El Banco Central como Instrumento del Desarrollo Económico en México

Por el Lic. Mario Ramón Beteta

I.—Introducción

A.—En vista de los avances sustanciales ocurridos en nuestra economía, principalmente el progreso industrial y la importante elevación en el ingreso nacional real observados en los últimos 20 años, más que como a un país subdesarrollado, los mexicanos preferimos considerar a México como "una nación en proceso de desarrollo".[1] Esta designación sin embargo, no pretende negar que un gran sector de nuestra población, todavía un poco más de la mitad, sigue dedicándose a actividades primarias tales como la agricultura, la ganadería y la minería, cuya productividad y, consecuentemente, su ingreso, son en promedio mucho menores a los que se obtienen en actividades secundarias como la industria y los servicios.

B.—Esto explica la preocupación del gobierno y, naturalmente de las autoridades monetarias y crediticias, por promover la elevación del nivel de vida de la población. Esta preocupación ha sido rasgo distintivo de nuestros diversos gobiernos inspirados en los principios de la Revolución Mexicana de 1910. Con diferencias sólo de grado, las administraciones gubernativas posteriores a esa fecha, han realizado muy serios esfuerzos tendientes a establecer una adecuada infraestructura económica a través de la construcción de caminos, ferrocarriles, sistemas de riego, producción de energía, etc., y de la difusión de la educación y del adiestramiento técnico y, además, han luchado por acelerar el proceso de industrialización que permita una capitalización más rápida del país y la absorción, en condiciones de empleo adecuadamente remunerado, de los grandes núcleos humanos que las actividades agropecuarias cada vez más mecanizadas desplazan hacia los centros urbanos.

C.—Los esfuerzos de las autoridades mexicanas por estimular el desarrollo económico han sido tanto directos como indirectos: los primeros se han manifestado fundamentalmente a través de cuantiosas inversiones del gobierno mismo y del sector oficial en general, en grandes obras públicas; entre los segundos pueden mencionarse el tratamiento fiscal favorable a través de exenciones impositivas a las industrias nuevas y necesarias y el numeroso grupo de establecimientos oficiales que, como ha sido señalado en otro de los trabajos presentados por nuestra Delegación, han tratado de llevar financiamiento adecuado hacia actividades indispensables al desarrollo que no han contado con este apoyo por parte de la iniciativa privada. Por último, como ilustración de los esfuerzos indirectos del gobierno por apresurar el ritmo del progreso económico, deseamos apuntar el encauzamiento de parte de los ahorros captados por el sistema bancario privado, hacia el financiamiento de aquellas actividades productivas que en forma más directa contribuyan a mejorar el nivel de vida. El presente trabajo tiende, precisamente, a relatar algunas medidas específicas dentro de esta última línea de acción.

---

1 *El ingreso nacional real* se ha incrementado a un ritmo promedio muy aproximado al 6% anual en el período 1940-1960. El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, en reciente estudio ("Current Economic Position and Prospects of Mexico". - 1960), afirma que el ritmo anual de crecimiento económico ha sido, en las dos últimas décadas de un poco más de 5.6% tasa a la que califica de "inusitadamente rápida". La producción industrial se ha incrementado en los últimos veinte años, en volumen, a una tasa del 8.3% anual.

II.—Las Instituciones de Crédito Privadas y el Banco Central

A.—Aunque en la práctica las diversas instituciones de crédito tienen una cierta yuxtaposición en sus facultades legales y, por lo tanto en sus funciones financieras, que podrían llevar a pensar que en México existe una banca mixta, la verdad es que la Ley General de Instituciones de Crédito, base jurídica de nuestra estructura bancaria, conserva el sistema de banca especializada y lista siete diversos tipos de instituciones de crédito cuyas funciones, estrictamente hablando, son específicas: la Ley señala bancos de *depósito,* sociedades *financieras, hipotecarias,* bancos de *capitalización,* de *ahorro y préstamo para la vivienda familiar,* bancos de *ahorro* y sociedades *fiduciarias.* Sólo las dos últimas, esto es las actividades fiduciarias y las operaciones de depósito de ahorro, pueden darse juntamente con las otras cinco clases de bancos, ya que esos tipos de instituciones por disposición expresa de la ley no son compatibles entre sí.

B.—El Banco de México, establecido en 1925, pero cuyas operaciones como banco central propiamente dicho, se iniciaron con la reforma legal de 1932, tradicionalmente ha tenido jurisdicción sólo sobre los bancos de *depósito,* poco después la extendió a los de *ahorro* y hasta años recientes ha alcanzado a las sociedades *financieras,* cuyas actividades han ido ocupando una proporción cada vez mayor dentro del total de las transacciones bancarias, y a las sociedades hipotecarias cuyos valores, especialmente la cédula hipotecaria, representan un sector importantísimo dentro de nuestro mercado de valores de renta fija.

C.—Sin embargo, también las otras instituciones mencionadas, no incluídas hasta hora dentro de la esfera de acción del banco central, son instituciones de crédito definidas como tales en la ley respectiva y quedan, por lo tanto, dentro de la jurisdicción de las autoridades monetarias y bajo la vigilancia y el control de la superintendencia de bancos, que en nuestro país llamamos Comisión Nacional Bancaria. Si bien el Banco de México no regula específicamente la operación de estas instituciones, la Ley Bancaria misma les señala un régimen en el que se establecen porcentajes máximos de inversión en cierto tipo de actividades no consideradas por el Estado como las más deseables desde el punto de vista económico-social, así como mínimos obligatorios para otro tipo de inversiones encaminadas a financiar efectivamente el desarrollo económico.

D.—Por otra parte, la existencia misma de instituciones de crédito como los *bancos de ahorro y préstamo para la vivienda familiar,* corresponde al programa de acción de las autoridades mexicanas encaminado a resolver el problema de la habitación popular, uno de los que han quedado a la zaga respecto de avances estimables ocurridos en otros elementos determinantes del nivel de vida, tales como la alimentación y el vestido.

III.—El Sistema de Reservas Obligatorias

El Banco de México ha encontrado limitaciones que la realidad económica impone al uso de los instrumentos tradicionales de acción de los bancos centrales en países con un mayor desarrollo económico; frente a un mercado de valores débil y poco desarrollado que resta eficacia a las operaciones de mercado abierto y ante tasas de interés un tanto anárquicas y elevadas que dificultan el uso de las variaciones en la tasa de redescuento como instrumento de acción monetaria, nuestro banco central ha utilizado, además de medidas indirectas, fundamentalmente las variaciones en los requisitos legales de reserva para poner en práctica su política de manejo del crédito, tanto desde el punto de vista cuantitativo como desde el cualitativo.

Por otra parte, como se explicará posteriormente, el depósito obligatorio es también el mecanismo a través del cual nuestro instituto central realiza la mayor parte de sus operaciones de compra-venta de valores. Estos aspectos del régimen mexicano de reserva obligatoria —canalización del crédito y compra-venta de valores— representan un esfuerzo de nuestro banco central que, dado el todavía insuficiente desarrollo de México, necesita buscar nuevas formas de operación a veces diferentes a las utilizadas por la banca central de los países industrializados.

Tanto la Ley General de Instituciones de Crédito, como la Orgánica del Banco Central, imponen a los bancos de depósito y ahorro —y a través de reforma legal reciente también a las sociedades financieras— la obligación de mantener en el banco central una parte proporcional de los recursos del público captados por ellos. El Banco de México tiene facultad para fijar como reserva legal obligatoria entre el 15% y el 50% del pasivo de los bancos de depósito, pero, el 50% fijado como máximo puede ser elevado, en vista de necesidades monetarias y de crédito a juicio del propio Banco de México, hasta el 100% de los incrementos en esos pasivos. En ejercicio de esta facultad, nuestro banco central ha mantenido los requisitos de reserva obligatoria para bancos de depósito elevados al máximo, pero, persiguiendo una canalización de estos recursos hacia las actividades productivas, ha permitido que tales bancos mantengan un depósito en efectivo sin intereses de tan sólo el 15% que es el mínimo legal, autorizando que el 85% restante se invierta, parte en valores del Estado, parte en valores industriales señalados por las propias autoridades monetarias, parte en determinados tipos de créditos a actividades productivas, también señaladas por las autoridades, y otra parte en créditos escogidos por los bancos, generalmente utilizados para el financiamiento de las actividades comerciales. Cuando los bancos no cumplen con estas inversiones obligatorias, deben mantener la diferencia entre la proporción señalada por las disposiciones del Banco de México y la inversión realmente efectuada, ya sea en efectivo o en valores del Estado con bajo rendimiento. En caso de que no cumplan con ninguna de estas obligaciones alternativas, los bancos se hacen acreedores a una sanción consistente en un interés penal que el Banco de México tiene facultad para imponer. Actualmente la tasa de este interés es del 24% anual sobre el depósito que hayan dejado de constituir o sobre las inversiones obligatorias que han dejado de realizar.

Para controlar el funcionamiento de este régimen, se exige a los bancos privados el envío al banco central, de un informe semanal con datos diarios que sirve como base para realizar el cómputo respectivo y, en su caso, para imponer los intereses penales a que haya lugar.

Este sistema, que no carece de complicaciones y cuyos principales rasgos he apuntado sólo en sus aspectos más salientes, ha servido de base fundamental a una serie de medidas cuyo propósito es no solamente controlar los medios de pago y la liquidez del sistema económico, sino además, lograr la canalización de una parte del ahorro disponible hacia la promoción del desarrollo económico a través del sector público, pero también, y principalmente, a través del privado.

IV.—Eficacia de la Dirección Selectiva del Crédito

Antes de pasar a relatar de manera específica esas normas, cabe expresar que si bien el Banco de México piensa que sus resultados generales son benéficos y que por ello está justificado el esfuerzo de ponerlas en práctica, no atribuye a estas medidas un valor absoluto ni una eficacia total.

El tema sobre la validez práctica de la canalización selectiva del crédito ha sido motivo de discusiones en numerosos trabajos y reuniones especializados: se arguye, por una parte, que el destino final del crédito rara vez se puede establecer con certidumbre, en vista principalmente de los numerosos intermediarios porque atraviesa antes de su aplicación última que hacen casi imposible su vigilancia, y que no se puede dejar de considerar que las distintas actividades económicas, en su aspecto financiero, no son compartimentos estancos, por lo que, frecuentemente el crédito que se otorga a unas, cuando menos de manera parcial, se transfiere hacia las otras. Por otra parte, se afirma que las instituciones de crédito con relativa facilidad encuentran la forma de reducir al mínimo las inversiones que no les resultan atractivas. El asunto fue tratado una vez más en la VI Reunión de Técnicos de los Bancos Centrales del Continente Americano celebrada el pasado noviembre en Guatemala; en esa conferencia, frente a una corriente de opinión que avalaba la dirección crediticia, y ante otra que pareció minimizar sus resultados, el Dr. Javier Márquez, Director del CEMLA, afirmó que las políticas de selección de crédito parecen ser más efectivas en el corto plazo y cuando se refieren particularmente a la promoción de determinadas actividades, mientras que pare-

con tener menor eficacia a la larga y cuando su propósito es restar estímulo al financiamiento de determinadas actividades; en este último caso, señaló, las instituciones de crédito crean inevitablemente "mecanismos de defensa" que tienden a eludir la consecución de los objetivos previstos.

La experiencia mexicana parece demostrar que la dirección selectiva del crédito resulta útil, no sólo por haber logrado llevar cantidades importantes de recursos bancarios hacia actividades que no contaban con ellos, sino que además, mediante la aplicación de estas políticas ha sido posible romper hábitos fuertemente arraigados entre los sectores bancarios, como el de no operar en algunas ramas de la actividad económica por no haber encontrado en ellas un conveniente incentivo, o simplemente por razones tradicionales; una vez que, por medio de estas prácticas, se les alienta y dirige hacia ciertas actividades, los bancos encuentran atractivo y conveniente operar en ellas y, posteriormente, sin ninguna presión, han canalizado motu propio sus créditos hacia tales campos. Además, el propósito de estas medidas de canalización del crédito no es en modo alguno dirigir los recursos del sistema bancario privado a operaciones inconvenientes desde el punto de vista financiero, sino impulsar a los bancos a encontrar operaciones perfectamente sanas y atractivas en terrenos económicos a los que, por simple inercia, no habían llegado.

Con plena conciencia del valor relativo que estas medidas tienen, pero convencidos de que no carecen de eficacia, venimos a relatar algunas reglamentaciones específicas adoptadas por el Banco de México o por las autoridades monetarias, para tratar de dirigir parte de los ahorros captados por el sistema bancario privado hacia el financiamiento del desarrollo económico.

V.—Principales Medidas Específicas Adoptadas por el Banco de México o por las Autoridades Monetarias para Canalizar Parte de los Ahorros Captados por el Sistema Bancario Privado Hacia el Financiamiento del Desarrollo Económico

1.—*Inversiones en Valores del Estado.* El Banco de México, utilizando el instrumento del depósito obligatorio antes descrito, ha canalizado parte de las inversiones de las instituciones de crédito del país, al financiamiento del sector público. En efecto, entre las inversiones autorizadas para cubrir el depósito obligatorio han estado aquellas hechas en valores gubernamentales, tales como los bonos de caminos, de electrificación, de ferrocarriles, de obras de irrigación, etc.[2]

Además de las inversiones autorizadas en los valores gubernamentales para obras públicas antes mencionadas, existe otro grupo de valores del Estado, cuyo financiamiento se destina a actividades productivas privadas, en los cuales invierten para cubrir su respectiva reserva obligatoria los *bancos de depósito,* los de *ahorro* y las *sociedades financieras.* Tal es el caso actual de los bonos ganaderos en los que los bancos invierten parte de su pasivo.[3] Los fondos obtenidos de esta forma por el Gobierno Federal son destinados a incrementar los recursos prestables del Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura (respecto al cual después haremos mención especial), y, a su vez, dicho Fondo destina los recursos mencionados al redescuento de créditos concedidos por el sistema bancario privado a la ganadería. Mediante esta combinación de políticas de depósito obligatorio y redescuento, se ha inducido a los bancos del país, particularmente a los del interior, a financiar esta importante actividad, logrando así, al mismo tiempo, contrarrestar parcialmente la tendencia a la concentración de los recursos financieros en la capital de la República.

El propósito de canalizar parte de los ahorros del público, captados por el sistema financiero del país, hacia la inversión en valores del Estado, puede verse, además de en los mecanismos indicados del depósito obligatorio, en varias disposiciones legales. Por ejemplo, los *bancos de capitalización,* las *empresas de seguros* y las de *fianzas,* están obligados a mantener parte de sus recursos en valores públicos.[4]

La inversión obligatoria de una parte de los recursos del sistema bancario en valores públicos, no sólo ha permitido canalizar ahorros captados por el mismo al financiamiento de las actividades estatales, sino que ha permitido también contrarrestar el efecto inflacionario de eventuales financiamientos directos del Banco de México al Gobierno Federal. Además, este sistema ha hecho posible que, ante un mercado de valores raquítico, el Banco Central realice virtualmente operaciones de mercado abierto con valores gubernamentales.

Conviene mencionar que en 1950 la tenencia de valores gubernamentales del sistema bancario privado era de 460 millones de pesos, y que al finalizar 1960 dicha cifra se había elevado a 3,170 millones de pesos, aproximadamente.

2.—*Inversiones de medio plazo.* La Ley Bancaria, a partir de su reforma en 1949, permite a los bancos de depósito efectuar inversiones que llamamos de "medio plazo", ya sea en créditos de avío o refaccionarios, entre 2 y 5 años de plazo, o en valores con vencimiento superior a dos años, aunque limitando este tipo de inversión a un tope máximo del 20% al 30% de su pasivo exigible a la vista. Dicha reforma fue apoyada en la consideración de que, dada su permanencia, ciertas proporciones del pasivo exigible a la vista de los bancos de depósito pueden invertirse, sin perjudicar la liquidez de dichas instituciones, en estas operaciones de "medio plazo", destinadas a favorecer las actividades productivas que requieren particularmente este tipo de financiamientos.[5]

Es conveniente aclarar que en México los créditos de avío se destinan a financiar los gastos de capital circulante de las actividades productivas y que los créditos refaccionarios deben emplearse en gastos de capital fijo de este tipo de actividades, teniendo ambos créditos en común la característica de exigir para la conservación y prelación de las garantías respectivas, la vigilancia por parte del acreditante del empleo de los fondos proporcionados, precisamente en los objetos estipulados en el contrato correspondiente.

Las autoridades monetarias y crediticias señalan en términos generales, las ramas de actividad económica a que pueden destinarse los créditos mencionados, así como los valores susceptibles de este tipo de inversión.

Por su parte, el Banco de México, partiendo de las disposiciones legales mencionadas, y utilizando el depósito obligatorio, ha obligado a los bancos de *depósito,* a los de *ahorro* y a las sociedades *financieras* a mantener invertidas determinadas proporciones de su pasivo en estas operaciones de "medio plazo", ya sea en créditos o en valores.[6]

3.—*Cartera mínima de producción.* El Banco de México condiciona su autorización a los bancos de depósito y ahorro para que cubran su depósito obligatorio con determinadas inversiones en créditos o en valores, a que dichas instituciones mantengan integrada su cartera total con un 70% de inversiones a la producción como mínimo y 30% al comercio. La misma tendencia se observa en las normas relativas al depósito obligatorio de las sociedades financieras, aunque no en proporciones expresamente establecidas.

4.—*Canalización de recursos en moneda extranjera.* Con el doble propósito de combatir la "dolarización" del sistema

---

2 Actualmente, los bancos de depósito, los bancos y departamentos de ahorro y las sociedades financieras pueden cubrir parte de su depósito obligatorio con inversiones en los valores gubernamentales para obras públicas antes señalados. Así por ejemplo, los *bancos de depósito del Distrito Federal* están autorizados para cubrir con este tipo de valores el 20% de su pasivo exigible a la vista en moneda nacional y el 15% de su pasivo exigible a plazo y los *bancos de depósito del Interior de la República* en proporciones del 10 y del 15% de los pasivos señalados, respectivamente. (Circulares del Banco de México Núms. 1287, 1350, 1389, 1408 y 1420, de fechas, respectivamente, 31 de agosto de 1955, 15 de enero de 1958, 15 de julio de 1959, 20 de mayo de 1960 y 1o. de enero de 1961).

3 *Los bancos de depósito* del Distrito Federal pueden invertir en estos bonos hasta el 5% de su pasivo exigible con cargo a los fondos de su depósito obligatorio. (Circular 1389 del Banco de México de fecha ya indicada).

4 Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, artículos 41, fracciones VII y VII bis.—Las *empresas de seguros* deben mantener invertido, por lo menos, el 30% de su capital pagado y reservas, tanto de capital como técnicas, en valores públicos (Ley General de Instituciones de Seguros, artículo 86) y las *empresas afianzadoras* deben invertir el 30% de su capital y reservas de capital y de previsión, por lo menos, en valores gubernamentaes y de instituciones nacionales de crédito (Ley Federal de Instituciones de Fianzas, artículo 41).

5 Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, artículo 11, fracción VI.—La cartera de los bancos privados en créditos a "medio plazo" en diciembre de 1951 importaron $705,600,000; al mes de diciembre de 1960 dicho concepto ascendió a $2,703,700,000 por lo que se observa al respecto un incremento de 283%.

6 Actualmente, por ejemplo los bancos de *depósito* deben mantener invertido el 20% de su pasivo exigible a la vista en operaciones de medio plazo: 5% en bonos financieros y obligaciones hipotecarias emitidos por empresas industriales señaladas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (ver anexo No. 2) y 15% en créditos de avío hasta de dos años de plazo y refaccionarios hasta de cinco, destinados al financiamiento de la agricultura, la ganadería, la pesca y la industria. (Circulares del Banco de México, 1287, 1350, 1389, 1408 y 1420, de fechas ya señaladas.)

bancario y de dirigir parcialmente el crédito, el Banco Central, utilizando también el depósito obligatorio, ha ido congelando progresivamente el crecimiento de los recursos en moneda extranjera hasta llegar al 100% en el caso de los bancos de *depósito* y de las sociedades *financieras*. También, a partir de marzo de 1959, prohibió a las instituciones *fiduciarias* la aceptación del desempeño de fideicomisos, mandatos o comisiones, mediante los cuales reciban fondos en moneda nacional o extranjera, destinados al otorgamiento de créditos en moneda extranjera, así como la aceptación o ampliación de fideicomisos en moneda extranjera para otorgar créditos en moneda nacional.[7]

5.—*Financiamiento a la industria azucarera.* También, haciendo uso de mecanismos de depósito obligatorio, el Banco de México ha inducido a los bancos privados a invertir parte de su pasivo en bonos emitidos por la Financiera Nacional Azucarera, S. A., instituto dedicado especialmente al servicio de la industria del azúcar, cuya creciente importancia en la economía mexicana se pone de manifiesto al considerar que actualmente ocupa el 3er. lugar entre nuestros artículos de exportación.[8]

6.—*Canalización de recursos provenientes de depósitos a plazo fijo.* Con el objeto de estimular a los bancos de *depósito,* que forman la red de instituciones de crédito más difundida en toda la República, y a las sociedades *financieras,* para que capten los ahorros del público a fin de canalizarlos hacia un financiamiento más adecuado de las actividades productivas, el Banco de México sometió a un régimen especial, en cuanto a sus requisitos de reserva obligatoria, a los recursos que reciben esas instituciones en forma de depósitos en moneda nacional a plazo fijo, no menor de 90 días. Dentro de este régimen, se permite pagar tipos de interés superiores a los que pueden devengar depósitos a menor plazo, pero, en cambio, se les concede un régimen más renditivo en relación con las inversiones autorizadas para cubrir el depósito obligatorio, en el cual el 60% de los recursos antes apuntados debe ser aplicado a financiar actividades productivas.[9]

7.—*Financiamiento de las sociedades financieras a la producción.* Toda vez que se observó que las sociedades financieras —cuya función típica en nuestro sistema bancario debe ser operar en el mercado de capitales primordialmente, y financiar a mediano y largo plazo las actividades productivas— venían captando fundamentalmente recursos a corto plazo, el Banco de México, con el propósito de reencauzar a estas instituciones dentro de sus funciones típicas, por una parte, y de procurar para las mismas una situación más adecuada en cuanto a su liquidez, dictó disposiciones tendientes a limitar su capacidad de crecimiento en pasivos a corto plazo, sujetando dichos márgenes a un régimen especial de depósito obligatorio, dentro del cual se permite realizar la cobertura respectiva principalmente con inversiones a la producción y, en proporciones menores, a las actividades comerciales. El 100% de los pasivos sujetos a este régimen y contraídos en exceso de los márgenes permitidos de crecimiento, deben depositarse íntegramente y sin intereses en el banco central.

El régimen de las sociedades financieras les permite crecer sin estas limitaciones extraordinarias en sus pasivos derivados, tanto de emisión de bonos financieros, como en determinadas obligaciones a plazo superior a un año, siempre que se encuentren invertidos a largo plazo en financiamientos a las actividades productivas.[10]

8.—*Redescuento para actividades productivas.* El Banco de México ha venido otorgando redescuento a los bancos de *depósito* sobre papel destinado al financiamiento a corto plazo de ciertos productos agrícolas básicos, como maíz, frijol, trigo y sorgo. Para hacer atractiva esta operación, se cobra un tipo bajo de interés por el redescuento, de tal manera que también sea limitado el interés que puedan cobrar los bancos a sus acreditados.

Este procedimiento de auxilio financiero, limitado a los pequeños y medianos agricultores, así como a los ejidatarios, ha tendido no sólo a procurar un adecuado abastecimiento del mercado interno de dichos artículos con base en productos domésticos, sino también a facilitar a los sectores agrícolas de nuestra población condiciones que les permitan realizar sus cosechas en términos favorables.[11]

Asimismo, el banco central ha utilizado el redescuento, combinado con el depósito obligatorio, para inducir a la banca privada a participar en el financiamiento de nuestra institución oficial de abastos, cuya fuente más importante de recursos han sido las instituciones nacionales de crédito. Mediante este expediente, parte de los recursos financieros privados se ha llevado a apoyar las funciones del organismo mencionado, el cual persigue el adecuado abastecimiento del mercado nacional de artículos de primera necesidad y la máxima estabilidad posible de los precios relativos, en beneficio, tanto de los consumidores como de los agricultores, a los que otorga precios de garantía de sus cosechas.[12]

9.—*Fideicomisos para refinanciamiento de papel de producción.* El Gobierno Federal ha constituido diversos fideicomisos destinados a facilitar el financiamiento de determinadas actividades productivas. Los principales son: el *Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña,*[13] manejado por Nacional Financiera, S. A.; el *Fondo de Garantía y Fomento del Turismo,* administrado también por Nacional Financiera, S. A.; y el *Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura,*[14] operado por el Departamento Fiduciario del banco central.

Estos fideicomisos de inversión, a diferencia de las instituciones oficiales de crédito, no operan directamente con el usuario del mismo, sino que lo hacen a través de los bancos de depósito y de las sociedades financieras privadas. Su operación ha facilitado el crédito barato y de plazo adecuado para las actividades económicas objeto de su atención. Además, dichos fondos dentro de ciertos límites, prestan auxilio técnico y mantienen una permanente y cuidadosa vigilancia sobre el uso que efectivamente se da a los recursos facilitados por los mismos a fin de evitar desviaciones en su aplicación.[15]

10.—*Redescuento para apoyo de los bancos en situaciones difíciles.* Ha sido práctica del Banco de México otorgar redescuento a tipos bajos de interés a los bancos de depósito que atraviesan por situaciones críticas debidas, ya sea a bajas extraordinarias de depósitos o a congelaciones generales de cartera ocasionadas por circunstancias desfavorables

---

7 Con cargo a los recursos en moneda extranjera congelados se autorizó a los bancos de *depósito* y a las sociedades *financieras* a efectuar inversiones en valores emitidos en dólares por Nacional Financiera, S. A., —nuestro banco oficial de desarrollo— así como a realizar financiamientos a corto plazo y con interés bajo, a las exportaciones de maquinaria instalaciones y equipo o sus partes, producidos en México, (circulares del Banco de México Núms 1219, 1310, 1350, 1380, 1403 y 1404, de fechas, respectivamente 16 de febrero de 1953, 1o. de marzo de 1956, 15 de enero de 1958 y 20 de abril de 1960 para las dos últimas).

8 La tenencia de los bancos privados de los bonos azucareros fue en 1960 de $460.700,000.00. Circular 1389 del Banco de México de fecha indicada.

9 Circular del Banco de México Núm. 1408 de 20 de mayo de 1960.

10 Circular del Banco de México Núm. 1420 de 1o. de enero de 1961.

11 Circulares del Banco de México Núms. 1414 y 1419 de 22 de junio y 31 de octubre de 1960.

12 Circulares del Banco de México 1336 y 1386 de 10 de abril de 1957 y 18 de mayo de 1959 respectivamente.—A números de diciembre de 1960, la participación de la banca privada en este financiamiento ascendía a 604 millones de pesos, aproximadamente.

13 Los fondos prestables del Fondo de Garantía y Fomento a la industria Mediana y Pequeña ascendieron a 139 millones de pesos (115 millones de pesos aportados por el Gobierno Federal y 24 millones de pesos de utilidades obtenidas durante su operación, que comenzó en abril de 1954). Hasta el 31 de diciembre de 1960, el Fondo había autorizado 2,945 créditos con importe total de 512 millones de pesos. Dichos créditos han sido otorgados a 1830 empresas, localizadas en diversas zonas industriales de la República, tales como la ciudad de México, Monterrey, León, Guadalajara, Puebla, Oaxaca, Morelia, etc. En las operaciones del Fondo han intervenido 42 bancos de depósito, 64 financieras y 3 instituciones de diverso tipo. El mayor número de créditos concedidos por este Fondo corresponde a aquellos con importe menor de $100,000.00. El monto promedio de estos créditos es de $52.600.00, y su plazo promedio, de 24 meses. El mayor volumen de los créditos otorgados por el Fondo corresponde a las industrias de artículos de fierro y acero, de la alimentación del vestido, y de cuero y piel. (Datos de Nacional Financiera, S. A.).

14 Los recursos prestables del Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura, ascendieron en 1960 a 257 millones de pesos, de los cuales 150 millones de pesos tienen su origen en la colocación de los bonos a que se alude en la página 10 del texto principal y en la nota 3 de este Apéndice. Este Fondo ha refinanciado 296 líneas de crédito, con un monto total de 447.2 millones de pesos de los cuales créditos, 183 corresponden a a agricultura (258.7 millones de pesos), 92 a la ganadería (171.7 millones de pesos), 19 a la avicultura (13.5 millones de pesos) y 6 al cultivo de la vid (3.3 millones de pesos). Estos créditos han beneficiado a *16.000 usuarios finales del crédito,* de los cuales 8,971 son agricultores, 6.242 son ganaderos. 548 son avicultores y 230 son viticultores. En las operaciones del Fondo han intervenido 55 bancos de depósito y 26 sociedades financieras.

15 Ley de 18 de diciembre de 1953 que creó el Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña; Ley de 14 de noviembre de 1956, que creó el Fondo de Garantía y Fomento del Turismo; Ley que creó el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura, de 31 de diciembre de 1954 y Reglamento de 21 de abril de 1955 y folletos descriptivos.

que afectan a toda una región. Esta política ha cumplido una doble función: En el primero de los casos, con los fondos proporcionados por el banco central para dejar a los bancos en situación de hacer frente a las demandas inusitadas de sus depositantes, se ha perseguido mantener, tanto la estabilidad individual de la institución que sufre el retiro extraordinario de depósitos, como el prestigio del sistema bancario en general. Esta ayuda del Banco de México ha reafirmado sólidamente la confianza del público respecto a la seguridad que representan los bancos, ya que así se ha contribuido a evitar que ocurran quiebras bancarias. La certidumbre de los depositantes de que sus fondos no se encuentran en peligro de no ser devueltos en su oportunidad, ha sido factor determinante de que el público esté cada vez más dispuesto a operar con los bancos, sin presionar para lograr el establecimiento de una empresa de seguros, similar a las que existen en otros países, dedicada a cubrir este tipo de riesgos. En el segundo caso, cuando el apoyo se determina por una congelación generalizada de créditos causada, digamos, por una inundación o por una sequía que impida a los agricultores usuarios del crédito pagar oportunamente sus adeudos, la intervención del banco central tiene como objetivo dar a los bancos privados los recursos necesarios para financiar, sobre bases bancarias razonables, el nuevo ciclo agrícola, de tal manera que la actividad económica de la región no decaiga.

11.—*Control de las operaciones de las instituciones de crédito del país con bancos del extranjero.* Desde hace diez años las autoridades monetarias dispusieron que las operaciones de redescuento que las instituciones de crédito del país efectúen con instituciones de crédito extranjeras, así como los créditos que concedan estas últimas a las instituciones de crédito del país y los avales que los bancos mexicanos otorguen en relación con créditos que conceden los bancos extranjeros a las empresas o particulares mexicanos, requieran para su celebración, la aprobación previa del banco central.

Además de los criterios de capacidad de pago del país, plazo, monto y otras condiciones de los créditos, que el Banco de México toma en cuenta para otorgar esta clase de autorizaciones, ha considerado conveniente que la aprobación respectiva se otorgue para aquellas operaciones que tengan las siguientes características:

a) Financiamiento para importación de bienes de capital, cuyo plazo debe ser tal que el 50% de la amortización respectiva sea cubierta en un plazo no menor de tres años, a fin de procurar, en lo posible, la autoliquidación del crédito.

b) Financiamiento de exportaciones de productos (fundamentalmente agrícolas) en los cuales el crédito respectivo tenga garantía prendaria sobre la mercancía lista para su exportación.[16]

12.—*Control de los financiamientos hipotecarios.* A partir del año de 1956, el Banco de México ha establecido criterios normativos en cuanto a la emisión de valores hipotecarios, que supervisa la Comisión Nacional Bancaria, con miras a establecer límites de emisión, así como para canalizar selectivamente el financiamiento derivado de aquéllos.

Los valores hipotecarios, y específicamente las cédulas, como antes se dijo, son valores de renta fija que gozan en nuestro país, desde hace mucho tiempo, de una gran aceptación entre los ahorradores. Ha sido, en consecuencia, una preocupación especial de las autoridades monetarias procurar un mercado sano y estable para este tipo de valores.

Respecto a las normas encaminadas a canalizar selectivamente el financiamiento derivado de los valores hipotecarios, el Banco de México ha procurado distribuir con mayor equidad los créditos de este tipo, por una parte, y por la otra, ha pretendido dirigir los mismos primordialmente a ciertos objetivos determinados, tales como la construcción, ampliación o reparación de viviendas populares, de inmuebles rentables y hacia actividades netamente productivas, tales como agricultura, avicultura, apicultura, ganadería e industria en general. Para tales efectos, las normas respectivas fijan determinadas proporciones de créditos pequeños que las sociedades hipotecarias deben cubrir antes de estar autorizadas para otorgar créditos de monto elevado[17] y, al mismo tiempo, para cada "cajón" de créditos se señalan las operaciones que los deben llenar.

13.—*Reglamentación de las emisiones de bonos financieros.* Conviene mencionar, como otra medida de canalización selectiva del crédito hacia las actividades productivas, las reglas referentes a la emisión de bonos financieros por las sociedades financieras.

La emisión de dichos bonos está regulada por la Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, la cual otorga a la Comisión Nacional Bancaria la facultad de aprobar previamente las emisiones respectivas, oyendo al Banco de México.[18]

Los bonos mencionados deben contar con garantía específica, pudiendo ésta consistir en créditos o en valores. Gracias a la coordinación existente entre la Comisión Nacional Bancaria y el Banco de México, estos organismos han establecido de común acuerdo la regla de que la cobertura de los bonos financieros debe consistir en créditos de avío, refaccionarios o hipotecarios industriales a empresas cuyas actividades sean de las comprendidas en la relación de industrias señaladas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.[19]

VI.—El Banco Central y el Desarrollo Económico

Puede verse a través de la anterior descripción, que el Banco de México en particular y en general las autoridades monetarias de nuestro país, no han sido todo lo ortodoxos que la tradición quiere que sean los bancos centrales en sus sistemas tradicionales de operación. En realidad se han adoptado medidas un tanto revolucionarias que han pretendido convertir indirectamente al banco central, en un instrumento importante del desarrollo económico. Esto quiere decir que el Banco de México, sin patrocinar una política crediticia inflacionaria o un deliberado financiamiento deficitario del sector público (y es necesario reconocer que la política monetaria y la fiscal tienden a combinarse de manera más armónica), no ha olvidado la promoción del desarrollo económico. Nuestro banco central ha luchado decididamente para crear confianza en la moneda mexicana, con el propósito de evitar la fuga de capitales, de alentar la formación de ahorro voluntario interno y su correspondiente inversión, de promover la expansión del mercado de valores y, en síntesis, para asegurar la estabilidad monetaria como estímulo al crecimiento general del país, sin pretender que tal estabilidad sea un fin en sí misma, sino sólo un eficiente instrumento capaz de crear el ambiente adecuado para el desarrollo de la inversión pública y de la privada. Teniendo en cuenta que el Estado, en vista de su amplitud de propósitos y de su acopio de información, se encuentra en situación especialmente favorable para determinar las necesidades de crédito cuya satisfacción pueda alcanzar las metas convenientes al desarrollo, actúa, por un lado, a través de sus propias instituciones bancarias oficiales y, por el otro, haciendo una dirección selectiva, muy general, del crédito que pueda encauzar parcialmente la todavía limitada capacidad de ahorro del país hacia los campos de inversión que mejor promuevan su desenvolvimiento, abriendo, al propio tiempo, la puerta del sistema bancario a una serie de actividades que, de otra manera, no podrían tener acceso a él.

Por otra parte, a nadie escapa que la política monetaria y crediticia, siendo, como es, muy importante, constituye tan sólo un engrane de la complicada maquinaria que impulsa el desarrollo económico, por lo que tan exagerado resulta atribuir al banco central el mérito exclusivo de un rápido crecimiento, como imputarle la plena responsabilidad de las bajas en el ritmo de desarrollo.

16 Es excepción a estas reglas el caso de los créditos comerciales que impliquen financiamientos a plazo menor de 90 días, en el que no es necesaria la autorización previa del Instituto Central. (Circulares 1164, 1220 y 1227, de fechas, respectivamente 21 de febrero de 1951, 20 de febrero de 1953 y 29 de mayo del mismo año).

17 Las proporciones son las siguientes: a) No menos del 55% de los valores en circulación, debe destinarse a emisiones y créditos hasta de $100,000.00 cada uno, b) No más del 25% de esos valores a emisiones y créditos mayores de $100,000.00 que no excedan de $500,000.00 y c) No más del 20% de esos valores a emisiones y créditos mayores de $500,000.00.

18 Artículos 29, 31 y 123 bis.

19 Además, el artículo 31 de la Ley Bancaria obliga a las sociedades financieras a mantener un fondo especial de liquidez, cuyo monto debe ser, cuando menos, equivalente al 10% del importe de los bonos en circulación. Este deberá estar invertido en un 25%, como mínimo, en efectivo o en depósitos a la vista o en valores del Estado que señale el Banco de México y que permanezcan depositados en dicha institución.