

V. Cambios internacionales

LA POLÍTICA CAMBIARIA

Esta política y la monetaria son correlativas, pues los efectos de una inciden ampliamente en los de la otra. Por eso, al conferirse autonomía a los bancos centrales asignándoles por función primordial dirigir la política monetaria, se plantea la cuestión de resolver si la ley debe darles también la conducción de la política cambiaria, o bien, es pertinente que ésta continúe siendo atribución del gobierno.

La primera propuesta toma en cuenta los inconvenientes que presenta disociarlas dando en cada una de ellas competencia a distinta autoridad.

La segunda propuesta reconoce que la política cambiaria precisa sujetarse al control del gobierno debido a que está directamente relacionada con otras políticas a cargo de éste, como las de comercio exterior, de deuda pública externa o de inversiones extranjeras. También tomando en cuenta que la política cambiaria puede tener, en ciertos casos, efectos políticos de considerable magnitud, siendo éste el caso de una devaluación.

Para conciliar estas dos posiciones se plantea una tercera, consistente en referir al gobierno la conducción de la política cambiaria, estableciendo mecanismos que permitan adecuada coordinación entre esta política y la monetaria dirigida por el banco central.

Esta tercera fórmula es la que se establece en los ordenamientos jurídicos aplicables a los bancos centrales autónomos; salvo el caso del Banco Central de Chile, cuya ley le confiere competencia para formular ambas políticas.

Nuestra Constitución establece (art. 28, párrafo séptimo): “El Banco Central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios [...] contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia.”

Tal disposición deja a la ley secundaria determinar el régimen de facultades concurrentes referido a la formulación y al manejo de la política cambiaria.

La Ley del Banco de México (art. 21) dispone que éste debe actuar en materia cambiaria de acuerdo con las directrices que determine una comisión de cambios integrada por el secretario y el subsecretario de Hacienda y Crédito Público, otro subsecretario de dicha dependencia que designe su titular, el gobernador del banco

y dos miembros de la Junta de Gobierno nombrados por el propio gobernador. Para que las reuniones de ese órgano colegiado se celebren sólo entre funcionarios del más alto nivel, dada la importancia de las resoluciones a adoptarse, la ley señala que los miembros de dicha comisión no tendrán suplentes.

Las sesiones de la comisión deben ser presididas por el secretario de Hacienda y Crédito Público; en su ausencia, por el gobernador, y en ausencia de ambos, por el subsecretario que designe el titular de dicha secretaría, quien presida tendrá voto de calidad en caso de empate.

Dichas sesiones deben celebrarse con la asistencia de por los menos tres de sus miembros, siempre que tanto la mencionada secretaría como el Banco de México se encuentren representados. Las resoluciones de la comisión se toman por mayoría de votos, y es necesario en todo caso el voto favorable de por lo menos uno de los representantes de la citada secretaría.

De conformidad con este régimen, el Ejecutivo Federal tiene el control de las resoluciones que puedan tomarse en la comisión de cambios; tanto por el voto de calidad con que cuenta el secretario de Hacienda y Crédito Público como por el veto que, *de facto*, se otorga a esa secretaría.

La comisión de cambios cuenta con las facultades siguientes (LBM, art. 22):

- a) Autorizar al banco la obtención de créditos externos, los cuales sólo pueden ser contratados para propósitos de regulación cambiaria.
- b) Fijar criterios a los que deba sujetarse la institución al expedir normas concernientes a la política cambiaria o a materias conexas con ella, y
- c) Señalar directrices respecto del manejo y la valuación de la reserva de activos internacionales integrada por divisas y oro, propiedad del banco, que se hallen libres de todo gravamen y cuya disponibilidad no esté sujeta a restricción alguna.

Dicha reserva, de conformidad con lo dispuesto por la ley, tiene por objeto coadyuvar a la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional mediante la compensación de desequilibrios entre los ingresos y egresos de divisas del país (LBM, art. 18).

Dado el control que el gobierno ejerce sobre la comisión de cambios y las facultades que ésta tiene, es el Ejecutivo Federal quien, en último término, dirige la política cambiaria.

La aplicación de esa política compete al Banco de México, el que en esta materia debe actuar con estricto apego a las directrices formuladas por la citada comisión de cambios. A esos efectos la ley establece que el gobernador de dicho banco puede ser removido de su cargo por no dar cumplimiento a los acuerdos de la citada comisión (LBM, art. 43, último párrafo).

Sin perjuicio de lo anterior, el Banco de México, a fin de procurar la estabilidad en el poder adquisitivo de la moneda nacional, se encuentra facultado para compensar el aumento de la circulación de moneda o de sus obligaciones a la vista, resultante de las adquisiciones de divisas que efectúe atendiendo a las directrices de la comisión de cambios, mediante la colocación y, en su caso, emisión de valores a cargo del gobierno federal (LBM, art. 23).

REGULACIÓN DE LOS TIPOS DE CAMBIO

La Constitución de 1857 confería al Congreso de la Unión la facultad de determinar el valor de la moneda extranjera (art. 73, fracc. XXIII).

Esta disposición fue objeto de críticas en el Constituyente. Balcárcel e Ignacio Ramírez impugnaron la mencionada facultad; el primero expresó que tal atribución no le parecía propia del Congreso y, el segundo, que era innecesaria, pues el valor nominal de las monedas extranjeras lo determinan sus respectivos gobiernos en tanto que el de mercado lo fija el comercio “sin necesidad de legisladores y sin equivocarse jamás”.

El propio Ramírez, si bien ostentándose partidario del libre comercio con divisas, tachó de inconsecuente a la comisión redactora, afirmando que si quería el monopolio para la acuñación de moneda, en toda su extensión, debería prohibir la admisión de moneda extranjera en el país.

A las críticas anteriores contestó Mata que, a su juicio, sólo el Congreso podía determinar cómo se había de admitir la moneda extranjera en las oficinas públicas.

El precepto antes dicho fue incorporado en el texto original de la Constitución de 1917, sin discusión ni comentario en el Congreso (art. 73, fracc. XVIII). Posteriormente, y ante las dudas que se presentaron sobre si era el Congreso de la Unión quien debía fijar el o los tipos de cambio de la moneda extranjera con la nacional, la disposición que nos ocupa fue reformada el 17 de noviembre de 1982 para señalar que es facultad del citado Congreso “dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera”.

El 28 de diciembre de 1982 entró en vigor una ley reglamentaria de la citada disposición constitucional en la que se establece que el Banco de México, al ejercer las facultades que su ley le otorga para determinar tipos de cambio, debe tomar en consideración lo siguiente:

- a) El equilibrio de la balanza de pagos.
- b) El desarrollo del comercio exterior del país.
- c) El mantenimiento del nivel adecuado de las reservas internacionales de divisas.
- d) El comportamiento del mercado de divisas.
- e) La obtención de divisas requeridas para el pago de los compromisos internacionales.
- f) El comportamiento de los niveles de los precios y de las tasas de interés interno y externo, y
- g) La equidad entre acreedores y deudores de obligaciones denominadas en moneda extranjera, pagaderas en el territorio nacional.

La reforma constitucional de 1993 que confiere autonomía al Banco de México incluyó en el código fundamental la prevención, a que antes hemos hecho referencia, por la cual se otorga competencia al banco central para regular los cambios en los términos que establezcan las leyes contando a esos efectos con las atribucio-

nes de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia.

La Ley del Banco de México (art. 35) señala que éste debe expedir disposiciones conforme a las cuales se determine el o los tipos de cambio por los que deba calcularse la equivalencia de la moneda nacional para solventar obligaciones de pago en moneda extranjera, contraídas dentro o fuera de la República pero que han de ser cumplidas dentro de ella; puede asimismo dictar normas conforme a las que se determinen los tipos de cambio aplicables a las operaciones por las que se adquieran divisas contra entrega de moneda nacional, siempre que ambas o alguna de estas prestaciones deban cumplirse en territorio nacional.

Con fundamento en tal disposición, el Banco de México publica cada día en el *Diario Oficial de la Federación* el tipo de cambio aplicable al pago en moneda nacional de obligaciones cuyo objeto es la entrega de moneda extranjera.

En cuanto al o los tipos de cambio que puede determinar el banco tratándose de operaciones referidas a las equivalencias de moneda nacional en monedas extranjeras, el banco central mantiene un régimen que da amplia libertad a los particulares para realizar dichas operaciones a los tipos de cambio que convengan.