Comentarios sobre política de crédito y de valores

MIGUEL DE LA MADRID

NOTICIA

En la sesión de clausura de la XLII Convención Anual de la Asociación de Banqueros de México, celebrada en la ciudad de Acapulco del 29 al 31 de marzo último, el Subsecretario de Hacienda y Crédito Público pronunció el discurso cuyo texto reproducimos a continuación.

TEXTO

Agradezco muy cumplidamente a la Asociación de Banqueros de México la oportunidad que me proporciona para dirigirme, dentro del importante foro de su Convención Anual, a este destacado grupo de hombres de negocios, tanto de mi país como del extranjero, con el objeto de comentar algunos aspectos sobresalientes del desarrollo crediticio y financiero de México.

El mundo, en estos años, y en especial los sistemas económicos y financieros, han experimentado cambios cuya severidad no deja de preocuparnos. Los acontecimientos financieros internacionales se han combinado como en un torbellino, en el que a todos los que estamos dentro de él nos da, a veces, la impresión de que su vórtice podría absorbernos. Los individuos y las instituciones han tenido que afrontar nuevos retos y adaptarse a cambios con una velocidad impresionante, antes desconocida. Se han presentado en sistemas financieros altamente prestigiados y desarrollados circunstancias que han provocado problemas graves a instituciones de crédito, que incluso las han llevado a la quiebra.

En este medio internacional difícil es muy satisfactorio poder constatar que el sistema financiero mexicano adquiere, cada vez, mayor solidez y empuje, lo cual le ha permitido proyectarse firmemente, sin graves tropiezos, hacia una evolución continua y a ocupar el papel preponderante que le corresponde en el cumplimiento de los objetivos de la política económica y social del país.

México cuenta hoy con un sistema financiero sólido y dinámico, con instrumentos de captación desarrollados en un grado notable y con sistemas crediticios avanzados, gracias al empeño del Estado para promoverlos y a las iniciativas y facultades otorgadas a los sectores público, mixto y privado para manejarlos.

La nueva estrategia de desarrollo económico y social que el presidente Echeverría ha planteado a lo largo de su mandato constitucional está basada en la firme convicción de que debe ser el ahorro de los mexicanos el factor fundamental que impulse nuestro crecimiento. Dentro de este esquema, con profundo sentido nacionalista, el sistema bancario y la política crediticia adquieren una función estratégica de relevante importancia.

La necesidad de corregir ciertos desequilibrios y orientar la economía a efecto de propiciar altas tasas de expansión hizo necesario profundas modificaciones institucionales y jurídicas en el sistema bancario para adecuarlo a las nuevas circunstancias.

Si bien el propósito fundamental del sistema bancario consiste en canalizar los ahorros de la sociedad hacia la inversión, favoreciendo así el proceso de reproducción de la riqueza y la generación de empleo, el restablecimiento de las fuerzas vitales que deben impulsar un desarrollo económico estable, mejor distribuido y duradero, exigió una nueva estrategia de financiamiento que allegara al Estado de recursos suficientes para atender el cumplimiento de un vigoroso programa de inversión pública, al mismo tiempo que atendiera rubros de gasto prioritario, como la aceleración de la capitalización del campo, donde las desigualdades son más lacerantes y donde, desde un punto de vista estructural y coyuntural, la corriente adecuada y creciente de recursos financieros era indispensable.

En este marco de un nuevo esquema de financiamiento del desarrollo, adquiere singular importancia la capacidad de adaptación de nuestro sistema a nuevas circunstancias internas y a las condiciones de una creciente y más aguda competencia internacional.

En diversas ocasiones hemos analizado con ustedes los cambios introducidos en la estructura del sistema financiero que han permitido establecer una nueva política bancaria y financiera durante la administración del presidente Echeverría. No me propongo reexaminar en detalle ahora la larga lista de aportaciones realizadas por el actual gobierno en esta materia, pero al hablar desde esta tribuna, cuya resonancia se proyecta a la opinión pública nacional e internacional, sí quiero tratar algunos desarrollos fundamentales que hemos observado en los últimos cinco años.

El sistema financiero mexicano es relativamente joven si se le compara con sus equivalentes de los países desarrollados de Europa, Asia y América del Norte. A pesar de lo anterior, debemos reconocer que el sistema bancario de nuestro país, hoy más que nunca, destaca por su dinamismo, seguridad y fortaleza.

La integración de una gama más completa de instrumentos de ahorro y la política de mantener diferencias adecuadas de interés entre las tasas mexicanas y las que prevalecen en los mercados internacionales, entre otros factores, han permitido la captación no sólo de volúmenes crecientes de recursos internos, sino también de una corriente adecuada de ahorro externo. En efecto, los recursos captados por el sistema bancario mexicano en el período de 1970-1975 alcanzaron una tasa media anual de crecimiento del 19 por ciento.

Es satisfactorio constatar, dentro de este contexto, el importante aumento registrado en la captación de ahorro a través de instrumentos a plazo y, muy especialmente, el dinámico comportamiento observado por los certificados de depósito bancario a plazo, instrumento creado durante el presente régimen, que en escasos dos años de existencia ha permitido captar recursos superiores a los 40 000 millones de pesos.

La captación de recursos internos y externos por las instituciones nacionales de crédito, excluyendo al Banco de México, alcanzó un saldo al 31 de diciembre próximo pasado de 150 000 millones de pesos. La tasa media anual de crecimiento durante el período 1970-1975 en la captación de estas instituciones fue de 23%. Por su parte, las instituciones de crédito privadas y mixtas registraron una tasa media anual de 17% en igual período

El importante crecimiento en la captación de recursos y el dinámico comportamiento de los mecanismos de canalización selectiva de crédito existentes, así como los de nueva creación, han permitido orientar volúmenes mayores de financiamiento a los sectores prioritarios dentro del marco de la nueva política de financiamiento planteada por el Gobierno.

El financiamiento total otorgado por el sistema bancario mexicano alcanzó, al 31 de diciembre de 1975, la magnitud de 480 000 millones de pesos, monto que es más de dos veces superior al financiamiento canalizado en 1970.

Ante el bajo crecimiento registrado en la producción agropecuaria, la administración del presidente Echeverría, desde su inicio, decidió invertir la tendencia descendente de la inversión pública en dicho sector.

Para apoyarlo, el Gobierno federal no sólo ha canalizado recursos de inversión para obras de infraestructura, sino que, también, ha afrontado serias responsabilidades en materia de financiamiento. De este modo, ha ido surgiendo y está en proceso de consolidación una gran banca nacional agropecuaria a la que se ha referido en su exposición el señor Secretario de Hacienda y Crédito Público.

El impulso que la presente administración ha dado al sector agropecuario no ha significado, en forma alguna, una desatención al apoyo del desarrollo industrial del país, al financiamiento de la construcción de vivienda de interés social y al fomento de actividades comerciales, de exportación y de turismo.

Nuestro sistema de economía mixta confiere al esfuerzo coordinado del sector privado la responsabilidad, en materia financiera, de canalizar recursos adecuados en monto y condiciones para el desarrollo equilibrado y el fortalecimiento de estos sectores.

El establecimiento de fondos de redescuento del Gobierno federal para impulsar ciertas actividades prioritarias ha tenido el propósito de contribuir a la asignación más eficaz de recursos crediticios. En esta labor, me es grato subrayar el papel importante que han desempeñado las instituciones de crédito en promover su uso entre sus acreditados.

Esta labor de promoción de la banca no debe detenerse sino debe formar parte de su actividad cotidiana. El hacer propia la preocupación de combatir distorsiones estructurales, de orientar convenientemente a los sectores demandantes de recursos y, en general, de señalar con objetividad los beneficios potenciales de un crédito adecuado a la función propia de cada sector, es una labor que muchas veces se inicia en la sucursal bancaria, y más adelante se traduce en incrementos de productividad, en ingresos de divisas y en generación de nuevas oportunidades de empleo.

Es firme propósito de la administración que estos fondos de fomento sigan contando no sólo con los recursos financieros necesarios, sino también con personal altamente capacitado.

Deseo destacar ante ustedes la necesidad de estrechar aún más las relaciones entre el personal de las instituciones de crédito y el personal de los fideicomisos del Gobierno federal con el propósito no sólo de intercambiar experiencias, sino también de proponer nuevos derroteros que faciliten la expansión selectiva del crédito.

Paralelamente a las medidas trascendentales que han sido tomadas en relación con el funcionamiento y la evolución del sistema financiero privado, se ha seguido una política de

fortalecimiento, reforma y modernización de las instituciones nacionales de crédito.

El año de 1970 marca el inicio de la más profunda remodelación que el sistema bancario mexicano ha experimentado desde su establecimiento, readaptación que consideramos como un proceso continuo de adecuación de los mecanismos financieros, tanto a las metas generales de la política nacional como a la situación coyuntural nacional e internacional.

A unos cuantos días de que el presidente Echeverría tomara posesión de su cargo, presentó al Poder Legislativo una trascendental iniciativa de reformas a la legislación bancaria, a la que han seguido varias reformas a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares; la expedición de nuevas leyes del Mercado de Valores y Orgánica de Nacional Financiera, la nueva Ley de Crédito Rural y la expedición de varias disposiciones reglamentarias, entre las que destacan la del Registro de Instituciones Extranjeras Domiciliadas Fuera de la República, las Reglas sobre Oficinas de Representación de Entidades Financieras del Exterior y las Reglas para el Establecimiento de Oficinas de Bancos de Depósito, las normas a las que deberán sujetarse los comisionistas o intermediarios que auxilian a las instituciones de crédito en sus operaciones pasivas y, finalmente, las Reglas para el Establecimiento y Operación de Bancos Múltiples, recientemente publicadas.

En el marco de la política de diálogo abierto y positivo, siempre hemos considerado de gran utilidad analizar con ustedes, de manera cotidiana, y en especial en ocasión de estos eventos, los resultados obtenidos y en su caso los ajustes que deben realizarse para el logro de los objetivos perseguidos.

Respecto a las medidas legales y administrativas que acabamos de mencionar, puede decirse, con certeza que vienen dando frutos en la forma esperada, lo que debe servirnos para redoblar nuestros esfuerzos en el alcance de nuestra meta, que es la de dar un verdadero sentido social a la intermediación financiera. En este contexto, buscamos la modernización del sistema bancario mexicano para que, mediante un proceso ágil y eficiente de intermediación, los ahorros de ciertos sectores excedentarios sean transferidos al desarrollo de aquellas actividades que beneficien al mayor número de mexicanos.

Conviene hacer un señalamiento especial en lo que se refiere a la banca mixta, cuya creación constituye un nuevo tipo de institución de crédito en la que el sector oficial y el privado participan en el capital y en la administración; que se rige en su funcionamiento por la Ley General de Instituciones de Crédito; que compite con el sistema bancario privado en igualdad de condiciones, pero que representa modalidades interesantes en lo que se refiere a canalización de recursos hacia actividades prioritarias para el desarrollo económico. El sano y acelerado desenvolvimiento que ha tenido este tipo de instituciones es un grato ejemplo de colaboración entre los sectores público y privado por lo que estoy convencido de que, en el futuro, será un instrumento cada vez más importante en el desarrollo del sistema financiero mexicano.

La obligación que establece la Ley General de Instituciones de Crédito de procurar un desarrollo equilibrado del sistema bancario y una competencia sana entre las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares, ha visto su aplicación básicamente en las políticas de las autoridades respecto al otorgamiento de autorización para la apertura de sucursales, la adquisición del control de acciones de instituciones de crédito, la modificación de concesiones bajo las cuales operan éstas, y la formación de grupos financieros. La banca múltiple coadyuvará eficientemente en este proceso

Estas políticas, que han recibido un firme apoyo y comprensión de todos los sectores interesados, empiezan a rendir apreciables frutos, a pesar de que su aplicación y efectos, por su propia naturaleza, tienen que ser paulatinos.

Mediante la formulación de los programas anuales para el establecimiento de oficinas de bancos de depósito, se han aplicado criterios que toman en cuenta tanto la situación de las plazas como la de las instituciones solicitantes, fomentando el desarrollo de ambas en forma equilibrada. Se ha procurado que las instituciones más desarrolladas lleven los servicios bancarios a las plazas que carecen de ellos, por lo que, de 1973 hasta este año, se han autorizado 143 oficinas en poblaciones con estas características, de un total de 686, lo que, además de propiciar una sana competencia entre los bancos, atiende a las crecientes demandas de la población de contar con adecuados servicios bancarios.

Entre las más recientes e importantes innovaciones introducidas en el marco jurídico de nuestro sistema financiero, destaca la relacionada con la regulación de los grupos financieros y la banca múltiple. Ante la conveniencia de hacer más eficiente la intermediación financiera, de dotar al sistema bancario mexicano de instituciones con una estructura sana y sólida, de alcanzar un desarrollo equilibrado y una adecuada competencia entre las instituciones, de lograr una mayor estabilidad en comparación con instituciones especializadas y aisladas, y de eliminar los efectos nocivos de la piramidación de capitales, hemos autorizado la integración de 16 grupos financieros, y 17 más han iniciado los trámites para su reconocimiento formal.

Tendremos que cerciorarnos, al considerar el establecimiento y operación de la nueva banca múltiple, que la misma no resulte en una mera aglutinación de instituciones, sino que sea el inicio de auténticas posibilidades adicionales de crecimiento ordenado y firme para nuestro sistema bancario, logrando superar ciertas deficiencias actuales como son, entre otras, la falta de diversificación de carteras de operaciones activas y pasivas, de control interno, de personal calificado y de capital suficiente para su expansión.

El grado de desarrollo alcanzado por algunas instituciones de nuestro sistema bancario permite ya la internacionalización de sus operaciones, misma que se ha propiciado mediante el establecimiento de sucursales u oficinas de representación en otros países y la participación en el capital de entidades financieras internacionales. Todavía es largo y difícil el camino que habrá de recorrerse en esta materia, pero tenemos confianza en que se llegará a tener la experiencia y los conocimientos necesarios para que, en un futuro no muy lejano, nuestras instituciones operen en los mercados

internacionales de dinero y capitales con una sólida presencia.

El hecho de que uno de los primeros actos del gobierno del presidente Echeverría fuese el de convertir a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros en el órgano de vigilancia de todo el sistema financiero, señala la pauta de un conjunto de acciones que se han venido tomando en este campo durante este lapso, extendiendo la competencia de la Comisión y afinando sus estructuras y procedimientos para hacer más eficaz su funcionamiento.

A partir de los años cincuenta se empezó a producir un creciente desequilibrio entre el órgano inspector y las instituciones vigiladas, ya que, mientras la banca aumentaba rápidamente en términos no sólo de número de instituciones sino también de volumen de recursos y complejidad de operaciones, los elementos de que disponía la Comisión se habían conservado prácticamente inalterados, con el grave riesgo de llegar casi a impedirle el eficaz cumplimiento de las importantes funciones que tiene encomendadas.

Era, pues, de urgente necesidad la instrumentación de una reforma administrativa profunda y radical que, además de recoger la preocupación de las autoridades gubernamentales respecto al cumplimiento de sus tareas tradicionales, reforzara las tareas de inspección y vigilancia de la banca oficial; la de control de los fideicomisos del Gobierno federal, de los fondos de vivienda y del funcionamiento de las entidades financieras del exterior con oficinas en México; las relativas a su actividad como promotora y asesora de las uniones de crédito y el registro y vigilancia de la actividad de los comisionistas e intermediarios financieros que auxilian profesionalmente y de manera habitual a las instituciones, en sus operaciones pasivas.

Es para mí satisfactorio informar a esta Convención que los esfuerzos de reorganización de la Comisión han producido resultados favorables permitiendo reencauzar la actividad de este organismo y resolver necesidades que exigían una inmediata atención.

Ante la necesidad de ofrecer al público nuevas oportunidades de inversión y a las empresas formas de financiamiento diferentes a las provenientes de créditos bancarios, bajo la supervisión directa del licenciado Mario Ramón Beteta, se inició el proceso que cristalizó en la promulgación de la Ley del Mercado de Valores, en enero de 1975, paso trascendental ya que gracias a este esfuerzo contamos ahora con un marco jurídico completo, dentro del cual pueda evolucionar un mercado que desarrolle y fortalezca nuestro sistema financiero. Escasos meses después de la promulgación de la Ley, el señor licenciado José López Portillo, entonces titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, instaló la Junta de Gobierno de la Comisión Nacional de Valores, comenzando así una nueva etapa de este organismo y del sistema financiero del país.

En los últimos meses, la Comisión Nacional de Valores ha definido y calificado la intermediación que realizan los agentes de valores. Asimismo, se han expedido diversas disposiciones de carácter general que permitirán la mejor vigilancia de las operaciones que éstos realizan.

Para una mayor protección del público ahorrador, se ha hecho del conocimiento de los intermediarios la norma contenida en la Ley del Mercado de Valores en lo referente a que sólo podrán ser materia de oferta pública y de intermediación los documentos inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios, bajo la supervisión de la autoridad.

Se han dado los pasos iniciales para la unificación de las bolsas de Valores de México, Guadalajara y Monterrey. Esta unificación, que en ningún momento pretende ser centralización, permitirá canalizar mayores volúmenes de operaciones a precios más congruentes con la realidad económica de las empresas emisoras y con la situación de los mercados y propiciará, además, una mayor participación de los inversionistas de la provincia en el mercado bursátil.

En próximas semanas, la Secretaría de Hacienda convocará a reuniones de trabajo para tomar en cuenta las opiniones de los interesados, lo que coadyuvará al cumplimiento del propósito de esta medida, que es robustecer el mercado de valores a lo largo del país, dando adecuada participación a los intermediarios bursátiles de las entidades federativas.

Una muestra más del decidido apoyo gubernamental al fomento del mercado de valores lo constituye la disposición del Banco de México, de hace unos días, en el sentido de fomentar que parte de los recursos que captan las instituciones de ahorro se canalice al financiamiento de operaciones del mercado de valores.

Los esfuerzos realizados por la presente administración, aunados a la presencia de factores favorables tanto externos como internos, han propiciado que el mercado de valores haya logrado en los últimos 12 meses la operación más excepcional en su historia.

Un mercado de valores dinámico y acorde con las necesidades del país es un recurso que debe activarse dentro de la nueva estrategia de financiamiento del desarrollo. Para estos efectos se requiere no sólo de una demanda vigorosa, sino también de la oferta de nuevos papeles. Los pasos dados para el fortalecimiento del mercado de valores son campo fértil y promisorio para que los empresarios e intermediarios conjunten sus esfuerzos con el propósito de aprovechar la valiosa oportunidad de promover nuevas emisiones de valores, tanto para la expansión de nuestras industrias como para la mexicanización de empresas.

Con este fin, las autoridades financieras estudian nuevos criterios para la emisión de obligaciones industriales, en términos tales que, adaptándose a las condiciones del mercado, se facilite el acceso de los inversionistas a esta fuente directa del financiamiento de las empresas.

Como hemos visto, mucho es el camino que se ha recorrido en los últimos cinco años en la adecuación y mejoramiento del sistema financiero mexicano. Los logros obtenidos en esta materia se agregan a los alcanzados por la administración del presidente Echeverría en otros ramos, no habiendo quedado, prácticamente, sector alguno de nuestra vida social que no haya participado de los beneficios del proceso general de remodelación creativa y audaz de este régimen. No obstante, el dinamismo de nuestro país exige a

todos y cada uno de nosotros un esfuerzo continuo de superación.

En este sentido, debemos redoblar los esfuerzos para promover el ahorro interno, tanto por parte de las autoridades gubernamentales como de la banca pública, privada y mixta, en su calidad de intermediarios del mercado financiero, a fin de lograr una conciencia más generalizada de ahorro en nuestro país.

En la mayoría de los países ahora considerados como desarrollados, el crecimiento económico y financiero se vio acompañado por hábitos de ahorro y frugalidad generalizados en toda la población. En México, por el contrario, las nuevas generaciones que integran los sectores medio y alto de la población, adquieren modelos de consumo propiciados por toda clase de facilidades de crédito y de publicidad, semejantes a los que existen en países con ingresos reales varias veces superiores al nuestro.

El consumo suntuario, en sus diversas modalidades, así como todas aquellas formas de vida incongruentes con la realidad y las necesidades de las grandes mayorías de nuestro país, no sólo causan irritación social sino que menguan la capacidad presente y futura de ahorro y, con ella, la inversión productiva y la satisfacción de nuestras gigantescas necesidades de empleo.

Esta alta propensión al consumo, sin lugar a duda, ha sido un factor importante para que el país requiera mayores niveles de endeudamiento externo.

Ante las presiones que sobre el aparato productivo ejerce el crecimiento de la población, debemos meditar seriamente sobre la necesidad de buscar fórmulas de ahorro interno que permitan mantener el ritmo de crecimiento de nuestra economía, sin menoscabo de la independencia nacional. Es nuestra obligación esforzarnos para encontrar mecanismos que permitan directa o indirectamente la elevación del coeficiente del ahorro de nuestro país.

El incremento en la productividad y en la eficiencia es otra forma sustancial de fomentar el ahorro al eliminarse el despilfarro, dondequiera que éste se produzca. El sistema bancario mexicano tiene la responsabilidad social no sólo de propiciar la captación de un mayor volumen de ahorros sino también de canalizarlos en forma eficiente y productiva.

En tal virtud, una evaluación técnica y profesional de los proyectos implica, en última instancia, una mejor utilización de nuestro ahorro.

En este contexto, es alentador observar ya los primeros pasos que ha dado el sistema financiero mexicano, mediante la creación de departamentos especializados y técnicos para el otorgamiento de crédito. Esta práctica, señores, deberá convertirse no sólo en un intento aislado sino en un sistema generalizado en las instituciones financieras del país. No debemos olvidar que la intermediación financiera profesional es un servicio público que debe, en forma permanente, ajustarse a las necesidades económicas y sociales de la comunidad y que quienes gozan de una concesión del Estado para practicar la banca y el crédito están particularmente obligados a propiciar el uso eficiente y productivo de los recursos que el público les ha confiado.

La sana competencia de la banca no la entendemos como un mezquino enfoque de secreto entre las instituciones. México ha entrado a una etapa en la que, cada vez con mayor frecuencia, se requiere financiar proyectos de gran magnitud y complejidad.

La banca mexicana debe prepararse y estar lista para atender en forma eficiente y adecuada estos proyectos. Asimismo, deberá ofrecer, en un solo paquete, congruente y completo, las facilidades disponibles de los fondos de fomento creados por el Gobierno federal, requerirá tener una amplia visión social para asegurar financiamientos a los proyectos relevantes en el contexto nacional y, finalmente, cada vez con mayor frecuencia será necesaria la unión de los esfuerzos de las instituciones para otorgar, mediante la fórmula de sindicación, los recursos financieros requeridos tanto para el despegue como para la consolidación de proyectos de gran magnitud.

Señores convencionistas:

Una de las muestras más evidentes de la madurez que ha alcanzado el sistema financiero mexicano la encontramos en la capacidad de diálogo y concertación que ha hecho posible lograr avances sustanciales y de alcance histórico en esta materia durante el gobierno del licenciado Luis Echeverría, evitando rispideces y enfrentamientos estériles.

Se ha probado que es factible realizar modificaciones jurídicas fundamentales, avances de significación en la estructura y solidez del sistema financiero y un mayor equilibrio entre los sectores público y privado, a través de una estricta aplicación de los preceptos normativos emanados del Estado y afinando un estilo de solidaridad nacional eficiente y operativa.

Aparece como un claro ejemplo de la comprensión alcanzada, la constitución y evolución de la banca mixta, la creación de nuevos instrumentos de ahorro y el fortalecimiento de los mecanismos selectivos de crédito que atienden a las actividades de prioridad nacional: el sector agropecuario, la mediana y pequeña industria, las exportaciones y el turismo.

Lo anterior, señores, se ha alcanzado en un clima de diálogo franco y de tratamiento respetuoso, tanto al ejercicio de la función pública desempeñada sin abdicación en el encuentro de fórmulas de beneficio común, como a la actitud positiva y responsable de los banqueros mexicanos.

Estos logros son, sin lugar a duda, una muestra de que el modelo de desarrollo mexicano en el sistema de economía mixta ofrece amplias perspectivas de acción, si reconocemos todos la autoridad que al Estado le corresponde, en virtud del mandato popular, de orientar, regir y regular los destinos nacionales, ajustando democráticamente los intereses sectoriales, y si reconocemos también el derecho que tienen todos los mexicanos, de acuerdo con nuestras leyes, de obrar imaginativa, creadora y responsablemente en la construcción de la sociedad libre y justa, próspera y armónica, a la que todos aspiramos. □