

Fundación del Sistema de la Reserva Federal en Estados Unidos

Foundation of the United States Federal Reserve System

Mario Rojas Miranda*

Resumen

El trabajo analiza la fundación del Sistema de la Reserva Federal en Estados Unidos en 1913 para resaltar que esta institución pretendía dotar de una moneda elástica y de movilidad de reservas que hiciera frente a las quiebras bancarias que se extendieron en todo el territorio durante el siglo XIX y principios del XX, suscitando pánicos financieros que empujaban a la economía a una crisis. La creación del Sistema de la Reserva Federal representó el tercer intento por contar con un banco central. The First Bank en 1791 y The Second Bank en 1816 fueron sus antecedentes, los cuales evidentemente no lograron sobrevivir. Casi 100 años después, se presentó una nueva oportunidad, de la cual emergieron 12 bancos regionales que hoy día conforman la máquina monetaria de Estados Unidos.

Palabras clave:

- Sistema de la Reserva Federal
- Política monetaria
- Banca central

Abstract

This work analyzes the foundation of the United States Federal Reserve System in the year 1913 in order to highlight that this institution claimed to provide an elastic currency and the mobility of the reserves that would address bank failures throughout the country during the 19th and early 20th century, raising financial panic that pushed the economy into a crisis. The creation of the Federal Reserve System represents the third attempt to have a central bank. The First Bank, in 1791, and The Second Bank, in 1816, were its antecedents, neither of which, obviously, have survived. Almost 100 years later, a new opportunity presents itself: the emergence of 12 regional banks that today conform to the monetary model of the United States.

Keywords:

- Federal Reserve System
- Central Bank
- Monetary Policy

JEL: E42, E52, E58

Presentación

El 13 de diciembre de 2013 se cumplen 100 años de la creación del Sistema de la Reserva Federal (Fed), que es el banco central de la principal economía del mundo. La producción de Estados Unidos (EU) representa 22% de la economía mundial y su instituto central es la maquinaria monetaria más influyente del planeta. A un siglo de su existencia es considerado como una figura insignia de su poder económico. En 1913 hubo entre los líderes políticos el consenso necesario sobre la urgencia de contar con una banca central. Sin embargo, su creación no fue una tarea sencilla, se trató de un proceso intenso de negociación que satisfizo posiciones de izquierda, centro y derecha, debido a que éstos tenían más de una visión de cómo debía ser. Al final se trató de un experimento único.

* Estudiante del Doctorado en Economía en la División de Estudios de Posgrado de la UNAM ■ ■ ■

Con la fundación del Fed, la mayoría de los países del mundo comenzaron a crear sus propios bancos centrales. En México, los gobiernos post-revolucionarios fundaron el Banco de México en 1925, era de esperarse que, la fundación del Fed de 1913 influyera a los legisladores en 1917. Desde hace 100 años, el Fed ha atestiguado significativos sucesos económicos tales como: La Gran Depresión de la década de 1930, la Gran Inflación de la década de 1950, La Gran Moderación que inicio en 1980 y la Gran Recesión que aún aqueja al mundo. La existencia de los bancos centrales todavía es motivo de un gran debate. Algunos economistas resaltan su trabajo para estabilizar la inflación en torno a un blanco y el producto en torno al producto potencial. Otros, por el contrario, sostienen que los bancos centrales son responsables de las oscilaciones del producto y de crear, mal administrar y agudizar las crisis económicas.

El trabajo sostiene que la creación del Fed en 1913 se debió a la necesidad que tenía EU de dotar a su economía de una moneda elástica y de movilidad de reservas que hiciera frente a las quiebras bancarias que se extendieron en todo el territorio, en el siglo XIX y principios del XX, suscitando pánicos financieros que se generalizaban, poniendo en riesgo el sistema bancario y financiero y arrojando a la economía a una crisis. La creación del Fed representó el tercer intento por contar con un banco central. *The First Bank* en 1791 y *The Second Bank* en 1816 fueron sus antecedentes, éstos no lograron sobrevivir al entorno económico y político de la época. El siglo que siguió atestiguó el desarrollo del sistema bancario y financiero y de los pánicos financieros, en particular en 1907, que en ausencia de una institución gubernamental que le hiciera frente, la contingencia fue asistida por J. P. Morgan, el banquero más influyente del mundo, urgiendo al gobierno a crear un banco central.

El trabajo se divide en dos apartados, el primero aborda tres aspectos relevantes: i) *The First Bank of the United States* el primer banco nacional que surgió en 1791 después de que las trece colonias alcanzaron su independencia y su extinción después de un lapso de veinte años, ii) *The Second Bank of the United States* como un banco que alcanzó a tener 25 sucursales y solucionó muchos de los problemas que se heredaron de la guerra con Inglaterra y iii) el pánico financiero de 1907 que despertó el interés del gobierno por crear un banco central. En la segunda parte se aborda la creación del Fed desde la presentación de los planes Aldrich y Valderlip, las dificultades para su aprobación y los desafíos que enfrentó la Comisión para elegir las ciudades sedes de los 12 bancos y el trazo de los distritos que conforman el Fed. Al final se presentan las conclusiones.

banco central en la era moderna, en los hechos Hamilton se había conducido como el primer banquero central de EU. Sin embargo, el desempeño del FB no fue bien recibido por todos. Sus críticos resaltaron que el alivio había sido temporal y que estas acciones coincidieron con el surgimiento de una nueva burbuja financiera aunque de menor intensidad, sobre todo se comenzó a relacionar a esta gran institución con quiebras y problemas financieros, pensaban que la avaricia del dinero generaba más males que beneficios y que su permanencia ponía en riesgo a la economía. Al cumplir el banco su aniversario número veinte, los miembros del congreso decidieron no renovar su permiso y el FB se liquidó (*Federal Reserve Bank of Philadelphia*, 2009).

En 1812 el país entró en guerra contra Inglaterra misma que concluyó dos años después. La batalla bélica desquició las actividades productivas, la deuda pública se incrementó y la economía experimentó un alza de precios. El gobierno tuvo necesidades crecientes de recursos, la guerra había tenido costos muy altos y las fuentes de financiamiento internas y externas eran escasas. Desde la extinción del FB las finanzas públicas se habían deteriorado considerablemente, las oficinas de recaudación de impuestos del gobierno habían cerrado con la liquidación del primer banco nacional. Los estados contribuyeron con muy poco para financiar la batalla contra uno de los imperios más poderosos de Europa Occidental, los gastos fueron absorbidos mayoritariamente por la federación, quien había enfrentado la contingencia en las peores condiciones financieras.

Con la ausencia de una banca nacional, la proliferación de bancos en los estados con potestad de emitir moneda, en muchos casos de manera desquiciada, habían alentado desordenes monetarios. El contexto económico y político para crear un banco nacional era propicio y fue aprovechado. El entonces presidente Madison atestiguó la creación de *The Second Bank of the United States*, también llamado *The Second Bank* (SB), el cual comenzó operaciones en Filadelfia en 1817, en la misma ciudad donde inició el FB, hasta alcanzar 25 sucursales. El SB tuvo las mismas características y atribuciones que el FB, en realidad se trató de una copia, con la diferencia de que su capital inicial fue de 35 millones de dólares, lo cual lo hizo ser en ese momento el banco más grande e influyente en el ámbito financiero no solo de EU, sino de toda América.

A diferencia de los bancos centrales modernos de hoy en día, el FB y el SB no fijaron oficialmente la política monetaria y tampoco regularon a los bancos. Sin embargo, su tamaño, su capitalización, su credibilidad y la posición geográfica de sus sucursales les permitieron conducir una política monetaria “rudimentaria”, debido a que las políticas de préstamo y de flujo de fondos del

que Morgan no viajó a Washington para entrevistarse con el representante del Tesoro, sino que el Secretario se dirigió a Nueva York para encontrarse con Morgan (Tallman y Moen, 1990).

La crisis cedió y el presidente Roosevelt agradeció públicamente, con sus palabras: “la admirable forma en la cual ustedes (Morgan y otros banqueros) habían manejado la presente crisis” y aunque el primer mandatario nunca mencionó a Morgan por su nombre, señaló “aquellos hombres de negocios considerables y conservadores quienes han actuado en esta crisis con sabiduría y espíritu público”. Morgan había hecho las funciones que comúnmente realiza un banquero central, es decir, generar confianza entre el público de que la contingencia será atendida suministrando liquidez al sistema, evitando que el crédito se interrumpa y que no contamine a los distintos sectores de la economía real. Cabe destacar que ésta no fue la primera ocasión que una contingencia financiera era atendida por Morgan ante la ausencia de una banca central (*Federal Reserve Bank of Boston*, 2011).

¿Cuál era el problema? Con el paso de los años EU desarrolló un sistema bancario en donde los préstamos y las actividades de inversión de las instituciones estaban ligados con la creación de depósitos. En 1867 por cada 1.2 dólares de depósitos existía 1 dólar en moneda en circulación, esta relación se fue modificando en los siguientes años, incluso décadas. En 1872 la relación era de 2/1, para 1879 de 4/1, 1898 de 6/1 y de 9/1 cuando se desencadenó el pánico financiero de 1907. Es por ello que, cualquier dificultad bancaria que se generalizaba debilitaba la confianza del público en los bancos provocando una caída en la relación de los depósitos a la moneda, porque el público buscaba convertir en muy poco tiempo sus depósitos en monedas. El sistema bancario era altamente vulnerable a cambios bruscos en las preferencias de liquidez de la gente.

Esta alta relación de depósitos a moneda hizo a los bancos más susceptibles de quebrar a través de un pánico, generando que los bancos tuvieran un fuerte incentivo en reforzar sus posiciones de efectivo al más ligero signo de retiro de depósitos. Todo intento desordenado de parte del público por convertir sus depósitos en dinero drenaba las reservas de los bancos. En un sistema bancario unitario con más de 20 mil bancos independientes el impacto era desigual, forzando algunos bancos a la suspensión y amenazando una reacción en cadena por el deseo del público para convertir sus depósitos en moneda. La mayoría de las veces la respuesta fue la restricción de pagos. Esta medida protegió el sistema bancario y dio tiempo para que el pánico pasara, así como para que la moneda estuviera disponible y la restricción de pagos se levantaba cuando la probabilidad del daño disminuía (Friedman y Schwartz, 1963).

Estaba claro que el Plan Aldrich sufriría cambios. Bajo el mandato de Wilson, se nombró a Carter Glass, demócrata de Virginia, como jefe de la Comisión de Banca y Finanzas encargada de dictaminar el nuevo instituto central. Glass presentó su nueva propuesta de Plan Aldrich que contempló: la creación de 20 o más bancos regionales controlados en su mayoría por los privados, los cuales tendrían una porción de las reservas de los bancos miembros, desarrollando funciones de banca central y con la facultad para emitir moneda que estuviera respaldada por activos comerciales y metales como el oro. El presidente Wilson estuvo de acuerdo con la propuesta en lo general, sin embargo, agregó la figura de una Junta Central, que bajo el control del gobierno, coordinaría los trabajos de los bancos miembros.

Wilson celebró reuniones con los representantes de la Asociación Bancaria Americana ante la Comisión de la Moneda. Pronto el plan atendió solicitudes de los banqueros, entre estas estaban: que sus billetes fueran retirados gradualmente otorgando certidumbre a grandes inversiones de los bancos en bonos respaldados por sus monedas, flexibilidad en la determinación de la tasa de descuento, mayores responsabilidades a los bancos miembros del instituto central y la creación de un Consejo Consultivo Federal integrado por representantes de la comunidad bancaria que sirviera de enlace entre los bancos del instituto y Junta Central. No obstante estos cambios, la comunidad financiera pedía regresar al Plan Aldrich original, con un instituto centralizado y bajo el control de los banqueros.

Después de un intenso cabildeo, la Cámara de Representantes aprobó el Plan Aldrich con una mayoría demócrata. Era el turno ahora del Senado. La minuta fue recibida por la Comisión de Banca de la Colegisladora a cargo del senador republicano Ralph Owen Brewster, antiguo aliado del Plan Aldrich. Esta Cámara decidió abrir al público la discusión sobre la ley que crearía el banco central. Frank A. Valderlip, presidente del National City Bank de Nueva York compareció ante el Comité de Banca del Senado y propuso un nuevo plan bancario y de moneda. El llamado Plan Valderlip contempló: un banco central con un capital suscrito por el público, el gobierno y los bancos nacionales, este banco tendría 12 sucursales en el país, su control descansaría totalmente en manos del gobierno federal y podría emitir moneda respaldada con activos comerciales y 50% por reservas en oro.

Esta propuesta representó un punto intermedio entre los intereses de izquierda del sector agrícola e industrial y de derecha de los banqueros. A diversos integrantes del ala radical les agradaba la idea del control gubernamental del Plan Valderlip, al igual que a muchos conservadores les simpatizaba porque

negocios que existen en cada localidad, factores geográficos, una red de transporte existente de transporte y comunicación, la población, el área y las actividades de negocios que prevalecían en los distritos (Tallman y Moen, 2006).

El Comité se inclinó porque el número de bancos fuera el máximo posible (12) y que el tamaño de banco del Fed de Nueva York fuera limitado. Aunque, este principio dominó desde un inicio, este banco se limitó al estado de Nueva York con un capital base de 20 millones de dólares, cuatro veces la capitalización de los bancos del Fed de menor tamaño. Para el caso de los bancos del Fed de Atlanta y Minneapolis su capital fue de 5 millones para cada uno. En los hechos fue imposible evitar que el banco del Fed de Nueva York se erigiera como el más grande y dominante entre los demás debido a la enorme cantidad de recursos financieros asentados en esta ciudad. Sin embargo, cabe señalar que resultó ser más pequeño de lo que la comunidad financiera solicitó desde un principio.

Las demás disposiciones debían aplicarse. De acuerdo a la ley los bancos comerciales existentes debían formalizar su relación con el nuevo sistema público, mediante la suscripción de un porcentaje de su capital. Los bancos asociados debían además elegir a quienes los representarían. Para ello, el Comité dividió los bancos privados de cada distrito de acuerdo a su nivel de capitalización en *i*) los más grandes, *ii*) los medianos y *iii*) los más pequeños. Cada grupo debía elegir dos directores por distrito. Un director llamado clase A que representaba a los banqueros y un director clase B, que presentaba liderazgos en sectores tales como la agricultura, la industria, el comercio u otro sector representativo del distrito que no tuviera relación con el sector bancario y financiero. Estos tres grupos debían elegir tres directores clase A y tres directores B a su vez.

La ley también contemplaba los directores clase C, que debían ser elegidos por los miembros de la Junta del Fed a razón de 3 para cada banco miembro del sistema, de entre los cuales uno ocuparía el cargo de presidente y otro de vicepresidente. En el caso de la Junta del Fed, ésta debía ser integrada por 5 miembros propuestos por el presidente y ratificados por el Senado para un periodo de 10 años. A estos 5 se sumarían el Secretario del Tesoro y el Contralor de la Moneda. En mayo de 1914 el Senado recibió los nombres propuestos por el presidente Wilson para conformar dicha Junta, la cual se aprobó con algunos cambios. Finalmente, las nominaciones fueron aprobadas, de entre ellas Charles S. Hamlin fue designado gobernador y Frederic A. Delano vicegobernador de la Junta del Fed. En el plano internacional estaba por comenzar la Primera Guerra Mundial (Roger, 2010).

de los bancos centrales, el director siempre se ha llamado gobernador, ese es el título de prestigio. Antes de 1929, los jefes de los doce bancos del Sistema se llamaban gobernadores, atendiendo el deseo de los fundadores, que había sido el establecer un sistema verdaderamente regional y descentralizado. Anterior a la reforma, en la Junta de Gobierno del Fed, sólo el presidente ostentaba el título de gobernador, los otros miembros eran sencillamente eso, miembros de la Junta de Gobierno.

Con la reforma a la ley de 1935, los directores de los 12 bancos se llamarían presidentes y los miembros de la Junta de Gobierno del Fed se les nombraría gobernadores, lo cual mostraba en los hechos, la transferencia real del poder de un sistema regional hacia uno centralizado que lo aglutinaba todo en Washington, distinto a lo que sus fundadores habían logrado. El ejercicio de este poder discrecional que se derivó de la reforma ha sido algunas veces beneficioso, pero más a menudo ha sido perjudicial. El Fed fue testigo de la multiplicación de los precios en más del doble desde que empezó a operar en 1914 hasta la Primera Guerra Mundial. Posteriormente reaccionó de una manera inadecuada, lo que provocó la subsiguiente y grave depresión de 1920-1921. Tras un breve periodo de estabilidad en los años veinte, sus medidas intensificaron significativamente la contracción de 1929-1933.

En el año de 1951 el entonces presidente, Harry Truman y Secretario del Tesoro, John Snyder, apoyaban el que las tasas de interés bajas permanecieran fijas. El presidente pensó que disminuir el valor de los bonos era su derecho. A pesar de la opinión de Truman y Snyder, la Fed se enfocó en la necesidad de contener las presiones inflacionarias que se agudizaron cuando se estaba desarrollando la Guerra de Corea. Muchos de los que integraban la Junta de Gobernadores incluyendo a Marriner Eccles sugerían que mantener fijas las tasas de interés producía una excesiva expansión monetaria que alimentaba la inflación. Después de un acalorado debate entre el Fed y el Tesoro sobre el control de las tasas de interés y de la política monetaria, su disputa concluyó en un acuerdo conocido como “el acuerdo Tesoro-Fed”, el cual eliminó la obligación del banco central para monetizar la deuda del Tesoro. Este acuerdo llegó a ser esencial para definir el rol que juega hoy en día la política monetaria en EU.

Conclusiones

La creación del Fed en 1913 representó el tercer intento de EU por contar con un banco central que atendiera los problemas que enfrentaba el sistema bancario y financiero. La aparición del FB y el SB en 1791 y en 1816, respectivamente

deficitario. Posteriores desarrollos como: la existencia de una tasa natural de desempleo, expectativas racionales, el problema de inconsistencia dinámica, reglas de política, autonomía de la banca central y blancos de inflación redefinieron el rol de la política monetaria entrada la década de 1980 dando lugar a la Gran Moderación, misma que terminó en 2006 para observar la Gran Recesión que todavía aqueja a EU y diversas partes del mundo.

Bibliografía

- Federal Reserve Bank of Philadelphia (2009), *The first bank of the United States*, Philadelphia, junio.
- Federal Reserve Bank of Philadelphia (2010), *The second bank of the United States*, Philadelphia, diciembre.
- Federal Reserve Bank of Boston (2011), *Panic of 1097*, Massachusetts.
- Friedman, Milton (1994), *Money mischief: episodes of monetary history*, Harcourt Brace and Company Edit.
- _____ y Anna J. Schwartz (1963), *A monetary history of the United States 1867-1960*, Princeton University Press Edit., Nueva Jersey.
- _____ y _____ (2008), *The great contraction 1929-1933*, Princeton Clasisc Editions Edit., Nueva Jersey.
- Moen, J. y E. Tallman (1999), “Why didn’t the United States establish a central bank until after the panic of 1907?”, Working Paper Series 1999-16, Federal Reserve Bank of Atlanta, noviembre.
- Roger, T. Johnson (2010), *Historical Beginnings the Federal Reserve*, Federal Reserve Bank of Boston.
- Sylla, R.; R. Wright; D. Cowen (2009), “Alexander Hamilton, central banker: crisis management during the U.S. financial panic of 1792”, *Business History Review* vol. 83, Harvard Business School, Massachusetts.
- Tallman, E. y J. Moen (1990), “Lesson from the panic of 1907”, *Economic Review*, Federal Reserve Bank of Atlanta, mayo.
- _____ y _____ (2006), “Liquidity creation without a lender of last resort: Clearinghouse loan certificates in the banking panic of 1907”, Working Paper Series 2006-23, Federal Reserve Bank of Atlanta, noviembre.