

Palabras del Lic. Alejandro Díaz de León, Gobernador del Banco de México, durante el cierre de la Primera sesión, “La importancia de la autonomía de la Banca Central: la experiencia mexicana”, del Seminario por el Vigésimo Quinto Aniversario de la autonomía del banco de México.

Ya los exgobernadores Mancera, Ortiz y Carstens han hecho un extraordinario recuento de la naturaleza, historia y evolución de la autonomía del Banco de México, sobre lo cual me gustaría recapitular en torno a algunos aspectos.

-La aspiración a la estabilidad y certidumbre en la emisión monetaria-

La estabilidad en la provisión de moneda nacional y el mantenimiento de su poder adquisitivo constituyen un indicador fundamental del desarrollo institucional de un país.

Desde los inicios de la vida Independiente en México, una aspiración recurrente era la creación de una instancia de emisión que dotara de moneda a la economía nacional y que, en esa función, procurara la aceptación de su circulación y la estabilidad de su poder adquisitivo.

Dada la constante inestabilidad política y enfrentamientos bélicos que vivió México durante la mayor parte del siglo XIX y principios del XX,

resultaba sumamente complejo crear un sistema estable de emisión monetaria. Por eso, el dinero fiduciario no llegó a arraigarse y fue frecuentemente rechazado, obligando, en ocasiones, a retroceder a las modalidades de intercambio más arcaicas.

Fue hasta la Constitución de 1917 cuando se pudo alcanzar un consenso social para incorporar el mandato de crear un banco del Estado con el monopolio de la emisión de billetes.

Desde sus inicios, se buscaba un equilibrio entre su carácter de institución del Estado y la posibilidad de que mantuviera independencia en su accionar respecto a las necesidades gubernamentales más inmediatas.

De hecho, en la exposición de motivos de la Ley Constitutiva de Banco de México de 1925 se reconocía: *“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 que pertenecen al partido que lo constituye y prescinda del interés nacional”*.

Por eso, dicha Ley incorporaba cierta independencia entre el Banco y el gobierno federal. Así, por ejemplo, se estipuló que los miembros del consejo de administración no podrían ser funcionarios públicos, se establecieron medidas para procurar la prudencia en la creación de dinero y se determinó un límite claro al financiamiento del Banco de México al gobierno.

Tanto en 1928, como en 1936, se establecieron requisitos más estrictos para que el Banco pudiera aumentar la emisión de circulante o conceder créditos al gobierno federal.

Sin embargo, estas restricciones encontraron fuerte oposición en el poder público y propiciaron reformas que, en 1938 y 1941, revirtieron significativamente esa independencia en su gestión, e inclusive se otorgaron facultades al gobierno para nombrar y remover discrecionalmente a los funcionarios del instituto central.

Este episodio refleja cómo en ocasiones, a pesar de tener claro el arreglo institucional más conveniente, éste puede llegar a pasar a segundo plano respecto a los imperativos políticos del momento.

-La etapa de concurrencia de enfoques y autonomía de facto-

A pesar de que el arreglo legal e institucional vigente en ese entonces no era favorable a la estabilidad de precios, durante las décadas conocidas como el desarrollo estabilizador, de mediados de los cincuenta hasta 1970, hubo coincidencia entre las autoridades fiscales y monetarias y se mantuvieron políticas macroeconómicas prudentes y coordinadas, que permitieron una larga etapa de crecimiento sostenido con baja inflación.

En estos años, el Director del banco central, Rodrigo Gómez y el Secretario de Hacienda y Crédito Público, Antonio Ortiz Mena, concebían la estabilidad de precios como un requisito fundamental del desarrollo sostenible.

Con la aplicación de esta visión se logró mantener una inflación baja y fue posible que, durante poco más de tres lustros, el país creciera a

tasas superiores al 6 por ciento anual, con amplia generación de empleos.

Este periodo sostenido de crecimiento ilustra la importancia de procurar la estabilidad de precios como política de Estado, tendiente a crear cimientos sólidos y de largo plazo para un desarrollo económico más dinámico e inclusivo.

Desgraciadamente, esta estrategia fue revertida en los años siguientes, dejando en claro que la estabilidad de precios no puede depender sólo de las posibles coincidencias entre las personas responsables de la política fiscal y monetaria.

-Las crisis de los años setenta y ochenta y el camino a la autonomía-

Posteriormente, en los años setenta y ochenta la economía mexicana experimentó una etapa turbulenta, que se originó en la aplicación de políticas excesivamente expansivas, así como en la obligación que se impuso al banco central de extender crédito para financiar el déficit fiscal.

Esto condujo al deterioro de la estabilidad de precios, generando inflaciones agudas, prolongadas y profundamente perjudiciales para la sociedad –las cuales llegaron a rebasar el 100% entre 1982 y 1988.

No se trató de un fenómeno único de nuestro país, en numerosas economías, sobre todo emergentes, donde el banco central carecía de independencia efectiva, el gobierno utilizó la política monetaria para fines distintos y contrarios a la estabilidad de precios. Así, la excesiva expansión monetaria produjo, en distintas latitudes, episodios inflacionarios recurrentes, desconfianza en el dinero y crisis con severas secuelas económicas y afectaciones sociales.

Por ello, y ante el repunte extendido de la inflación, comenzaron a circular diversas propuestas para promover la estabilidad de precios. Muchos textos académicos, desde los de Friedman hasta los de Lucas, Kydland, Prescott, Barro, Gordon y Rogoff, por mencionar algunos de los más influyentes, abundaban sobre la naturaleza del fenómeno inflacionario, demostraban las limitaciones de la expansión monetaria para fomentar el crecimiento y sustentaban la conveniencia de una banca central más independiente.

Así, tanto la teoría como la experiencia internacional, y la propia historia de México, muestran los riesgos de no contar con un banco central autónomo:

- i) crea un ambiente donde pueden ser más frecuentes las presiones de los gobiernos a los banqueros centrales, a fin de que atiendan objetivos de muy corto plazo, haciendo más probable sufrir episodios inflacionarios;
- ii) propicia un entorno más propenso a enfrentar una situación de dominancia fiscal sobre la política monetaria; y
- iii) al tolerar que las políticas monetarias pudieran ser inconsistentes en el tiempo, se afectan negativamente las expectativas de los agentes y la actividad económica.

Adicionalmente, diversos estudios empíricos comenzaron a mostrar que los países donde los bancos centrales mostraban mayor independencia tenían un mejor desempeño inflacionario y un mejor sustento para el crecimiento económico sostenido. Inclusive, la credibilidad que ganaban

dichos bancos permitía disminuir los costos del combate a la inflación al consolidar y clarificar los objetivos y estrategias del banco central.

Todo ello, generó una extendida conciencia sobre la importancia de contar con un banco central autónomo, orientado a promover permanentemente la estabilidad de precios.

Entre sus principales rasgos, la autonomía del banco central implicaba:

- i) Contar con un mandato jurídico claro y con objetivos concretos;
- ii) Acotar la discrecionalidad del gobierno en el nombramiento y permanencia del directorio o junta de gobierno del banco;
- iii) Limitar explícitamente la capacidad de cualquier autoridad para utilizar al banco central como medio de financiamiento;
- iv) Consolidar órganos colegiados de toma de decisiones, con probada capacidad técnica y garantías para actuar con independencia; y
- v) Permitir al banco elegir los mejores medios para alcanzar los objetivos que le marca la ley.

Durante los años noventa, estas nociones a favor de la autonomía de los bancos centrales comenzaron a materializarse en decenas de países avanzados y emergentes.

-La autonomía del Banco de México-

A partir de la propia experiencia histórica, y en consonancia con la tendencia internacional orientada a modificar el arreglo jurídico entre el Estado y el banco central, así como a darle mayor claridad y certidumbre, se planteó cambiar la naturaleza jurídica del Banco de México, transformándolo en un organismo del Estado autónomo y con la finalidad prioritaria de procurar la estabilidad de precios con un compromiso de largo plazo.

La reforma de 1993 al Artículo 28 de la Constitución, que entró en vigor en 1994, concedió al Banco de México plena autonomía señalando que *“[...] El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que*

corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.”

La Ley otorga al Banco dos finalidades adicionales, estrechamente relacionadas con el objetivo primordial, que son promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos.

La autonomía de gestión del Banco que contempla la Ley también implica la conformación de un órgano colegiado para la toma de decisiones, la Junta de Gobierno, integrada por cinco miembros que son designados de manera escalonada y tienen las condiciones para actuar con total independencia.

-Los resultados de la autonomía-

La autonomía del Banco de México es un diseño institucional que ha funcionado: el criterio prioritario conforme al cual el Banco debe operar, mantener una inflación baja y estable, ofrece al público una medida clara para evaluar su desempeño. Esto hace a la política monetaria más

predecible, disminuyendo la incertidumbre y facilitando las decisiones de los agentes económicos.

Así, la inflación dejó atrás los niveles de dos, y hasta tres dígitos que llegó a alcanzar, ubicándose actualmente alrededor de la meta permanente de 3%. La conducción de la política monetaria con este objetivo también ha propiciado una menor persistencia de la inflación y un menor traspaso de las modificaciones de precios relativos, en especial de las fluctuaciones cambiarias, a dicha inflación. Esto ha permitido enfrentar diversos y severos choques externos que han requerido importantes ajustes del tipo de cambio con menores afectaciones a la actividad económica.

Desde luego, la autonomía no supone aislamiento, por el contrario, obliga y vincula en mayor medida a la institución con la ciudadanía, por lo que requiere avanzar de manera sustantiva en la transparencia y apertura informativa.

Además, estos factores no sólo son parte indispensable de la rendición de cuentas del banco central a la sociedad, sino que constituyen un requisito fundamental para el mejor funcionamiento de la propia política monetaria y la mejor consecución de sus fines.

Desde que obtuvo su autonomía, el banco incrementó la frecuencia, calidad y oportunidad de sus informes e indicadores, mejoró las metodologías para el cálculo de sus datos y modernizó los formatos para su difusión, adoptando gradualmente las mejores prácticas internacionales de divulgación y transparencia.

A lo largo de 2018, se adoptaron medidas adicionales, que permiten al público evaluar con mayor detalle la naturaleza, evolución y resultados de las políticas de la institución.

- i) Para reforzar el esquema de objetivos de inflación basado en pronósticos, desde febrero del 2018 se publican en cada Informe Trimestral los pronósticos puntuales para la inflación promedio

trimestral de los próximos ocho trimestres, tanto para inflación general como la subyacente.

- ii) Las minutas de las decisiones de política monetaria incluyen la identidad de los votantes y, en caso de que exista algún disenso, añaden una explicación de dicho disenso. Además, éste puede darse tanto sobre la decisión de política monetaria como sobre lo expresado en el comunicado.
- iii) Las transcripciones íntegras de las reuniones de la Junta de Gobierno en las que se adopta la decisión de política monetaria estarán disponibles al público, tres años después de la reunión correspondiente, plazo menor al utilizado por la mayoría de bancos centrales.
- iv) Para propiciar una discusión más amplia sobre la normatividad en materia financiera que emite el Banco de México, se adoptó un mecanismo de consultas públicas, abiertas y transparentes, en la que se atiende al principio de que todos los agentes conozcan, con la misma oportunidad, los borradores de disposiciones y pueden comentarlos.

La autonomía ha mostrado sus ventajas como un medio eficaz para que la banca central provea a la sociedad con importantes bienes públicos. Sin embargo, la autonomía no es un tema concluido, sino una condición que debe responder continuamente a nuevos retos.

Por ejemplo, a partir de la crisis financiera de 2008, además del objetivo prioritario de la estabilidad de precios, los bancos centrales han renovado su papel en la prevención, detección y mitigación de riesgos para la estabilidad del sistema financiero. De igual manera, la banca central debe reaccionar con agilidad ante los cambios que el avance tecnológico propicia en la configuración de los servicios financieros.

Con lo aprendido en las últimas décadas y considerando los costos para la sociedad, tanto de no contar con estabilidad de precios, como los asociados a las crisis financieras, los argumentos en favor de contar con un banco central autónomo se han reforzado.

Sin embargo, la autonomía de la banca central enfrenta nuevos desafíos. Hemos sido testigos de una creciente polarización en las narrativas económicas y políticas, tanto en economías avanzadas, como emergentes. Ello es resultado de profundas y complejas transformaciones, que están relacionadas con:

- i) la rápida inserción a un mundo globalizado de economías y regiones abundantes en mano de obra;
- ii) los costos directos e indirectos de la gran crisis financiera;
- iii) la revolución en las tecnologías de información y su efecto en el mundo laboral y la vida cotidiana, y
- iv) la creciente brecha entre las expectativas de los ciudadanos y sus oportunidades de desarrollo.

Este entorno ha sido campo fértil para políticas públicas con horizontes de corto plazo, como el proteccionismo y las tensiones comerciales. Por eso, las instituciones con objetivos de largo plazo, tanto multilaterales como nacionales encaran mayores y nuevos retos.

En esta circunstancia, los bancos centrales afrontan el desafío tanto de cumplir sus objetivos, como de comunicar más eficazmente el impacto tangible que tienen, su mandato, su condición de autonomía y sus acciones sobre el bienestar de los ciudadanos y sobre las posibilidades de desarrollo. Encuentros como este son un espacio extraordinario para fortalecer esta comunicación.

Señoras y señores:

La historia del Banco de México en los últimos 25 años confirma la importancia que ha tenido la autonomía como condición idónea para alcanzar su mandato prioritario, mantener una inflación baja y estable, lo cual es la mejor contribución de la política monetaria para promover un desarrollo más dinámico, sostenible y equitativo.

En efecto, los objetivos de promover la estabilidad de precios, estimular el sano desarrollo del sistema financiero y fomentar el buen funcionamiento del sistema de pagos que persigue el Banco de México, constituyen bienes públicos, que inciden de manera concreta en el bienestar de los ciudadanos.

Por ejemplo, en todo lo que va del siglo XXI, se ha tenido uno de los periodos más largos de estabilidad de precios en la historia de México como nación independiente. La confianza en la eficacia de nuestra moneda como medio de pago, depósito de valor y unidad de cuenta tiene una influencia directa sobre las oportunidades económicas y la calidad de vida de los ciudadanos.

Por ello, la modificación Constitucional que hace 25 años confirió autonomía al Banco de México, puede considerarse como una de las reformas económicas más importantes en la historia contemporánea de México, que merece ser preservada para las siguientes generaciones.

Muchas gracias