

## Hacia una Real Autonomía del Banco de México

Dip. Felipe Calderón Hinojosa

Diputado Federal, Fracción Parlamentaria PAN

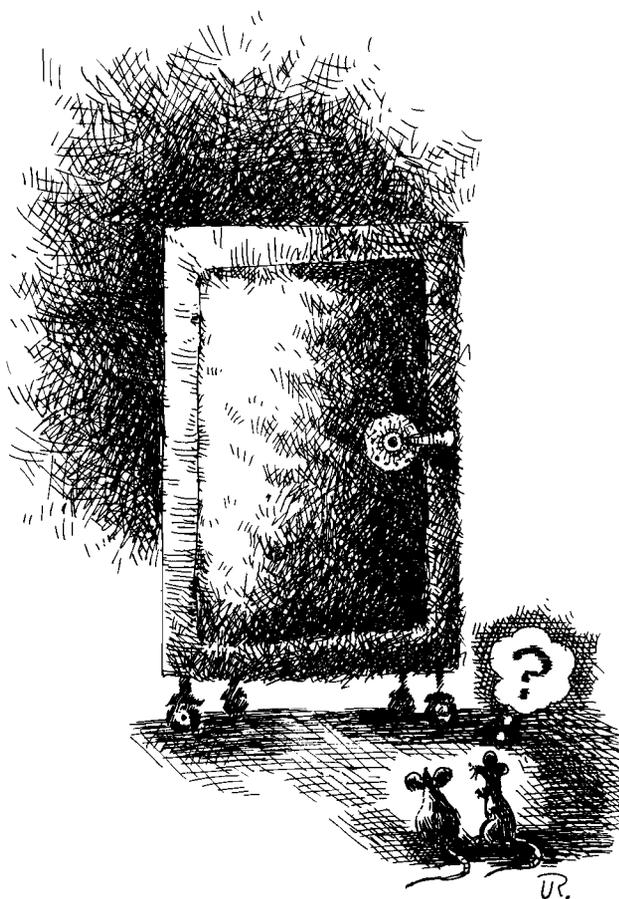
**P**or diversas razones el Banco de México es una institución de especial interés para el Partido Acción Nacional.

Una de las iniciativas que los primeros diputados del PAN (cuatro diputados electos por mayoría en 1946) presentaron ante el Congreso de la Unión fue un proyecto de reformas a la ley electoral; otra, en 1948, un proyecto de reformas a la ley orgánica del Banco de México. Con ello se pretendía dar a la institución la autonomía que requería para el cabal cumplimiento de sus funciones. Ambas instituciones, el Banco de México y el PAN, tuvieron a la misma persona como conceptualizador, como fundador for-

mal: el maestro Manuel Gómez Morín. El, como representante de México en Nueva York, luego de la lucha revolucionaria, a los 23 años de edad y después de haber gestionado el reconocimiento del gobierno mexicano frente a una potencia exterior —nuestros acreedores banqueros y nuestros deudores petroleros ame-

ricanos— regresó al país con la concepción del sistema financiero y se dio a la tarea de elaborar para México el banco central.

En 1925 es el miembro relator de la comisión que elabora la ley orgánica; redacta, además, la escritura constitutiva, los estatutos, los reglamentos y las primeras bases de operación. Asimismo, es el primer presidente de su consejo de ad-



ministración, al que perteneció, además, hasta 1929 sin cargo y sin remuneración, fecha en que fue expulsado del país por su participación en la campaña vasconcelista.

Habría que preguntarse por qué él y otros jóvenes brillantes proclamados la generación de 1915, contribuían así, febrilmente, a la reconstrucción del país. Porque el propio Gómez Morín señala que aunque sin edad para tener un rifle en la mano, no hizo la revolución en los campos de batalla, sino que contribuyó a su concreción en alguno de los aspectos principales: la instauración de un nuevo orden económico que ponía fin al caos financiero monetario y crediticio que la lucha interna había dejado.

Prevalecía en ellos y en él, una concepción muy clara: las revoluciones no podían darse por decreto. Se requieren obras y técnicas, tanto financieras como jurídicas.

Para Gómez Morín, el problema agrario, no se resolvía dándole la tierra indefinidamente a todos los campesinos que la pidieran. No habría —escribió en 1926— tierra que alcanzara. Advirtió también que repartir la tierra sin riego, sin crédito y sin capacitación técnica, no era la solución.

En su concepción, el país había salido de la postura prerevolucionaria de la demagogia, y entraba en la etapa revolucionaria: de la construcción. Porque —como señala Krauze— para Gómez Morín, revolución y construcción; revolución y técnica son sinónimos.

Semejante al caso del campo, el de las obras del municipio libre, el del financiamiento de la inversión y la capitalización del país, nada de esto podía darse sin un sistema económico eficaz, y ningún sistema económico sería eficaz sin la

existencia de un banco central autónomo.

Aportaba así, mediante la técnica, la propuesta, la legislación, y la dirección honesta, una obra valiosísima a la revolución, que construye y perdura hasta nuestros días en tal orden.

Esto —decía Gómez Morín— es la verdadera revolución, la que construye y resuelve los problemas y da bienestar y tranquilidad.

Pero en ese 1929, en la mentalidad de aquellos jóvenes revolucionarios constructores, apareció con claridad meridiana otro dato evidente: la más noble de las banderas de la Revolución, la única que verdaderamente encabezó, sin distinciones ni titubeos, el movimiento revolucionario; la bandera que dio consenso a la lucha armada: la del sufragio efectivo. Era, paradójicamente entonces y ahora, la única o tal vez la más grave de las banderas que habían sido despojadas de la lucha.

El distanciamiento de Gómez Morín se da por razones políticas; por la política y por las prácticas corruptas en la vida pública.

Por cierto, esta no fue la única intervención de Gómez Morín con el Banco de México.

Se dice que el Banco de México había tenido, de 1925 a 1929, una política que dio estabilidad. En 1931 y 1932 la economía había entrado a una crisis derivada de las políticas restrictivas y excesivamente monetaristas, asumidas por el Banco de México.

¡Eso no es cierto! Por principio de cuentas, en 1931 el Banco de México no había asumido totalmente su función de banco central. Gómez Mo-

rín siguió colaborando siempre a petición de algún gobernante —sin recibir remuneración ni cargo— en las labores de diseño del sistema financiero mexicano. Participó, así, en la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito, por ejemplo. Además, es el redactor, tanto del contenido legal como de la exposición de motivos.

Y, en efecto, hacia 1931 la depresión en México había alcanzado niveles alarmantes, fruto de la astringencia monetaria, no causada ciertamente por el Banco de México. De hecho, en 1931 —y esto es un dato relevante— no había siquiera billetes de circulación obligatoria, emitidos por el Banco México; no había aceptación del gobierno ni de la sociedad, de los billetes como moneda de curso legal. Prevalecía —es importante dilucidar sobre estos hechos históricos ya que son importantes para el análisis objetivo de lo que ahora decidimos— el curso de la moneda de oro y de plata.

Asimismo, por la depresión norteamericana, la deflación que vivía la economía de Estados Unidos, la supresión que en 1931 hace Inglaterra del talón de oro, y la supresión que hace Estados Unidos de la circulación de moneda de oro a principios de 1932, la moneda mexicana estaba siendo sacada del país como mercancía, porque valía más como metal que como moneda de curso legal. Eso había provocado una fuerte deflación en México. Los costos de las cosechas, por ejemplo, eran tan grandes que en 1931 no se pudieron levantar.

Es entonces cuando Gómez Morín, ya fuera del Banco de México, es invitado a colaborar por Montes de Oca, Ministro de Hacienda en aquél entonces, en lo que sería el proyecto denominado Ley Calles.

¿Y en qué consistía ese proyecto? Se trataba, precisamente, de

elevar al Banco de México a la categoría de banco central, quitándole las funciones comerciales que aún tenía. Se pretendía dotarlo de autonomía; librarlo de los vaivenes de la política económica que los gobernantes en turno habían efectuado, que generaron, en gran parte, el caos monetario que vivía el país. Entre otras, por las reglas de asimilación de la moneda mexicana a las reglas internacionales que estaban completamente desfasadas.

Es necesario decir, por cierto, que Calles ni redactó la Ley Monetaria ni hizo las reformas al Banco de México. Se puede constatar que fue el Ministro Montes de Oca quien convence a Calles de que apruebe la reforma monetaria y el proyecto de Gómez Morín. Es entonces, en 1932, cuando el Banco de México se convierte finalmente en el banco central y se vuelve banco autónomo, situación que salva al país, ya que la depresión en México tuvo efectos menores a los que pudo haber tenido como consecuencia de la depresión estadounidense, porque las reformas y el régimen de autonomía del banco central de México libraron al país de los péndulos, de los coletazos, digamos, de la depresión norteamericana. Fue la desición entonces de la nueva Ley Monetaria, la reforma del Banco de México, lo que permitió a México anticiparse a salir de tales crisis.

¿Y cuándo empiezan los problemas nuevamente para el país? Cuando se termina la etapa de estabilidad y se genera el caos monetario a partir de 1936. ¿Cómo entra a la vida pública de México, cómo se quebranta la autonomía del banco central? Gómez Morín también había elaborado la Ley Agrícola, que preveía, desde 1928, que los campesinos podrían formar libremente uniones de crédito, irían al banco, harían sus asociaciones, pedirían el crédito y cumplirían. Y

había un hecho que estaba pasando en la sociedad mexicana: se estaban configurando grupos de campesinos, independientes del gobierno, con sentido de dignidad y con soporte económico elemental que les permitía enfrentar su realidad de manera distinta a la que al gobierno le hubiera gustado que lo hicieran.

Lo que hizo el gobierno para frenar el crecimiento de grupos organizados y apoyados con crédito rural en aquél entonces, que se estaban generando grupos independientes, también políticamente — ciudadanos, para acabar pronto no encadenados al gobierno— el banco instauró el Banco de Crédito Ejidal. Y éste presentaba una competencia desleal, digamos, al Banco de Crédito Agrícola, entonces, transformó sus objetivos e hizo del crédito un propósito político y tornó el crédito

agrícola en instrumento de dominación y control de ejidatarios. Además de romper los controles en 1936 a través de la operación del Banco de Crédito Ejidal, rompió los controles que tenía el Banco de México, acabó el gobierno, es necesario reflexionarlo con serenidad, sin primitivismos, sin atavismos, con objetividad, ver que en esta política gubernamental crediticia se acaba la autonomía del Banco de México. El Banco de Crédito Ejidal se “fondea” indiscriminadamente, ilimitadamente con el Banco de México, lo cual no debía ser, pues no estaba previsto en su estatuto. Es por ello que el Banco de México, a partir de 1936, comienza a financiar todas las aventuras del gobierno federal de aquella época, que acaban en el caos financiero y monetario durante ese periodo.

En relación a lo que se ha llamado etapas de estabilidad, hasta 1941, es constatable que el financiamiento del déficit gubernamental, de manera indiscriminada e irresponsable, se da a partir de 1936 con la política agraria, en especial con el financiamiento del Banco de Crédito Ejidal, que tenía créditos atados literalmente, condicionados al comportamiento político del campesino que, además, comenzó a servir para fondear de manera ilegal actos de corrupción de los políticos más encumbrados de la época.

No puede el régimen político sustraerse de la responsabilidad del caos nacional vivido en aquella época pero, sobre todo, en las últimas dos décadas. El régimen actual y sus funcionarios no puede evadirse de la responsabilidad que tuvieron en la década del 70 y 80 como responsables del Banco de México o como secretarios de Programación y Presupuesto o como secretarios de Hacienda.

Ellos son responsables del caos económico del país, sólo que creemos, al pretender llevar el debate al



terreno de lo verdaderamente conveniente para el país, que es más útil, es mejor concentrarnos en la discusión sobre la conveniencia o la inconveniencia de otorgar la autonomía del banco central, porque independientemente de las personas se presentan estos problemas. En nuestra concepción hay un conflicto de instituciones, de normas y de leyes; y así como efectivamente el actual Presidente, el actual Secretario de Hacienda, el anterior mandatario, el anterior secretario, etc., estaban involucrados en una política financiera y monetaria caótica, también hay otros funcionarios de otros partidos que participaron. Tal es el caso de la Subsecretaria de Hacienda, Ifigenia Martínez de Navarrete, que en el sexenio de López Portillo también tiene su parte de responsabilidad; así como muchos diputados que aprobaban indiscriminadamente, pues era bueno para la democracia, los funcionarios o secretarios de Estado, inclusive que nada decían de este caos. Empero, creemos nosotros que ciertamente imputando esa responsabilidad política, que el pueblo debe cobrar algún día en las urnas, el problema sí tiene un trasfondo de instituciones y de leyes que es importante dilucidar en el terreno del debate.

Nosotros creemos que, ciertamente, es discutible una política monetaria restrictiva o expansiva como instrumento eficaz de solución de los problemas nacionales. Desde nuestro particular punto de vista, una política monetaria expansiva sí incrementa los niveles de ingreso y de empleo, pero únicamente en el corto plazo. Una política monetaria expansiva no es útil en este sentido como instrumento fundamental y, mucho menos, permanente para sacar al país de una recesión. Inclusive, en el momento actual una expansión monetaria pudiera producir, por una parte, el incremento del déficit en

balanza comercial, el aumento de las importaciones, la reducción del nivel de equilibrio de la tasa de interés; es decir, la menor llegada de capitales, y ahí sí pudiera generar una baja, un déficit en balanza de pagos con la consiguiente baja en las reservas internacionales.

Y si este esquema provoca una devaluación, ésta traería efectos más perjudiciales para el país; pero también entendemos que es una política discutible. De lo que sí estamos convencidos es que debe haber una institución, en este caso el Banco de México, que tenga la responsabilidad de tomar y guardar el orden de las finanzas. Sí existe también una eventual contradicción entre la opinión del Banco de México y la de la Secretaría de Hacienda, por ejemplo. Se presentan casos en los cuales, por ejemplo, la decisión de la autoridad es mantener el tipo de cambio a costa de la baja en reservas internacionales, mientras la opinión del Banco de México es guardar las reservas internacionales aunque se tenga que devaluar el tipo de cambio. O al revés: que la Secretaría de Hacienda pretenda devaluar el tipo de cambio y el Banco de México permita que se disponga ilimitadamente de las reservas internacionales para mantenerlo. ¿Cómo resolver esa contradicción? Se puede plantear en muchos aspectos de la política económica; la verdad es que las decisiones públicas deben tener mecanismos equilibradores y ponderadores.

Yo creo que avalar este argumento es cierto; pero también equivaldría, un poco, a seguir el argumento de que cómo sería posible tener un ejecutivo de un partido y una mayoría en las Cámaras de otro, argumento que, por ejemplo, está en el trasfondo de las cláusulas de gobernabilidad.

Lo anterior nos parece perfectamente válido y posible; y

ciertamente se puede plantear el esquema teórico de que un presupuesto del Ejecutivo, por ejemplo, sea rechazado por la Cámara de Diputados y se puede plantear un problema de parálisis o de contradicción en decisiones económicas, pero, precisamente, creemos que la existencia de instancias distintas en las decisiones políticas, generan desequilibrios y ponderaciones que no son saludables para la vida del país.

Precisamente los desenfrenos, el caos y el financiamiento anárquico de programas —si ustedes les quieren llamar de una forma; o de caprichos, si ustedes les quieren llamar de otra— por parte del gobierno, se han podido hacer por la carencia de estos equilibrios; por la carencia de estos mecanismos ponderadores. Y en esta hipótesis claramente preferimos una responsabilidad compartida entre el Banco de México, que debe sostener una política racional por lo menos de congruencia entre los diversos instrumentos de política económica, que tiene que conjugar política o transmitir o concatenar esa racionalidad económica a las decisiones públicas gubernamentales.

Estamos plenamente de acuerdo con la definición de organismos descentralizados, en este caso, del organismo descentralizado autárquico del Banco de México, pero sí observamos que el problema constitucional —no el problema teórico— está resuelto; ya que en los términos en que está propuesta la reforma, concuerda a la perfección con el artículo 90 de la Constitución, en la cual se definen los ámbitos de la administración pública y en ellos se puede incluir perfectamente el Banco de México, a pesar de lo que señale equivocadamente, por cierto, en la exposición de motivos de la iniciativa.

Debe precisarse cabalmente que la naturaleza del problema es más de la doctrina jurídica que de la

Constitución —porque ella resuelve este asunto—; y por otra parte, cabe aclarar que el Banco de México le rendirá cuentas a esta soberanía (el Congreso de la Unión) en los términos en que lo rinden otras instituciones, aún las autónomas, como el IFE, las instituciones de educación superior, y el mismo Banco de México, por poner varios ejemplos. No escapan a la supervisión, ni al escrutinio de la cuenta pública, ni a la disposición constitucional de autorización presupuestal, ni al control de la Ley de Ingresos, donde se señalan los ingresos permisibles para el gobierno Federal incluidos instrumentos de política monetaria.

Sí, creemos que hace falta precisión en cuanto a la responsabilidad de los miembros del Consejo de Administración. No son, ni deben ser agentes impolutos cuya responsabilidad no sea exigible. Afirmamos que debe quedar clara la responsabilidad política, la responsabilidad ante la Nación de los miembros del consejo, y debe quedar, además, sujeto al régimen de responsabilidad de los servidores públicos, porque serán servidores públicos, esperemos que no sólo de nombre.

Y esta responsabilidad, además, requiere otra precisión porque no puede quedar implícita en la actual redacción de los artículos del capítulo respectivo de Responsabilidad de Servidores Públicos, porque cuando la Constitución habla de responsabilidad de servidores públicos, de juicio político, por ejemplo, se refiere sólo al director de un organismo descentralizado, y ustedes pueden observar que aquí hay un organismo colegiado.

En consecuencia, diversos grupos partidistas presentes en la Cámara de Diputados, concretamente el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, el Auténtico de la Revolución Mexicana, el Partido Acción Nacional y el Partido Revolu-

cionario Institucional, presentan por mi conducto una propuesta de adición al párrafo 7o. del artículo 28 de la iniciativa, para señalar lo siguiente: párrafo séptimo, parte final:

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.

Nosotros creemos que con esta propuesta queda expresamente determinada la responsabilidad política, la sujeción a control, una herramienta indispensable de control político, como es la responsabilidad.

Por otra parte y a nombre de los diputados del PAN, particularmente el diputado Hamdam, ha defendido con razón en el seno de las comisiones, y tiene que ver con la necesidad de establecer un criterio objetivo de control a la política monetaria, un criterio que por una parte suprima la discrecionalidad del Banco de México, y por la otra, uniforme los criterios para que, en caso de conflicto, deban seguirse entre una autoridad, el Poder Ejecutivo y el Banco, y se refiere a agregar al párrafo sexto del artículo 28, la expresión de que el circulante de billetes y monedas no podrá exceder del producto interno bruto en un momento determinado. La redacción que se sugiere es la siguiente:

El Estado tendrá un Banco Central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional y por lo tanto del circulante de billetes y monedas y las obligaciones a la vista,

nunca podrán exceder el producto interno bruto. Ninguna autoridad podrá ordenar al Banco conceder financiamiento”.

Esa es la segunda propuesta.

Finalmente, para nosotros, a nombre del Partido Acción Nacional, es necesario hacer un acto de justicia a aquellos 4 diputados, los únicos de oposición entonces, que presentaron una iniciativa en 1948 y desde aquel día, el 26 de abril, hasta hoy, ha dormido el sueño de los justos. Y como testimonio a ellos y como señal de la congruencia de los diputados de entonces y los de ahora del PAN, leeré una parte de su exposición de motivos, en el entendido que la suscribamos íntegramente. Dice así:

Desde que en 1917 fue promulgada la Constitución General de la República, quedó establecido como uno de los datos fundamentales para la organización de nuestra economía, el de la existencia, y funcionamiento del Banco Central, institución de derecho público



encargada de la importantísima misión de regular la creación y circulación de moneda.

En 1925, después de numerosos intentos frustrados y de crisis económicas graves, se hacía cada vez más patente la necesidad de confiar esa misión social a un instituto autónomo, apto para ser guiado solamente por los más altos y permanentes intereses colectivos y por los principios mejores y más comprobados de la técnica monetaria, fue fundado el Banco de México y en él delegó el Estado los poderes de regulación de la moneda, rodeándolo de garantías, en un expreso reconocimiento de que el ejercicio de tales poderes debe quedar separado, hasta donde sea posible, de las influencias políticas y burocráticas, que en todo momento pueden ser movidas por consideraciones y conveniencias de carácter transitorio o de grupo, más que por las razones de orden técnico y por las conveniencias permanentes y más altas de la colectividad.

Con los problemas que son inevitables en el comienzo de una institución que rompe viejas tradiciones y debe oponerse a intereses poderosos a ella vinculados, el Banco de México inició, desde luego, vigorosamente su labor, y fue adquiriendo prestigio y solidez, que lo capacitaron para hacer

frente a graves situaciones políticas y económicas y le permitieron ganar la confianza del pueblo. Sólidamente establecido el Banco Central, fue posible en torno a él, después de la honda perturbación económica de 1931, echar las bases para una construcción ordenada de todo el sistema crediticio del país.

Fue posible formular así la Ley General de Instituciones de Crédito de 1932, iniciar con ella la creación programática de numerosas instituciones que la vida económica de México requería inaplazablemente, y plantear el funcionamiento de todo el sistema, no con la orientación caprichosa y cambiante de la política inmediata, sino con una amplia y clara visión desinteresada de toda la vida económica nacional.

Como voto particular del Partido Acción Nacional en esta reforma, exhorto a los diputados con una reflexión:

Hoy, después de 45 años, se resuelve un pronunciamiento, una iniciativa de ley en el sentido en que lo había propuesto el Partido Acción Nacional. Responde a un anhelo de construcción verdadera, digamos que de verdadera revolución de nuestro fundador, Manuel Gómez Morín. Con él coincidimos en que la verdadera revolución, la que está por hacerse, la que unificó a los mexicanos, la de sufragio efectivo, está aún pendiente. Queremos que ésta también despierte algún día del sueño de los justos.