

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

**CC. SECRETARIOS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS
DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN
PRESENTES**

En los últimos años, los mexicanos hemos venido realizando grandes esfuerzos en la lucha contra la inflación. Gracias a ello, a partir del pasado mes de junio la tasa de inflación anual ha sido inferior a diez por ciento, y se pronostica su reducción a menos del ocho por ciento para diciembre próximo. Además, en el contexto de la última renovación del Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo, se está haciendo todo lo posible para que la tasa de inflación en 1994 decline al cinco por ciento.

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

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

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

En lo tocante a las funciones que el Banco Central ejerce en las áreas estratégicas de emisión

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

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

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

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

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

Adicionalmente, el proyecto contiene una serie de disposiciones que buscan evitar que se presenten situaciones en las que el Banco pudiese verse con frecuencia en el caso de tener que colocar valores a cargo y por cuenta del Gobierno Federal. Así, se establece que con cargo a la cuenta de la Tesorería de la Federación no podrán librarse cheques u otros documentos a favor de terceros, instrumentos de pago que, por cierto, tienden a ser reemplazados por las transferencias electrónicas de fondos, las cuales ofrecen señaladas

ventajas por su rapidez y seguridad. Con el objeto de facilitar la transición en tanto se elimina por completo el uso de los referidos documentos por el Gobierno Federal, se propone que puedan continuar librándose durante un plazo de tres años contado a partir de la entrada en vigor de la Ley.

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

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

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

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

La política cambiaria es uno de los factores determinantes de la evolución del nivel general de los precios. Por esta razón, para poder cumplir con el mandato de procurar la estabilidad monetaria, el Banco debe participar en la formulación y ejecución de dicha política. Por otra parte, dada la estrecha relación entre la política cambiaria y otros aspectos de la política económica a cargo de los gobiernos, en el panorama internacional se observa que éstos últimos son los que, generalmente, tienen la facultad de fijar el marco dentro del cual la banca central interviene en el mercado de divisas para regular los cambios.

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

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

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

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

El artículo 28 de nuestra Constitución Política prevé que el Banco Central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

funciones de autoridad en materia financiera.

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

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

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

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

Dado que la inamovilidad en el cargo es una de las mayores salvaguardas de la independencia de criterio de los miembros de la Junta de Gobierno, se establece un procedimiento estricto para la remoción de éstos. En dicho procedimiento participaría el Presidente de la República y la propia Junta de Gobierno, correspondiendo al Senado resolver en caso de diferencia de opinión.

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

En atención a lo anterior, las principales facultades del referido órgano serían resolver sobre

el otorgamiento de crédito al Gobierno Federal, así como determinar las políticas y criterios conforme a los cuales el Banco realice sus operaciones, pudiendo incluso señalar las características que éstas deban tener.

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

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

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

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

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

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

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

Para proveer a una adecuada transparencia en lo tocante a la administración del Banco de México, el auditor estaría obligado a enviar al Congreso de la Unión copia de los dictámenes

de su auditoría, incluso la que habrá de hacer sobre el ejercicio del presupuesto.

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

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

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

Por lo que hace a la responsabilidad de los miembros de la Junta de Gobierno y del personal del Banco, les sería aplicable la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Sin embargo, de manera congruente con la autonomía que la Constitución Política otorga al Banco en su administración, se prevé que la aplicación de dicha Ley y el proveer a su observancia competirían a un órgano interno de la institución, sin perjuicio de que las personas encargadas de la conducción del Banco puedan ser sujetos de juicio político según lo establece la Constitución.

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

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

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

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