA Y COMERCIAL DE LA EMBAJADA DE ESPAÑA en Pekín, *Notas sobre los fondos soberanos chinos*, marzo de 2010

RÍOS CAMARENA, Alfredo, *La crisis del Neoliberalismo Globalizador. Hacia un nuevo rumbo económico*, Expediente Parlamentario 19, febrero 2009

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

[www.banxico.org.mx/acerca-del-banco-de-mexico/semblanza-historica.html](http://www.banxico.org.mx/acerca-del-banco-de-mexico/semblanza-historica.html)  
[www.bundesbank.de/](http://www.bundesbank.de/)

[www.china.org.cn/business/laws\\_regulations/2007-06/22/content\\_1214826.htm](http://www.china.org.cn/business/laws_regulations/2007-06/22/content_1214826.htm)

[www.federalreserveonline.org/](http://www.federalreserveonline.org/)

[www.sec.gov/Archives/edgar/data/](http://www.sec.gov/Archives/edgar/data/)