

LAS TRES ETAPAS DE LA AUTONOMÍA DEL

BANCO CENTRAL EN MÉXICO

*Eduardo Turrent Díaz**

I. Introducción.-

Hay que abreviar de la sabiduría de los viejos. El connotado historiador mexicano, Daniel Cosío Villegas, solía decir que el mejor acercamiento a cualquier problema consistía siempre en hurgar en sus antecedentes. A eso es a lo que se contraen las dos primeras secciones de este ensayo en lo que se refiere al tema de la autonomía de la banca central en México.

Desde una perspectiva histórica, la autonomía de la banca central en nuestro país presenta tres etapas claramente definidas. La primera, que se extiende de la fundación del Banco de México, en septiembre de 1925, hasta 1936, y a la que se le denomina en este texto, etapa de la autonomía reglamentaria. La razón es que en ese lapso quiso garantizarse la independencia del órgano central con apoyo en reglas o normas incorporadas en sus leyes orgánicas.

* Las ideas aquí expresadas son exclusivamente del autor, y no reflejan parcial ni totalmente las de las instituciones en donde imparte cátedra o presta sus servicios.

Desde el ángulo legal, esa independencia primigenia se perdió con las reformas a la Ley Orgánica del Banco de México aprobadas en 1938 y con la Ley Orgánica de 1941, derogatoria de su precedente de 1936. Muchos años después, quizá a partir de la devaluación de 1954 (o para otros desde 1958), se inicia la era de la autonomía carismática. Su explicación es más difícil, pero no menos importante.

Aún sin autonomía legal o formal, de 1955 hasta 1970 la política monetaria se pudo conducir como si hubiera existido esa salvaguarda. Ello fue posible gracias a que figuras de gran prestigio intelectual y moral que estuvieron a la cabeza en la época tanto de la Secretaría de Hacienda como del Banco de México, pudieron reivindicar ante la máxima autoridad del país las bondades de que la banca central operase libre de interferencias políticas. El resultado fue una era de estabilidad monetaria y de crecimiento económico verdaderamente envidiables.

La tercera fase de la autonomía de la banca central se materializó en México a partir de la promulgación de una nueva ley para el Banco de México a finales de 1993. La motivación fue la misma que la de sus expresiones predecesoras: suprimir la posibilidad de que el crédito primario sea utilizado sin prudencia, a manera de que termine provocando inflación con todas sus consecuencias perjudiciales. La diferencia entre esas tres etapas ha residido en los puntales o apoyos institucionales y legales para respaldar a la autonomía del banco central ¿Cuáles son estos puntales en la actualidad? Al apoyo fundamental que consiste

en una norma que prohíbe que cualquier autoridad pueda exigirle al banco central el otorgamiento de crédito se añadan otros cinco: el manejo de la institución a cargo de un órgano colegiado independiente, la inamovilidad de sus integrantes, su designación escalonada al igual que la permanencia en su cargo y la independencia administrativa y presupuestal otorgada al organismo.

El trabajo cierra en unas conclusiones que se explican por la siguiente finalidad: reflexionar sobre dos asuntos de la máxima importancia relativos a la autonomía de la banca central. el primero de ellos, respecto a la fortaleza o resistencia de esa prerrogativa o salvaguarda tal como existe actualmente en México. El segundo, respecto a las perspectivas que enfrenta esa autonomía en un medio pletórico de incertidumbres y en el contexto de un sistema democrático que funciona con muchas imperfecciones.

II. Autonomía Reglamentaria en la Ley Constitutiva.

No cabe duda alguna acerca de la voluntad del legislador de hacer del Banco de México una institución “independiente”. El propósito está consignado explícitamente en la Exposición de Motivos de su Ley Constitutiva promulgada el 25 de agosto de 1925.

“Cualquiera que fuese la importancia del capital apartado por la Nación relativamente al capital de la institución misma, era elemental que ésta debía organizarse según las formas mercantiles y con la necesaria individualidad e independencia [...] Efectivamente: la idea del control se compadece perfectamente con la idea de la independencia.¹

El artículo 28 de la Constitución de 1917 estableció entre las funciones reservadas en exclusiva al Gobierno la emisión de billetes, la cual estaría a cargo de un Banco Único controlado por el Estado. El problema para el legislador consistió entonces en garantizar ese control a la vez que conciliar la idea con la creación de una institución autónoma. El objetivo se consiguió mediante la conformación de una sociedad anónima en la cual el gobierno tuviera una mayoría aunque no la

¹ “Ley que crea el Banco de México, “Exposición de Motivos, (25 de agosto de 1925), en Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, (s.e.), 1958, pp. 58-59.

totalidad de las acciones y la implantación de una serie de normas conducentes a ese fin.

Una idea medular en la estructura de esa primera ley orgánica, fue la de introducir pesos y contrapesos para buscar balances y equilibrios. De ahí, por ejemplo, la prerrogativa otorgada para que de cinco consejeros por las acciones de la serie A –de suscripción exclusiva para el Gobierno—pudiesen ser recusados cuatro por la serie B –de suscripción preferencial a cargo de los bancos y del público—, y que de los cuatro por esta última serie pudieran ser recusados por la alternativa tres. Asimismo, la ley le reservó al secretario de Hacienda el derecho de veto respecto a las operaciones que involucraran la emisión de billetes o la inversión de recursos en el extranjero.

Esta idea de incorporar pesos y contrapesos respondió también a otras dos finalidades muy importantes: asegurar que la emisión se apegase a procedimientos muy estrictos –obviamente para evitar brotes de inflación—, proteger los intereses patrimoniales de la Nación representados en el capital de la institución y el deseo—muy relevante en la época—de promover el crédito para propiciar al desarrollo económico del país.

“Hay, efectivamente, en un banco controlado por el Gobierno, el gravísimo peligro de que el interés político pueda

predominar en un momento dado sobre el interés público; es decir, que el Gobierno represente el interés de los hombres pertenecientes al partido que lo constituye y prescinda del interés nacional.”²

La disciplina a que deberían sujetarse las operaciones que implicaran expedición de billetes quedó resuelta apegándose en lo fundamental a los principios del patrón oro entonces en vigor en México. En congruencia con ese enfoque, únicamente había dos caminos para la expansión monetaria: la obtención de oro mediante excedentes en la balanza de pagos y la extracción de metal precioso nuevo a cargo de los mineros nacionales. Acorde con ello, la emisión sólo podría consistir en un mero intercambio de billetes por especies en oro. El elemento de flexibilidad lo aportaría el redescuento que practicasen con el Banco de México los bancos asociados mediante operaciones genuinamente mercantiles a un plazo no mayor de tres meses.

Pero el redescuento de especies mercantiles con esas características se sujetó a su vez a otros requisitos estrictos. Este sólo podría ser realizado por bancos que estuvieran asociados al Banco de México, para lo cual tenían que suscribir acciones de la serie B de esa institución por al menos el 6 por ciento de su capital exhibido. Y aunado a ello, las instituciones asociadas que desearan redescantar tendrían que

² Op. cit., p. 59

obtener autorización de la Comisión Nacional Bancaria que confirmase su solvencia y liquidez.

Lo anterior por lo que se refiere a las normas para imponerle disciplina a la emisión de billetes. Para los fines de preservar la “independencia e individualidad” de aquel organismo de nueva creación, quizá hayan sido de parecida o mayor importancia las disposiciones cuya finalidad fue implantar topes o techos a tres renglones operativos de relevancia crucial en su funcionamiento: la emisión de billetes, el redescuento con los bancos asociados y el crédito que la institución otorgase al Gobierno Federal. La motivación para incorporar esos techos en el texto de la ley resulta difícilmente discutible a la luz de los peligros que conlleva una política inflacionista. De ahí el “carácter” que quería dársele al Banco de México “de institución central destinada, principalmente, a evitar toda crisis y todo desequilibrio financiero en lo futuro”.

Según su ley Constitutiva, el total de los billetes en circulación del Banco de México no podría exceder del duplo de la reserva en oro en poder de la institución —medida en términos netos, o sea libre de gravámenes— además de que ninguna emisión podría hacerse sin que constase a un comisario y a un inspector de la Comisión Nacional Bancaria, y sin que la Oficina Impresora de Estampillas resellara los billetes “con la contraseña del Gobierno Federal”.

Los topes relativos al redescuento no sólo estuvieron dirigidos a limitar su monto sino a mitigar la concentración de riesgos bancarios. Así, “el monto total de las operaciones de redescuento” que el Banco de México “otorgase a cada uno de sus bancos asociados no podría exceder del veinticinco por ciento del activo líquido, comprobado, de dicho banco asociado, cuando se trate de efectos sin garantía colateral, ni del cincuenta por ciento, cuando haya esta garantía; restricción que podrá, sin embargo, ser excedida en casos especiales y mediante la aprobación de siete miembros del Consejo de Administración, pero sin que en ningún caso pueda darse a un solo banco asociado, crédito por más del diez por ciento del capital del Banco de México”.

Aunque el crédito que la institución pudiera conceder al Gobierno Federal no tenía nada que ver con la emisión de billetes —se suministraba con base en la intermediación bancaria ordinaria que realizara el Banco—, de cualquier manera el legislador cuidó de aplicarle un tope inflexible. Así, entre las prohibiciones impuestas por su primera ley orgánica al Banco de México quedó claramente especificada la de que el saldo de los préstamos otorgados al Gobierno Federal no pudiera rebasar “del diez por ciento de su capital exhibido”.

A la mirada del observador contemporáneo parece casi una paradoja que su Ley Constitutiva le haya otorgado al Banco de México facultades para operar como banco de depósito y descuento. Con toda probabilidad, esto se hizo para estimular

la difusión del crédito en el país y a fin de concederle a la institución mayor margen de acción a fin de consolidarse y poder subsistir. Desafortunadamente, el desenlace fue a la postre un tanto diferente. El hecho es que esa facultad se convirtió en el talón de Aquiles del Banco de México en esa primera época.

En cuanto a ese desenlace fatal, fueron en concreto dos los factores que dieron lugar a que la institución perdiese la mitad de su capital exhibido resultando de paso arrasada en el proceso su incipiente autonomía. Todo ocurrió en el transcurso del llamado maximato, cuando Plutarco Elias Calles fue el hombre fuerte de la Revolución Mexicana. La insuficiente fuerza de los integrantes del Consejo de Administración para resistirse a admitir operaciones improcedentes – por no llamarles abiertamente ilegales— y la crisis económica que irrumpió desde principios de 1927 agudizándose hasta causar la insolvencia de los acreditados incluidos en la cartera comercial del Banco, fueron las causas de ese gran quebranto.³

Ninguna influencia, repito, tuvieron en ese desenlace la emisión de billetes y las operaciones que le daban lugar. De 1925 a 1931 el redescuento resultó reducidísimo. Ello ocurrió en parte porque muy pocos bancos comerciales se asociaron al Banco de México, pero además en razón de que los escasos asociados que hubo presentaron muy pocas solicitudes de ese tipo de operación. En adición, el billete tuvo muy poca penetración por otros dos factores concurrentes.

³ Eduardo Turrent, Historia del Banco de México, Vol. I. México, (s.e.), 1982, pp. 171-193.

Primeramente, por el rechazo por parte del público para esos medios de cambio — que eran de “aceptación voluntaria— . En segundo lugar, a que en la época hubo muy poca o nula oferta de oro ya que a causa de la crisis económica y política —del gobierno del presidente Pascual Ortiz Rubio— la balanza de pagos del país presentó a lo largo de ese periodo saldos seguramente deficitarios. En ese periodo el oro tendió más bien a salir que a entrar al país. De otra manera, la moneda mexicana no habría experimentado presiones devaluatorias tan intensas, sobre todo hacia finales de 1930 y a lo largo de 1931.

Hubo quien percibió con anticipación los peligros que amenazaban al Banco de México de no corregir su rumbo oportunamente. A principios de 1928 Manuel Gómez Morín, primer presidente del Consejo de Administración, sentenció con premonición:

“... el Banco de México en vez de ser útil puede resultar peligroso para la economía mexicana. Tener un banco más es propósito de secundaria importancia para la nación. Hacer de él un banco ordinario y gubernamental para introducirlo en la competencia bancaria, resulta una tarea mediocre y llena de riesgos en la que, aún teniendo éxito, se trabajaría siempre a costa de la prosperidad nacional... No podrá funcionar plenamente, en consecuencia, ni rendir los frutos

que de él deben esperarse, mientras no llegue a tener el carácter que debe serle propio: el de una institución central en el conjunto de los cuerpos económicos del país”.⁴

⁴ Banco de México, S.A., Tercera Asamblea General Ordinaria de Accionistas, México, Ed. Cultura, 1928 pp. 28-29.

III. La Ley de 1936 y la Autonomía.-

La afinidad generacional en la autoría de las dos primeras leyes orgánicas que tuvo el Banco de México en su historia es indiscutible. Mientras que Manuel Gómez tuvo un desempeño muy destacado en la terna a cuyo cargo corrió la redacción de la Ley Constitutiva de 1925, la paternidad de su sucesora de 1936 es atribuible en su totalidad a la inspiración del abogado y economista monetario, Miguel Palacios Macedo. Aunque Palacios Macedo no formó parte oficialmente del grupo de los “siete sabios” pues iba dos años atrás en la Facultad de Jurisprudencia, mantuvo por esos años una amistad muy estrecha con Gómez Morin y ambos personajes compartieron sin duda creencias y principios en materia de moneda y de banca central. No debe por tanto sorprender que esos dos ordenamientos primigenios estuvieran contruidos con base en los mismos elementos doctrinales. Estos fueron los siguientes: una especialización estricta para el banco central, autonomía respecto a su funcionamiento y conservación de la estabilidad de los precios.

Pero más que las disposiciones concretas con que se buscó salvaguardar en la Ley Orgánica de 1936 la independencia del órgano central y que su operación estuviese “libre de toda nota inflacionista”, lo que conviene resaltar aquí es la doctrina en la que dichos ordenamientos estuvieron inspirados. Consecuentemente, según la ley de 1936 las reglas a que debiera sujetarse la Administración del Banco tendrían como una de sus principales finalidades “garantizar mejor su autonomía”. Asimismo, la misión fundamental de la

institución debería ser que “la estructura bancaria del país” tuviera por “base una moneda sana”. Por ello, la Exposición de Motivos del ordenamiento de 1936 cerró con una sentencia tajante que merece ser recordada:

“Conviene, sin embargo, insistir en que no se alcanzarán los anteriores resultados sino a condición de que no sea sólo el texto escueto de la Ley lo que el Banco tome por norma para su futura actividad, sino los principios en que la propia Ley se inspira”.⁵

Ley Orgánica de 1936 también reglamentó que el instituto central pudiese actuar como banco de bancos y sostén o prestamista de última instancia. Sin embargo, dada la prioridad o preponderancia de la función de regulación monetaria sobre las restantes asignadas a la institución, el préstamo de última instancia debería ejercerse solo por excepción, a menos de que se identificara “por completo con la función regulatoria”. Otro punto medular fue el de evitar que actuando en su calidad de banco de bancos, la operación del Banco de México desembocase en permitir que los bancos comerciales y demás instituciones a él asociadas pudiesen ampliar sus operaciones gracias al crédito primario. Lo anterior explica, sin mayor comentario, las motivaciones del legislador para que la función de banco de

⁵ Ley Orgánica del Banco de México, (28 de agosto de 1936), Exposición de Motivos, Parr. 87, en Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Legislación sobre el Banco de México, México, (s.e.), 1958. p. 251.

bancos quedase sujeta a una serie de límites y condiciones. En este punto la Exposición de Motivos resultó incluso reiterativa:

“Lo que la Ley aspira a conseguir mediante tales disposiciones es que el Banco Central pueda ejercer su función de sostén sin daño para sus funciones monetarias”.
(Párr.59).

Toda vez que el crédito de última instancia debería otorgarse sólo por excepción, las operaciones que de él emanaran deberían concederse a tasas de interés superiores a las que el Banco practicase el resto de sus transacciones y por supuesto a las que rigieran ordinariamente en el mercado. Y este lineamiento de política quedó reforzado por otras reglas. Entre ellas, que las inversiones que realizara el banco central se sujetaran a “ciertos límites de crédito determinados” —nuevamente aparece la idea de los topes o candados— y a “fijarse con arreglo a criterios y proporciones” predeterminados en la propia Ley. (Ver Art. 39). Con todo lo anterior

“... el legislador trata de impedir que la función aludida rebase sus finalidades naturales, que como se ha dicho consisten en movilizar las inversiones de los bancos cuando lo

exija el retiro de sus depósitos o el pago de otras responsabilidades análogas. " (Párr. 59)

Los pormenores respecto a los topes y candados señalados en la Ley Orgánica de 1936 con relación a la reserva internacional y a los depósitos obligatorios de los bancos en el banco central son confirmatorios del armazón de precauciones que el legislador intentó ensamblar para que pudiese alcanzarse lo que a su juicio era la finalidad principal de ese ordenamiento: evitar que la operación del instituto emisor tuviese repercusiones alcistas "sobre el valor de la moneda".

Según dicho ordenamiento, la reserva internacional tendría que estar integrada al menos en un 80 por ciento por oro y el resto por plata y divisas, no pudiendo ser estas últimas más del 10 por ciento del total. Los procedimientos para la valuación de la reserva se plantearon también en los términos más prudentes. El oro debería contabilizarse a su valor de adquisición, a menos de que éste llegase a ser superior al precio corriente en el mercado. Ello, con la finalidad de impedir la posibilidad de incrementar el saldo de ese acervo mediante el expediente de aplicar una política inflacionista. La plata podría estimarse a su precio de mercado corriente o, a juicio del Consejo de Administración, a un valor de inventario menor.

Pero el elemento verdaderamente compulsivo quedó incorporado en los límites que fijó la Ley respecto a dos conceptos: al monto de la reserva internacional y al

importe de los billetes y monedas y las obligaciones a la vista en moneda nacional a cargo del Banco. Según la Exposición de Motivos, la institución debería mantener “en todo momento una Reserva suficiente para sostener el valor del peso”. Así, el primer candado se estableció en que el saldo de dicho acervo nunca debería ser menor a 100 millones de pesos y cubrir cuando menos el 25 por ciento “de la cantidad a que asciendan los billetes emitidos y las obligaciones a la vista en moneda nacional”.

“En esa forma se conserva el sistema de la Reserva mínima proporcional, sin las exageraciones que la hacen inaceptable, y de la experiencia bancaria universal se toma lo que podría llamarse el régimen de la Reserva libre, que consiste en mantener una Reserva variable por encima de la Reserva obligatoria”. (Parr. 75)

Por otra parte, también cabe destacar la motivación para fijarle una reserva obligatoria (encaje legal) a los pasivos a la vista y a corto plazo de los bancos. Aunque este esquema existía desde la Ley Constitutiva del Banco, en la Ley de 1936 el legislador puso especial énfasis en cuidar su cobertura y efectividad. La razón era clara: si el órgano central tendría a su cargo la responsabilidad de actuar como prestamista de última instancia y esa función debería ejercerse sólo por

excepción, resultaba conveniente vigilar que los bancos y demás instituciones financieras mantuvieran siempre una situación satisfactoria de liquidez.

Ese enfoque teórico se manifestó –se expresó, podría decirse– en primera instancia en las normas relativas a la emisión. La regulación de la circulación monetaria –señaló el ponente– tendría prioridad sobre el resto de las funciones encomendadas al Banco. Asimismo, para su ejercicio la institución debería “ceñirse a ciertos límites y respetar determinadas condiciones al poner en circulación nuevos instrumentos de cambio” (Párr. 41)

Hasta en el caso de las especies llamadas de apoyo –las piezas circulantes con denominaciones de 5 pesos, 1 peso y 50 centavos además del resto de las monedas fraccionarias– se pensó en una válvula para regular su salida. Al menos dos tercios de las nuevas piezas que se acuñaran tendrían que exclaustrarse exclusivamente mediante el canje contra billetes u otras monedas de mayor denominación. Y la ley también prohibió que las emisiones de esas especies excedieran del límite de 20 pesos por habitante de la República.

La Ley de 1936 fijó dos límites o topes respecto a la emisión de billetes: uno expreso y el otro implícito, “siendo éste último más importante”. En cuanto al límite explícito, la suma de los billetes en circulación más las obligaciones a la vista

del banco central no podrían ser mayores a la cifra de 50 pesos por habitante del país. ¿La razón?

“El Gobierno ha preferido no dejar abierta la posibilidad de que se hagan emisiones en cantidades ilimitadas, pues ello equivaldría a la autorización implícita de una política inflacionaria, que es precisamente lo que se pretende atajar en esa y otras disposiciones de la Ley”. (Párr. 44).

El límite implícito impuesto a la emisión de billetes se concretó en la naturaleza de las operaciones que podían darle salida a éste. Esa es la razón por la cual se especificaron en el texto de la Ley el tipo de documentos que el banco central podría redescantar y las condiciones que esos títulos deberían satisfacer. Pero aparte de la descripción pormenorizada de las operaciones de crédito permitidas al instituto central y de los títulos admisibles en cada tipo de transacción, la idea orientadora fundamental fue que al operar la entidad cumpliera en todo momento con “su función regulatoria, buscando el ajuste entre la oferta y la demanda de dinero”. (Párr. 50)

Fue obviamente en las normas relativas al crédito que pudiera ofrecer el Banco de México al Gobierno Federal, en donde se manifestó en forma más palmaria la consigna del legislador de preservar la autonomía de la institución. Según la

Exposición de Motivos del ordenamiento de 1936, lo preceptuado en esta materia por esa Ley era una continuación “con ligeras diferencias” de las reglas que había incorporado en su momento la Ley Constitutiva. Ello, como una comprobación reiterada de que la doctrina y la motivación en ambos ordenamientos habían sido muy semejantes. (Párr. 84).

La nueva Ley incorporó también la facultad de que el órgano central pudiese operar “como Agente Financiero y Consejero del Gobierno”. Sin embargo, “ese nuevo objeto del Banco de ningún modo implica[ría] el otorgamiento de facilidades suplementarias de crédito a favor del Gobierno”. Y como complemento lógico de la anterior postura, el legislador incorporó una serie de prohibiciones cuyas finalidades se explican por si mismas. En primer lugar, en cuanto a las operaciones de crédito con los Gobiernos Municipales y locales a lo que se agregó la imposibilidad para el órgano central de:

“... conceder créditos y hacer préstamos al Gobierno Federal, ya sea en la forma de descuentos, anticipos, créditos en descubierto o con colateral compra o descuento de títulos o documentos sucritos o emitidos por él y por otras personas, entidades o Instituciones con su garantía o en cualquier otra forma...” (Párr. 84)

El financiamiento que el Banco pudiera conceder al Gobierno sería en directo como un sobregiro de la cuenta de la Tesorería y se limitaría “a una proporción restringida de los ingresos fiscales”. En lo específico, la norma estableció que el saldo “a cargo del Gobierno Federal en la cuenta de la Tesorería unido al importe” de los valores que la institución tuviera en cartera, también a cargo del Gobierno Federal, nunca podría exceder del “diez por ciento del promedio de los ingresos anuales” que aquel hubiera percibido durante los tres años precedentes. (Art. 63 – IV).

Sin embargo, muy poco tardó la autonomía que se buscó darle al Banco de México mediante la Ley Orgánica de 1936 en caer por tierra. O más bien esa autonomía tan cuidadosamente buscada mediante una armazón cuidadosa de protecciones nunca remontó de hecho el vuelo.⁶ La explicación de esta frustración puede abordarse desde dos perspectivas: la jurídica y la política. Jurídicamente lo que ocurrió es que en dicha Ley –mediante artículos transitorios– se fijaron plazos razonablemente extensos para la entrada en vigor de las disposiciones en que se incorporaron los límites y los candados explicados. Consecuentemente, cada vez que se aproximó el término de alguno de esos plazos, se acordaba su extensión para una fecha futura. Ese fue el procedimiento a que recurrió la autoridad en un principio (la ley se promulgó en agosto de 1936) hasta que finalmente en el año de 1938 se promulgó una reforma a ese ordenamiento que estuvo precisamente encaminada a remover de su cuerpo de disposiciones los límites y candados

⁶ Turrent, *op.cit.*, pp. 449-465.

discurridos por el ponente para la expansión del crédito primario, de los medios de pago y del financiamiento al Gobierno Federal. O sea, se reformó la Ley para extraerle los dientes a fin de que ya no pudiera morder.

El último capítulo de la saga se escribió en 1941 cuando se promulgó una nueva Ley Orgánica del Banco de México derogatoria de su precedente de 1936. En esta última Ley se dio entrada de principio a tres enfoques: una operación prácticamente discrecional de la institución, la desaparición de cualquier tipo de techo o candado a la expansión monetaria y al crédito del banco central al gobierno y la omisión de un objetivo específico al cual éste tuviese que aspirar. Vía libre a la inflación: "ancha es Castilla".

IV. La autonomía carismática.-

Es curioso que la transición a la fase de la autonomía carismática no viniese acompañada de una modificación del marco normativo que regía al Banco de México, o incluso de la promulgación de un nuevo ordenamiento orgánico. La explicación es que una reforma semejante nunca fue de hecho estrictamente necesaria. El punto desde el ángulo legal fue que la Ley Orgánica de 1941 aceptaba tanto la aplicación de una política monetaria expansionista como estabilizadora. De ahí que no fuese indispensable la derogación de ese ordenamiento.

Es curioso asimismo que no exista acuerdo entre los historiadores acerca del acontecimiento histórico que marcó el arranque del llamado Desarrollo Estabilizador. El Desarrollo Estabilizador fue tanto un periodo notable en la evolución económica de México, como un paquete de políticas económicas congruentes las cuales estuvieron marcadas por la virtud enorme de la viabilidad. Así, la autonomía carismática del Banco de México no fue tan sólo una secuela lógica de la aplicación de ese enfoque, sino parte medular de su diseño y de su instrumentación.

Que un banco central esté en situación de operar sin interferencias y pueda aplicar una política monetaria conducente al logro de la estabilidad de precios o a su

conservación puede depender de dos fórmulas: de que la institución esté dotada de autonomía legal o que una serie de circunstancias favorables obren a manera de permitirle funcionar como si lo fuera. Esta segunda variante fue la que prevaleció en rigor en México durante el periodo del Desarrollo Estabilizador.

Le llamo “autonomía carismática” porque la intervención, visión y voluntad de ciertos personajes clave fue lo que obró ese cuasi-milagro que brilla en la historia monetaria de México. Sobre todo Rodrigo Gómez, desde el Banco de México, y Antonio Ortiz Mena, en la Secretaría de Hacienda, –aunque hubo otras figuras importantes aunque de jerarquía menor— interpusieron su gran prestigio personal y actuaron para que en esa época la banca central funcionara con independencia. En lo específico, uno de sus grandes logros consistió en convencer a los Presidentes en turno –Adolfo López Mateos, Gustavo Díaz Ordaz y parcialmente Adolfo Ruiz Cortines –de que la independencia del banco central era una fórmula idónea para poder conseguir un crecimiento económico rápido y sobre todo sustentable.

Una idea muy difundida, ya se ha dicho, es que el llamado Desarrollo Estabilizador se inicia hasta 1958 o 1959, o sea hacia principios de la presidencia de López Mateos. Sin embargo, repito, lo cierto es que los fundamentos de ese esquema se sentaron en 1954. Sus formuladores fueron Rodrigo Gómez y el Secretario de Hacienda, Antonio Carrillo Flores, pero en la concepción del enfoque, Ernesto

Fernández Hurtado y el resto de los integrantes de la Oficina Técnica de la Dirección, en el Banco de México, tuvieron una participación muy relevante.

¿Cómo romper el ciclo de crisis de balanza de pagos con devaluación que venía sucediéndose en México cada seis u ocho años? Rodrigo Gómez y sus allegados en el Banco de México no abrigaban dudas: sin el rompimiento de ese ciclo no podría conseguirse en México el desarrollo económico continuo e incluyente que demandaba el país. Antes que nada, la fórmula requería el establecimiento de un nuevo tipo de cambio sostenible, y de su mantenimiento.⁷

La devaluación de 1954 se diferencia de todas sus precedentes y de sus posteriores de 1976, 1982 y 1986 y 1987 en tres aspectos. Antes que nada, en que las autoridades se anticiparon a que la especulación drenara la reserva monetaria del banco central y se fugaran al exterior tramos muy cuantiosos de la captación de la banca. La tercera característica fue que a partir de la modificación del tipo de cambio, se aplicó una restricción monetaria rigurosa que se mantuvo en forma indefinida. Ello, en lugar de que el banco central acomodase pasivamente la ampliación de la demanda de medios de pago que suele ser inducida después de una depreciación drástica del tipo de cambio, por el aumento que experimentan los precios de los bienes importados y de los comerciables en general.

⁷ Banco de México, El sistema financiero y el desarrollo económico de México. Ensayos y Testimonios en honor de Ernesto Fernández Hurtado, México, (s.e.), 2002, pp. 81.83.

Así, el esquema de la devaluación de 1954 comprendió, por así decirlo, dos instancias. En la de corto plazo, con fundamento en el enfoque monetario de la balanza de pagos, la restricción monetaria obligaría a que la liquidez que requiriese la economía proviniera del exterior principalmente en la forma de saldos favorables de comercio (inducidos por la devaluación) y entradas de capital. Este sería el mecanismo para defender el saldo de la reserva internacional y equilibrar a la balanza de pagos.

Como cambista que había sido en su juventud, Rodrigo Gómez sabía muy bien que a los cambios los determinan principalmente las fuerzas monetarias; como banquero central que era, tenía conciencia de que en México el tipo de cambio ejerce una influencia muy poderosa sobre el nivel general de los precios. Así, la dimensión de largo plazo del esquema se conformó con fundamento en estas dos ideas. La salud de las finanzas públicas sería indispensable para que el banco central pudiera conservar el control monetario y también para contener una ampliación excesiva de los déficit en cuenta corriente. El otro elemento consistiría en asegurar una tasa de inflación interna semejante o incluso inferior, a la de los Estados Unidos. Para lograr este último fin, los instrumentos de política serían el nuevo tipo de cambio superfijo y la aplicación indefinida de una política monetaria prudente.

Se dice que cuando Rodrigo Gómez y Carrillo Flores presentaron el proyecto explicado a la consideración del presidente Ruiz Cortines, éste —siempre suspicaz— les preguntó inquisitivamente si estaban seguros sobre su éxito y viabilidad. Ante la respuesta afirmativa de ambos funcionarios, dicen que aquel presidente veracruzano agregó al asunto su colofón personal: celebro que sea así, porque de ello depende la conservación de sus puestos. Así pusieron en juego su futuro profesional, tanto aquel Secretario de Hacienda como el director del banco central que lo secundó en aras de una medida que significaría tanto para el futuro de México.

Dicho lo anterior, resulta de importancia resaltar los resultados que arrojó la economía mexicana en el lapso que medió entre la devaluación de abril de 1954 y la conclusión del sexenio de Ruiz Cortines en noviembre de 1958, y el inicio del de su sucesor, López Mateos, en diciembre de ese año. No son datos de menor importancia que en ese periodo cuatrianual el PIB creciera en términos reales a una tasa promedio de 7.4 por ciento, la inflación se mantuviera, también en promedio, en 5.4 por ciento y el ingreso per cápita se elevara en 4.4 por ciento. Todo ello, en un contexto de gran solidez para el tipo de cambio hasta que a lo largo de 1958 los disturbios político–sindicales que se suscitaron en ese fin de sexenio empezaron a suscitar dudas sobre su posible mantenimiento.

Cuando el Secretario del Trabajo y Previsión Social, Adolfo López Mateos, supo por boca del presidente Ruiz Cortines que sería el próximo candidato a la primera magistratura del país, aquel ministro decidió llamar en su ayuda a su antiguo amigo, el Director General del Seguro Social. Según noticias, López Mateos solicitó al abogado, Antonio Ortiz Mena, la preparación de un Programa Económico para su sexenio. Es probable que en ese momento Ortiz Mena ya sospechara que sería el ministro de Hacienda durante la presidencia que se iniciaría en diciembre de 1958.

El redactor del llamado Plan Económico Nacional (PEN) para el sexenio 1958-1968 siempre pensó que en dicho documento quedó contenido el sentido general y el espíritu de las políticas públicas que se aplicaron a lo largo de la administración lopezmateista. Aunque en el texto de ese programa no se estableció explícitamente que el banco central debería operar con independencia, la concepción de las estrategias monetaria y fiscal a seguir claramente suponía esa idea de una manera tácita.

“Mientras que hace algunos años la expansión monetaria se empleó con demasiada liberalidad como instrumento de financiamiento del desarrollo económico, con posterioridad se ha sostenido que la política monetaria debe fundamentalmente contribuir a mantener condiciones estables, dándose una marcada preferencia al empleo de

medidas restrictivas del crédito y en general de los medios de pago”.

En el Plan que se comenta, sus redactores pusieron un énfasis muy especial en la necesidad de procurar la mejor coordinación posible entre la política monetaria y la política fiscal. El principio guía fundamental para la determinación de ésta última debía ser el de “evitar el déficit del presupuesto, cuidándose que el equilibrio se logre no sólo en las cuentas del Gobierno Federal sino en el sector público como un todo”. De ahí la conveniencia de que al prepararse todos los años el presupuesto de gastos de la Federación, debiera “considerarse previamente el efecto que pueda ejercer éste en el nivel de precios...”⁸

La autonomía del banco central –aún siendo carismática—, no fue un hecho aislado del Desarrollo Estabilizador. Fue parte integral de una estructura y de un programa perfectamente planeados e interconectados. En esencia, en ese hecho residió en mucho el éxito del enfoque. Todo partió de la concisa petición que el presidente López Mateos le hiciera a su secretario de Hacienda, Ortiz Mena, a principios de 1958: “se requiere un programa económico que asegure a la vez un crecimiento continuo de la producción, con una elevación, también continua, de los salarios reales”.

⁸ Antonio Ortiz Mena, Programa Económico Nacional, (mimeo), 31 de agosto de 1958, pp. 27 y 123..

¿Cuáles tendrían que ser las precondiciones para conseguir simultáneamente esas dos metas? Antes que nada, estabilidad de precios. Con inflación es imposible lograr que el poder adquisitivo de los salarios se eleve de manera continua. Fue así que se plantearon los requisitos para lograr que no hubiera inflación en ese sexenio. Antes que nada, ese objetivo demandaba una política monetaria prudente que debería apoyarse en la independencia del banco central. Los dos fundamentos complementarios serían finanzas públicas sanas y bajo control, y la conservación de la estabilidad cambiaria.

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

La experiencia durante las devaluaciones previas de 1948-49 y de 1954 había demostrado palmariamente que los ajustes cambiarios desatan fuertes presiones inflacionarias. De ahí la instrucción de “no a la devaluación” que el presidente López Mateos dictó a su ministro de Hacienda, cuando los líderes de los intensos movimientos político-sindicales que se desataron a lo largo del año de 1958

deseaban precisamente ese desenlace: provocar una fuga de capitales que desembocara en una crisis devaluatoria. De lo anterior, también la decisión de utilizar al tipo de cambio fijo como ancla y referencia para el esfuerzo orientado a suprimir la inflación.

En la tarea de mantener sofocada a la inflación, la autonomía del banco central sería estratégica. Hasta donde se sabe, en la coyuntura de 1958-59 nunca se pensó en la posibilidad de proponer una reforma legal, es decir, de la Ley Orgánica del Banco de México, para regresar a la fórmula de la independencia reglamentaria o más aún para avanzar al esquema –todavía ni siquiera imaginado en esa época— de la autonomía institucional. Por ello, el nombramiento de Rodrigo Gómez en diciembre de 1958 para continuar a la cabeza del Banco de México resultó estratégico para aquel programa económico.

La fijación del tipo de cambio fue un mecanismo muy importante en la lógica del Desarrollo Estabilizador. En el texto del Plan Económico Nacional (PEN) se estableció claramente cual sería la racionalidad para la estabilidad cambiaria:

“Acaso no exista en la actualidad una tarea tan importante como la de evitar una nueva devaluación a lo que el gobierno debe empeñarse con todos sus recursos... La incertidumbre respecto al porvenir de la moneda mexicana y muchas otras

causas de naturaleza diversa, han contribuido para que se extiendan las operaciones en dólares. Es necesario que las autoridades monetarias intervengan directa e indirectamente a fin de impedir que gradualmente se vaya desplazando el uso de la moneda nacional”.⁹

Pero como se ha dicho, en el esquema de política económica del desarrollo estabilizador nunca se consideró a la fijeza del tipo de cambio como un fin sino como un medio. La incomprensión de ese principio ha sido uno de los denominadores comunes –quizás el principal– de las críticas que se han lanzado contra ese esquema económico. Sin embargo, esas críticas han sido más bien producto de una visión estrecha y parcial de las cosas o incluso de un prejuicio. La realidad es que en esa estrategia económica el tipo de cambio estable cumplió de preferencia el papel de “amarre” para los precios.

A finales de 1958 y principios de 1959 la conservación del tipo de cambio exigió antes que nada evitar que estallase una corrida masiva en contra del peso. Dada la situación de desasosiego prevaleciente en esa circunstancia, la difusión continua de rumores devaluatorios y el hecho de que nunca se sabe cuándo ni cómo puede desatarse una fuga de pánico, las autoridades pusieron desde luego manos a la obra para el logro de esa finalidad. Las medidas que se tomaron estuvieron orientadas a fortalecer la confianza pública en la idea de que no habría

⁹ Op. cit., Parr. 208.

devaluación, y en el gobierno, en la política económica y en las instituciones del país. La manera de llegar a esos fines fue conseguir apoyos muy decididos en el exterior.

Fue así que se decidió que el secretario de Hacienda y el Director del Banco de México viajaran de inmediato a Washington a obtener tres acuerdos: activar un convenio para la estabilidad cambiaria que México tenía suscrito de tiempo atrás con la Tesorería de los Estados Unidos; obtener apoyos del Fondo Monetario Internacional mediante la presentación de un programa económico convincente y conseguir créditos para México con el Banco Mundial, el Eximbank de Estados Unidos y algunos bancos privados de importancia con operaciones internacionales.

La decisión de no devaluar —y por tanto de conservar el equilibrio del tipo de cambio— implicó la adopción de las políticas económicas conducentes a conseguir esa finalidad: mantenimiento de finanzas públicas sanas, la aplicación de una política monetaria prudente, seguir una política salarial responsable, conservar la referencia de los precios internos con respecto a los del exterior y realizar proyecciones confiables sobre los distintos conceptos de la balanza de pagos. Esto último, con el fin de asegurar que el abastecimiento de divisas fuera suficiente en todo tiempo para satisfacer la demanda requerida por el desarrollo del país.

En todos los países la salud de las finanzas públicas es la condición necesaria para impedir el surgimiento de presiones inflacionarias de tipo general, es decir aquellas que se manifiestan en una expansión excesiva de la demanda agregada. Cuando en un país existe un déficit fiscal grande, se coloca tanto a las autoridades monetarias como a las hacendarias en una situación de gran conflicto potencial. Por un lado, estos últimos les puede resultar imposible encontrar fórmulas para financiar el déficit fiscal de manera no inflacionaria. Por otro lado, a las autoridades monetarias les puede resultar inmensamente difícil —y lo más probable es que imposible— resistirse a emitir moneda redundante para cubrir el desbalance de las cuentas públicas. De hecho, esa ha sido la secuencia de causalidad que han seguido la mayoría de las grandes inflaciones ocurridas en la era moderna. La autonomía es la protección para que el banco central no pueda ser obligado en contra de su voluntad, a financiar deficientes fiscales.

La consigna de mantener bajo control a las finanzas públicas fue una de las prioridades durante el desarrollo estabilizador. Ello tuvo que ver directamente con la finalidad de conservar en equilibrio a la balanza de pagos y asegurar así la sostenibilidad del tipo de cambio. El excedente de capacidad de compra que se genera cuando se emite dinero redundante sin un aumento correlativo de la producción interna, presiona a la balanza de pagos. Esta presión se desborda en una elevación de la demanda por importaciones y en la absorción interna de una proporción más grande del excedente exportable.

De la anterior secuencia de causas y efectos se deriva el clásico incremento del déficit de la cuenta corriente que primero se genera y después tiene que financiarse. Tal situación es sostenible mientras el país pueda conseguir financiamiento externo en montos suficientes. Pero una oferta ilimitada de financiamiento no puede mantenerse, en especial cuando el déficit en cuenta corriente así generado va en aumento. Usualmente la crisis de balanza de pagos estalla cuando se interrumpe el financiamiento del exterior. Durante el llamado Desarrollo Estabilizador se buscó con gran cuidado que una secuencia semejante de eventos nunca fuese a ocurrir.

El complemento natural de finanzas públicas sanas es la aplicación de una política monetaria conducente a la estabilidad. Los verdaderos banqueros centrales suelen estar avisados respecto a los males que causa la inflación y tienen la convicción de que la principal finalidad de la política monetaria debe ser la conservación de la estabilidad de los precios. De lo anterior, la relevancia de que durante la totalidad del transcurso del Desarrollo Estabilizador se mantuviera a don Rodrigo Gómez en el timón del banco central. El personaje no sólo tenía conciencia sobre la conveniencia social de sofocar a la inflación, sino también respecto al peligro que planteaban las fuerzas inflacionarias que existían –y existen— en todo país en vías de desarrollo:

“... las fuerzas inflacionarias son poderosas, múltiples y sutiles. Son poderosas porque provienen de las altas esferas de la política y de la administración, especialmente de aquellas Secretarías encargadas de hacer obras públicas, que siempre tienen listos proyectos de indiscutible beneficio... Las presiones inflacionarias son múltiples, porque en un país donde tanto se ha desarrollado el espíritu de empresa alcanzan de decenas de millares las personas que requieren capital para expandir sus negocios y, al no obtenerlo en la medida de sus deseos, con sus utilidades o con los créditos provenientes de ahorros reales, tratan de forzar la situación para que el banco central, con dinero recién creado, sustituya los capitales. Esas fuerzas también son sutiles, porque cada uno de los empresarios solicitantes de crédito tiene el suficiente tiempo para estudiar la manera de presentar sus proyectos en a forma más fascinadora. Por eso es que el banco central debe establecer reglas generales que sean principios de defensa y conservarlos a toda costa, a riesgo de desvirtuar su función si se muestra débil frente a las constantes presiones”.¹⁰

¹⁰ Rodrigo Gómez, Conferencia en el Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, agosto de 1957, en Textos de Rodrigo Gómez, 1953-1967, México, (s.e.), (s.f.), pp. 109-110.

Más claro, ni el agua. Pero para que el banco central pudiera establecer esas reglas de defensa y sobre todo "conservarlas a toda costa", debían concurrir otras precondiciones. Entre ellas, ya se ha dicho, la disciplina fiscal era fundamental. Otra también de relevancia fundamental, fue la disciplina salarial. De hecho, existen cuatro puntales para una política antiinflacionario exitosa: política fiscal, política monetaria, política cambiaria y política salarial.

Una elevación sostenible de los salarios reales sin que se afecte el empleo y la competitividad de la planta productiva de un país, sólo es posible si se apoya en un aumento continuo de la productividad. Las empresas tienen únicamente tres caminos de acción frente a un incremento salarial ex-ante: reducir su plantilla laboral, tratar de repercutir los aumentos de costos en sus precios o elevar la productividad para que no se modifiquen los márgenes de ganancia. Esta última alternativa es la que se buscó que funcionara de preferencia durante el Desarrollo Estabilizador. En ese sentido, los secretarios del Trabajo que actuaron durante el periodo de dos sexenios realizaron una labor muy eficaz acorde con los principios enunciados.

Otro mecanismo coadyuvante de gran relevancia fue cuidar que no se produjese una apreciación continua del tipo de cambio real de México. Aunque en ese tiempo la cuestión no se planteó mediante la utilización de este último concepto y de esa terminología, la idea fue la misma: vigilar que los precios internos no se

elevaran más rápido que los de los Estados Unidos. Esta labor de seguimiento se realizó en lo principal en el Banco de México –bajo la supervisión personal directa de Rodrigo Gómez— en donde se calculaban los índices de precios, pero también en la Secretaría de Hacienda se daba una supervisión muy cuidadosa a esas variables.

Otro elemento clave fue la política para fortalecer el abastecimiento o la provisión de divisas al país, de lo cual dependía en última instancia la conservación del tipo de cambio. Parte muy importante de esta política fue algo que resultó muy novedoso para esa época: la realización de proyecciones (extrapolaciones estadísticas) para cada uno de los principales rubros de exportación y de captación de divisas. A ello le siguieron acciones concretas orientadas a promover las actividades de las que se derivaban los ingresos de moneda extranjera.

Durante la época del Desarrollo Estabilizador el grueso de las exportaciones de México provenían ya fuese del sector minero o del agropecuario. Las siguientes son estadísticas relativas a ese punto correspondientes al año de 1958:

Algodón	24.6%
Ganado y Carne	8.3
Café	7.8
Pesca	5.2

Azúcar y subproductos	5.0
Verduras y enlatados	4.7
Minerales	22.4
Manufacturas	11.6
Otros	12.4
	<hr/>
Total	100.0%

Otra faceta muy importante de esa política se concretó en el programa de desarrollo fronterizo. La finalidad de este programa fue muy sencilla y de carácter doble: por un lado, darle mayor dignidad a las zonas limítrofes a fin de que el contraste con los Estados Unidos fuese menos drástico y brutal; por otro lado, se buscó con ese programa incrementar la captación de divisas. Era una época en la que la inmensa mayoría de los servicios en la frontera se encontraban en el lado estadounidense. El objetivo fue instalar servicios alternativos de buena calidad en el lado de México para retener a los visitantes y captar divisas. El proyecto estuvo muy bien concebido y administrado, y avanzó con muy buenos resultados.

La tercera faceta consistió en el desarrollo de otros polos de atracción turística diferentes a Acapulco. Había que diversificar la oferta. Para ello se estableció un fideicomiso del gobierno en el Banco de México, bajo la denominación de Fideicomiso de Infraestructura Turística, INFRATUR. Fue en el seno de ese

organismo donde surgió la idea para el desarrollo de Cancún, Ixtapa y Cabo San Lucas.

El descrito fue el marco de referencia general para la política económica durante la época del Desarrollo Estabilizador. Parte importante de su implementación residió también en enfrentar con solvencia las diversas crisis de confianza que se suscitaron en el transcurso de ese largo periodo de evolución de la economía nacional. La clave residió en minimizar la probabilidad de que se formaran ataques especulativos contra el tipo de cambio, que pusieran en peligro a la reserva internacional a cargo del Banco de México. La solución consistió en síntesis en repetir la fórmula de defensa utilizada en 1958 y principios de 1959: conservar la confianza interna mediante el expediente de ganar la del exterior.

A este expediente se recurrió, ya se ha visto, a finales de 1958 y primeros meses de 1959, a raíz de los movimientos político-sindicales que se desataron en ese último año del sexenio de Adolfo Ruiz Cortines. Una crisis semejante afloró poco tiempo después en el año de 1960. El motivo fue la negativa dada por México a la propuesta impulsada en la OEA por el gobierno de Estados Unidos en cuanto a romper relaciones diplomáticas con el régimen cubano encabezado por Fidel Castro, después de haber éste declarado abiertamente su filiación comunista. En igual sentido se procedió en 1962, a raíz de la decisión de nacionalizar la industria eléctrica.

Un último episodio de esa naturaleza –de gravedad aún mayor— tuvo verificativo a raíz del movimiento estudiantil de 1968. Dos puntos importantes lograron cumplirse para que durante ese delicado trance no se perdiera la estabilidad cambiaria. El primero dependió de que, a diferencia de lo ocurrido en Francia unos meses antes, en México el movimiento obrero decidiera no secundar a los estudiantes sublevados. Otro elemento coadyuvante fue que el secretario de Hacienda se mantuviese en todos esos meses muy activo consiguiendo créditos en el exterior –que se anunciaban con bombo y platillo— y hablando con los grupos empresariales para que juzgaran esa situación que se vivía en México con una perspectiva apropiada. El argumento era, en general, que se trataba de un movimiento que no era exclusivo de México: era un movimiento mundial en el que los jóvenes expresaban demandas de mayor libertad y participación política. México no era la excepción a esa oleada de efervescencia juvenil. Por ello no convenía reaccionar desestabilizadamente, causando a la economía nacional daños que se podían evitar.

A partir de diciembre de 1970, el Desarrollo Estabilizador fue reemplazado por el llamado Desarrollo Compartido. En el papel, una de las diferencias principales entre esos dos enfoques fue que en este segundo se agregó a la meta de crecimiento una más: la de buscar incidir también sobre la distribución del ingreso. Ya en la práctica, en los ordenes monetario, fiscal y financiero, el Desarrollo

Compartido se concretó en un expansionismo desenfrenado. El gasto público se incrementó exponencialmente, y con él el déficit fiscal y el saldo de la deuda pública externa.

La expresión monetaria de ese expansionismo fue un crecimiento muy rápido de la emisión de moneda. Obviamente, esto último no hubiera sido posible de haber prevalecido la autonomía carismática que logró afianzarse a todo lo largo del Desarrollo Estabilizador. Una de las razones prácticas para su remoción fue que los dos principales artífices de esa autonomía ya no estaban en escena. Don Rodrigo Gómez por haber fallecido sorpresivamente en 1970. Por su parte, en un exilio que fue a la postre muy prolongado, Ortiz Mena se trasladó a Washington para atender la presidencia del Banco Interamericano de Desarrollo, cargo en el que permaneció durante 18 largos años.

Hugo B. Margain, en la Secretaría de Hacienda, y Ernesto Fernández Hurtado en el Banco de México, intentaron hacer la defensa de la autonomía del banco central durante la etapa del Desarrollo Compartido. El primero, tratando infructuosamente de controlar el gasto público que se desbordaba. El segundo, mediante la contención de las presiones inflacionarias que se intensificaban. No lograron su cometido en razón de que las circunstancias fueron en general muy desfavorables a esa causa. Margain fue incluso destituido de su cargo en forma fulminante a mediados de 1973.

“La economía se maneja desde Los Pinos”. La declaración no pudo ser más clara y contundente sobre la cancelación de cualquier posibilidad de darle coherencia a la política fiscal y autonomía al manejo monetario. Las presiones inflacionarias se desbordaron, la balanza de pagos se fue haciendo cada vez más vulnerable y la deuda pública externa creció en forma muy rápida. Fue gracias a que previamente existió la autonomía carismática y a la gran confianza que se había acumulado durante el Desarrollo Estabilizador que no se produjo antes una crisis cambiaria de proporciones monumentales. Pero la ocurrencia de esa crisis únicamente se pospuso no se suprimió: llegó un momento en que ya no podía evitarse.

V. Autonomía Institucional

En la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica del Banco de México de 1985 se estableció que un propósito fundamental de ese ordenamiento era “procurar condiciones crediticias y cambiarias favorables a la estabilidad en el poder adquisitivo de nuestra moneda”. El instrumento para alcanzar ese objetivo sería la facultad que se otorgaba al Banco de México a fin de que pudiera determinar durante el mes de enero de cada año el saldo máximo susceptible de alcanzar durante su transcurso el financiamiento interno que concediese la institución.¹¹

Una disposición complementaria de la anterior, también muy importante en el cuerpo de ese ordenamiento, se estableció respecto al crédito que el instituto emisor pudiera otorgar al Gobierno Federal. Este también quedó limitado a que el saldo deudor de la Cuenta de la Tesorería en ningún momento fuese superior al 1 por ciento de los ingresos fiscales “previstos en la Ley de Ingresos de la Federación” para el año de que se tratase. El esquema quedó redondeado con la prohibición de que el órgano central pudiera otorgar crédito al propio Gobierno Federal mediante la adquisición de títulos de la deuda pública o en otra variante crediticia diferente.

¹¹ Ley Orgánica del Banco de México y Exposición de Motivos, 1985, en El Trimestre Económico, abril-junio de 1995, pp. 589-600.

Existieron varios puentes de continuidad entre la Ley Orgánica del Banco de México de 1986 y su sucesora de 1993. El hecho no debe causar extrañeza: en su inspiración recíproca participaron muchos de los mismos artífices. Pero artífices aparte, otro es el punto que procede destacar aquí: el caso de los candados o topes que, independientemente de la autonomía institucional, quedaron incorporados en el ordenamiento que entró en vigor en abril de 1994. El primero quedó definido con respecto al monto de crédito que pudiera otorgar el banco central al Gobierno Federal. En este sentido, el límite establecido en la ley que se encuentra actualmente en vigor resultó muy parecido conceptualmente al que se determinó en la ley de 1986, aunque en el ordenamiento sucesor dicho tope quedó fijado como el 1.5 por ciento “de las erogaciones del propio Gobierno previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación”. (Art. 12 fracción IV).

Hasta ahí los antecedentes de la Ley de 1993 provenientes de su antecesora de 1986. Aparte de ello, lo que cabe resaltar es que la autonomía institucional que empezó a regir a partir de abril de 1994 resultó, ciertamente, mucho más robusta que sus precedentes. Estos puntos de fortaleza se dieron en varios ámbitos que se mencionan a continuación. Cabe, sin embargo, anticipar un punto fundamental: por muy sólidos que sean los fundamentos de la autonomía de un banco central, ésta no puede llegar a ser absoluta.

El primer elemento de fortaleza derivado de las reformas legales de diciembre de 1993, fue la claridad con que quedó especificada en el propio texto Constitucional la misión del Banco Central. En el artículo 28 de la Carta Magna quedó asentado sin ambigüedad que el objetivo prioritario del Banco de México sería en adelante “procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional” y que por tal razón “ninguna autoridad podrá ordenar al banco [central] conceder financiamiento”. Además, cabe señalar que México es uno de los pocos países del mundo en que la autonomía del banco central ha quedado consignada en el texto de la Constitución.

Esa precisión contrasta con la vaguedad con que quedaron especificados en otros ordenamientos orgánicos previos, los objetivos del banco central. Asimismo, aunque no se plasmó ni en el texto de la Constitución ni en la Ley del organismo, la tesis que se maneja oficialmente es que la finalidad última del instituto central es impulsar al máximo el progreso económico y el bienestar material de la población del país, pero que la mejor manera de contribuir al logro de esas metas es mediante la conservación de una moneda sana, es decir, con un poder adquisitivo estable.

En la Ley de diciembre de 1993, ya se ha dicho, se retuvo el muy importante candado de su ordenamiento predecesor respecto al crédito que el banco central pudiera extender al Gobierno Federal. Sin embargo, la ley de 1993 fue mucho más

lejos incorporando un procedimiento muy novedoso. La experiencia de la década de los treinta había demostrado que el banco central quedaba sin medio de defensa una vez que los candados crediticios especificados en la ley quedaban superados.

La Ley vigente resolvió esa falla de una manera muy efectiva: en caso de que el financiamiento al Gobierno Federal llegue a rebasar el límite señalado, el banco central podrá colocar con cargo al gobierno títulos de la deuda pública en cantidad suficiente para absorber y esterilizar el circulante que se haya emitido por concepto de ese financiamiento concedido por arriba del límite oficial. (Art. 12, fracción IV).

Un aspecto muy importante a resaltar respecto a la autonomía institucional con que cuenta actualmente el Banco de México, es que ésta no abarca la facultad para determinar la política cambiaria. Es decir, la autonomía está definida en lo principal respecto a la determinación y al manejo de la política monetaria. La determinación de la política cambiaria se encuentra a cargo de un órgano colegiado –La Comisión de Cambios— que se integra en igual número por funcionarios del Banco de México y de la Secretaría de Hacienda, pero en el cual esta última tiene voto de calidad en caso de empate. (Art. 21). Al respecto, en (f e c h a) el Ejecutivo presentó al Congreso una iniciativa de reforma para fortalecer la autonomía de la banca central al concederle también a ésta la

determinación de la política cambiaria. Sin embargo, dicha iniciativa se encuentra aún pendiente de resolución.

Con todo, en la ley de diciembre de 1993 no se dejó al Banco de México totalmente desguarnecido en este frente. La política cambiaria tiene una gran influencia sobre la monetaria y de hecho suele decirse que “la una es la cara opuesta de la otra”. En otras palabras, en un momento dado una cierta fórmula cambiaria puede ser altamente contradictoria con la finalidad de procurar la estabilidad del poder de compra de la moneda nacional. De ahí la incorporación de un mecanismo de compensación de factura o inspiración semejante al que se introdujo en la ley respecto al crédito al gobierno.

Como mera posibilidad, no es imposible que en un momento dado pudiese acordarse un tipo de cambio (muy “depreciado”) que diera lugar a una acumulación rápida de reservas internacionales por parte del banco central. El mecanismo de compensación mencionado consiste en que el banco central cuenta con la facultad para esterilizar la ampliación del circulante (base monetaria) que tenga lugar por efecto de esa acumulación de divisas, “mediante la colocación y, en su caso, emisión de valores a cargo del Gobierno Federal”. (Art. 23).

Otro elemento de fortaleza de la autonomía institucional se encuentra definido en relación a las operaciones de crédito susceptibles de concertarse con las

instituciones bancarias que existen en el país. En este sentido, la Exposición de Motivos del ordenamiento fue muy contundente:

“... los financiamientos que el Banco conceda a las instituciones de crédito, sea mediante el otorgamiento de crédito o a través de la adquisición de valores, [...] sólo podrán tener propósitos de regulación monetaria. De esta manera, se protege al Banco contra presiones de solicitantes de crédito, las cuales eventualmente pudiesen llevarlo a expandir excesivamente la base monetaria, es decir, la suma de los billetes y monedas en circulación más las obligaciones a la vista del Banco a favor de las instituciones de crédito”.¹²

Sin embargo, si en algún aspecto resulta más marcada la superioridad de la ley de 1993 en comparación con sus antecesoras de 1986, 1941 e incluso con las precedentes de 1936 y anteriores, este es respecto a la integración y funcionamiento del órgano de gobierno de la institución. En apariencia, la conformación del Consejo de Administración mientras el Banco de México estuvo organizado como sociedad anónima —o sea hasta 1982— fue propicia al menos para la funcionalidad operativa del órgano. Empero, la experiencia confirmó que ese no fue el caso.

¹² Ley del Banco de México, diciembre de 1993, Apéndice I, México, (s.e.), p. 56.

Aunque hasta 1982, los funcionarios públicos estuvieron impedidos de ser designados consejeros en representación de las acciones A, la medida no fue garantía de que el Consejo de Administración operaría en forma independiente. Asimismo, la participación en ese órgano de consejeros representantes de los bancos comerciales introdujo en su funcionamiento conflictos de interés que no siempre se resolvieron de la mejor manera para el bien general.

La situación empeoró obviamente a raíz de que el Banco de México quedó transformado en septiembre de 1982 en organismo público descentralizado. Como consecuencia de esa decisión, el órgano de gobierno del Banco de México quedó conformado por funcionarios públicos en nombramientos *ad-hominem* en razón de los cargos que ocupaban. Es decir, la llamada Junta de Gobierno del Banco de México se convirtió de facto en una suerte de extensión o némesis del gabinete económico del Presidente. Autonomía: cero.

La fórmula se modificó radicalmente en la Ley de 1993, mediante la creación de la Junta de Gobierno y de las figuras del Gobernador y de los cuatro subgobernadores. Lo relevante para fines del presente trabajo es la armazón de garantías y de defensas incorporadas en ese ordenamiento, cuya finalidad consiste precisamente en procurar un funcionamiento autónomo del órgano y una actuación independiente de cada uno de sus integrantes.

Una primera garantía se ha concretado en los requisitos que deben cumplir los candidatos a integrar la Junta de Gobierno del banco central, los cuales tienen como “propósito lograr un elevado nivel técnico y profesional de sus integrantes”. Ello se refuerza con la disposición de que aunque esos nombramientos corresponden al Presidente de la República, requieren de aprobación por parte del Senado.

De igual o mayor relevancia son las reglas que norman la periodicidad de los cargos de las integrantes de la Junta de Gobierno y su alternancia. El nombramiento del Gobernador dura seis años y se inicia exactamente a la mitad del sexenio presidencial. Las encomiendas de los subgobernadores se extienden por ocho años y la redesignación de cada uno de ellos ocurre en forma secuencial cada dos años.

El sistema descrito da lugar a que un Presidente de la República sólo pueda contar con una mayoría de integrantes de su designación dentro de la Junta de Gobierno del Banco de México durante los últimos tres años de su mandato. A ello se agrega que el órgano debe operar de manera colegiada, porque toma sus decisiones sobre “materias tan complejas como las encomendadas al Banco Central” con base en la opinión supuestamente independiente de cinco expertos muy reconocidos en las materias de moneda, cambios y crédito.

Los integrantes de la Junta de Gobierno, ya se ha dicho, son nombrados por el Presidente de la República pero no pueden ser destituidos por éste de manera discrecional. En este punto se marca una diferencia tajante con lo que establecieron en su momento las leyes orgánicas precedentes. De hecho, los integrantes de ese órgano colegiado sólo pueden ser removidos de su cargo por causas graves, claramente especificadas en el texto de la ley.

Un elemento más en que pensó el legislador para proteger la autonomía de la institución fue en garantizar su independencia administrativa. Con esa medida se cerraba un obvio flanco de vulnerabilidad, que consiste en que las autoridades de la banca central podrían ser forzadas a actuar en una forma contraria al mantenimiento de la estabilidad mediante presiones indirectas de carácter administrativo o presupuestal.

Hasta aquí las defensas de la autonomía previstas por el legislador e incorporadas en el marco jurídico del Banco de México. Con todo, la fortaleza de la autonomía depende también de otros factores que podríamos calificar de externos. Uno de ellos proviene de la propia solidez y arraigo del sistema democrático de gobierno. Y a lo anterior cabe agregar otros elementos: es el caso de la existencia de un acuerdo social amplio relativo a la naturaleza perjudicial de la inflación y que, por tanto, para su combate es necesaria la autonomía del banco central. También

tienen validez en ese sentido los resultados que haya conseguido la institución en su historia, o desde que se le concedió la autonomía.

Según referencias, Alemania es el país del mundo en que existe un consenso social más robusto de temor a la inflación y de rechazo a las políticas que pueden causarla. Esa actitud existe también en grado elevado en otras naciones como Japón, Gran Bretaña o los propios Estados Unidos. Desafortunadamente, en México nos encontramos lejos de esa situación ideal. Aunque ha habido avances, subsisten aún en nuestro medio grupos numerosos que sostienen tesis desorientadoras que en su esencia son inflacionismo puro. Esta se expresa en pensamientos como que la "ortodoxia monetaria y financiera frena el crecimiento económico" o que un poco de inflación "no hace daño". En tiempos recientes, incluso una organización de la cúpula empresarial se ha sumado al coro de los inflacionistas o de aquellos que suponen que —en términos técnicos— existe una relación (o compromiso) inversa estable entre mayor inflación y menor desempleo y viceversa. (Curva de Phillips).

Por su parte, como se sabe, la hoja de servicios del Banco de México durante su etapa de autonomía ha sido mixta. Para sectores amplios de la población fue una verdadera decepción que la catástrofe cambiaria de diciembre de 1994 haya ocurrido a menos de un año de estreno de la flamante autonomía. En una discusión de carácter técnico podrá deslindarse al banco central de responsabilidad

en la ocurrencia de la crisis financiera, de balanza de pagos y bancaria que golpeó con intensidad durante los primeros meses de 1995, pero el gran público no entiende de esas sutilezas analíticas.

Lo cierto es que el costo social del ajuste posterior a ese acontecimiento ha sido muy elevado. Asimismo, a la fecha no ha habido una evaluación profunda y aceptada mayoritariamente, sobre la forma en que la devaluación de diciembre de 1994 y sus secuelas socavaron el prestigio de las políticas económicas ortodoxas y estabilizadoras. Pienso en lo personal que el daño infligido fue elevado. Y aunque ese desprestigio se ha revertido parcialmente, la restauración no es completa y de seguro tampoco definitiva.

Lo logrado en materia de combate a la inflación de los primeros meses de 1995 hasta la fecha, conforma un capítulo más afortunado en la crónica de la autonomía institucional. En ese periodo de ya casi nueve años se ha logrado abatir la tasa de inflación anual de casi 52 por ciento a alrededor de 4 por ciento. O sea que la inflación ya no se encuentra lejos en México de su meta de largo plazo establecida en tres por ciento anual dentro de un margen de fluctuación de más-menos un uno por ciento.

En el transcurso, al amparo de la autonomía el Banco de México ha conseguido otros avances dignos de mención. En esa tesitura se encuentran los siguientes

logros: la reconstitución de la reserva internacional que hacia finales de 1994 quedó prácticamente agotada, el afianzamiento de la flotación cambiaria, la adopción definitiva del esquema llamado Objetivos de Inflación, la afinación de las normas relativas a la operación de las instituciones financieras, el fortalecimiento de la supervisión bancaria y la consolidación del sistema de pagos. De todos estos logros el que merece ser mencionado principalmente en estas páginas es la adopción definitiva del esquema llamado Objetivos de Inflación, lo cual se realizó dentro de un procesote avances graduales.

El antecedente principal del proceso que llevó a la adopción definitiva del esquema OI fue la flotación cambiaria. Durante 1995 se pensó que esa decisión sería de duración transitoria en tanto se restauraban las precondiciones para la adopción de otro esquema cambiario diferente. Sin embargo, la flotación empezó a funcionar muy favorablemente y se fue imponiendo por sus propios méritos. Ello llevó a los responsables de la política monetaria a adoptar un objetivo intermedio diferente al tipo de cambio. Se eligió para esa finalidad a la base monetaria.

Operar a la política monetaria con fundamento en ese objetivo intermedio resultó funcional por tan sólo un lapso breve, mientras la inflación se redujo de niveles altos a medios. Posteriormente, cuando la inflación se encontró ya en rangos más moderados se hicieron evidentes dos hechos poco afortunados: en primer lugar, la dificultad creciente que se enfrentaba para poder estimar con precisión la

trayectoria futura de la base monetaria. En segundo lugar, se constató la inestabilidad, también creciente, entre ese agregado monetario y la tasa de inflación observada. A tal grado llegó la falta de correlación entre el comportamiento de la base y de la tasa de inflación, que las autoridades optaron finalmente por desechar el uso de ese agregado como objetivo intermedio.

En la literatura se considera a la autonomía del banco central como una condición necesaria para la adopción del esquema OI. Ello, toda vez que sin una independencia efectiva la autoridad monetaria no se encontrará en situación de adoptar oficialmente metas para la tasa de inflación.

Otro elemento fue la fijación conjunta con el Gobierno Federal de objetivos anuales para la inflación a partir del Programa Monetario para 1996. 1999 fue un año clave en ese sentido, pues en su transcurso se anunció públicamente la muy importante decisión de establecer para diciembre de 2003 la meta anual de inflación de mediano plazo. Esta se determinó acorde con un criterio difícilmente discutible: que la inflación de México llegue a ser semejante a la que prevalece en los principales socios comerciales de México (o sea Estados Unidos y Canadá). Ese objetivo se acordó en una inflación anual de 3 por ciento.

En 2000 el Banco de México dio otros dos pasos fundamentales rumbo a la adopción del esquema OI. En primera instancia, se incorporó operativamente un

nuevo concepto para la inflación esencial –a la que se denominó inflación “subyacente”— y se empezó a analizar sistemáticamente su comportamiento y a anunciar sus resultados. Para llegar a esta definición se prescindió de los componentes más volátiles de la inflación (verduras y frutas, y colegiaturas) y de aquellos bienes cuyos precios se determinan administrativamente. Y en paralelo con lo anterior, se acordó también empezar a publicar un informe trimestral de inflación.

En enero de 2001 el Banco de México anunció por fin oficialmente la adopción del esquema de objetivos de inflación. Un año después, o sea en 2002, se confirmó que el objetivo inflacionario de largo plazo sería el 3 por ciento del INPC y se agregó un margen de variabilidad de más-menos un uno por ciento alrededor de esa meta. Por último, a principios de 2003 el Banco de México publicó un calendario acorde con el cual se harán a futuro los anuncios de política monetaria.

El esquema de objetivos de inflación responde a la finalidad de que la política monetaria pueda aplicarse con la mayor eficiencia posible. Esa es su lógica. Lo que ha enseñado la experiencia de los últimos años es que la búsqueda de la estabilidad puede conseguirse con mayor eficacia y eficiencia, si el banco central es transparente (“hace lo que dice, y dice lo que hace”) y toma debidamente en cuenta las expectativas de los agentes económicos (productores y consumidores).

Y el elemento indispensable o fundamental para el esquema de objetivos de inflación es que el banco central haya sido dotado de autonomía.

VI. Conclusiones

Imagínese un escenario con las siguientes características: el jefe de gobierno o presidente de la República —y junto con él los integrantes de su gabinete económico— tienen plena convicción en dos asuntos complementarios: antes que nada, en que la inflación es un fenómeno pernicioso cuya aparición debe evitarse a toda costa; segundo, que la política monetaria a cargo del banco central debe tener como misión principal la conservación de la estabilidad monetaria. Asimismo, en el país grupos muy amplios respaldan dicha visión y ese hecho facilita grandemente la encomienda del banco central.

Es incuestionable que en un escenario como el delineado, quizá no sería indispensable que el banco central fuese dotado con el atributo de la autonomía. Desgraciadamente, el mundo real nunca suele ser tan perfecto. Aún si la administración en turno tiene una convicción muy firme sobre la conveniencia de conservar la estabilidad monetaria, la autonomía del banco central le puede servir como un recurso de gran utilidad para resistir y defenderse de las presiones de las fuerzas inflacionarias los cuales, según se ha dicho, suelen ser “poderosas, vastas y sutiles”.

Y las cosas pueden complicarse aún más, tan sólo por el hecho de que en una democracia existe siempre incertidumbre sobre el perfil y las ideas que sostendrá

el siguiente gobierno o los que le sucederán. Lo anterior ilustra con claridad que la autonomía de un banco central puede concebirse en dos dimensiones: en primer lugar, como un atributo cuando la estabilidad de precios no se siente amenazada por el amago o la posibilidad de que se desea aplicar políticas expansionistas. Pero la autonomía se convierte en una verdadera salvaguarda que el banco central está obligado a reivindicar, en caso de que la posibilidad mencionada amenace con convertirse en certeza.

La utilidad de que el banco central sea una entidad independiente se confirma así en todas las situaciones posibles. Aún en un contexto muy propicio para la estabilidad. Ello, dado que la lucha contra las fuerzas inflacionarias se facilita y puede desplegarse con mayor eficiencia —con tasas de interés más bajas—, si el banco central cuenta con esa prerrogativa. Este punto no es de relevancia menor y a él se le ha concedido mucha atención recientemente en la literatura especializada.

Pero aunada a la utilidad de la autonomía del banco central, está también la cuestión muy importante de su fortaleza. La experiencia de México en los ya casi ochenta años de existencia de la banca central revela algo fundamental: que la fortaleza de la autonomía de la banca central es algo relativo. Esa fortaleza no puede ser por supuesto absoluta, como no lo es ni lo puede ser ninguna creación humana. La historia de la banca central en México es muy ilustrativa al respecto.

¿Qué determinó en su momento la caída o el derrumbe en México tanto de la autonomía reglamentaria como de la carismática?

Una de las principales conclusiones a que se llega es que el presidencialismo del sistema político resultó para la autonomía del banco central uno de los peores venenos. Muy justificadamente se ha considerado a la autonomía de la banca central, si no como parte integral de la división de poderes característica de un régimen republicano, al menos como una expresión de esa forma de organización política. En otras palabras, la independencia del instituto central constituye una cesión real de poder. Pero en momentos claves de la experiencia mexicana esa cesión de poder resultó intolerable en un contexto de predominio absoluto del Ejecutivo sobre el resto de los Poderes.

En su esencia, no hubo gran diferencia respecto a las causas que en su momento dieron lugar al arrasamiento tanto de la autonomía reglamentaria como de la carismática. En cuanto al avasallamiento de la primera, la justificación fue un programa de reformas sociales de corte "popular" cuya aplicación no podía posponerse. La segunda se explicó por la necesidad de procurar dizque un crecimiento económico más rápido, avanzar los intereses del "tercer mundo", modificar el régimen de propiedad de las principales empresas del país —relegar, según lo dijo en su momento el novelista Carlos Fuentes, a la empresa privada a actividades "ancilares"— o corregir mediante un gasto público desbordado la

distribución del ingreso y de la riqueza. La retórica justificativa de las políticas expansionistas es siempre muy florida: rica en palabrería y paupérrima en cuanto a su viabilidad práctica.

Las formas concretas que adoptara tal avasallamiento sí podían diferir, y de hecho eso fue lo que ocurrió. En rigor, en la historia de México la autonomía reglamentaria ha sido avasallada en dos ocasiones en la historia. En una primera instancia, ello ocurrió porque el Banco de México perdió la mitad de su capital por quebrantos que sufrió a causa de una serie de créditos cuestionables que concedió el Consejo de Administración. En una segunda instancia esa pérdida tuvo verificativo simplemente por el incumplimiento flagrante de las topes a la expansión crediticia señaladas en el ordenamiento orgánico del Banco de México.

Desde la anterior perspectiva, no hay la menor duda de que la superación del viejo régimen caracterizado por el partido único y el predominio del Ejecutivo, ha significado un gran avance. En el nuevo contexto, la muerte de la autonomía del banco central sólo podría sobrevenir como consecuencia de su remoción legal. Pero una reforma de esa naturaleza no sería cosa sencilla. Implicaría una reforma constitucional, lo cual no es tan fácil de conseguir visto el asunto desde la perspectiva de los procesos legislativos.

Otro elemento coadyuvante del fortalecimiento de la autonomía es el apoyo que esta figura pueda encontrar en la sociedad. En el orden mundial, el caso ejemplar en este sentido ha sido el de Alemania. En ese país ha existido y existe una opinión unánime tan extendida de temor por la inflación, que ello ha desembocado en un apoyo muy amplio en favor de la autonomía del banco central. Esa opinión tan arraigada tuvo su origen en dicho país, en las terribles hiperinflaciones que se vivieron durante los primeros años de la década de los veinte. Una situación semejante también es característica en Japón y en otros países avanzados como los Estados Unidos o Gran Bretaña.

Es dudoso suponer que en México exista un acuerdo social tan robusto en contra de la inflación como el que existe en Alemania. El caso es intrigante, dados los muchos años de inestabilidad de precios que el país ha padecido y los daños sociales infligidos por esa causa. Es evidente que existen en el país círculos no tan marginales que no comparten los puntos de vista expuestos en este texto. De hecho, recientemente en las plataformas políticas de algunos partidos se ha incluido la propuesta de utilizar al crédito primario del banco central como fuente de recursos para el financiamiento de la actividad productiva.

Y en el caso se encuentra también de por medio el factor arraigo. En sentido figurado, la fortaleza de la autonomía del banco central es equiparable a un árbol que se ha sembrado y que con los años logra echar raíces y desarrollar un tronco

sólido y bien protegido por una certeza gruesa. Dados todos esos elementos, sería ingenuo suponer que la autonomía del banco central en México ha alcanzado la reciedumbre que muestra, ya no digamos en Alemania, Japón y otros países avanzados, pero quizá ni siquiera en Chile.

No debe caber duda, sin embargo, que la autonomía institucional de la banca central que está en vigor desde abril de 1994, es mucho más vigorosa que sus versiones precedentes que existieron de 1925 a 1936 y de 1955 a 1970. Dicho lo anterior, no está de más enumerar los elementos de esa fortaleza. En cuanto a los factores incorporados en la ley, cabe resaltar los siguientes puntos: el respaldo constitucional para ese atributo, la inamovilidad de los integrantes de la Junta de Gobierno, el establecimiento expreso de una finalidad prioritaria para la institución, las protecciones que ofrece la ley al reemplazo de sus integrantes y a la independencia administrativa del organismo. A lo anterior procede agregar la consolidación de la democracia en el país y la existencia de algunos grupos influyentes que apoyan la existencia de un banco central autónomo. ¿Cuál es la perspectiva hacia futuro?

La consideración sobre las perspectivas que enfrenta el Banco de México en el mediano plazo —y por consecuencia su autonomía— debe partir de un hecho fundamental: que desde su entrada en vigor en abril de 1994, esa autonomía no ha sido en rigor puesta a prueba o enfrentada. Es obvio que en dicho periodo que

ya se extiende por poco más de una década, la institución ha atravesado por etapas de gran dificultad. La etapa de los choques exógenos en serie que desembocaron en la crisis financiera y de balanza de pagos que estalló en diciembre de 1994, ciertamente fue un periodo de grandes retos para las políticas cambiaria, monetaria y financiera y para las autoridades encargados de su conducción. Sin embargo, esas situaciones tan difíciles y conflictivas no amenazaron en forma directa a la autonomía de la banca central.

Concederle autonomía al banco central no respondió a la finalidad inmediata de reducir la vulnerabilidad externa de la economía del país, o suprimir la eventualidad de ataques especulativos contra la moneda nacional. Si bien estas metas son deseables y a su consecución deben las autoridades canalizar todos sus esfuerzos, los instrumentos para conseguirlas son de distinta naturaleza. La autonomía del banco central tiene otra misión: esta es la de enfrentar la posibilidad de que el banco central quiera ser obligado a aplicar una política monetaria expansiva, contraria al mandato de procurar la estabilidad del poder de compra de la moneda nacional.

La perspectiva respecto a la integración del Congreso no es ciertamente contraria a la subsistencia de la autonomía. La fragmentación partidaria que muestra la composición del Congreso se presenta poco propicia para otras finalidades —como las relativas a sacar adelante las reformas estructurales que están pendientes—

pero quizá no para amenazar con una reforma que debilitara o removiera la autonomía del banco central. Esto último, a pesar de la evidente convergencia ideológica que se ha manifestado recientemente entre el PRD y muchas de las corrientes que representan al PRI. Además, en este punto aparece el importante factor de que no solamente es una Ley la que tendría que modificarse (abrogarse), ese cambio obligaría a una reforma constitucional. Y esto último es legislativamente algo mucho más difícil de conseguir.

Apelando al recurso analítico de considerar posibles escenarios futuros, ciertamente no todos se vislumbran desfavorables y difícilmente puede imaginarse alguno extremo susceptible de ser considerado como altamente peligroso o incluso catastrófico. Pero en la democracia siempre existe incertidumbre sobre el perfil de la próxima administración y de sus subsiguientes. Felizmente, en ese horizonte con interrogantes tampoco se presenta como imposible una situación en la que gobiernos futuros vean con buenos ojos la posibilidad de conservar la estabilidad macroeconómica y por tanto seguir contando con un banco central autónomo.

Sin embargo, en el abanico de escenarios futuros también aparece aquel en el cual algún gobierno futuro viese con desagrado que el banco central mantenga su autonomía. Ello sería contrario al imperativo de subordinarlo a otros fines distintos del de la estabilidad económica. Ya ocurrió en el pasado, y nada impide que vuelva a suceder aunque las probabilidades sean reducidas. Así, la cuestión se

ubica más bien en el ámbito de las posibilidades. Pero supóngase que el escenario más extremo imaginable se materializa. ¿Hasta dónde podrían llevarse las presiones sobre el banco central? Nadie lo sabe con exactitud. Ya en el extremo, a muy pocos se les ha ocurrido imaginar la vulnerabilidad que podrían tener en el orden personal los funcionarios de carne y hueso a cuyo cargo está la conducción del banco central.

No es necesario, sin embargo, llegar a la suposición de esos casos extremos. Las soluciones de esquina no son nunca las más probables y menos las idóneas en un problema tan complejo. Con todo, especulaciones aparte sobre el perfil potencial de futuras administraciones, hay otra consideración de gran importancia que procede enunciar antes de concluir. Sea el que fuere el perfil ideológico y partidista de los próximos gobiernos, el ideal sería que el país —y con él, el banco central— se empezaran a mover en un entorno de crecimiento económico más rápido y de prosperidad material al alza. Después de todo, esa es la finalidad ulterior que se persigue mediante la estabilidad macroeconómica. Un entorno de estabilidad con estancamiento, es necesariamente un entorno subóptimo. En última instancia, lograr un desarrollo rápido es el mejor argumento que pueda existir para defender la autonomía del banco central. Sin embargo, procede matizar: se trata tan sólo de un buen argumento, no necesariamente de un blindaje inexpugnable contra la ocurrencia de nuevas embestidas, como se comprobó en la experiencia de México en las postrimerías del Desarrollo

Estabilizador. El más propicio de los contextos no fue defensa suficiente para salvaguardar la autonomía carismática que tuvo en su momento el Banco de México.

Afortunadamente, en la actualidad la institución cuenta con una autonomía mucho más robusta y el avance de la democracia constituye un pilar de apoyo complementario muy importante, del cual nunca gozaron sus variantes pioneros: la remota autonomía reglamentaria y la añorada autonomía carismática.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco de México , El Sistema Financiero y el Desarrollo Económico de México. Ensayos y testimonios en honor de Ernesto Fernández Hurtado, México, (s.e.), 2003.

- Ley Orgánica del Banco de México, y Exposición de Motivos, (1985). El Trimestre Económico, abril-junio de 1985, Núm. 206.

- Ley del Banco de México, Diciembre de 1993, México, (s.e.).

- Ortiz Mena, Antonio, El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Legislación sobre el Banco de México, México, (s.e.), 1958.

- Turrent Díaz, Eduardo, Historia del Banco de México, Vol. I. México, s.e.), 1982.