

La autonomía del Banco de México, su Política Monetaria y Desempeño Económico.

Sergio Cabrera Morales*.

Introducción.

Los bancos centrales a lo largo de su historia y desempeño han seguido la ruta del discurso hegemónico y de los intereses que prevalecen en la sociedad, pero sobre la base de una legalidad preestablecida y una cobertura que los legitima. Así se presentan como los instrumentos y mecanismos que adecuan los discursos dominantes con las condiciones económicas imperantes. Orientaciones que no siempre se encuentran asociadas a uno de los principios rectores: instrumento regulador y detonante del desarrollo económico.

Una característica de la naturaleza del banco central, durante el siglo XX, es ser un eje articulador de la economía, orientación impuesta por el proceso económico capitalista. En esta perspectiva, no siempre exento de contradicciones y conflictos, se organizan, estructuran y promueven las funciones regulatorias de la moneda, el crédito y el tipo de cambio de los bancos centrales. Funciones que en México, el Banco de México (Banxico) realiza.

Los mecanismos de los bancos centrales son varios (Kock M., 1941), y la mayoría supone intervenir en la economía, a lo que la ortodoxia académica y política del libre mercado se ha opuesto, aunque, como ha quedado en evidencia, esta misma perspectiva interviene la economía, mediante diversos mecanismos de la política monetaria.

El Banxico logró definir su presencia en el ámbito de la realidad económica desde 1925 (Cabrera, 2006). Momento a partir del cual se hizo hincapié en que “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” (Informe Anual: 1993:292.) Advertencia reiterada en la Ley Orgánica del Banxico de 1936, que sustituyó a la primera, y reafirmó la decisión de conferir al banco central autonomía, imponiendo candados severos a la emisión de billetes. (Informe Anual, 1993: 292). En los periodos que van de 1940 a

1954 y 1955 a 1970, el Banxico adoptó una política activa, aunque con prudencia. Quizá la mejor forma de evaluar esta acción es su contribución al desempeño económico. En esos treinta años si bien se presentan conflictos y anomalías propias de la economía de mercado en un país subdesarrollado, se advierte crecimiento; aunque en el primer periodo con una inflación persistente, mientras que en el segundo fue controlada. Durante esos años el Banxico aún con todas las restricciones legales, su autonomía respecto de ejecutivo federal estuvo cuestionada.

Inflación, crecimiento.

En la década de los setenta se buscó impulsar algunos cambios en la funcionalidad de los instrumentos gubernamentales a nivel mundial, porque algunas variables económicas comenzaban a salirse de los cauces normales, como la inflación, acompañada de crisis y metamorfosis de la economía mundial. Esto obligó a imponer como criterio único, que la intervención gubernamental de orientación keynesiana en el ámbito económico se debería de eliminar de manera rápida y radical, sobre todo en los países de América Latina; lo que impondrá un papel menos activo a los bancos centrales y en esa misma medida al Banxico. Ello llevará a confeccionar una política básicamente procíclica, que bajo el contexto económico mundial, se concretaba en la inhibición del crecimiento, y que en el largo plazo generaría mayores rezagos de los que combatía. Ello advierte una situación absurda: después de varios años de inflación incontrolable, estancamiento y recesión, resultado de las dificultades de la acumulación de capital, se impondrían políticas que inhibieran aún más el crecimiento, orientación decidida y promovida desde el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Ello en un contexto de crisis fiscal del estado, resultado de las dificultades que genera la economía de mercado, donde las instituciones del gobierno, tratando de impulsar mejores condiciones a la acumulación de capital, incurrieron en mayores gastos, a cargo al erario público.

La inflación fue considerada, por los organismos financieros internacionales y los funcionarios gubernamentales locales, un alto impuesto a las clases trabajadoras de ingresos fijos y bajos, y por tanto un mecanismo regresivo de la distribución del ingreso. Sin embargo, la

estrategia propuesta parecía la menos indicada. Varios sectores de la sociedad se opusieron a tal orientación, previniendo que no era el mejor antídoto, ni el mejor momento. Desde la perspectiva actual se aprecia que el objetivo central no ha sido controlado estructuralmente en sus efectos negativos, y si ha generado un mayor deterioro en la economía real, lo cual sin duda es uno de los aspectos que impide combatir de manera integral y a fondo la inflación. Al imponer estrategias que sólo atacan la inflación, pueden acentuar la pobreza y la concentración de la riqueza, es decir, no evitan mayor regresividad en la distribución del ingreso, ni promueven el crecimiento.

Durante la década de los ochenta las economías de América Latina drenaron riqueza hacia los centros financieros, y se acentuó la debilidad de los gobiernos en casi todos los ámbitos de la precaria institucionalidad construida desde la posguerra. Hacia fines de lo que se llamó la década perdida, la institucionalidad de la mayoría de estos países se encontraba al servicio de las políticas de los organismos financieros internacionales y los grandes grupos financieros. En un contexto en el que el discurso de la simulada libertad de mercado había sido impuesto y asumido de manera íntegra por las autoridades de la zona geográfica, facilitó la imposición de la orientación económica del estado. México fue un buen ejemplo de ello. Las autoridades de todos los niveles y todas las dependencias, entre 1982 y 1988, emprendieron una serie de cambios que se conformaron como los prerequisites políticos, legales y económicos para adecuarse a la nueva perspectiva de la economía globalizada, liderada por el neoliberalismo e instrumentada por los organismos financieros internacionales, las corporaciones transnacionales y sus gobiernos. Ello se realizó ante una sociedad mexicana extenuada políticamente y un proceso de empobrecimiento. Sobre esa base el gobierno de México impuso esa visión de manera definitiva entre 1988-1994. La economía, apoyándose en la política, cambió totalmente de rostro.

El eje del cambio estuvo guiado por dos objetivos, el primero, una lucha sin cuartel contra la inflación, y con ello, el segundo objetivo, la mutación del papel del estado en la economía, como se aprecia en el proceso de desincorporación de los bienes públicos. En ese contexto

triunfa un discurso circular: una mentira que a fuerza de repetirla de todas las maneras, en todos los tonos y en todos los foros, no solo la convirtieron en la verdad, sino en la que la única y la mejor.

El proceso inflacionario en México, resultado de la pésima gestión, entre 1982 y 1988, llegó en 1987 hasta 159.2%. En este contexto entre 1988-1994 se perfeccionaron los mecanismos para orientar la lucha en contra de la inflación. En este proceso el Banxico fue una de las puntas de lanza de tales objetivos, mediante cambios constitucionales, legales, etc., que le otorgaron autonomía. Esto no implicó cambios en las funciones propias del banco central, sino que ahora se le ataba, mediante una legalidad, a otras necesidades económicas y políticas del momento y grupos económicos.

Todas las funciones del Banxico que habían sido sometidas al servicio del gobierno federal y en particular del ejecutivo, se rechazaron, y ahora los nuevos tiempos políticos y económicos imponían un discurso que rechazaba esa servidumbre, e impulsó la llamada reforma financiera, que básicamente consistió en poner en manos privadas, de manera fácil, rápida y poco transparente, el sistema de pagos y la funcionalidad financiera, por lo demás, condiciones que contribuirán a la quiebra pocos años más adelante. La nueva normatividad instauró la autonomía del Banxico, y permitió una institucionalidad adecuada a las circunstancias que imponían las necesidades del sector financiero internacional y la economía globalizada. Es decir, por la vía legal se imponía de manera férrea una nueva servidumbre a la funcionalidad del Banxico.

La autonomía del Banxico y desempeño económico.

En los años ochenta la banca estatizada no emprendió una reforma financiera institucional que implicara un proyecto más próximo a las necesidades de la sociedad y la economía mexicana, y en los años noventa el discurso y la realidad económica privilegió la hegemonía del capital financiero; el mismo combate a la inflación y el contexto en que se realizó, fue uno de los síntomas de esa hegemonía. Objetivo que desalentó la inversión y el ahorro en el ámbito productivo, generando una fuerte concentración de recursos económicos en las áreas de influencia del capital financiero internacional (Correa, 2005) y el agudizamiento de la competencia en un contexto de innovaciones

tecnológicas de alta funcionalidad al capital financiero.

El Informe del Banxico de 1993 presenta los cambios y adecuaciones. Empezando con la iniciativa de ley que reforma el Artículo 28 de la Constitución, que plantea “ El estado tendrá un Banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al estado.” (Informe Anual 1993, 1994:280). Con ello se pretende inhibir y subordinar la presencia del estado y de sus instituciones, en particular del Banxico, mediante el combate contra la inflación. “Por ello hemos perseverado en nuestro gobierno (88-04, SC): procurar la estabilización del nivel general de los precios... fortalecer el pacto, eficaz instrumento para romper la inercia inflacionaria”. (Ibid:296). El pacto se refiere a los Pactos Económicos, cuyo objetivo fue, más que controlar la inflación, imponer topes salariales, que se tradujeron en pérdida del poder adquisitivo de los sueldos y salarios, y ampliación de la brecha en la distribución del ingreso. Política gubernamental que promovió el Banxico, por lo que la supuesta autonomía se encontraba en entredicho, además de que la designación del gobernador del Banxico dependía de la Presidente de la República, con la aprobación del Senado, cámara controlada por el partido en el poder, lo que sin duda hacía más ficticia la autonomía.

Así pues, entre las funciones de la autonomía se destacan (Informe del Banxico 1993:33), salvaguarda de la estabilidad de precios; Salvaguarda del poder adquisitivo de la moneda; Buen funcionamiento del sistema de pagos; Mantener el crecimiento de los agregados macroeconómicos y compatibles con el desarrollo económico. Las últimas tres funciones, aunque importantes, quedan subordinada a la primera. Por ejemplo el Banco de Inglaterra su horizonte autonómico se concreta en favorecer el bien público y la prosperidad del pueblo, o bien en el caso del Bundesbank de Alemania, que persigue el pleno empleo, con las dificultades que la misma perspectiva que supone los bancos centrales.

De la exposición de motivos de la autonomía del Banxico se vislumbra que en realidad no se trataba de subsanar los errores anteriores y construir una sólida institución para neutralizar el deterioro de la década

de los ochenta y estimular el crecimiento y el bienestar de la sociedad de México, sino promover un marco regulatorio capaz de transmitir e instrumentar los requerimientos del objetivo central: la reorientación del papel del estado en la economía, teniendo como coartada la lucha contra la inflación, es decir, cumplir con las necesidades que los mercados financieros exigían en el contexto de la globalización bajo la hegemonía neoliberal. Así la llamada reforma financiera impulsada por el gobierno de C. Salinas de Gortari, en los primeros años de los noventa con la investidura autonómica del Banxico, se da como una adecuación institucional al nuevo contexto económico mundial, tanto del discurso como de la realidad económica. En este sentido, también la exposición de motivos de la Ley del Banxico semeja más una técnica de simulación, mientras que el espíritu que la permea es la eliminación de la orientación keynesiana del estado en la economía.

Además del enorme equivoco que significó la reorientación de la política económica y con ello de la función del estado, los errores fueron varios. En el caso particular del Banxico sucedió, lo que Francois X. Guerra (1988) señala en general con el desencuentro entre la legislación y la realidad. Guerra afirma que en el intento de hacer moderna a la sociedad mexicana mediante la Constitución Política propia de la modernidad resulta incompatible con la realidad política y social, por lo que se genera una ficción que perméa el conjunto de la socialidad. Con la autonomía del Banxico ocurre algo semejante. Se impone legalmente pero en realidad se inibe la efectividad. Aunque resulta sancionada constitucionalmente la autonomía, en realidad los mecanismos y funcionamiento resultan incompatibles. Así pues se puede afirmar que dicha autonomía resulta una ficción.

Los errores de conducción propiamente dicho se perciben desde el Informe anual de 1995, los cuales profundizaron las dificultades presentes, accionando el alarma para el sistema financiero internacional. En dicho Informe se lee, “La solución de una crisis financiera no es el fin último de las autoridades. Este debe ser siempre propiciar el buen funcionamiento de la economía real. Sin embargo, para lograr la consecución de este objetivo, es indispensable salvaguardar y fortalecer el sistema financiero cuya parte medular lo constituye la banca.”

(Informe Anual, 1995:95-6). Así, sobre los objetivos señalados constitucionalmente prevalecerían los del sector financiero, es decir el interés de los particulares ante el interés social. Esa argumentación del Banxico delinea cuáles son los objetivos fundamentales y cuáles los accesorios.

En ese mismo Informe se señalan errores tanto de diseño como de operatividad, y que se repetirán de manera reiterada, se puede decir, hasta nuestros días; orientación que contribuyó, en 1995, a reducir el Producto Interno Bruto (PIB) en 6.9%, mientras que la demanda agregada se contrajo en -10.2%, a la vez que se incremento de manera dramática la deuda externa del gobierno y los particulares. El único sector que mantenía cierto dinamismo fue el exportador, y en especial la maquila, pero con las limitaciones propias de una economía de enclave. Estos errores impusieron de manera férrea, "... dos objetivos básicos: disminuir los efectos de la crisis sobre el nivel de vida de los sectores más desprotegidos de la sociedad y crear las condiciones para que la actividad económica estuviera en la posibilidad de recuperarse en el plazo más pronto posible" Informe anual, 1995:1). Objetivos que aún se encuentran pendientes después de más de diez años. Uno de los mayores errores de la política económica, y en particular, de la política monetaria del Banxico, es que ante la aceptación tácita de que la política monetaria y cambiaría "fallaron", serán incapaces de plantearse, que la falta de efectividad se debe a que al tratar de superar los errores cometidos, incurrieron en otros mayores, y en esa medida la necesidad de cambiar su orientación. No eran las políticas monetarias y crediticias instrumentadas por Banxico que encontraban su límite y oposición en el horizonte de la política económica procíclica, sino que el Banxico diseñaba una misma orientación dictada desde el gabinete económico del gobierno, siempre servil a los organismos financieros y capital financiero internacional, además, en un contexto de corrupción desmedida. La política instrumentada por Banxico, funcionó como un consejero subordinado, y en esa medida, la autonomía fue solo retórica. Además en la crisis de 1995, el desempeño de las autoridades no está sólo plagado de errores, sino de irresponsabilidad e irregularidades, por lo que se debe insistir en el juicio político.

De frente al fracaso, las mismas autoridades confiesan que a pesar de imponer la dolorosa pero inevitable medicina, no logran tener éxito. En sus propias palabras señalan que “A pesar de que en 1995 el límite al crédito interno neto se respetó, y que la base monetaria creció conforme a lo esperado, no fue posible contener en su totalidad el impacto inflacionario provocado por los ajustes cambiarios sucedidos en esos años” (Informe anual, 1995:7). Año en que la tasa inflacionaria llegó a 51.9%, mientras la esperada era de 42%, es decir casi 25% más. El tipo de cambio se devaluó 7% por arriba de esperado. Pero lo que resulta inadmisibile es que después de 1995, todos los programas y mecanismos diseñados estuvieron orientados a salvar de la debacle al sistema financiero, que además de ineficiente plagada de corrupción, que tuvo como vástago al llamado Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA), hoy denominado Instituto de Protección al Ahorro (IPAB), y que ha costado a los mexicanos más de 90 000 millones de dólares (mdd), cuando la venta de bancos a diciembre del 1992 apenas ascendió a cerca de 13 000 mdd.

El combate frontal a la inflación, si bien había sido reducida, generalmente estuvo por arriba de lo esperado, pero siempre a costa del deterioro de las condiciones de vida de la sociedad en su conjunto, y del sacrificio del crecimiento económico, y la cada vez más inequitativa distribución del ingreso.

Si bien el Banxico tiene posibilidades de orientar y administrar el crédito mediante diversos mecanismos, esta posibilidad fue perdiendo fuerza, ante la mercantilización de sus funciones y decisiones de carácter e interés nacional. Quizá en países desarrollados, cuyas economías están más definidas por los mecanismos de mercado administrado, el control del crédito mediante la combinación de la decisión política y pulso del mercado de dinero puede tener efectos favorables, en países como México, como en la mayoría de los países no desarrollados, parece contraproducente, ya que los mercados de dinero tienen una fuerte complejidad política. Durante los últimos veinticinco años, son los intereses privados son los que se ha impuesto en el Banxico.

La falta de consistencia en la perspectiva del desarrollo económico del diseño de la política cambiaria del ejecutivo y de la política monetaria

del Banxico, sometida a la política económica del ejecutivo, es donde se perdió la posibilidad de autonomía y eficiencia. El ejecutivo al optar por un mecanismo y proyecto contrario a lo que la Constitución impone al Banxico, la política de éste se diluye y genera ineficacia. Existe la experiencia de que una política crediticia administrada en sincronía al patrón de precios y el tipo de cambio, se puede conjuntar y contribuir a suavizar el ciclo económico, para alentar la producción material, con el objetivo de una política económica anticíclica. Por lo que se puede afirmar que las autoridades económicas mexicanas, y en particular del Banxico abandonaron dicho objetivo. Más aún cuando el Banxico cuenta con una reserva importante de divisas, pero que ha preferido esterilizar en beneficio de la economía de Estados Unidos, apoyando a un cada vez más débil dólar, y su gobierno agresivo.

Hoy aunque exista estabilidad de precios, inflación reducida, no se logra dinamizar de manera sostenida la estructura económica de manera más integral y sana. Políticas monetarias del tipo del “corto”, enquistada en la economía mexicana hasta octubre del 2007, no fueron más que la expresión de debilidad con que actúan las autoridades y emprende el Banxico. Tal falta de dinamismo no se debe precisamente a un proceso errático por la toma de decisiones entre las dependencias que diseñan e instrumentan por un lado la política económica y por otra la política monetaria, sino que ese es el objetivo de ambas. Ello se debe a que en los años ochenta, la hegemonía del monetarismo, autonomizó la política monetaria de la política económica integral, e incluso la sometió a su servicio. En esa medida se puede afirmar que los funcionarios del Gobierno Federal y del Banxico adoptaron los mismos objetivos; se trata de un cogobierno funcional y no de autogobierno ni mucho menos de una autonomía.

Comentario final.

Las funciones centrales de la política financiera que un banco central debe promover, entre otras, es la fijación del tipo de cambio así como la orientación de las tasas de interés, las cuales deben complementarse con políticas de administración y gestión del crédito gubernamental para delinear una política monetaria responsable e integral. Por lo que resulta adecuado insistir en que el Banxico no debe desatender la política

monetaria, sino por el contrario, reiterar que debe asumir de manera plena y sobre todo responsable, sus obligaciones; al servicio del crecimiento sostenido y sustentable, de encadenamientos productivos sólidos en la economía nacional, y menos agresivos contra el medio ambiente, y como principio rector, una equitativa distribución del ingreso.

La autonomía no es la mejor condición ni la peor, más bien su funcionalidad está determinada por las circunstancias y requerimientos concretos que le impone la economía así como la orientación del discurso y política económica. En el caso de México la ausencia de legislación autonómica fue funcional al crecimiento hasta principios de los años setenta. Aunque su desempeño desde mediados de los setenta y durante los ochenta fue cada vez más irresponsable, pero también respondió a las necesidades de un contexto nacional e internacional de hegemonía del discurso y de la política económica de los grandes grupos financieros internacionales . En este contexto la autonomía de Banxico fue una respuesta funcional a esas condiciones políticas y económicas.

La legislación autonómica del Banxico permitió que el objetivo de controlar la inflación subordinara el principio del crecimiento. Como mecanismo para privilegiar la hegemonía financiera del capital. Por lo que hay que generar las condiciones para que el Congreso de la Unión precise y supervise la orientación del Banxico, y así poder darle al Artículo 28 constitucional un mandato preciso, pero ante todo se convierta en un instrumento al servicio de las mayorías de la sociedad mexicana.

En otro ámbito, de las salvaguardas de la autonomía del Banxico, se señala que las personas que lo gobiernan sólo podrán ser removidas por incurrir en faltas graves, e incluso hasta ser sometidos a juicio político. Este es un precepto que se debe instrumentar, porque se puede afirmar que han existido faltas graves al no cumplir con los preceptos que se le ha impuesto. Pero lo más nefasto es que ha contribuido a que varias generaciones permanezcan marginadas.

Existen otras irresponsabilidades, además de actitudes negligentes, como por ejemplo, el cuestionable manejo poco eficaz de las reservas internacionales, al constatar que se ha instrumentado una estrategia que

ha privilegiado a la divisa norteamericana sin restricción alguna, generando dinámicas negativas que bien pudieron ser evitadas.

Por otro lado, es indignante el salario que reciben sus funcionarios, aún si sus acciones fueran exitosas en generar mejores condiciones para la sociedad, pero resulta incomprensible, cuando el fracaso es rotundo. La economía mexicana se encuentra estancada hace más de veinte años, y la política instrumentada en general, y en particular por Banxico en más de diez años de autonomía, ha sido incapaz de influir positivamente sobre el desempeño económico. Razón de sobra no sólo para reducir tales salarios desproporcionados para la sociedad mexicana, incluso para el mundo desarrollado. También se requiere promover mayor transparencia en el funcionamiento de dicha institución, así como el principio de la rendición de cuentas, con objetivos específicos.

Es definitivo precisar que ni en términos generales ni esenciales, la orientación del Banxico se debe someter a las necesidades y condiciones del mercado, sino por el contrario, a los objetivos sociales y económicos de los habitantes del país, porque de otra manera su carácter de institución de interés público es inexistente.

A trece años de autonomía del Banxico se debería realizar un viraje importante en su función, y orientar sus políticas a la búsqueda del desarrollo. Su gestión debe ser considerada de interés social y para el desarrollo integral de la población, y no para la promoción de una economía que cada vez más polarizada y excluyente.

En cuanto al régimen de responsabilidades, el Banxico debe de tener ante todo, la prioridad del bienestar social. Insistiendo que debe coordinar y promover un sano desarrollo del sistema financiero. Regular la emisión, la circulación monetaria, manejar eficientemente los tipos de cambio, regular la intermediación y servicios financieros y del sistema de pagos. Todo ello acompañado de rendición de cuentas, seguimiento, vigilancia y evaluación de sus resultados, tanto para su Junta de Gobierno como de su gobernador.

Bibliografía.

Banco de México. Informe Anual de 1993 (1994) Ed. Banco de México, México.

Banco de México. Informe Anual de 1995 (1996), Ed. Banco de México, México.

Banco de México. Informe Anual de 1996. (1997), Ed. Banco de México, México.

Banco de México. Informe Anual de 1997, (1998). Ed. Banco de México, México.

Cabrera M. S. (2006) Política Económica y financiamiento al desarrollo: Las bases de la industrialización. FLACSO, Argentina.

Correa Eugenia, (2005) Globalización y estructuras financieras, en Correa E. Girón A. Y Chapoy A. Consecuencias financieras de la globalización. Cámara de diputados-Porrúa.

FMI. Banca Central y Política monetaria. (1968) CEMLA. México.

Girón A. y Correa E. (1996), La banca de desarrollo hacia el inicio del siglo XXI. Ed. Cambio XXI-UNAM, IIEc., México.

Guerra F.X.(1988), MÉXICO: DEL ANTIGUO RÉGIMEN A LA REVOLUCIÓN. Ed. FCE

Kock M. (1941) La Banca Central. Ed. FCE. México.

Silva H. J. Y Lecuona V. (1990) La Banca Central en América Latina. Ed. CEMLA, México.