

Aplicación de Criterios de Crecimiento en la Regulación Crediticia y Monetaria

El presente trabajo, presentado por el Banco de México a la VI Reunión de Técnicos de los Bancos Centrales del Continente Americano, celebrada en Guatemala en noviembre del año en curso, explica algunas de las medidas de control monetario adoptadas recientemente en México.

LA modificación del volumen y de la tasa de descuento, las operaciones de mercado y la variación en los requisitos de reserva bancaria obligatoria son los instrumentos de control monetario que se han usado tradicionalmente por los bancos centrales. Con ellos se busca aumentar o disminuir los fondos prestables a disposición del sistema bancario e influir en el costo y en la disponibilidad del crédito.

En países con un mercado real y flexible de dinero o de valores, la estructura institucional y financiera ha permitido el empleo de la tasa de redescuento y de las operaciones de mercado abierto, como instrumentos de política bien desarrollados. Mediante la compra o venta de valores a diversos precios y cantidades se busca ejercer el efecto deseado sobre las reservas de los bancos comerciales, sobre la tasa de interés y también sobre los precios de los valores a corto y a largo plazo que se cotizan en el mercado.

También los cambios en los requisitos de reserva han constituído un importante instrumento de control monetario. Se han podido aplicar con mayor intensidad en países de escaso desarrollo económico, en que la economía no está lo suficientemente evolucionada para permitir operaciones de mercado abierto a donde el arma del redescuento no es un instrumento efectivo de política monetaria.

El Banco de México se ha enfrentado, al usar los instrumentos tradicionales de política monetaria, a problemas que es muy probable sean comunes a otros bancos centrales de países en donde no existe un mercado de dinero y de capitales organizado, a través del cual puedan imponerse ciertas tendencias financieras o puedan regularse los fenómenos que se presentan cuando hay distorsiones importantes en la canalización de recursos entre las diversas clases de

instituciones bancarias y financieras o entre éstas y el mercado de valores.

En países en donde los fondos que acuden al sistema bancario o a los mercados financieros, todavía no tienen completamente definida, dentro de un equilibrio adecuado, la capacidad de competencia de los diferentes instrumentos de captación de recursos, o también cuando ésta se modifica radicalmente, ocurren cambios muy importantes, en períodos cortos, en los recursos disponibles para determinada clase de bancos o instrumentos financieros. El resultado, a menudo inconveniente, tratándose de los pasivos bancarios, es que puede modificarse en forma radical la posición de liquidez del sistema bancario en general. También, instituciones que tienen necesidades de financiamiento sujetas a un cierto ritmo de crecimiento, pueden encontrar que sus recursos no crecen a un ritmo equivalente, pudiendo aún disminuir, en perjuicio del financiamiento de las actividades económicas antes mencionadas, o de la economía en general, que requiere un ritmo de crecimiento financiero adecuado a las necesidades de desarrollo económico.

Con motivo de esas redistribuciones masivas de recursos prestables, otras instituciones bancarias o instrumentos financieros logran captar en volumen excesivo los recursos del mercado, no obstante que esto resulte inconveniente, por su régimen especial de inversiones, o bien por la liquidez de los instrumentos de captación que utilizan. Este fenómeno debe regularse con criterios dinámicos que impidan una desmedida tendencia de captación de recursos por algunas instituciones o instrumentos financieros, en relación con las necesidades de un crecimiento y canalización equilibrados de los recursos prestables de la comunidad, a través de todo el sistema bancario nacional.

Aunque el Banco de México está facultado para utilizar los instrumentos de banca central, éstos no siempre son completamente efectivos, debido no sólo a que su empleo en la forma tradicional está limitado por la falta de un mercado financiero que responda y se ajuste con elasticidad a los movimientos en materia de regulación que inicie el Banco de México, sino debido a que el mercado no puede realizar dichos ajustes sin alterar el adecuado equilibrio entre los distintos instrumentos e instituciones financieras. En estas circunstancias, las medidas regulatorias de carácter general no dan lugar a reajustes equilibrados, también de tipo general, en el mercado, sino que al actuar con mucho mayor vigor sobre ciertas instituciones resultan en una distorsión importante en los mercados financieros, en las tasas de interés y en la canalización del crédito, que altera las condiciones normales de competencia entre las instituciones y llega a obstaculizar el logro de los objetivos del Banco Central.

En vista de las razones anteriores se han hecho esfuerzos por el Banco de México para aplicar nuevas técnicas de regulación, inspiradas en la necesidad de reducir al mínimo las distorsiones en el mercado financiero para lograr una mejor dinámica del crédito. Tratándose de determinados pasivos bancarios o de emisiones de valores, se ha utilizado ya la norma de un crecimiento máximo aceptable. En lo que se refiere a la capacidad de crédito de los bancos de depósito, se ha aplicado la de un crecimiento mínimo garantizado.

El criterio de crecimiento máximo y mínimo de las distintas formas de captación y utilización de fondos prestables, ha estado siendo probado por parte del Banco de México y su aplicación hasta ahora ha resultado ya especialmente útil para problemas de regulación dinámica de los procesos financieros en una economía en desarrollo.

El objetivo más importante de orden económico, que se pretende alcanzar con la aplicación del criterio de crecimiento máximos de ciertos pasivos bancarios y de crecimientos mínimos garantizados de la capacidad de crédito, consiste en dotar de una base financiera firme a la economía en general para lograr su desarrollo equilibrado. Esta base financiera puede resultar más eficaz que la sola regulación de la liquidez y del abastecimiento adecuado de crédito aplicando exclusivamente los elementos tradicionales de juicio, tales como los movimientos en los precios, la situación de la balanza de pagos y la posición de reservas excedentes, disponibles para préstamo, por parte del sistema bancario.

Se procurará a continuación describir esquemáticamente la forma de aplicación del criterio encaminado a lograr un crecimiento ordenado de los pasivos bancarios.

En México las cédulas hipotecarias, son valores emitidos normalmente a 10 años de plazo, garantiza-

dos por las sociedades de crédito hipotecario, y destinados a captar recursos para la construcción de habitaciones. Se había observado que en los últimos años, en virtud de su amplia aceptación en el mercado, derivada de su tradicional liquidez a la par, cuando se presentaba una gran afluencia de fondos por fenómenos a menudo de carácter temporal, aumentaba extraordinariamente la colocación de estos valores, en tanto que en una situación de astringencia de fondos o de incertidumbre financiera, los tenedores liquidaban volúmenes importantes de cédulas, lo que obligaba al Banco Central a suspender completamente las autorizaciones para la emisión de esos valores, con objeto de no agravar la situación del mercado.

Esas fluctuaciones en las nuevas emisiones afectan seriamente a la industria de la construcción, que requiere un ritmo constante de abastecimiento de recursos crediticios, pues debe trabajar en condiciones de estabilidad, por la necesidad de dar ocupación permanente a personas de bajos ingresos empleadas en las numerosas actividades conexas a la construcción y también por la creciente necesidad de habitaciones. En consecuencia, requerían medidas regulatorias para que el crédito de que podía disponer la actividad de la construcción, no estuviera sujeto a contracciones o expansiones inconvenientes desde el punto de vista ocupacional. También era necesario, por razones de índole monetaria, no permitir la creación de una liquidez excesiva en valores que en el mercado se consideraban de muy fácil realización y que, en efecto, en ocasiones se liquidaban con rapidez en muy cuantiosos volúmenes.

Con fines de regulación dinámica sobre bases de estabilidad, las autoridades monetarias dictaron una disposición que permite el crecimiento de las emisiones de cédulas hipotecarias sólo en la medida en que puedan ser absorbidas por lo que se ha estimado como el crecimiento natural del mercado de valores, estableciendo una tasa de aumento de las cédulas en circulación no mayor del 3%.

Otro ejemplo de aplicación del criterio de crecimiento para evitar distorsiones en la captación de recursos por las instituciones bancarias, se encuentra en las disposiciones del Banco de México para regular el incremento de los pasivos a corto plazo de las sociedades financieras.

Las instituciones financieras en México tienen autorización legal para recibir recursos a corto o a largo plazo, y pueden cubrir intereses sobre los mismos. En los últimos 10 años habían orientado sus operaciones predominantemente a la captación de recursos a menos de un año y, en virtud de las condiciones de incertidumbre respecto al poder adquisitivo de la moneda, los ahorradores tenían preferencia por invertir recursos que correspondían en realidad al mercado de valores, en obligaciones a corto plazo de las insti-

tuciones financieras, con perjuicio de dicho mercado, al que no acudían los fondos necesarios para absorber los nuevos valores emitidos a largo plazo por la industria nacional.

Frente a la posibilidad de competir sobre la base de tasas altas de interés a corto plazo, las sociedades financieras acentuaron sus esfuerzos por obtener estos recursos, lo que dio lugar a una excesiva concentración de estos fondos a corto plazo en dichas sociedades, con grave perjuicio del mercado de valores y de otras formas institucionales de ahorro a largo plazo, necesarias para el financiamiento, también a largo plazo, de nuevas inversiones productivas privadas y estatales.

Con objeto de evitar el endeudamiento excesivo a corto plazo de las sociedades financieras y de permitir la reorientación adecuada de recursos prestables dentro del sistema financiero nacional, las autoridades monetarias limitaron la posibilidad de crecimiento de los pasivos a corto plazo de las financieras al 1% mensual, como máximo. Se les facilitó en cambio, la emisión de bonos financieros a largo plazo sin limitación alguna, para orientar así sus actividades hacia el mercado de valores. En caso de que las financieras aumentaran sus pasivos a corto plazo a un ritmo mayor del 1% mensual, el excedente debería depositarse en efectivo y sin causa de intereses, en el Banco de México.

Las financieras pequeñas no están sujetas a la limitación anterior, en tanto su pasivo total no alcance un cierto volumen.

Como resultado de las limitaciones al crecimiento excesivo de los pasivos a corto plazo de las sociedades financieras, la competencia entre ellas por captar recursos ha ido menguando, reduciéndose un tanto la tasa de interés a corto plazo. En cambio, la capacidad de crecimiento de estas sociedades se está manifestando en la actualidad, en la emisión y colocación de bonos financieros a largo plazo, instrumento más adecuado para captar los ahorros que fluyen al mercado financiero y que, además, representan un pasivo menos líquido y, por tanto, más conveniente desde el punto de vista de la liquidez del sistema bancario mexicano.

En lo que se refiere a la aplicación del criterio de crecimiento mínimo garantizado de la capacidad de crédito de los bancos de depósito, se han realizado también algunas experiencias por parte del Banco de México. Esta técnica puede resultar interesante porque se ha buscado, mediante su aplicación, evitar que la disminución en los recursos del sistema bancario, ya sea que ocurra en regiones afectadas desfavorablemente por algún fenómeno económico o que se derive de una contracción general de los recursos de los bancos de depósito en todo el país por motivos temporales, llegue a manifestarse en una disminución significativa en el ritmo de crecimiento del crédito, en circunstan-

cias que se contraponen con las tendencias generales de expansión de la economía.

La medida regulatoria aplicada en materia de crédito a los bancos de depósito, busca en especial, conciliar las mencionadas necesidades de financiamiento creciente, con la posición individual de cada uno de los bancos, y, además, con la necesidad de evitar que una reglamentación general se convierta en un apoyo no aconsejable a bancos poco eficientes.

Para combinar los elementos anteriores, el Banco de México, desde hace varios años, dictó ciertas disposiciones autorizando a los bancos, cuyo ritmo de crecimiento disminuya respecto al que hubieren tenido en un período representativo anterior, para continuar expandiendo su crédito con recursos del Banco Central. Este apoyo crediticio está limitado a un crecimiento garantizado del crédito que no exceda de un 6% anual. Por ejemplo, un banco cuyos depósitos hubieren aumentado a un ritmo de un 3% anual, tendría derecho en caso de disminución de sus recursos, a continuar aumentando su crédito, dentro de un período limitado, sobre la base de dicho 3%; sin embargo, un banco cuyos recursos hubieren aumentado en un 9% anual en el período representativo anterior, sólo podría contar, si tuviere necesidad de ello, con un 6% de crecimiento garantizado en su capacidad total de crédito.

En el caso de los bancos que no hubieren crecido en el período representativo anterior, el Banco Central no daría apoyo para el crecimiento del crédito, sino que tan sólo concedería ayuda para pago de depósitos.

Las medidas regulatorias antes mencionadas no pueden dar lugar a una expansión adicional permanente del crédito, en virtud de que al aumentar nuevamente sus recursos, las instituciones de depósito que hubieren requerido ayuda, deberán reintegrar al Banco de México los que éste les hubiere anticipado.

La experiencia que se ha tenido con la aplicación del criterio del crecimiento mínimo garantizado del crédito, ha sido bastante satisfactoria. Ha permitido al Banco Central suministrar recursos a los bancos de depósito, cuando éstos los requieren precisamente por necesidades ligadas al ritmo de desenvolvimiento económico de las regiones o actividades a las que sirven. Es posible que el criterio de crecimiento relacione mejor el apoyo que debe dar un Instituto Central a la banca, con las necesidades de crédito de la industria, del comercio y de las demás actividades productivas, en comparación con la ayuda que puede conceder a los bancos de depósito cuando este auxilio se encuentre determinado únicamente por movimientos de la tasa de interés o por modificaciones substanciales en la liquidez que, en mercados poco desarrollados, guardan a veces una relación lejana en ocasiones accidental, con las necesidades de financiamiento de la actividad nacional.