

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO BANCARIO

EL ENCAJE LEGAL COMO INSTRUMENTO DE LA
POLITICA MONETARIA DEL BANCO DE MEXICO

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

T E S I S

Que para obtener el titulo de :

LICENCIADO EN DERECHO

P r e s e n t a :

OCTAVIO ENRIQUE LAMADRID BAUTISTA

México, D. F.

1971



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A mis padres:

SR. ENRIQUE LAMADRID NUNEZ

SRA. DOLORES BALTISTA DE LAMADRID

*Quienes me formaron dentro de la
rectitud y honestidad*

A mi novia:

SRITA. PATRICIA LOPEZ DE LLERGO LUNA

*Quien con su comprensión, amor y alientos
logro la culminación de mi profesión*

Al licenciado:

SERGIO ARENAS DE LOS RIOS

Por la gran amistad que nos une

Al licenciado:

SALVADOR MORA HURTADO

Por su comprensión y ayuda

A mis compañeros:

DE PLATAFORMA DE PROFESIONALES

MEXICANOS, A. C.

A mis amigos

A mis maestros

Este trabajo fué dirigido por el:

SR. LIC. FELIX BERTHELY LOPEZ

*A quien agradezco su
gran colaboración*

INDICE

	Página
INTRODUCCION	
CAPITULO I LA BANCA CENTRAL.	
A) Antecedentes y origen de la Banca Central.	1
B) Funciones de la Banca Central.	18
C) El Banco de México.	52
D) Sistema Bancario Mexicano.	56
CAPITULO II EL ENCAJE LEGAL.	
A) Definición.	67
B) El monto y la regulación del depósito obligatorio.	70
C) Regulación en nuestra legislación.	75
CAPITULO III POLITICA MONETARIA.	
A) Fines de la Política Monetaria	82
B) Instrumentos de la Política Monetaria	93
CONCLUSIONES	107
BIBLIOGRAFIA	110

I N T R O D U C C I O N

A través de los años en que asistí a la escuela, poco a poco se fué definiendo la vocación que afloraba dentro de mí para la Abogacia. Satisfecha la misma, mis inquietudes se inclinaron hacia los estudios de la Banca, que se me hicieron sumamente interesantes e importantes, dentro de la vida económica, Jurídica y Social de México.

El trabajo realizado dista mucho de ser un estudio profundo sobre la materia bancaria, y solo se refiere a uno de los múltiples aspectos que reviste su estructura.

El "Encaje Legal", considero sea uno de los instrumentos de la Política Monetaria que presenta mayor importancia para el impulso y desarrollo de la Economía Nacional.

C A P I T U L O I

LA BANCA CENTRAL

A) ANTECEDENTES Y ORIGENES DE LA BANCA CENTRAL

La centralización de la Banca ha sido y continuará siendo una función vital en el desarrollo económico de los países y en el presente estudio nos remontaremos a los orígenes de la Banca Central para poder tener un panorama claro y preciso de lo que es una Banca Central.

Evolución de los Bancos Centrales. No existía un concepto claramente definido de la banca central antes de principiar el siglo XX. Una evolución gradual ha venido ocurriendo en varios países a lo largo de un período de años; pero el proceso no ha sido siempre consciente y por eso aún no se formula y crea una técnica congruente y sistemática. El temperamento y la discreción de las administraciones particulares han desempeñado la parte principal en las decisiones y operaciones del banco que se ha convertido en centro del sistema bancario y monetario de un país.

Un banco había ido adquiriendo gradualmente en muchos de los países viejos la posición de banco central por haber logrado el derecho exclusivo o principal de emisión y efectuar las operaciones bancarias del Estado. En un principio no se les llamó bancos centrales, sino de emisión o bancos nacionales. Sus funciones principales fueron regular la emisión de

billetes, sujeta a limitaciones impuestas por el Estado, y mantener la convertibilidad de sus billetes en oro o en plata, o en ambos metales, cuando fuera obligación legal. Estos bancos de emisión adquirieron a su tiempo -- otras funciones y facultades, hasta que llegó a ser general el uso del término "banco central", con un significado más o menos uniforme.

De los bancos centrales actuales, el Riksbank de Suecia es el más antiguo en el sentido de que fue el primero en establecerse, pero el Banco de Inglaterra fue el primer banco de emisión en llegar a tener la posición de un banco central y en desarrollar lo que hoy se reconoce de un modo general como principios fundamentales de la banca central, de manera que su historia se acepta universalmente como ilustrativa de la evolución de los principios y técnica de la banca central.

CREACION DEL BANCO DE INGLATERRA

Esta institución debió su existencia a una suscripción pública derivada del proyecto de William Parterson hecha en 1694 con el propósito expreso de prestar dinero al gobierno a cambio del privilegio, conferido mediante autorización del Parlamento, de emitir billetes con sujeción a ciertas limitaciones. Cada vez que se renovó la autorización se prorrogó el -- privilegio de emisión, a cambio de nuevos préstamos al gobierno u otra consideración. El Banco llegó a poseer cuando menos un monopolio parcial de la emisión de billetes de Inglaterra, debido a que solo se permitía emitirlos a empresas o asociaciones bancarias cuyo número de socios no pasara de seis. (1)

(1) Kock M. H. de. Banca Central. pág. 11. 1a. ed FCE. 3a. ed. 1964.

No fue sino hasta 1826 cuando se concedió el mismo derecho a --- otros bancos por acciones, y aun entonces se previó que sólo se otorgará a los que estuvieran establecidos fuera de un radio de 65 millas contadas des de Londres; pero la legislación de 1833 reafirmó la posición privilegiada del banco al declarar que sus billetes debían ser de los únicos de curso legal. Más aún, la Ley Bancaria de 1844 limitó las emisiones de otros bancos a cantidades fijas y se dispuso que caducaran en ciertas circunstancias, -- por ejemplo, cuando un banco se fundiera con otro o fuera absorbido por él. En 1826 también se autorizó al banco a abrir sucursales en otras partes de Inglaterra. (2)

Su monopolio parcial de la emisión, además de la creciente importancia de su función como banquero y agente del gobierno, colocó al Banco de Inglaterra desde las primeras etapas de su evolución en una situación especial respecto de los demás bancos. Los bancos privados del siglo XVIII -- había descubierto las ventajas de conservar una cuenta con aquél, puesto -- que era el banco cuyos billetes merecían la mayor confianza y la más amplia circulación y porque principiaba a destacar como banquero y agente del estado. La tendencia para mantener saldos cuantiosos en el banco de Inglaterra se reafirmó con el transcurso del tiempo, cuando a partir de 1826 se generalizó en ese país el establecimiento de bancos por acciones, el Banco de Inglaterra había llegado ya a considerarse como guardián de las reservas de oro de la nación. Los bancos por acciones siguieron la tradición de mantener saldos con el Banco y la posición de éste como centro de la estructura bancaria se fortaleció aún más en 1854, cuando se adoptó la idea de liquidar las diferencias entre los distintos bancos, al término de cada compensa

(2) *Ibidem.* p. 12

ción, mediante trasposos en sus respectivas cuentas en el Banco. (3)

La siguiente etapa se caracterizó por la aceptación, por parte -- del Banco, de la posición de prestamista de última instancia, como solía de cir Bagehot; a la vez el Banco asumió la responsabilidad de mantener sobrestases sólidas no sólo el sistema monetario, sino el de crédito. Las crisis en 1847, 1857 y 1866 comprobaron una vez más la íntima relación que existía entre la moneda y el crédito. Conforme a la ley bancaria, era preciso mantener una reserva mínima de oro contra billetes y convertir estos a la vista en monedas de oro; y las crisis demostraron claramente la magnitud en -- que la especulación y la indebida expansión del crédito podían afectar la -- posición del Banco, y, en consecuencia la necesidad de adoptar medidas oportunas para proteger su reserva de oro. Por otro lado, el Banco se dió cuenta de que en ciertas circunstancias el temor de que no pudieran obtenerse -- las facilidades de crédito requeridas podía provocar fácilmente un pánico -- financiero, y de que éste podía evitarse rápidamente dando seguridades de -- que el Banco haría frente a todas las necesidades legítimas, aun cuando fueran tasas de interés transitoriamente más elevadas, con objeto de limitar -- la demanda de crédito a los casos más urgentes y esenciales y lograr una reducción del volumen general de prestamos.

El uso de la tasa de redescuento como instrumento importante de -- la política de crédito quedó ahora firmemente establecido y la función reguladora del Banco adquirió mayor prominencia. La crisis de 1873 fue afrontada resueltamente y con éxito; igualmente, en 1890, cuando una especulación -- excesiva y general en valores extranjeros culminó en la quiebra de la firma

(3) Ibídem. p. 12

Hermanos Baring, el Banco, actuando con prontitud, logró aliviar la alarma pública y evitar un pánico general. En ninguno de estos casos fue preciso que el gobierno suspendiera los requisitos de convertibilidad en oro, como había ocurrido en las crisis de 1847, 1857 y 1866.

El éxito en ejercer esta influencia paternal en situaciones de emergencia, no sólo le dió gran prestigio arraigándolo finalmente como el banco central de la Gran Bretaña, sino que estimuló también el progreso de la banca central en otras partes del mundo.

EVOLUCION DE OTROS BANCOS CENTRALES

En el transcurso del siglo XIX el estado había concedido en diversos países a algún banco existente el derecho exclusivo o principal de emisión o provocado la fundación de un Banco emisor nuevo con facultades y privilegios especiales, que el dominio y vigilancia del Estado limitaban en grados distintos.

El Riksbank de Suecia, que nació de un Banco privado fundado en 1656 y que se reorganizó como banco de Estado en 1668, siguió el camino del Banco de Inglaterra al convertirse gradualmente en un banco central. Durante una gran parte de su vida primera gozó de un monopolio de emisión que las leyes de 1809 reafirmaron; pero a partir de 1830 se fundaron los bancos enskilda, que se permitieron emitir sus propios billetes, a los que más tarde se les reconoció legalidad. El derecho único de emisión no se concedió en definitiva al Riksbank hasta 1897. Este, aun siendo un banco propiedad del Estado, a cuyo presidente designaba el rey y cuyos seis consejeros designaba el Riksdag (o parlamento), logró adquirir bastante independencia en asuntos de administración y política bancarias y obtener una dirección -

incuestionable en el sistema financiero sueco.

EL BANCO DE FRANCIA

Fundado en 1800, en parte con fondos del Estado, pero, sobre todo con capital privado, mantuvo desde el principio relaciones estrechas con el gobierno. Se convirtió en su banquero y recibió el derecho exclusivo de -- emisión para París; pero el gobierno reclamó una participación en su dirección mediante la designación del gobernador y de dos vicegobernadores, en -- tanto que los accionistas se hacían representar por un consejo de quince -- regentes, electos por los doscientos de ellos más importantes. La transfor mación de nueve bancos provinciales con facultades de emisión en otras tantas sucursales del Banco de Francia, ampliaron en 1848 su campo de operaciones y su capital. Con el tiempo fundó más sucursales y obtuvo un monopolio de emisión para toda Francia. El Banco, de acuerdo con los deseos de su -- fundador, Napoleón Bonaparte, llegó a ser "nacional no sólo de nombre, sino por sus operaciones", y, a semejanza del de Inglaterra, se convirtió tanto en banquero del estado y banco emisor como en guardián de las reservas bancarias, y, en caso de emergencia, en la fuente última de crédito.

El Banco de los Países Bajos fue fundado en 1814, después del des crédito en que había caído por diversas razones el viejo Banco de Amster--- dam. Se sintió la necesidad de un banco del tipo nuevo que se estaba forjando en Inglaterra, Suecia y Francia. Se convirtió, en consecuencia, en -- el banco único de emisión y en banquero del estado. Se fundó con capital -- privado, pero el gobierno designaba el presidente y el secretario del Consejo de Directores, en tanto que los accionistas designaban el resto de ellos y al Consejo de Administración.

El Banco Nacional de Austria. Se fundó en 1817 como una compañía por acciones para imponer orden en la situación monetaria del país, que había empeorado a consecuencia de una emisión excesiva y de la depreciación del papel moneda oficial. Se le concedió el derecho exclusivo de emisión y principió a convertir la moneda oficial en billetes suyos en la medida en que las circunstancias lo fueron permitiendo. La tarea estaba casi concluída para fines de 1847, pero debido a las guerras e insurrecciones -- en que Austria se vió envuelta entre 1847 y 1866, el gobierno volvió a recurrir a la emisión de moneda papel y el Banco tuvo que hacerle varios préstamos. Hubo de reorganizarse en 1868, para convertirse en el Banco de Austria-Hungría; más tarde se adoptaron medidas para retirar de la circulación el papel moneda oficial y dar una base firme al sistema monetario.

El capital privado creó el Banco de Noruega, que inició sus operaciones en 1817, pero como en el caso del Riksbank de Suecia, el rey nombraba a su gobernador y vicegobernador y el Storting (su Parlamento) elegía a los consejeros. Se le concedió el derecho único de emisión y se le hizo -- banquero del gobierno; su progreso ulterior siguió de cerca el camino del Riksbank sueco.

El Banco Nacional de Dinamarca. Se fundó en Copenhague, con capital privado en 1818, para hacerse cargo de los negocios del Riksbank, un banco estatal creado en 1813 para retirar de la circulación el papel moneda oficial depreciado y sustituirlo con sus propios billetes. El Banco Nacional fue el único emisor y se le encargó de reorganizar el sistema monetario. La única influencia gubernamental se ejercía a través de la designación de dos de los cuatro o cinco gerentes, pues los accionistas elegían el

Consejo de Administración.

En 1850 se creó, como único de emisión y agente financiero del gobierno, el Banco Nacional de Bélgica. Antes de esa fecha había cuatro bancos emisores, sin que sus billetes tuvieran una circulación nacional, ni -- sirvieran eficazmente de agentes de la Tesorería. El Banco Nacional es una institución privada, pero el estado designa a su gobernador

EL BANCO DE ESPAÑA

Surgió en un banco de Estado fundado en 1829, adquirió ese nombre en 1856. En un principio compartió con los bancos provinciales el derecho de emisión, pero en 1873 se le concedió el monopolio. El estado designa el gobernador, aunque el capital es privado.

EL BANCO DE RUSIA

Se fundó en 1860 como un banco oficial, con el propósito expreso de consolidar la circulación monetaria y la deuda flotante del Imperio Ruso. Un papel moneda gubernamental depreciado y la falta de buenos servicios bancarios habían causado muchos perjuicios al país. Se le concedió el derecho único de emisión; se le encargó estabilizar la moneda y promover el progreso del comercio, la industria y la agricultura por medio de crédito a corto plazo. El gobierno designaba al gobernador y vicegobernador, en -- tanto que funcionarios de la Tesorería componían un Consejo para vigilar -- las operaciones del Banco. (4)

(4) Aufrich Ivan. Legislación comparada de Banca Central. p. 97 Ed. Cemla 1961, México.

EL BANCO DE ALEMANIA

Surgió en 1875 del Banco de Prusia, cuya propiedad era en parte del estado, pero principalmente de accionistas privados. Al formarse el Imperio alemán había en los distintos estados que lo formaron treinta y tres bancos de emisión, de los cuales el más importante era el de Prusia. Se convino en que estos bancos retendrían su derecho de emisión, sujetándolo a ciertas limitaciones y a una serie de reglas uniformes; pero que debía haber un banco central de emisión que actuara también como banquero del gobierno imperial y practicara, como el de Inglaterra, una política de tasa de redescuento que protegiera la reserva de oro y la estructura del crédito de Alemania. El Banco de Prusia fue el núcleo del nuevo banco central, que se llamó Reichsbank. Al gobierno prusiano se le pagó su parte de capital y reservas y una suscripción privada reunió la totalidad del capital del nuevo banco. El gobierno imperial, no obstante, se reservó la facultad de designar al Consejo de Gerentes, mientras los accionistas elegían entre sí un comité encargado de representarlos. (Como se encuentra actualmente).

EL BANCO DEL JAPON

Se erigió en 1882 para imponer orden en el caos motivado por las emisiones excesivas de billetes hechas por los bancos nacionales, a quienes se ordenó retirarlos dentro de cierto plazo, para que aquél obtuviera el derecho único. Era una compañía por acciones, pero el gobierno designaba a todo el consejo de Administración formado por el gobernador, el vicegobernador y cuatro consejeros. El Banco del Japón siguió en mucho el camino de sus colegas de Alemania y Bélgica. (5)

(5) Ibídem. p. 98

En el transcurso del siglo XIX se crearon bancos con un monopolio emisor en Portugal, Rumania, Bulgaria, Turquía, Java, Egipto y Argelia.

Así casi todos los países europeos habían establecido, para fines del XIX, un banco de emisión con facultades y privilegios especiales, además de Java, Japón y Persia en el Oriente, y Egipto y Argelia en Africa. - Todos ellos llegaron a ser agentes financieros de los gobiernos de sus respectivos países en distintas formas y en grados diversos asumieron las funciones que desarrolló el Banco de Inglaterra y que han llegado a considerarse como funciones esenciales de los "bancos centrales".

La gama varía, en lo que toca a sus relaciones de negocios con -- clientes distintos del gobierno y los bancos, desde el Banco de Inglaterra, que para fines del siglo XIX había abandonado ya casi todos sus negocios -- bancarios comerciales y comenzado a tratar, sobre todo, con los operadores del mercado de dinero, hasta el Banco de Francia, que contaba con un gran -- número de sucursales y hacía negocios importantes con clientes normales, incluyendo muchos comerciantes pequeños de todo el país; y en lo que respecta a su relación constitucional con el Estado el Banco Inglaterra estaba en un extremo como institución privada, sin participación alguna del gobierno en su manejo y vigilancia; y en el otro, el Banco de Rusia, como una institu--ción del Estado administrada por personas designadas por el gobierno y confiada su vigilancia a funcionarios oficiales.

Cualesquiera que fuesen su constitución y la amplitud de los nego--cios, la experiencia y el ensayo fueron construyendo gradualmente, sin em--bargo, una serie de tradiciones y prácticas que formaron el núcleo de una -- técnica de la banca central que había de progresar mucho durante las prime--ras cuatro décadas del siglo XX.

ESTABLECIMIENTO DE NUEVOS BANCOS CENTRALES

Al principiar el siglo XX, los países del Nuevo Mundo y del Viejo, China y la India, no tenían aún bancos centrales y, en la mayor parte, ni siquiera una centralización parcial de la emisión. En Estados Unidos, todo banco creado dentro de la ley bancaria nacional, tenía derecho a emitir billetes contra el depósito en la Tesorería Federal de una cantidad equivalente de ciertos valores gubernamentales y ninguno de estos bancos obró exclusivamente como banquero o agente fiscal del gobierno norteamericano o como prestamista de última instancia. En las Repúblicas de Centro y Sudamérica y en Canadá, Australia, Sudafrica, Nueva Zelanda, etc., existía una situación más o menos semejante.

El pánico financiero de 1907 atrajo tanta atención hacia la debilidad evidente del sistema bancario descentralizado de Estados Unidos que se designó una comisión especial que hiciera una investigación completa de los sistemas monetario y bancario de los países más antiguos. El resultado fue el establecimiento, en 1914, de un sistema de banca central bajo la forma de doce Bancos de la Reserva Federal, cada uno con autoridad dentro de un área determinada, y con la Junta de la Reserva Federal, en Washington, como elemento coordinador. Se les concedió un monopolio parcial de emisión y se convirtieron en agentes fiscales del gobierno, en bancos de redescuento y reserva y en prestamista de última instancia dentro de sus respectivos territorios. Virtualmente tuvieron las mismas funciones y adoptaron las mismas prácticas, no obstante que su constitución difería en varios aspectos de la de los bancos centrales europeos y que la ley circunscribió más estrechamente sus facultades.

Se previó la participación estatal en la administración del siste

ma mediante la designación hecha por el presidente de Estados Unidos de los miembros de la Junta de la Reserva Federal, y la designación por éstos de tres de los nueve consejeros de cada banco de la reserva, inclusive al presidente del Consejo. Los bancos comerciales que se asociaron al Sistema en sus respectivos distritos elegían a los otros seis consejeros, y mientras tres de ellos podían ser banqueros, los otros representaban los intereses agrícolas, industriales y comerciales de la comunidad. Más aún, los bancos asociados suscribieron todo el capital de los de la Reserva y tenían que -- mantener con éstos reservas mínimas, fijadas por ley, contra sus obligaciones por depósitos. Así los bancos de la Reserva Federal fueron más que -- ningún otro banco central, bancos de bancos.

Aun cuando los Bancos de la Reserva Federal de los Estados Unidos virtualmente se edificaron sobre una estructura bancaria bien desarrollada, en contraste con el desarrollo gradual y paralelo de los bancos centrales -- por un lado, y de los comerciales, por el otro, en los países más viejos, -- y que por esa razón fueron motivo de oposición y obstrucción de parte de -- ciertos sectores de la comunidad, bien pronto lograron ser de gran utilidad y ayuda al gobierno y a los bancos durante la época de la guerra de 1914 y la siguiente (1917-1920). El éxito relativo del Sistema dentro de las circunstancias desfavorables originadas por la existencia de los bancos unitarios y, en consecuencia, la falta de bancos con sucursales, así como por la existencia de leyes bancarias en cada uno de los cuarenta y ocho estados de la Unión; además de las leyes federales atrajo la atención hacia la conveniencia de que cada país tuviera un sistema de banca central.

La Conferencia Financiera Internacional celebrada en Bruselas en 1920, aprobó, además, una resolución recomendando que todos los países que

aún no habían fundado un banco central procedieran en seguida a hacerlo, no sólo con el propósito de facilitar la restauración y el mantenimiento de la estabilidad de sus sistemas bancario y monetario, sino en beneficio de una cooperación mundial.

En los veintidos años siguientes, principiando por el establecimiento del Banco de la Reserva de Sudáfrica a principios de 1921, hubo una gran actividad en la formación de bancos centrales en los países nuevos de Europa y en los del Nuevo Mundo, como puede ilustrarlo la siguiente lista:

- 1921 Banco de la Reserva de Sudáfrica.
- 1922 Banco de la Reserva de Perú.
- Banco de Letonia.
- Banco de Lituania.
- 1923 Banco de la República de Colombia.
- 1924 Banco Nacional de Hungría.
- Banco de Polonia.
- Banco de Dantzing.
- Los Bancos de Australia y de la República Oriental de Uruguay se convierten en bancos centrales.
- 1925 Banco Nacional de Checoslovaquia.
- Banco Central de Chile.
- Banco Central de Guatemala.
- Banco de México.
- 1927 Banco Central del Ecuador.
- 1928 Banco Central de China.
- 1928 El Banco Nacional de Islandia se convierte en banco central
- 1929 Banco Central de Bolivia.

- 1931 Banco Central de la República de Turquía.
- 1932 El Banco de México se convierte en banco central.
- 1934 Banco de la Reserva de Nueva Zelandia.
- Banco Central de Reserva de El Salvador.
- 1935 Banco de Canadá.
- Banco de la Reserva de la India.
- Banco Central de la República Argentina.
- 1936 El Banco de la República de Paraguay.
- 1937 Banco Nacional de Costa Rica.
- 1939 Banco Central de Venezuela.
- 1942 Banco Central de Irlanda.
- Banco de Tailandia.
- 1944 Banco de Paraguay.
- 1946 Banco de Guatemala. (6)

SITUACION ACTUAL DE LA BANCA CENTRAL

Al presente, por tanto, con excepción de Brasil y Cuba, no existe país de alguna importancia económica, en el Viejo o en el Nuevo Mundo, que no haya creado su propio banco central. Es más, Brasil y Cuba han considerado fundarlos. Puede atribuirse esta situación al convencimiento, cada -- vez más general, de que dentro de las condiciones bancarias y comerciales -- modernas es muy ventajoso que todo país, independientemente del grado de su evolución económica, tenga centralizadas sus reservas en efectivo y tenga -- confiado el control de la moneda y del crédito a su banco que cuente con el apoyo del Estado y este sujeto a alguna forma de vigilancia y participación estatal, directa o indirecta. Otro factor es el convencimiento de que un --

(6) Op. Cit. Kock M H de. p. 20

banco central ofrece el mejor medio de comunicación y cooperación con los sistemas bancarios de otros países.

Si bien sus constituciones y la amplitud de sus facultades difieren en no escasa medida, todos los llamados bancos centrales revelan en la práctica una tendencia a ajustarse y a trabajar dentro de un patrón casi -- uniforme en cuanto a sus funciones y métodos. A falta de condiciones uniformes, se recurre naturalmente, en muchos casos, a improvisaciones y ajustes locales. Así, los métodos varían en grado y a veces de especie, entre un banco central y otro, según la etapa de desarrollo económico que haya alcanzado el país; el volumen y variedad de sus recursos materiales; las características de su estructura bancaria y crediticia en general; la naturaleza de sus relaciones financieras internacionales (si se trata de un deudor o de un acreedor); la etapa de evolución de su mercado de capitales, y el grado de organización y actividad de su mercado monetario.

Los métodos de la banca central también difieren en especie y en grado de un período a otro, según la necesidad de efectuar ajustes a cambios fundamentales en la situación económica y en las tendencias del pensamiento y la acción políticos; mientras unos bancos centrales se ven obligados por las circunstancias a ajustar sus métodos o adoptar nuevos, otros, ante circunstancias similares, tienden, tarde o temprano, a seguir el mismo rumbo en su totalidad o en parte, directa o indirectamente.

La banca central ha llegado a ser una rama de la banca enteramente distinta con funciones y operaciones diversas a las de la banca comercial, la de inversión, la industrial, la de ahorros y la agrícola. Ha desarrollado su propio Código de leyes y prácticas, que pueden inscribirse como "arte de la banca central", pero que, en un mundo cambiante, está aún en --

proceso de evolución y esta sujeto a reajustes periódicos.

Hoy es válido también hablar de "la ciencia de la banca central".

Ha llegado a obtenerse un concepto claramente definido, por la mayoría de los autores, considerándose generalmente a un banco central como - la cúspide del sistema monetario y bancario del país y que desempeña en la mejor forma posible y en beneficio del interés económico nacional, las siguientes funciones:

a) La regulación de la circulación monetaria de acuerdo con las necesidades económicas y del público en general, propósito por el cual se le concede, o el derecho de emitir billetes, o, por lo menos, su monopolio-pacial.

b) El desempeño de funciones de banca general y de agencia de -- servicios en favor del estado.

c) La custodia de la reserva en efectivo de los bancos comerciales.

d) La custodia de administración de las reservas metálicas y de divisas de la nación.

e) La concesión de crédito, mediante redescuento o anticipos sobre colateral, a los bancos comerciales, los corredores y comerciantes en - letras y otras instituciones financieras.

f) La liquidación de saldos de compensación entre los bancos, y.

g) El control del crédito de conformidad con las necesidades económicas y con vistas a llevar a cabo la política monetaria adoptada por el estado.

Otro requisito de un verdadero banco central es que no debe lle--

var a cabo en grandes proporciones, transacciones bancarias comerciales ordinarias, como las de aceptar depósitos del público y auxiliar a un gran número de clientes comerciales formales, con descuentos o anticipos. Se acepta ahora casi de un modo general que las operaciones directas de un banco central con el público deben ser sólo de la naturaleza y medida que, dada las circunstancias de cada país, se consideren absolutamente necesarias para llevar a cabo la política monetaria y bancaria.

Características de un Banco Central. La cuestión de que función caracteriza de un modo más particular a un banco central ha ocupado a varios autores. Por ejemplo, Hawtrey considera su función de prestamista de última instancia como la característica esencial y señala que si bien el derecho de emisión da a un banco una gran ventaja para afrontar las responsabilidades de un prestamista de última instancia, puede sin él desempeñar esa función. (7)

Otros autores consideran que la función esencial de un banco central en el mantenimiento de la estabilidad del patrón monetario, lo que entraña el control de la circulación monetaria; hay quienes opinan que la operación principal de la banca central es la compensación; en cambio, en la ley constitutiva del Banco de liquidaciones internacionales, define a un banco central en la siguiente forma: "Es aquel banco de un país al que se ha confiado el deber de regular el volumen de la moneda y el crédito".

En la práctica, es difícil especificar una función como la característica, u ordenar todas ellas según su importancia, pues guardan entre sí y son mutuamente complementarias.

(7) Art of Central Banking, p. 131.

Un verdadero banco central debe estar siempre dispuesto a cumplir cualesquiera de las funciones antes mencionadas, y si las condiciones y circunstancias en su área de funcionamiento lo hacen necesario y deseable.

El principio rector de un Banco Central, sea cual fuera la fun---ción que desempeñe en un momento dado, es que debe obrar sólo el interés público en favor del bienestar del país y sin mirar el lucro como una consideración de importancia.

En los incisos siguientes trataré por separado cada una de las -- funciones encomendadas a los bancos centrales. (8)

B) FUNCIONES DE LA BANCA CENTRAL

A continuación enumeraremos las funciones que en nuestro país tiene a su cargo el Banco Central.

1. La emisión
2. Banquero, Agente y Consejero del Gobierno
3. Depositario de las Reservas en efectivo de los Bancos Comer--ciales.
4. Depositario de las Reservas metálicas de divisas del país y - responsable de mantener el patrón monetario.
5. Liquidación de saldos restantes de la compensación entre Ban--cos Comerciales.
6. Redescuento de efectos comerciales y préstamos de última ins--tancia.
7. El Control de Crédito:

(8) Op. Cit. Kock M H de P. 24

1. La Emisión

La emisión reglamentada de billetes en condiciones de monopolio total o preferente fué, en términos generales, una de las primeras funciones que desempeñaron los Bancos Centrales desde su origen y que continúan desempeñando en la actualidad.

Cabe recordar a este respecto que en los inicios del billete de Banco, cuando era considerado como un simple efecto de comercio, no existían disposiciones reglamentarias para su emisión; pero, cuando adquiere el carácter de una verdadera moneda al mismo título que la metálica, el Estado interviene para limitar y reglamentar su emisión. La actitud seguida en este punto por los diferentes gobiernos durante el siglo XIX, consistió en conferir el monopolio total o preferente de la emisión reglamentada de billetes a un Banco ya existente, fuera éste del Estado o privado o creando una institución ex profeso. Como caso de excepción, cabe citar los doce Bancos de la Reserva Federal de los Estados Unidos que, coordinados por la Junta de Gobernadores del Sistema de la Reserva Federal, detentan el privilegio de la emisión.

Importancia del Monopolio de emisión.

El Monopolio de la emisión tiene importancia porque además de un formar la circulación de billetes, determina que el Banco Central pueda con trolar las expansiones inmoderadas de crédito por parte de los Bancos Comer ciales, por ser el único emisor y estar en posibilidad de modular sus supe raciones de redescuento y de crédito.

El Control de la Emisión por el Banco Central permite, asimismo, imprimir la flexibilidad necesaria a la cantidad de dinero en circulación,

la cual debe adaptarse a condiciones económicas cambiantes, que resultan -- sea de aumentos o de contracciones generales de salarios, etapas alternas -- de depresión o de prosperidad o de variaciones de tipo estacional (vacaciones, fiestas patrias o de fin de año, etcétera) que pueden implicar, sucesivamente aumentos y disminuciones de circulante.

Garantía de la Emisión en sistemas de Base metálica:

Los Bancos que practicaron la emisión de billetes cuando estaban en vigor los sistemas de base metálica, en sus modalidades perfectas, los -- garantizaron 100% con metales preciosos, que correspondían al patrón monetario legal adoptado por el país: el oro, en los países de patrón oro; la plata, en los monometalistas plata y el oro y la plata en los países bimetallistas. En la definición legal de la Reserva o Encaje, generalmente se excluían las monedas de vellón y los créditos sobre la Tesorería, aunque fuesen a la vista, por considerar que su valor no era completamente seguro. -- En ocasiones, un país en régimen de patrón oro incluía plata en su reserva, aunque en pequeñas cantidades y evaluandola a su precio como mercancía.

La forma física bajo la cual se conservan los metales preciosos -- que formaban la reserva, difería también según el patrón monetario: oro amonedado, en el patrón oro puro; oro en lingotes, en el patrón lingotes oro, -- etcétera. Los citados metales eran generalmente conservados en las cajas -- de seguridad del propio Banco emisor, con vistas a satisfacer las peticiones de convertibilidad que les pudieran ser presentadas por los particulares, aunque podían encontrarse físicamente en el extranjero, pero bajo propiedad del depositante.

El punto relativo a la Constitución de la reserva de metales pre-

ciosos para respaldar las emisiones de billetes, fue de primera importancia hasta 1914, dado que generalmente existía la libre convertibilidad de los billetes. En años posteriores al citado, diversos bancos constituyeron su reserva parcialmente en metales preciosos y parcialmente en divisas convertibles. Tal fué el caso de la mayoría de Bancos emisores coloniales que, en razón de sus estrechos nexos comerciales con la Metrópoli, incluyeron en su reserva divisas metropolitanas, pudiendo emplear sus metales preciosos en sus transacciones con otros países o en operaciones lucrativas. Pero, aún Bancos no coloniales siguieron esta práctica. Es éste el sistema que fué estudiado con el nombre de patrón de cambio oro (Gold Exchange Standard) al cual se ha denominado, quizás con más propiedad, "patrón divisas oro" o, aún, según la divisa empleada: Sterling Exchange Standard, Dollar-Exchange Standard, etcétera.

Garantía de la emisión de moneda fiduciaria.

En el caso de las primeras emisiones de moneda fiduciaria, su garantía en metales preciosos no era total sino proporcional al monto de lo emitido.

Cuando los Bancos iniciaron las emisiones de este tipo, la cobertura de sus billetes estaba constituida por una doble garantía: una absolutamente líquida, llamada garantía principal, reserva primaria o encaje, compuesta por un stock de oro y plata, así como por divisas convertible. El oro y la plata, en su carácter de activos disponibles en forma inmediata, valen más que las divisas, ya que éstas pueden ser declaradas inconvertibles en cualquier momento. La otra garantía llamada colateral, segunda reserva o cartera comercial, menos líquida que la primera, se componía por efectos de comercio redescontados por el Banco, que debían ser de solvencia

segura y a muy corto plazo, nunca mayor de 90 días, así como anticipos sobre títulos concedidos a particulares o Bancos Comerciales.

La garantía habría sido absolutamente segura si todo el encaje o reserva se hubiera constituido con metales preciosos, pero ello restaba posibilidades de operar lucrativamente a los Bancos, por esa razón éstos reducían la reserva en metales al nivel que la experiencia y la prudencia les aconsejaban.

Al reglamentarse la emisión de moneda fiduciaria, ya no se deja al arbitreo de los Bancos determinar el sistema de garantía para sus emisiones, son las autoridades quienes les indican específicamente el método a seguir. Sin que exista un sistema único para ello y variando éste según el tiempo incluso en un mismo país, a continuación se consideran los principales.

El Sistema Inglés ha adoptado en 1844.

Emisión fiduciaria limitada. Este procedimiento, empleado por Inglaterra en 1844 fue el triunfo del llamado Currency principle (principio monetario) sobre el Banking Principle (principio bancario) entre cuyos partidarios se había entablado un debate desde 1810 hasta 1844.

El Banking Principle, inspirado en Adams Smith y defendido por Tooke y Fullarton, estimaba que los bancos tiene como función esencial proporcionar al público el volumen exacto de medios de pago de que tiene necesidad y suplir, por la emisión de billetes, la insuficiencia eventual de las especies metálicas, sin tener que preocuparse por la cobertura de dichos billetes. Todo esto en atención a que deseaban los partidarios de este

principio- los bancos no emiten billetes por su voluntad, sino por hacer -- frente a las necesidades de la industria y del comercio, puesto que los billetes son emitidos en ocasión de operaciones de descuento de efectos de co mercio o de préstamos.

Según este principio, existía una especie de autorregulación de -- la circulación monetaria: como el billete convertible se emite para otorgar crédito, no se incorpora definitivamente a la circulación, pues regresará -- al banco emisor cuando el crédito sea pagado; además, dada la obligación -- que tiene el emisor de reembolsar a la vista los billetes que sean presentados, no realizará emisiones excesivas.

El Currency principle, defendido por Ricardo, es una concepción -- opuesta a la anterior, en cuanto estima que cada billete emitido debe tener su contrapartida metálica en las cajas del Banco y, en consecuencia, representar al oro existente efectivamente en el país. La preocupación de Ricardo era impedir que los bancos, al amparo de emisiones exageradas, no comprometieran la perfecta convertibilidad de los billetes y no perturbaran el jue go normal del mecanismo de precios y de los cambios pues como él mismo expresara:

La experiencia muestra que cada vez que un gobierno o un banco -- han tenido la facultad de emitir moneda de papel, siempre han abusado. De ahí que en todos los países sea necesario restringir la emisión de moneda -- de papel y sujetarla a vigilancia; y ningún medio parece mejor calculado para prevenir los abusos de esta emisión, que una disposición que imponga a -- todos los bancos que emiten moneda de papel el pagar sus billetes sea en mo neda, sea en lingotes.

En esta última concepción la que se impondrá en 1844 con la Bank-Charter Act, o Acta de Sir Robert Peel, por virtud de la cual el Banco de Inglaterra no podría emitir billetes sino por un monto igual a su reserva de oro, adicionado por una suma fija de 14 millones de libras, correspondiente a las obligaciones y créditos sobre el Estado, y de cuyo valor no podría desconfiarse sin poner en duda, al mismo tiempo, la solvencia y honestidad del Estado mismo.

Para asegurar la aplicación de este principio, el Banco de Inglaterra fué dividido en dos departamentos: el bancario (Banking Department) - al cual correspondía realizar las operaciones bancarias y el de emisión --- (Issue Department) cuya única función era emitir billetes. De esta manera, cuando el departamento bancario tenía necesidad de billetes para realizar - sus operaciones, los solicitaba al departamento de emisión quien se los proporcionaba, sin contrapartida, en tanto el límite de 14 millones no se hubiera alcanzado. Una vez alcanzado éste, el departamento de emisión no entregaba billetes sino a cambio de un valor igual en metal (acuñado o en lingotas). En esta forma la emisión total de billetes no podía rebasar nunca el total de la reserva metálica del Banco más el margen de 14 millones.

Crítica del sistema inglés:

Este sistema fué criticado debido a que se reveló impotente para garantizar a la emisión de billetes una cobertura integral, como era su propósito. Si bien la parte de ella no cubierta por metal estaba respaldada por obligaciones y créditos sobre el Estado, éstos, aun constituyendo una garantía segura, no eran líquidos; es decir, no podían transformarse inmediatamente en efectivo. En caso de crisis, si el Banco hubiera recorrido - al Estado para solicitarle el reembolso de su deuda, éste no habría podido -

proporcionarle especies metálicas. Vender valores en tales condiciones habría ocasionado al Banco graves pérdidas. La emisión, en consecuencia, no estaba cubierta enteramente en forma satisfactoria y los portadores de billetes no podían ser reembolsados todos al mismo tiempo.

Por otra parte, el sistema era poco flexible. En efecto, si el Banco hubiera alcanzado el máximo de su emisión autorizada y se produjera una crisis, los comerciantes que hubieran requerido dinero en efectivo, al acudir al Banco para descontar, sus efectos comerciales se habrían encontrado con que éste no disponía de billetes. Este hecho se produjo realmente y, ante peticiones de descuento, el gobierno tuvo que suspender la aplicación del Acta de Peel en los años de 1847, 1857 y 1866 y autorizar la emisión de billetes en exceso de la reserva de metal y el margen cubierto por las obligaciones y créditos del Estado. A pesar de dichas suspensiones, sólo en la de 1847 el banco incrementó su emisión, en las de 1857 y 1866 fue suficiente hacer saber que el Acta había sido suspendida y que el Banco podía aumentar su emisión, para calmar la inquietud del público.

Al correr del tiempo este sistema iba a tener ajustes, al grado que la emisión fiduciaria, que originalmente ascendía a 14 millones, fue modificada sucesivamente para llegar en 1953 a 1,625 millones de libras.

Con adaptaciones diversas, al antiguo sistema inglés de emisión fiduciaria limitada, fue empleado por los Estados Unidos hasta 1908, por Italia antes de 1926 y por Japón, Suecia, Noruega y Finlandia, hasta los años cuarenta.

El sistema francés de 1870 a 1928:

El sistema de un máximo de emisión, tal como fué adoptado por --- Francia durante los años de 1848-1850 y, sobre todo, de 1870 a 1928, consistía en establecer un tope a la emisión, sin que el instituto emisor tuviera que mantener una proporción obligatoria entre sus reserva metálica y el monto de sus emisiones.

La ventaja que se reconocía a este sistema sobre otros, era el de ser más flexible, por cuanto, aun alcanzado el tope de emisión, si el Banco de Francia tenía necesidad de proseguir sus operaciones de descuento, podía recurrir a dos medidas: emplear para ello su propia reserva metálica o solicitar al Estado elevar el tope de su emisión por una nueva disposición legal.

Por contra, el inconveniente principal que se le señalaba era que los portadores de billetes no tenían ninguna garantía verdadera, pues, dada la flexibilidad misma del sistema, la reserva metálica habría podido reducirse a cero. A pesar de ello, el Banco de Francia se preocupó por constituir un encaje metálico considerable, que no solo rebasó las proporciones mínimas que en otros países se habían impuesto a los bancos emisores, sino que, en algunas ocasiones, incluso rebasó el monto de su circulación (en 1851 y en 1879).

Relación legal entre la circulación y el encaje:

El sistema consistente en establecer una relación legal entre la reserva de oro y la circulación de billetes emitidos, representa un esfuerzo por equilibrar la máxima elasticidad con la mayor seguridad de la emisión.

Este sistema fue adoptado por primera vez en Alemania, en 1875, - al establecerse el Reichsbank. Se prescribió a este banco una reserva míni ma en efectivo por un tercio del monto de billetes en circulación, con lo - cual disponía de gran flexibilidad, aunque se le impuso otro límite a sus - emisiones; más allá de cierta suma, sus billetes debían estar totalmente cubiertos por oro. El banco podía emitir billetes en exceso de este nuevo límite, mediante el pago de un impuesto del 5% anual sobre los billetes adi-- cionales. El sistema, en consecuencia, tenía elasticidad, pero el impues- to sobre el excedente de emisión al descubierto frenaba al banco para emi-- tir en exceso.

Este sistema introdujo, asimismo, el requisito de que, además de la reserva mínima de un tercio en efectivo, la parte restante de los bille- tes emitidos debería cubrirse con efectos de comercio descontados, a un ven cimiento no mayor de tres meses.

Aunque la proporción de encaje a billetes en circulación fue va-- riable, la de 33% fue adoptada, hasta antes de la primera guerra mundial, - por Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria y Hungría. Una proporción del 30% estuvo en vigor en Italia, Países Bajos, Rumanía y Suiza; de 35% en Fran--- cia; en tanto que Dinamarca, Noruega y Rusia, adoptaron una de 50%.

Sistema de los Bancos de la Reserva Federal:

Por la aceptación que a la postre iba a tener el método seguido - por los Bancos de la Reserva Federal, cabe considerarlo por separado. Al - establecerse en 1914, tales bancos adoptaron el sistema alemán anteriormen- te descrito, pero incomparable algunas innovaciones. Así, se dispuso adop- tar la proporción del 40% para la reserva mínima legal contra los billetes-

en circulación y otra del 35% contra los depósitos de los bancos citados. - Asimismo, además de la reserva mínima del 40%, los billetes debían estar respaldados en su totalidad por efectos comerciales o agrícolas, descontados por los de la Reserva a los bancos asociados.

Posteriormente, en 1916, se aceptaron como cobertura colateral, - pagarés a corto plazo de los bancos asociados, así como letras y aceptaciones compradas por los de la Reserva Federal en el mercado abierto.

Otro aspecto que daba flexibilidad al sistema, en caso de emergencia, fue permitir una reserva de oro temporalmente inferior a la mínima que la ley exigía, en vez de un exceso de billetes sobre la cantidad cubierta - según los principios legales, Así, se concedió la posibilidad de suspender por 30 días los requisitos de la reserva y renovar tal suspensión por períodos adicionales de quince días cada uno, mediante el pago de un impuesto -- por los Bancos de la reserva federal sobre el déficit en la reserva de oro - y con la obligación de elevar las tasas de redescuento y la de interés, --- cuando menos en proporción del impuesto pagadero.

Garantía de la emisión en México:

En lo que concierne a la República Mexicana, la Ley Orgánica del Banco de México, S.A., le confiere a éste el monopolio de la emisión: "Corresponde al Banco de México, con exclusión de cualquiera otra persona o entidad, la facultad de emitir billetes en los términos del artículo 28 de la

Constitución General de la República..." (artículo 9).⁽⁹⁾ Como confirmación de la disposición transcrita, el artículo 17 de la propia Ley, establece -- que:

Ni el Gobierno Federal, ni las Autoridades de los Estados o Municipios, podrán en caso alguno emitir documentos susceptibles de circular como moneda, cualesquiera que sea su carácter, origen y denominación y estarán además obligados, dentro de sus atribuciones respectivas a impedir que los emitan otras instituciones o personas.

Congruentes con lo que dispone el artículo 13 respecto a que: -- "En todo tiempo la Nación responderá del valor de los billetes y monedas -- que el Banco ponga en circulación", los artículos 18 y 19 estipulan que, -- para sostener el valor del peso, el Banco mantendrá en todo momento una reserva no inferior en caso alguno del 25% de la cantidad de billetes en circulación más las obligaciones a la vista, en moneda nacional, a cargo del Banco, exceptuando de este requerimiento la cuenta en moneda nacional del Fondo Monetario Internacional.

Se especifica asimismo, que tal reserva deberá estar compuesta -- por oro amonedado o en barras y divisas o cambio extranjero, por una suma -- nunca menor del 80% de la reserva y plata acuñada o en barras por la cantidad del restante.

(9) Apoyando la disposición anterior, la propia Ley establece que "Los billetes del Banco de México tendrán curso legal en toda la República -- por el importe expresado en ellos y sin limitación alguna respecto a -- la cuantía del pago" (artículo 11) y, asimismo, que: "Las Oficinas Públicas de la Federación, de los Estados y de los Municipios estarán -- obligadas a recibir, sin limitación alguna los billetes y moneda que -- el Banco ponga en circulación de acuerdo con los artículos anteriores, en pago de toda clase de adeudo, impuestos, servicios y derechos" (artículo 12).

La propia Ley aclara que las divisas solo podrán formar parte de la reserva si su disposición no está sujeta a restricción alguna en el país correspondiente; se insiste, más adelante, en que los metales y las divisas que formen la reserva deberán hallarse libres de todo gravamen y pertenecer en propiedad al Banco sin restricción alguna directa o indirecta. (10)

Reserva total y Reserva proporcional en oro:

Por la exposición anterior, apreciamos que en los sistemas de cobertura integral de la emisión en oro, se adopta la noción de moneda representativa. Se estima que cada billete debe tener su contrapartida en el instituto emisor; en esas condiciones el billete es una especie de certificado oro, que circula en vez de éste y del cual emana su valor.

Los sistemas de cobertura parcial en oro, por lo contrario, consagran la noción de moneda fiduciaria. Admiten que ésta sólo esté respaldada parcialmente. Este tipo de reglamentación implica un riesgo, por cuanto la garantía está limitada a una proporción de la emisión de billetes y de las obligaciones del banco emisor por depósitos recibidos y resulta claro que sería insuficiente para asegurar el reembolso a todos los portadores de billetes. Reconocemos, pues, que el billete de banco ha dejado de ser una promesa de moneda para convertirse en una clase de moneda que los portadores no transformarán en especies metálicas.

-
- (10) El artículo 20 de la Ley Orgánica del Banco de México establece que - debe entenderse por divisas o cambio extranjero:
- I. Los billetes de banco y las piezas de moneda extranjeras.
 - II. Los cheques, ordenes de pago, aceptaciones, giros, letras de cambio y demás efectos literales a no más de siete días vista, suscritos por firmas de primer orden y pagaderos sobre el exterior, en moneda y pro empresas del extranjero.
 - III. Los depósitos retirables a la vista o a plazo o con previo aviso de no más de catorce días, constituidos en bancos de primer orden del extranjero y pagaderos también en moneda extranjera.

Asímismo, dada la necesidad de economizar oro, después de la Primera Guerra Mundial se ha admitido el empleo de divisas como parte de las reservas mínimas legales que los bancos centrales deben constituir y, más aún con el objeto de dotarles de mayor flexibilidad, en diversos países se ha previsto, legalmente, la suspensión transitoria de los requisitos de reserva, como en el caso de los Bancos de la Reserva Federal; o bien se ha suprimido tal requisito en forma indefinida, como aconteció en ocasión de la depresión de los años 1930-1933, en Alemania, Italia, Grecia, Perú y Bolivia. Durante la segunda guerra mundial, en Inglaterra, Francia, Japón, Canadá, Bélgica, Holanda y Dinamarca, también se suprimió el requisito de la reserva, para poder hacer frente a aumentos reales o previsibles de circulación de billetes, como consecuencia de la guerra y, asimismo, con el fin de dotar a las autoridades del país con oro y divisas que podían requerir para cubrir los saldos negativos en la balanza de pagos. A los países enumerados se sumaron: en 1945, Argentina, Australia, Checoslovaquia, Chile, Nueva Zelanda y Suecia.

Al presente se aprecia que, a pesar del abandono general del patrón oro, muchos países mantienen el sistema de constituir una reserva mínima de oro o de oro y divisas en el banco central, lo cual implica su inmovilización, y demuestra la creencia en los fines para los cuales se ideó la constitución de dicha reserva, o sea: mantener la confianza en la moneda y fijar un límite a la expansión de la circulación monetaria y del crédito. Lo cierto es que, en diversos países, la reserva mínima legal constituye un factor moderador de disciplina.

2. Banquero, agente y consejero del gobierno:

"Los bancos centrales desempeñan en todas partes las funciones de banquero, agente y consejero del gobierno. Los más antiguos las desempeñaron de hecho aún antes de convertirse en verdaderos bancos centrales; y fue como bancos, con el privilegio exclusivo o principal de emisión, como llegaron a ser los banqueros en sus respectivos gobiernos. En el caso de los nuevos, por tanto, las funciones de emisión y de banquero del gobierno se aceptaron automáticamente". (11)

En su carácter de banquero del gobierno, el central desempeña funciones similares a las que los bancos privados desarrollan en favor de sus clientes: lleva las cuentas bancarias de oficinas y empresas gubernamentales, efectúa traspaso de fondos oficiales entre diversas cuentas o entre distintas plazas, etcétera. Pero, mientras los bancos privados frecuentemente prestan este tipo de servicios en forma gratuita a su clientela, en el caso de las cuentas bancarias gubernamentales, dada su magnitud, implican generalmente una remuneración al banco central. Este pago puede ser directo y establecido como una proporción del volumen de cuentas manejado; o indirecto, por virtud de convenio, por el cual el gobierno se obliga a mantener en el banco central un saldo acreedor mínimo, aun cuando el propio banco tenga que prestar dicha cantidad. Finalmente, el banco central puede llevar las cuentas del gobierno en forma gratuita, si así lo especifica su ley o sus estatutos o si lo han convenido así. (12)

(11) Op. Cit. Kock M H de P. 54.

(12) En México, por virtud de convenio suscrito por el Banco de México con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, hasta hace unos cuantos años, el gobierno pagaba por este concepto: 5 al millar al Banco Central; 3 al millar a sus sucursales y 1.5 a sus agencias.

El desarrollo de esta función por parte del banco central, resulta de gran importancia para la economía de un país. En efecto, en virtud de que es el Estado quien percibe los mayores ingresos y realiza las mayores erogaciones, en la medida en que el banco central lleva las cuentas bancarias del gobierno, tiene la oportunidad de conocer cuál es la situación financiera general del país y está en aptitud de otorgar al propio gobierno la asesoría necesaria.

En su carácter de banquero del gobierno, el banco central también le proporciona las divisas que requiera para el servicio de la deuda externa o para adquisiciones en el exterior o, a la inversa, le compra divisas que haya obtenido por empréstitos externos u otros conceptos.

"Sin embargo, cuando el gobierno pide prestado al Banco Central para comprar divisas a fin de pagar sus compromisos en el exterior, se reduce la reserva de oro y divisas del segundo, es decir, cambia la composición del activo del Banco Central y no su total, ni la cantidad de dinero en circulación ni el efectivo de los bancos comerciales". (13)

La historia de los Bancos Centrales revela que los más antiguos de ellos daban mayores prestaciones y mayor variedad de servicios, como Agentes y consejeros del gobierno, que los que se establecieron recientemente; esto se debe a que en los países en que el banco central surgió con posterioridad, las tesorerías respectivas u otros órganos desempeñaron esas tareas, aunque existe la tendencia de encausarlas hacia el banco central.

Los bancos centrales proporcionan también servicios de agencia es

(13) Op. Cit. Kock M H de. P. 60

pecial del gobierno, en países que han creado fondos de estabilización o de igualación de cambios, o que han suscrito convenios de pago o de compensación con otros países. En estos casos deben llevar cuentas especiales y -- realizar los pagos en las divisas estipuladas en dichos convenios. En los sistemas de aquellos países que han adoptado el control de cambios, también ha acontecido que sea el banco central quien se responsabilice de su aplicación y supervisión, si no se ha creado un órgano especial para su administración.

El Banco de México como banquero y agente del Gobierno:

La Ley orgánica del Banco de México, diversos artículos, define - los servicios que ésta Institución debe prestar al gobierno.

Así, el artículo 8o., en sus fracciones V y VI establece que el - Banco de México debe:

"Actuar como agente financiero del Gobierno Federal en las operaciones de crédito externo o interno y en la emisión y atención de empréstitos públicos y encargarse del servicio de Tesorería del propio gobierno y - asimismo, participar en representación del gobierno y con la garantía del - mismo, en el Fondo Monetario Internacional y Fomento, así como operar con - estos organismos.

El artículo 38 de la citada Ley estipula a su vez que:

"El Banco de México, será el depositario de todos los fondos de - que no haga uso inmediato el Gobierno Federal. Se encargará igualmente, de la situación y concentración de fondos de todas las Oficinas del propio Gobierno, del Servicio de la deuda pública en el interior y en el exterior, y

será su agente de todos los cobros o pagos que hayan que hacerse en el extranjero, así como para operaciones bancarias que requiera el Servicio Público..."

Por su parte, el artículo 39 establece que:

"El Banco llevará una cuenta general a la Tesorería y en ella abonará o cargará las cantidades que reciba o pague por cuenta del Gobierno Federal"...

En otro tipo de servicios, el Banco de México está facultado para abrir créditos y conceder préstamos al Gobierno Federal, sobre certificados expedidos por la Tesorería General de la Federación y sobre obligaciones o Bonos emitidos o garantizados por el Gobierno Federal o emitidos por el Departamento del Distrito Federal, tal como se asienta en los incisos d) y e) de la fracción X del artículo 24. El Banco de México podrá encargarse también de la emisión compra y venta de valores a cargo del Gobierno Federal, por cuenta del mismo, según el artículo 41 de la propia Ley.

3. Depositorio de las Reservas en efectivo de los Bancos Comerciales:

Centralización de las reservas en efectivo de los Bancos Comerciales en el Central:

La centralización de las reservas en efectivo de los Bancos Comerciales en el central, se estableció por conveniencia, tradición, o por Ley ya constituido al correr del tiempo un factor de gran importancia para regular la situación monetaria y crediticia de un país. Tal centralización permite disponer de una base de crédito más amplia y más flexible que

si dichas reservas estuvieran en poder de los diversos bancos. Lo anterior es posible debido a que, al centralizarse y reglamentarse su uso, pueden -- utilizarse más intensamente, en beneficio de la banca y de los negocios, du rante períodos de presión estacional y casos de emergencia.

En efecto, a falta de banco central cada uno de los bancos comerciales tendría que conservar suficientes reservas en efectivo para hacer -- frente a todas las eventualidades; en cambio, al mantener sus reservas en -- el central, los bancos comerciales pueden acudir a él en caso de emergencia y, al través del redescuento, que es posible dada la citada centralización, obtener recursos en efectivo. Así, los bancos comerciales pueden realizar un volumen mayor de negocios, que si ellos mismos conservaran en su poder -- sus propias reservas.

Depósitos mínimos obligatorios:

En la mayoría de los países europeos, al depositar parte de su -- efectivo en el central quedó a discreción de los bancos comerciales y la -- cantidad a que ascendían tales depósitos no estaba regulada. La ausencia -- de una costumbre similar en algunos países, así como la necesidad de disponer de una estructura bancaria centralizada determinó la adopción de requisitos legales respecto a depósitos mínimos en el banco central por los bancos comerciales.

El depósito legal para los bancos de depósito y ahorro en México:

Dado el interés que reviste este tema por sus vínculos con el capítulo III referente a la Política Monetaria, a continuación exponemos -- las normas legales que rigen en México para los Bancos de depósito y de aho

rro en lo que concierne al depósito legal o también denominado encaje legal:

Así como la fracción IV del artículo 11 de la Ley General de Instituciones de Crédito, establece lo siguiente:

Los Bancos de depósito mantendrán una existencia en caja que no será menor del 30% de su pasivo exigible y deberán conservar en el Banco de México, en moneda nacional, un depósito sin interés, proporcional al monto de sus obligaciones por depósitos a la vista, a plazo o en cuenta de ahorros, en moneda nacional o extranjera, y del resto de su pasivo exigible.

Dicho depósito quedará sujeto a las reglas que dicte el Banco de México, de acuerdo con las siguientes bases:

1a. No será menor del 15% ni mayor del 50% respecto a los depósitos a la vista o a plazo en moneda nacional o extranjera.

2a. No será menor del 5% ni mayor del 50% respecto a los depósitos en cuenta de ahorros en moneda nacional o extranjera.

En relación a este mismo requerimiento, el artículo 35 de la Ley Orgánica del Banco de México, establece que:

Las instituciones que conforme a la Ley General de Instituciones de Crédito reciban depósitos a la vista, a plazo o en cuenta de ahorros, deberán conservar en el Banco de México, en moneda nacional, un depósito sin interés, proporcional al monto de sus obligaciones de esa clase y del resto de su pasivo exigible; dicho depósito no será menor del 5%, ni mayor del --

20%, según determine el Banco de México. Sin embargo, cuando las condiciones económicas del país lo aconsejen, el Banco de México, por acuerdo de la Secretaría de Hacienda, podrá elevar la proporción hasta el 50%.

Por lo que corresponde a los depósitos a la vista o a plazo, en moneda extranjera, el Banco podrá, si lo considera conveniente, en vista de la situación cambiaria, fijar un porcentaje superior al 20% a que se refiere el párrafo anterior, y podrá, además, a este respecto, permitir que el depósito en el Banco de México se constituya en divisas.

4. Depositario de las reservas metálicas y de divisas del país - y responsable de mantener el patrón monetario:

La función de depositario de las reservas metálicas del país derivó para los bancos centrales en forma natural, al cumplir las funciones de banco emisor y la de depositario de las reservas en efectivo de los bancos comerciales. En efecto, al realizar la emisión de billetes el banco central debe mantener una reserva en metales preciosos y en divisas como contrapartida, la cual, aunada a los depósitos obligatorios de los bancos comerciales, lo hacen el depositario más importante de reservas metálicas y de divisas del país.

Al asumir la función que se estudia, los bancos centrales adquirieron, además, el compromiso de garantizar el valor de la moneda nacional y mantener el patrón monetario adoptado por las autoridades.

Las divisas como parte de la reserva:

Un punto de interés que debe comentarse dentro de este tema es el relativo a que, con posterioridad a la primera guerra mundial cuando había-

aumentado la necesidad de economizar oro y la de dotar a los sistemas monetarios y operaciones cambiarias de mayor flexibilidad, se pusieron en práctica sistemas derivados del patrón de cambio oro y se admitió el empleo de divisas como parte de las reservas legales contra las emisiones de billetes y contra los depósitos de los bancos centrales. En algunos casos, la cantidad de divisas que podía incluirse fue limitada a una cierta proporción de la reserva legal (del 10% al 50%) mientras que, en otros, las proporciones relativas de oro y de divisas quedaron a discreción del banco central. (14)

En un principio, asimismo, se estableció que las divisas deberían ser sólo saldos, letras y otras disponibilidades específicas pagaderos en oro, en una plaza determinada. En cuanto a los países que habían empleado hasta entonces el patrón de cambio oro, al sobrevenir la suspensión de los pagos en ese metal, definieron como activos extranjeros, para incluirlos en su respectiva reserva, los pagaderos en los centros bancarios más importantes o en los principales mercados mundiales, en monedas que no estuvieran sujetas a fuertes fluctuaciones o a restricciones en sus respectivos países.

Pero, desde antes de la primera guerra mundial, aun en el caso de los bancos centrales de países que no practicaban ninguna modalidad de patrón de cambio oro, y que por ello no estaban autorizados a incluir divisas en sus reservas legales, participaban en operaciones de divisas y mantenían éstas en su poder, como una primera línea de defensa de sus monedas, como disponibilidades para sus requerimientos ordinarios en moneda extranjera y,

(14) En México, no existe requerimiento legal respecto a la proporción entre la cantidad de oro y la de divisas que deben formar parte de la reserva; sin embargo, compete a la Comisión de Cambios y Valores determinar tal proporción.

asimismo, como instrumento de regulación de los tipos de cambio.

Los bancos centrales, en consecuencia, han tenido una participación creciente en el mercado de divisas y han procurado constituir saldos e inversiones líquidas en aquellos centros con los cuales su país sostiene relaciones comerciales y financieras de importancia. Esta tendencia se ha reafirmado por la aparición de sistemas de control de cambios y por la función de regulador de crédito que compete a los propios bancos centrales, al grado que en diversos países éstos han desempeñado la función de bancos centrales de divisas, al adquirir los excedentes de éstas que se acumulan en ocasión de una balanza de pagos con saldo favorable y proporcionar las cantidades a pagar en divisas, cuando la citada balanza consigna saldo negativo.

El Banco de México depositario de las reservas metálicas y las de divisas del país:

El artículo 43 de la Ley Orgánica del Banco de México, establece: Los fondos que por cualquier concepto posean o manejen los departamentos, oficinas, Organizaciones y Empresas que dependen del Gobierno Federal, o en los cuales éste tenga participación o intervención, deberán ser depositados en el Banco de México en cuenta separada de la que se lleve al propio Gobierno.

Si a las disposiciones transcritas se agregan las relativas al depósito obligatorio en efectivo que diversas instituciones de crédito deben constituir en el Banco de México, y, asimismo, las correspondientes a que dicho banco debe mantener en todo momento una reserva no inferior al 25% de la cantidad de billetes en circulación más sus obligaciones a la vista y --

que tal reserva debe componerse de oro, divisas y plata, se tiene que, en efecto, el Banco de México es el depositario de las reservas metálicas y de las divisas del país.

5. Liquidación de saldos resultantes de la compensación entre Bancos Comerciales:

Origen de la Compensación entre dos bancos:

Con frecuencia se atribuye la inversión del sistema de compensación, hacia el siglo XVIII, a ciertos empleados bancarios londinenses que, encargados de cobrar los cheques en poder de la institución a la cual servían, cuando tales efectos estaban girados contra un banco diferente, se veían obligados a desplazarse a este último para hacerlos efectivos.

Así, el empleado del banco A se trasladaba al banco B para hacerse pagar un cheque, mientras que un empleado de éste último se dirigía al banco A con igual propósito. A fin de suprimir esos desplazamientos que les significaban incomodidad y pérdida de tiempo, los empleados decidieron reunirse en una posada, a mitad del camino entre ambos bancos y cambiar directamente entre ellos los cheques que sus respectivos bancos tenían en su poder contra el otro. Aunque al principio los dirigentes de los bancos mostraron cierta reserva respecto a esta práctica, se percataron de que la liquidación de créditos y deudas por compensación además de economizar tiempo, permitía a cada banco reducir en forma sustantiva la cantidad de efectivo que de otro modo deberían conservar para hacer frente a esos compromisos.

Sin embargo, Gaetan Pirou establece que el sistema de compensación fue practicado en grande escala desde la Edad Media, en ocasión de las Ferias comerciales. A este respecto cita la de Lyon, en la que, al con---

cluirse, los participantes destinaban un día a la liquidación, previo examen y de aceptación de las letras de cambio por aquellos contra quienes estaban giradas. Tal liquidación, en razón de la compensación, ascendía a sumas mínimas.

Aunque en Edimburgo se creó una cámara de compensación en 1760 y otra en Londres en 1775, no fue sino hasta 1854 cuando el banco de Inglaterra asume la tarea de pagar los saldos entre los bancos, al final de las secciones de compensación, mediante traspasos en las cuentas que dichos bancos mantenían con él.

Liquidación de los saldos de compensación:

Resulta claro, que, en atención a que los Bancos Comerciales mantienen una cuenta con saldo acreedor en el banco central, las liquidaciones de los saldos resultantes de la compensación pueden hacerse más fácilmente en los libros del banco central, mediante juego de escrituras, que por pagos directos entre los propios bancos.

En caso de que la compensación resulte desfavorable para algunos bancos durante cierto tiempo, a un punto tal que sus saldos en el central disminuyan por debajo del mínimo prescrito por la Ley o mantenido por la costumbre, pueden recurrir al redescuento por unos cuantos días, si esperan que la compensación se mueva a favor nuevamente y en plazo breve. De hecho, a parte de los retiros en efectivo que realice el público, es esta una de las razones más frecuentes que obliga a los bancos comerciales a solicitar el redescuento del banco central.

El sistema de compensación, además de ser un procedimiento para -

economizar efectivo, constituye también un instrumento que permite a la --- autoridad monetaria central medir las tendencias de los bancos tomados individualmente y generalmente.

La compensación en México:

En la República Mexicana esta función está encomendada especificamente al Banco de México, por virtud de la fracción XXVI del artículo 24 de su Ley Orgánica, que a la letra expresa:

Operar como Cámara de Compensaciones en los términos de la Ley General de Instituciones de Crédito, organizar y administrar el servicio respectivo en la capital de la República y en las plazas donde tenga sucursa--les y celebrar con sus asociados arreglos tendientes a reducir al mínimo -- los pagos en numerario.

Al presente, el sistema Bancario Mexicano dispone de cámaras de - compensación en las siguientes plazas: Ciudad Juárez, Guadalajara, Hermosillo, Matamoros, Mazatlán, Mérida, México, Distrito Federal, Monterrey, Nuevo Laredo, Torreón y Veracruz. Es práctica general usada que en México se-efectúe una compensación diaria; sin embargo, en países con estructura ban-caria y crediticia más desarrollada, se realizan dos compensaciones al día.

A fin de ilustrar las economías de efectivo que puedan lograrse - gracias a la práctica de la compensación, considérese que en México durante el año de 1967 se compensaron cincuenta y un millón y medio de documen--tos, por un monto que ascendió a 441,623 millones de pesos, en todo el sis-tema nacional.

6. Redescuento de efectos comerciales y préstamos de última instancia

El redescuento:

Es el ejercicio de esta doble función el que ha dado lugar a que se considere el banco central como "banco de bancos" o "banco de bancos" ros".

El término "redescuento" se aplicó en un principio sólo a las letras de cambio que llevaban al central los bancos comerciales, las casas de descuento y los comerciantes en letras, como medio para procurarse efectivo. El banco de Inglaterra y otros bancos centrales europeos, así como los Bancos de la Reserva Federal se ajustaron, hasta antes de 1914, a la práctica del redescuento sólo de letras comerciales de corto vencimiento, salvo casos extraordinarios en que se atenuaban tales requisitos. Durante la guerra 1914-1918 y el período postbélico, dadas las condiciones anormales que generaron, los bancos centrales se vieron obligados a aligerar algunas de sus restricciones legales para otorgar mayor auxilio a los bancos comerciales, casas de descuento y comerciantes de letras, extendiendo el redescuento incluso a los certificados de tesorería y otorgando préstamos sobre valores públicos.

Asimismo, por los cambios operados en la forma de financiar el comercio internacional y los habidos como consecuencia de la primera guerra mundial en la estructura del mercado monetario, la mayoría de los bancos centrales prefirió auxiliar a los comerciales y otras instituciones de crédito, al través de préstamos contra letras de cambio, pagarés, certificados de tesorería y otros valores públicos de primera clase, en vez de efectuar redescuentos formales de tales efectos. A ello se debe que el término "re-

descuento" haya cobrado una significación más amplia, para comprender cualquiera forma de crédito del banco central a los bancos comerciales e instituciones crediticias, que lo diferencia del crédito que confiere al gobierno y del que hace a los particulares.

Importancia del redescuento:

Para los bancos comerciales y otras instituciones de crédito, el redescuento constituye un procedimiento para obtener efectivo en forma inmediata a cambio de efectos comerciales. Si bien la capacidad del banco central para crear crédito no es ilimitada, su carácter de emisor único y de depositario de las reservas en efectivo de los bancos comerciales, le permiten hacer frente a fuertes peticiones de efectivo.

El redescuento permite a los bancos comerciales efectuar economías de efectivo, que no serían posibles si no existiera un banco central y sólo dependieran de sus propios recursos. Tales economías se ponen en relieve en ocasión de fuertes retiros de efectivo que se prestan con carácter estacional, con motivo del pago de salarios, festividades de carácter nacional, temporada de vacaciones o períodos de crisis. La posibilidad de recurrir al redescuento, permite a los bancos reducir al mínimo sus reservas de efectivo, pudiendo emplear la mayor parte de sus recursos en forma productiva.

Las operaciones de redescuento se efectúan generalmente entre los bancos comerciales y el central y, excepcionalmente, entre éste y el público. Más adelante se verá que la tasa de redescuento constituye para el banco central, otras medidas, un instrumento de regulación del crédito, por cuanto existe una relación directa entre dicha tasa y las de descuento e in

terés que los bancos comerciales cobran al público.

Durante la tercera y cuarta década, las funciones del redescuento para mantener flexibilidad y liquidez en la estructura crediticia, perdió importancia en favor de los créditos directos al gobierno y de las operaciones de mercado abierto, aunque, posteriormente, en múltiples bancos centrales ha vuelto a cobrar importancia.⁽¹⁵⁾

Prestamista de ultima instancia:

La función "prestamista de ultima instancia", expresión debida al autor Bagehot, significa la responsabilidad para el banco central de hacer frente, en forma directa o indirecta, a cualquier demanda razonable de efectivo por parte de las instituciones de crédito, aunque ajustada a determinadas condiciones.

El desempeño de esta función se inició gradualmente en el Banco de Inglaterra en forma involuntaria por parte de éste. No fue sino hasta 1873 cuando quedó reconocida plenamente como una mas de las funciones de -- que debía hacerse cargo y, posteriormente, fue incorporada a las responsabilidades de los bancos centrales de otros países y aceptada plenamente como una de las funciones que debían asumir.

Las funciones del redescuento y la de prestamistas de última instancia mantienen un nexo estrecho por cuanto, con frecuencia, esta última se realiza al través de la primera. No obstante, además del redescuento, la función de prestamista último la puede desarrollar el banco central otor

(15) Martínez Le Clainche Roberto, curso de Teoría Monetaria y del Crédito Pág. 79, ed. U.N.A.M.

gando auxilio financiero al gobierno o al público, al través de la adquisición de valores en el mercado abierto o ampliando el volumen de crédito que confiere, con lo cual en forma indirecta reduce en proporción apreciable la necesidad de los bancos comerciales y otras instituciones crediticias de recurrir al redescuento. Ambas funciones, en consecuencia, no siempre significan la misma cosa, aunque, dada su estrecha relación, se les trate en forma conjunta.

7. El Control del crédito

En atención a que el volumen general del crédito y los cambios -- que experimenta, condicionan variaciones en la cantidad de dinero en circulación que pueden repercutir en el nivel general de precios, los bancos centrales han intervenido para regular las actividades de las instituciones -- facultadas para crear y otorgar créditos, que por ello constituyen un elemento preponderante dentro de la política monetaria del país en que operan.

Sin embargo, el control del crédito no funcionará en forma absolutamente eficaz, en la medida que el crédito sea practicado fuera del ámbito institucional, lo que sucede en países con una estructura bancaria y crediticia precaria. Por otra parte, en ausencia de un control económico general, resulta muy difícil, si no imposible, tanto para el banco central como para los bancos comerciales, controlar la distribución y el destino final de los créditos conferidos, pues la clientela que los tiene puede canalizarlos en forma distinta a la prescrita.

Las medidas que generalmente han sido adoptadas por los bancos -- centrales para controlar el crédito, aunque varían en efectividad en razón-

del medio y del momento en que se aplican, pueden ser de carácter directo e indirecto.

Dentro de las primeras se cuentan las siguientes: la imposición de depósitos obligatorios a los bancos comerciales; el racionamiento del crédito; la política de crédito selectivo y la llamada "acción directa". Entre las segundas: la manipulación de la tasa de redescuento; las operaciones de mercado abierto y el empleo de la persuasión moral y la publicidad. Cabe señalar que estas medidas generalmente no se aplican en forma aislada, sino combinadas unas con otras, según la intensidad de la situación especial que se desea combatir y que, en múltiples casos, requieren ser complementadas por una adecuada política fiscal o por medidas de otra índole. A continuación se considera cada una de las medidas enunciadas.

Medidas directas:

1a. Imposición de depósitos obligatorios a los bancos comerciales. Esta medida permite al banco central ampliar o contraer la base de expansión crediticia de los bancos comerciales, según lo ameriten las necesidades cambiantes de la economía del país. En atención a que este requisito ha sido estudiado anteriormente, al considerar al banco central como depositario de las reservas en efectivo de los bancos comerciales, no se presta ningún desarrollo adicional.

2a. El racionamiento del crédito por parte del banco central fué empleado a fines del siglo XVIII como instrumento de control del crédito por el Banco de Inglaterra, el cual fijaba un límite a los redescuentos que concedida a cada institución solicitante o bien, rehusaba cierta proporción de cada solicitud recibida, siempre que la demanda total excediera la suma-

que estuviera dispuesto a redescantar en un día determinado. Posteriormente, a consecuencia de la primera guerra mundial, el racionamiento del crédito, en una y otra forma, fue adoptado por los bancos centrales de diversos países. No obstante, se estima que si este método no está acompañado por un control y una reglamentación de la economía en general, puede dar lugar a abusos y arbitrariedades en su aplicación, además de que resulta difícil de conciliar con la posición del banco central como "prestamista de última instancia". Por ello, sólo puede justificarse como un procedimiento temporal o anormal, aplicable en circunstancias especiales.

3a. Política de crédito selectivo. Esta medida tiene como propósito actuar no sólo sobre la cantidad de crédito que se confiere, sino sobre su canalización a determinadas ramas de la actividad económica que se consideren básicos para el país. Esta política puede realizarse en diversas formas: estableciendo tasas de redescuento diferenciales, según que el efecto comercial objeto del redescuento provenga de operaciones vinculadas con actividades que las autoridades desean estimular o desalentar; fijando las proporciones que dentro de los créditos totales de los bancos comerciales deban guardar las inversiones en valores gubernamentales y otros activos; reglamentando las condiciones en que pueden conferirse créditos al consumo, a fin de limitar su volumen; o, finalmente, permitiendo que los bancos comerciales inviertan parte de su depósito legal en efectivo en el central, que no les produce ningún interés, en determinados valores que el propio banco central les indica y que les producirán intereses.

4a. La llamada "acción directa". Consiste en la adopción de medidas de carácter coercitivo contra aquellos bancos que en sus operaciones no se ajustan a las disposiciones legales en vigor. A falta de facultades-

especiales, la acción directa la puede ejercer el banco central negándose a redescantar a bancos cuyas operaciones considere incompatibles con el mantenimiento de condiciones adecuadas de crédito; rehusándose a conceder nuevos redescuentos, cuando estime que las peticiones que se le presentan son excesivas en relación al capital y reservas de capital del banco solicitante o en relación al uso proporcional que de su crédito hacen los otros bancos; o, finalmente, aplicando tasas de redescuento penales, superiores a la tasa oficial de redescuento.

Medidas indirectas:

1a. Manipulación de la tasa de redescuento. Esta medida tiene como propósito influir en las tasas de descuento y de interés en general y, en esa forma, aumentar o contraer el volumen de crédito total. La elevación de la tasa de redescuento por parte del banco central, frena la distribución del crédito de los bancos comerciales, al encarecer la obtención de liquidez; por lo contrario, al reducir dicha tasa facilita el otorgamiento de créditos.

2a. Operaciones de mercado abierto: En términos generales, estas operaciones comprenden la compra o la venta en el mercado, por parte del banco central, de valores de Estado, efectos comerciales, aceptaciones bancarias o divisas.

3a. La persuasión moral y la publicidad. La persuasión moral se refiere a los casos en que el banco central se propone alcanzar sus objetivos al través de sugerencias a las instituciones de que se trate. Esta medida tiene la ventaja de crear una reacción psicológica menos desfavorable que la acción directa, puesto que no está acompañada de ninguna coacción, -

si acaso de alguna advertencia bien intencionada.

El uso de la persuasión moral puede ayudar al banco central a obtener cooperación espontánea y activa de los bancos comerciales, que le permita alcanzar resultados tangibles respecto al control cualitativo del crédito. Además, en tanto que la acción directa se aplica sólo a instituciones efectivamente endeudadas con el central que solicitan su auxilio, la persuasión moral puede adoptarse para intentar ejercer una influencia adecuada sobre los bancos que no recurren a la ayuda del central o de otro tipo de instituciones crediticias y financieras.

Aunque esta medida adolece de diversas limitaciones, se estima debe aplicarse en países donde, a pesar de prevalecer condiciones monetarias de gran liquidez, el banco central no puede emprender operaciones de mercado abierto o no lo puede hacer en escala suficiente para contrarrestar la excesiva liquidez. Su éxito dependerá, por supuesto, del prestigio y autoridad del banco central; las medidas técnicas y facultades legales que tenga a su disposición; el grado de cooperación que mantenga con los bancos comerciales y otras instituciones financieras y de la estructura bancaria y crediticia del país.

La publicidad. Este instrumento de política es empleado por diversos bancos centrales que en forma regular publican sus principales datos financieros o revistas que analizan la situación del crédito y de los negocios, así como informes anuales completos sobre las condiciones bancarias del mercado monetario, finanzas públicas, comercio, industria, agricultura y, en general, sobre la situación económica del país.

Por su empleo sistemático y los resultados que han permitido obte

ner en varios países, algunos autores consideran que la publicidad constituye, algunas veces, un instrumento tan eficaz como la política de redescuento o las operaciones de mercado abierto.

C) EL BANCO DE MEXICO

Antecedentes I. Como excepción a la disposiciones que prohíben los monopolios contenida en el Artículo 28 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1917, el gobierno mexicano conserva el monopolio para la acumulación de moneda y reserva el de la emisión de billetes del Banco Unico que debería crear el gobierno.

El antecedente inmediato del Banco de México fue la Comisión Monetaria, S.A., reorganizada, por enésima vez, a fines de 1924. La Comisión Monetaria fue creada en diciembre de 1916 como un organismo público con diversas funciones de tipo monetario y de vigilancia y control del antiguo sistema bancario en liquidación. En los ocho años de su existencia le fueron encomendadas tareas de diversa índole y puede estimársele como eje sobre el que giró oficialmente la política monetaria de los primeros gobiernos revolucionarios. Cuando en 1924 fue reorganizada como sociedad anónima se le señalaron como objeto de su actividad: regular la circulación monetaria, resolver sobre las acuñaciones de moneda, determinando su cantidad y características de las piezas; comprar y vender los metales monetarios destinados para la acuñaciones de moneda, administrar el Fondo Regulador de la Moneda creada por la Ley Monetaria de 1905, y en general, hacer operaciones de banca en los términos de la Ley de Instituciones de Crédito. Además, mientras se fundara el Banco de Emisión, se encargaría del servicio de tesorería del gobierno, del servicio de la deuda pública y sería el agente financiero del gobierno en el extranjero.

El Banco de México, fué constituido por ley de 28 de agosto de -- 1925. El alcance de los preceptos de esta Ley se explica por las circuns-- tancias de índole económica que privaban en el país en los años anteriores a su fundación. Puede decirse que los problemas monetarios derivados de la Revolución de 1913-1917 y de la terminación de la guerra y la desaparición del sistema bancario, con sus consecuencias, que ocasionó la primera, así - como la necesidad de dar solución a dichos problemas, fueron antecedentes - que determinaron las tareas encomendadas al Banco de México por la Ley Cons titutiva.

El Banco de México, es una sociedad anónima cuyo capital autoriza do asciende a 500 millones de pesos, representados por 5 millones de accio nes nominativas con valor nominal por 100 pesos cada una.

Dichas acciones están divididas en dos series: la "A", que repre sentará en todo tiempo, por lo menos, el 51% del capital del Banco y sólo - podrá ser suscrita por el Gobierno Federal y la serie "B", que será suscri ta por las instituciones de crédito que precisa el artículo 6o. de la Ley - Orgánica del Banco de México, el cual excluye de esta obligación a las ins tituciones nacionales de crédito. Por otra parte, el artículo 7o, de la -- propia ley, señala que las sociedades obligadas a suscribir las acciones de la serie "B", lo harán en relación a su capital exhibido y sus reservas de capital, en una proporción que el Banco de México debe fijar.

Al 31 de diciembre de 1967, las instituciones asociadas al Banco de México comprendían 28 bancos de depósito del Distrito Federal y 98 del - interior de la República; 45 instituciones financieras del Distrito Federal y 36 del interior; 7 instituciones de crédito más del Distrito Federal y 2 del interior, finalmente, tres accionistas particulares.

Aunque los Estatutos del Banco de México establecen que la asamblea general de accionista es el órgano supremo de la sociedad, la administración del banco, así como el ejercicio de sus prerrogativas y funciones - están encomendadas a un Consejo de Administración y a un Director General.

Corresponde al gobierno nombrar cinco de los nueve consejeros propietarios y sus correspondientes suplentes; a las acciones de la serie "B" - corresponde nombrar cuatro consejeros propietarios y cuatro suplentes.

El Consejo de Administración tiene a su cargo las tareas relativas al régimen interno del Banco, así como el ejercicio de las atribuciones que el Estado le delegue. En cuanto al régimen interno, el Consejo actúa como apoderado general con amplias facultades para administrar, ejecutar actos de dominio, suscribir y otorgar títulos de crédito; nombrar al director general en escrutinio secreto a propuesta de éste, nombrar a uno o más subdirectores; nombrar y remover al secretario del Consejo y a delegados fiduciarios; conferir y revocar poderes generales y especiales; aceptar las renunciaciones del director general o los subdirectores y concederles licencias; ejecutar los acuerdos de la Asamblea General y los demás que provengan de disposiciones específicas de la Ley Orgánica o de los Estatutos del Banco de México.

Por su parte, el Director General, es el funcionario ejecutivo de más alta jerarquía y tiene a su cargo el gobierno del Banco y la representación legal del mismo con las facultades que señalen los Estatutos y las demás que el Consejo le delegue.

Las operaciones de cambio exterior y las de intervención en el mercado de valores se han encomendado a una comisión ejecutiva, denominada Comisión de Cambios y Valores, integrada por tres consejeros de la serie "A" que designará el Consejo de Administración. Competen a esta Comisión -

las siguientes funciones: fijar el tipo de cambio internacional y sus márgenes de operación; decidir las normas que han de regir en operaciones de compra y venta de oro, divisas, plata; determinar la proporción de divisas -- que con relación al oro deberá haber en la reserva; decidir respecto al manejo de todos los recursos cambiarios de la institución y, asimismo, determinar las intervenciones que haya de hacer el Banco de México en el mercado de valores, por compra y venta, fijando la clase de valores, la cuantía de las operaciones, los precios y los márgenes de las operaciones.

En cuanto a las utilidades, se prevé en la Ley Orgánica del Banco (artículo 60) que una vez que se haya fijado su monto, siguiendo los lineamientos de dicha ley, deberá separarse un 10% para el fondo ordinario de reserva, hasta que alcance un monto igual al del capital autorizado; del sobrante se tomará la suma necesaria para cubrir un dividendo hasta del 6% a las acciones de la serie "B"; del resto, se separará la cantidad que acuerde la Asamblea para el Fondo de Auxilio a Empleados y Funcionarios o para incrementar otros fondos de reserva; finalmente, el remanente deberá entregarse al Gobierno Federal.

Para concluir este capítulo, cabe consignar que el Estado, al través del Secretario de Hacienda y Crédito Público, se reserva el derecho de voto para aquellas resoluciones del consejo de Administración o de la Comisión de Cambios y valores, que se refieren a las normas generales que rijan: las operaciones que afecten el volumen y la composición de la circulación monetaria; las operaciones de compra y venta de oro y las operaciones e inversiones en divisas o cambio extranjero y en títulos o efectos pagaderos en moneda extranjera. Asimismo, cuando se refieran, entre otros, a los siguientes puntos; a la obtención de préstamos con garantía de los valores, oro, divisas, o plata, que el Banco posea y los depósitos de oro y plata -- que el Banco de México haga en el extranjero; a los depósitos que en casos-

urgentes se hagan en Instituciones Asociadas, para ayudarlas a hacer frente a un retiro extraordinario de depósitos que los bancos asociados deben mantener en el Banco de México.

D) EL SISTEMA BANCARIO MEXICANO

Aunque desde el siglo pasado existían bancos de diversos tipos, el actual sistema bancario mexicano tiene sus orígenes en 1925, cuando se creó el Banco de México con la intención de que funcionara como eje central del nuevo sistema. Recordemos que la Revolución de 1910, había destruido la estructura bancaria heredada del Porfiriato, sistema que, por cierto, había tropezado con serias dificultades ya antes de la Revolución. (16)

Las nuevas leyes monetarias y bancarias de 1932 y el funcionamiento eficaz del Banco de México fueron el punto de partida para el desarrollo y fortalecimiento del sistema bancario mexicano, al grado que, en nuestros días, se reconoce por propios y extraños como uno de los más eficaces y elaborados del grupo de países que se encuentran en una etapa de desarrollo -- económico similar a la de México.

Son dos los sectores principales del sistema bancario mexicano: -- el de la banca oficial integrada por las instituciones nacionales de crédito y la del sector privado compuesto de sus tipos de instituciones de crédito y de cuatro clases de organizaciones auxiliares; como vértice del sistema se halla el Banco Central.

El establecimiento de instituciones nacionales de crédito que --- constituyan el desarrollo económico del país satisfaciendo un orden lógico de necesidades, han sido una labor especialmente importante de los gobiernos de México. Las áreas de operación original de las instituciones públi-

(16) Rodríguez y Rodríguez Joaquín. Derecho Bancario. Ed. Porrúa, p. 22 -- México 1968.

cas coinciden precisamente con las que la Revolución Mexicana señaló como - de mayor urgencia con el conjunto de las necesidades nacionales. No se puede decir que las instituciones oficiales de crédito compitan con la banca - privada, por ello encauzan su financiamiento hacia aquellos sectores de la economía nacional de importancia básica, cuyas necesidades de crédito no hayan sido o no puedan ser atendidas por los bancos privados.

El sector crediticio público se ha desarrollado en un orden lógico, porque comenzó por el establecimiento de las instituciones que pudieran reorganizar el sistema financiero anterior a la etapa revolucionaria . A tal efecto, en 1924, se fundó la Comisión Nacional Bancaria, y, al año siguiente, el Banco de México. Comenzaron después a atenderse los aspectos - básicos del desarrollo económico el sector agrícola en primer término, como es natural en un país fundamentalmente agropecuario; después, la inversión para obras públicas necesarias para fortalecer la infraestructura económica y, por último, la industrialización integral del país a través de la creación de Nacional Financiera en 1934.

Una vez cubiertos esos tres factores fundamentales, se han venido creando nuevas instituciones nacionales de crédito que sirven para completar a las anteriores, actuando en sectores especiales de la actividad económica nacional. Es conveniente destacar que la banca nacional, en su conjunto, no es sólo un agente financiero para beneficio del sector público, sino que, por el contrario, ha servido para canalizar recursos provenientes del Gobierno Federal, de los ahorradores nacionales y de los fondos del exterior, hacia diversas actividades productivas, fundamentalmente de particulares, que no han sido atendidas en proporción suficiente por la banca privada.

Más aún, los nuevos fondos Especiales que operan como fideicomisos del Gobierno Federal en el Banco de México o en la Nacional Financiera, en materia de Agricultura y ganadería, de industria mediana y pequeña y de turismo, y de estudios de preinversión en actividades industriales no sólo destinan sus recursos a los particulares, sino que también los canalizan a través de las instituciones de crédito privadas, operando como bancos de segundo piso con respecto de ellas.

La banca oficial está integrada por un buen número de instituciones entre las que destacan por su importancia el Banco de México, (Banco Central), la Nacional Financiera, S. A., el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S. A. y el Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A.

La Nacional Financiera, S. A. es el banco oficial de fomento tiene como tarea principal el financiamiento a largo plazo de de industrias básicas para el desarrollo económico, actividad mediante la que ha hecho una aportación fundamental a nuestro proceso de industrialización. Esta institución se halla también encargada de intervenir en la regulación del mercado de valores, así como de ejercer funciones de agente financiero internacional del Gobierno Federal. Con este último carácter ha canalizado una buena parte de los recursos que las instituciones bancarias del exterior han puesto a disposición de nuestro país, para financiar su desarrollo, generalmente a través de préstamos a largo plazo.

El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S. A. Tiene por misión fundamental promover y dirigir la inversión de capital en obras y servicios públicos y en viviendas populares; quizá su más reciente y espectacular logra en este último campo es el enorme conjunto de alojamiento Nonoalco Tlatelolco.

El Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A., promueve el financiamiento de la producción de bienes agrícolas y manufacturados, fundamentalmente con propósitos de exportación y sustitución de importaciones.

Además de los Bancos Nacionales de Crédito Agrícola, Ejidal, Agropecuario, la importancia de cuyas funciones es evidente en un país en que todavía el 50% de la población vive de las labores agropecuarias, cabe mencionar otras instituciones nacionales de crédito cuya denominación indica ya el giro de las mismas: los Bancos Nacionales del Ejército y la Armada, Cinema toográfico, de Fomento Cooperativo, del Pequeño Comercio, y Financiera Nacional Azucarera.

Las instituciones bancarias del Estado llenan una función de particular utilidad y han coadyuvado, con diverso grado de eficiencia, a solucionar urgentes problemas de la economía mexicana. Además, han atendido necesidades crediticias que la banca privada no ha cubierto y han contribuido a resolver problemas políticos cuya atención ha sido de especial urgencia.

Desde hace tiempo se deja sentir la necesidad de establecer mecanismos de coordinación entre estas instituciones nacionales de crédito, las cuales, y sólo de manera indirecta caen dentro de la regencia monetaria del Banco Central. Constituye una muestra de esta preocupación el Reglamento de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito, expedido el 29 de junio de 1959, que creó un Comité Coordinador de dichas entidades, presidido por el Secretario de Hacienda y Crédito Público - la más alta autoridad en esta materia monetaria y financiera dentro del Poder Ejecutivo y cuyo vicepresidente es el Director del Banco de México. El Comité tiene facultades de consultor del Poder Ejecutivo, función que reali

za mediante estudio y dictámen de asuntos tales como delimitación de competencias, planes conjuntos de financiamiento, colaboración permanente entre los bancos privados y las instituciones nacionales, y de éstas entre sí.

ESTRUCTURA DE LA BANCA PRIVADA

La red bancaria privada se rige por la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, mientras que las instituciones nacionales tienen, por lo general, su propia Ley Organica o se rigen por sus estatutos particulares.

La Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares a la que frecuentemente se le llama tan sólo Ley Bancaria es de carácter Federal, lo que significa que se aplica en toda la República y que los Estados de la Federación no tienen carácter ni facultades para legislar en esta materia. Esa Ley señala como instituciones de crédito las siguientes: Bancos de Depósito, Bancos de Depósito de Ahorro, Sociedades Financieras, Sociedades de Crédito Hipotecario, Sociedades de Capitalización, Instituciones Fiduciarias.

Las organizaciones auxiliares de crédito son: los almacenes generales de depósito, las bolsas de valores, las uniones de crédito y las compañías de fianzas. Para dedicarse al ejercicio de la banca y del crédito se requiere obtener con cesión del Gobierno Federal, que compete otorgar discrecionalmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo previamente la opinión de la Comisión Nacional Bancaria y del Banco de México.

En principio, el sistema bancario de México opera sobre la base de un criterio de especialización, esto es, que los diferentes tipos de ins

tituciones de crédito tienen asignado un campo de acción más o menos delimitado en cuanto a la obtención de recursos operaciones pasivas y al otorgamiento de créditos operaciones activas. Los servicios bancarios que son operaciones neutras los prestan también las instituciones bancarias en relación con la naturaleza de sus operaciones activas y pasivas. Sin embargo, es conveniente aclarar que la especialización bancaria mexicana dista mucho de ser rígida; antes bien, es flexible y permite, hasta cierto punto, una yuxtaposición de funciones.

La Banca de depósito, junto con la del ahorro, constituye lo que se llama comúnmente la base comercial. Sus operaciones pasivas básicas, en la rama de depósitos, se canalizan fundamentalmente a través de los depósitos de dinero a la vista en cuenta de cheques y de los depósitos de dinero a plazo fijo o previo aviso. Los bancos de depósito otorgan principalmente créditos a corto plazo (hasta de 360 días) atendiendo a las necesidades de capital de trabajo de su clientela; tales créditos revisten la forma de descuentos, créditos director, reportes, anticipos sobre valores, etc. Sin embargo, con el propósito de que determinado tipo de actividades productivas cuenten con un financiamiento más estable, la ley permite que cierta proporción de la cartera de los bancos pueda estar integrada por créditos a medio y largo plazos: créditos de avío hasta de dos años, créditos a la exportación de productos manufacturados hasta de tres años y créditos refaccionarios hasta de quince. (17)

En la rama de ahorro, el banco comercial capta sus recursos funda-

(17) El Sistema Bancario Mexicano y el Banco Central págs. 16 y sigts., Ed. CEMLA, México, 1964.

mentalmente mediante depósitos de ahorro. También através de la emisión de bonos y estampillas aunque esto es sólo teóricamente por que esta práctica ha caído en desuso, y conforme a las reformas legales de 1962, por medio de planes especiales de ahorros de fomento de la vivienda popular. Las operaciones activas de los departamentos de ahorro consisten en créditos a corto, mediano y largo plazos, con formas parecidas a las mencionadas en el caso de la banca de depósito, pero, además, los recursos derivados de las operaciones de ahorro pueden ser utilizados en créditos para adquisición de bienes duraderos de consumo y en créditos para el fomento de la vivienda popular; estos últimos pueden ascender hasta el 80% del valor de la garantía correspondiente, de acuerdo con el plan financiero de promoción de la vivienda, cuyo primer paso consistió en la introducción de reformas legales de fundamental importancia a la Ley Bancaria, efectuadas por el Consejo de la Unión en diciembre de 1962.

Dentro de ciertos límites, tanto la banca de depósito, como la del ahorro, pueden invertir en valores así como prestar diversos servicios a su clientela.

Las sociedades financieras tienen como función típica legal la promoción de empresas y la intermediación en el financiamiento a mediano y largo plazos. Sin embargo, en virtud de una reforma legal llevada a cabo en 1950, quedaron autorizadas para recibir fondos a corto plazo en calidad de préstamos de los particulares; esto propició un espectacular desarrollo en las financieras que, si bien las colocó en el segundo lugar de importancia de nuestro sistema bancario privado después de la banca comercial las desvió de sus funciones típicas antes señaladas. Las medidas tomadas por las autoridades monetarias desde 1957 y después, en 1960, han tendido a desalentar a las sociedades financieras en la captación de recursos a corto

plazo y a estimularlas para que, volviendo a su naturaleza original, reco--
jan sus recursos a mediano y a largo plazo, principalmente a través de la -
emisión de bonos financieros.

"En cuanto a su función promotora, las financieras están autoriza--
das para gestionar la organización o transformación de toda clase de empre--
sas o sociedades mercantiles, conservando, si lo desean, participación en -
su capital; aunque la última reforma legal limitó esta participación al 25%
del capital social de la empresa promovida, pueden suscribir y colocar obli--
gaciones emitidas por terceros, prestando o no su garantía, actuar como re--
presentante común de los obligacionistas y dar servicio de caja y tesorería
a su clientela. El financiamiento que otorgan estas sociedades reviste va--
rias formas; inversiones en valores, préstamos con garantía de documentos -
provenientes de compraventa de mercancías en abonos; créditos de avíos y re--
faccionarios; créditos a la industria, a la agricultura, o a la ganadería,-
con garantía hipotecaria fiduciaria, cartas de crédito, aceptaciones, endo--
sos y avales; préstamos simples o en cuenta corriente; créditos para la -
construcción de obras públicas, etc. Las financieras también pueden pres--
tar diversos servicios bancarios a su clientela". (18)

Las sociedades de crédito hipotecario tienen como función básica
captar recursos a largo plazo en el mercado de valores, tanto a través de -
la emisión de bonos, como mediante su intervención en la emisión y coloca--
ción de cédulas hipotecarias. Como operaciones activas les corresponde, bá--
sicamente, el financiamiento a largo plazo de la industria de la construc--

(18) Manero Antonio. "La Rev. Bancaria en México". ed. Talleres Gráficos-
de la Nación. p. 280. 1957 México.

ción y, en general, el de las actividades productivas.

El nuevo plan financiero de la vivienda atribuye a estas instituciones de crédito hipotecario un papel de especial importancia en las tareas promotoras de la habitación popular. Medidas recientes dictadas por la Comisión Nacional Bancaria y el Banco de México inducen a las sociedades hipotecarias a canalizar sus créditos, en una proporción importante, al fomento de casa-habitación de bajo precio para personas de ingresos limitados, permitiéndose que en este caso el monto del préstamo pueda ser hasta por el 80% o más, de la garantía, en contraste con la práctica tradicional establecida en nuestra ley, de que el crédito se diera sólo por el 50% del valor de la garantía.

"Las sociedades de capitalización, que había venido perdiendo importancia en los últimos años, tenían, hasta las reformas legales de 1962, la función de captar recursos de los pequeños y medianos ahorradores mediante contratos en virtud de los cuales el particular se obliga a entregar al banco primas periódicas, con el fin de que, trascurrido cierto tiempo, se constituya una cantidad predeterminada de dinero, a cuya entrega se obliga la institución capitalizadora. Por lo común, estos contratos tienen el ali ciente de sorteos periódicos, cuyo premio consiste en adelantar la fecha de la capitalización ganando al ahorrador la diferencias entre lo que se ha entregado y la suma a capitalizar". (19)

Las reformas legales de 1962 adicionaron a las facultades de estas sociedades las de ofrecer al público planes de capitalización destina--

(19) Op. Cit. Beteta Mario Ramón. p. 18.

dos a la adquisición o reposición de maquinaria o equipo industrial o agrícola o para el fomento de actividades básicas, así como también planes destinados a la adquisición de bienes duraderos de consumo. En virtud de estos nuevos sistemas el ahorrador se obliga a integrar una suma a capitalizar mediante el pago de primas periódicas, cumplido lo cual la institución capitalizadora queda obligada a otorgar un crédito, cuyo monto, edicionado al de la suma ahorrada sirve para financiar las operaciones antes indicadas. Estos planes tienen también el atractivo de sorteos periódicos, cuyo premio es la integración anticipada de la capitalización y la anticipación del otorgamiento del crédito. Las sociedades de capitalización operan también créditos a corto plazo, de habilitación o avío a tres años, para la habitación popular.

Los bancos de ahorro y préstamos para la vivienda familiar; se han convertido en pieza fundamental en el nuevo plan financiero de promoción de la vivienda. Su actividad principal es operar con contratos y planes conjuntos de ahorro y préstamos, con objeto de que los titulares de ello, adquieran, amplien o mejoren el funcionamiento de su hogar. En estas operaciones el particular se obliga a integrar una cantidad determinada, hecho a lo cual el banco le otorga un crédito cuyo monto, sumado a aquella, sirve para los fines indicados. La aplicación práctica de las operaciones de estos bancos ha sido de gran valía, de acuerdo con el plan de trabajo trazado por el Gobierno Federal en lo relacionado a la creación de casas-habitación para las clases populares, lo cual se traduce inevitablemente en un gran progreso de nuestro país.

Las actividades bancarias en México se regula por varios ordenamientos jurídicos, el principal es el la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares que es la que crea su marco institucio

nal, fijado ciertos requisitos para la organización y funcionamiento de las instituciones de crédito, que tienden a dar mayor protección a quienes operan con los bancos y mayor estabilidad al sistema bancario en su conjunto.

"Las autoridades encargadas de vigilar el cumplimiento por parte de las instituciones bancarias de las normas legales correspondientes, son la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la comisión Nacional Bancaria y el Banco de México. Pero las facultades de las autoridades monetarias no son de mera vigilancia, sino que les permiten adoptar una serie de decisiones que incluyen directa o indirectamente en el comportamiento de las entidades financieras el país, y, en general en los fenómenos monetarios y crediticios". (20)

(20) *Ibíd.* Dem. p. 22.

C A P I T U L O I I

EL ENCAJE LEGAL

A) DEFINICION.

Para denominar el Encaje Legal se utilizan también los nombres de depósito legal, reserva bancaria, encaje o depósito obligatorio, requisitos de reserva y encaje o depósito proporcional. (21)

"El Encaje Legal es el depósito en efectivo que hacen los bancos-comerciales en el Banco Central".

El depósito o encaje legal en efectivo de los bancos comerciales-en el central, fue considerado en un principio como un procedimiento para -asegurar la existencia de fondos en efectivo a los bancos comerciales, que-les permitiera hacer frente cuando fuera necesario, al retiro de depósitos-que pudieran efectuar los cuentahabientes. (22)

Posteriormente, hacia el año de 1933, tal depósito empezó a consi-derarse como un instrumento general de política monetaria, por lo cual se -permitió a los bancos centrales imponerlo obligatoriamente y, sobre todo, -

(21) Ruíz Esquihua Arturo, El Encaje Legal. p. 11. ed. Cultura T. G., S.A. México.

(22) Op. cit. Martínez Le Clainche Roberto. p. 196.

se les autorizó a modificar el monto del mismo, de acuerdo con las finalidades de la política monetaria general. Cabe señalar que en muchos países la existencia de tal depósito era sólo producto de la costumbre y, en consecuencia, no era obligatorio, y asimismo, que todavía subsisten países que carecen de disposiciones legales a este respecto.

La función primordial de todo Banco Central es la de regular la oferta de dinero y de crédito. Para realizar esta función, el Banco tiene autorización para elevar o reducir el porcentaje del depósito legal. El régimen del depósito legal tiene dos objetivos: a). Proporcionar un desarrollo económico equilibrado, y b). Mantener la estabilidad monetaria interna y externa.

Con esto se trata de combatir las presiones inflacionarias que surgen de un exceso de demanda y de una insuficiencia de oferta, es decir, la producción no satisface las necesidades de la población, lo que provoca elevaciones en los precios.

Por medio de estas disposiciones se controla el volumen de préstamos. Cuando se restringe la oferta de dinero, la tasa de interés tiende a elevarse y los bancos racionan más los préstamos que hacen. Un aumento de la oferta monetaria tendrá el efecto contrario, porque provoca la baja de la tasa de interés y aminora el racionamiento del crédito.

Se entiende por depósito legal, reserva bancaria, encaje legal o encaje o depósito obligatorio, (con estos nombres suele designársele), la obligación que tienen los bancos comerciales de mantener en el Banco Central unos depósitos proporcionales a los suyos propios. El objeto original de estas reservas obligatorias no es el de proteger los depósitos, sino el

de permitir al Banco Central el volúmen de los depósitos bancarios. A pesar de que la facultad de variar el monto de los citados depósitos se extendió rápidamente, algunos países han preferido mantenerlo invariable, sin duda porque estiman que la función principal de los mismos es proteger a los depositantes. En diversos países, aparte de los depósitos legales en efectivo existen otros especiales que incluyen, además de efectivo, valores del gobierno u otros activos productivos.

El monto del depósito obligatorio en efectivo se puede establecer a un nivel válido para todo el país y calcularse en función de los depósitos cualquiera que sea el tipo de éstos y la moneda en que estén constituidos. Pero, se pueden establecer niveles diferenciales calculados según los siguientes factores: el carácter de depósito, a la vista o a plazo; la moneda en que tales depósitos estén constituidos, nacional o extranjera; la localización geográfica de los bancos a los cuales se aplica, sea que operen en centros urbanos o rurales, en la capital del país o en las provincias.

Al lado de los depósitos obligatorios considerados, existen encajes legales suplementarios, aplicables a los incrementos de los depósitos a partir de cierto nivel o al exceso de ellos respecto a un múltiplo determinado del capital del banco.

Cabe señalar, asimismo, que la legislación respecto de los depósitos obligatorios en la mayoría de países establece límites mínimos y máximos, entre los cuales el banco central puede operar su variación.

En los países en que no es posible realizar operaciones de mercado abierto en las proporciones necesarias, debido a la estrechez del mercado de valores, las variaciones del encaje legal han constituido un procedi-

miento eficaz para incluir sobre el monto de las reservas libremente disponibles de los bancos comerciales, lo que permite hacer efectiva la política de redescuento.

B) EL MONTO Y LA REGULACION LEGAL DEL DEPOSITO OBLIGATORIO.

La Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, del año 1924, se estableció por primera vez - artículo 69 - que las instituciones de crédito deberían conservar en caja un 33% en oro como mínimo de garantía sobre el total de los depósitos. Al expedirse en 1925 la Ley Constitutiva del Banco de México se dispuso que los bancos deberían mantener en el Banco Central, en oro, 10% del total de sus depósitos, proporción que podía ser tomada del 33% establecido por la Ley General mencionada. Tal depósito en oro se convirtió a moneda nacional en 1931 al dejar de circular las monedas de dicho metal. (23)

La nueva Ley Orgánica del Banco de México, en 1936 estableció un depósito proporcional, sin intereses, no menor del 7% mas un 50% de la suma que en promedio hubiera pagado diariamente la Institución con cargo a las diversas responsabilidades, durante la semana anterior.

El 7% podía fluctuar entre 15% y 3%, las tasas podrían referirse a determinada clase de depósito o a determinada zona del país.

Como sanciones fueron establecidos un interés penal de 6% anual - sobre los faltantes, multa, suspensión temporal o caducidad de la concesión. Hasta 1936 el depósito legal en el Banco de México se había considerado -

(23) Op. Cit. Ruiz Equihua Arturo. p. 47.

simplemente como parte de las reservas en efectivo que los bancos comerciales debían mantener conforme a la Ley de Instituciones de Crédito en garantía de sus depósitos, pero a partir de la Ley de 1936, tales depósitos de los Bancos comerciales se consideraron ya como un medio de control del crédito. En agosto de 1940, la tasa del 7% fué elevada al 10% en enero de 1941 al 15%; la del 50% permaneció igual.

En mayo de 1941 entró en vigor la actual Ley Orgánica del Banco de México, en cuyo artículo 35 se introdujo la modalidad de hacer posible el establecimiento de regímenes del depósito legal aplicable a una determinada categoría de depósito o a zona bancaria con localidad específica. Con base en esa disposición, en julio del mismo año se inició el sistema de tasas diferentes para el Distrito Federal y el interior de la República y para depósitos en moneda nacional y en moneda extranjera, pero se siguió dando un tratamiento igual a los departamentos de depósito y ahorro. Fué hasta el mes de abril de 1942 cuando se estableció una tasa especial, mas baja, para los depósitos de cuenta de ahorros. En enero de 1944 se establecieron por primera vez tasas distintas para localidades con sucursal del Banco de México y localidades sin ella, dada la facilidad que proporcionan esas oficinas del banco central para cubrir con rapidez el depósito proporcional.

En agosto de 1946 el encaje obligatorio de los bancos de depósito se presentaba de la siguiente manera:

Para el Distrito Federal: 50% sobre los depósitos a la vista y a plazo en moneda nacional, y 25% sobre los correspondientes en moneda extranjera.

Para localidades sin sucursal: 45% sobre los depósitos aludidos - en cualquier moneda.

Al mes siguiente, la tasa respecto a los depósitos en moneda extranjera se fijó, como las demás, en 50%.

Durante 1947 se redujeron ligeramente las tasas y se permitió una inversión de 15% en valores gubernamentales con cargo a los fondos del depósito legal.

En septiembre de 1949, para evitar una repercusión dañina del aumento de divisas se siguió al establecimiento de la nueva paridad cambiaria los bancos de depósito tuvieron que constituir una reserva del 100% sobre el incremento de sus depósitos y obligaciones en moneda nacional. Surgiendo de esta forma el primer encáje "suplementario". Pero de este 100% - podía utilizar hasta un 70% para créditos de habilitación o avío de más de uno hasta dos años; refaccionarios hasta cinco años o valores con vencimientos superior a dos años.

En 1951, se dictó una medida que obligaba a los bancos de depósito a constituir en el Banco de México una reserva del 100% sobre el incremento de pasivo computable a la vista y a plazo en moneda nacional, efectiva a partir del 15 de junio de ese año. Este pasivo congelado fué liberado hasta febrero de 1953, fecha en que se efectuó la unificación de tasas y la fusión de los pasivos.

A fin de evitar una expansión excesiva del crédito, por saldos favorables crecientes de la balanza de pagos, a principios de 1955 se dictaron disposiciones más severas para los bancos de depósito, que a la vez ha-

brían de lograr una mayor canalización del crédito hacia la producción. En agosto de ese mismo año y con propósitos similares, se establecieron por vez primera tasas de inversión para los bancos y departamentos de ahorro.

En 1956 se emitió una circular con el objeto de unificar los diversos regímenes que estaban vigentes en el interior de la República, así quedaron fusionados y así se simplificó la forma de operar.

En julio de 1957 se unificó el régimen correspondiente de la moneda nacional de los departamentos bancarios de depósito, tanto de los ubicados en el distrito Federal, como de los establecidos en el interior de la República, sin embargo, se otorgaron plazos para ajustarse a las nuevas disposiciones, a los bancos que hubieran registrado incrementos interiores al promedio del sistema bancario en su pasivo computable a partir de la fecha en que dió principio el régimen inmediato anterior. A la vez para compensar a las instituciones de crédito del alza del costo de los servicios y en virtud de que fueron las tasas medias ponderadas de los regímenes anteriores las que utilizaron para fijar las nuevas, se concedió una disminución de 5. puntos en el porcentaje relativo al efectivo depositado en el Banco Central y un incremento igual en la tasa de inversión en valores del gobierno, a fin de que dichas instituciones obtuvieran un rendimiento mayor de sus fondos.

Aprovechando una reducción en los encajes de efectivo y valores gubernamentales, ambos en moneda nacional, se logró en julio de 1959 una simplificación del régimen. Dicha reducción, sin embargo, no significó liberación de fondos, sino solamente una distinta canalización que proporcionó al sistema bancario utilidades mayores.

Semejantemente en 1960 se destinó un 10% de la inversión en valores gubernamentales en moneda extranjera para invertirlo en créditos relacionados con el fomento de la exportación de manufacturas.

En mayo de 1960 se estableció un régimen más benigno para los depósitos a plazo con determinadas características - que - se había venido - tratando igual que los depósitos a la vista con objeto de dar un estímulo - más al ahorro, al permitir al mismo tiempo que se pagarán a los ahorradores intereses más altos: 6 y 7%. Este régimen fué mejorado en junio de 1963, - al desminuirse 25 puntos el encaje obligatorio en efectivo para poder inver tir ese monto en valores del gobierno y percibir un interés anual de 5%.

Por último, también en junio de 1963 se dispuso que la mitad de - los recursos captados por los bancos de ahorro, sobre el nivel que regis- - tren en esta fecha, deberán ser destinados al fomento de la vivienda popu- - lar, coadyuvando a la solución de este problema.

En enero de 1958 fue cuando se dió origen al depósito obligatorio para las sociedades financieras. Anteriormente solo tenían obligación de - constituir un encaje de 75 y 80% sobre los depósitos a la vista y a plazo - en moneda nacional o extranjera respectivamente, quedando exceptuado de es- - ta obligación el resto de su pasivo exigible, que forma la mayoría. El - Pasivo contingente ni siquiera se mencionaba en la Ley.

De lo expuesto anteriormente se desprende que el banco central - tiene la iniciativa de determinar y modificar los requisitos del encaje. .

C) REGULACION EN NUESTRA LEGISLACION.

En la Ley General de Instituciones de Crédito en sus artículos 11 y 27 bis y en la Ley Orgánica del Banco de México en su artículo 35. reglamentan el régimen del encaje legal Artículo XI.

IV. Los bancos de depósitos mantendrán una existencia en caja -- que no será menor del 30% de su pasivo exigible y deberán conservar en el Banco de México, en moneda nacional, un depósito sin interés, proporcional al monto de sus obligaciones por depósitos a la vista, a plazo o en cuenta de ahorros, en moneda nacional o extranjera, y del resto de su pasivo, con excepción de las operaciones que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de disposiciones de carácter general, no considere computables.

"Dicho depósito quedará sujeto a las reglas que dicte el Banco de México, de acuerdo con las siguientes bases:

"1a. No será menor del 15% ni mayor del 50% respecto a los depósitos a la vista en moneda nacional o extranjera.

"1a. Bis. No será menor del 10% ni mayor del 50% respecto de los depósitos a plazo en moneda nacional o extranjera.

"2a. No será menor el 5% ni mayor del 50% respecto de los depósitos en cuenta de ahorro en moneda nacional o extranjera.

"3a. El 50% fijado como máximo en las bases 1a, 1a.Bis y 2a, podrá ser elevado por necesidades monetarias y de crédito, a juicio del Banco de México, pero sólo respecto a los depósitos que excedan el monto de los -

que existan en los bancos en la fecha en que se adopte esta medida

"4a. El Banco de México, podrá cargar un interés penal que no será inferior del 12% sobre el importe de los saldos que resulten a cargo de las instituciones que omitan constituir o dejen de completar los depósitos a que se refieren estas bases, o cuando dispongan de parte de ellos.

"5a. El Banco de México podrá permitir que el depósito proporcional relacionado con los depósitos a la vista o a plazo en moneda extranjera se constituya en divisas.

"Las resoluciones que el Banco de México dicte conforme a la presente fracción tendrán carácter general; pero podrán aplicarse sólo a una determinada categoría de depósitos o zona bancaria o localidad, según las propias resoluciones lo determinen.

"A los depósitos en el Banco de México de que trata esta fracción se abonarán y cargarán los saldos que a su favor o en contra de la institución de crédito depositante arrojen las operaciones de la cámara de compensación.

"Las instituciones que reciban depósitos en cuenta de ahorros, en moneda nacional o extranjera, deberán también conservar en el Banco de México un depósito sin interés, proporcional al monto de sus obligaciones de esa clase y del resto de su pasivo exigible, que se registrará por las bases anteriores; y sin perjuicio de la sanción a que se refiere la base 4a, de esta fracción, la falta de cumplimiento a las disposiciones de la misma podrá dar lugar a la declaración de la concesión otorgada a la institución de

que se trate. (24)

El Artículo 27 bis, por su parte, expresa lo siguiente:

"Las sociedades financieras deberán conservar en el Banco de México, S. A., en moneda nacional, un depósito sin interés, proporcional al monto de su pasivo exigible en moneda nacional y extranjera, con deducción de los depósitos a la vista, o a plazo y de la emisión de bonos financieros, en razón de su régimen legal especial y de las demás cuentas que, mediante disposiciones de carácter general, autorice el Banco de México, S. A., que no será menor del 5% ni mayor del 30% de dicho pasivo, y que el Banco de México, S. A., determinará mediante disposiciones de carácter general. El máximo indicado podrá ser elevado por necesidades monetarias y de crédito, a juicio del propio Banco de México, S. A., pero sólo respecto al pasivo que exceda del monto del existente en las financieras en la fecha en que se adopte la medida.

"Se considerarán como parte de dicho depósito legal las cantidades que las sociedades financieras mantengan en depósito a la vista en el Banco de México, S. A., y dentro de los límites que señale la propia institución, en moneda nacional que tengan en su poder, en depósitos a la vista y a plazo en bandos de depósito, en certificados de depósito bancario de -

(24) En seguida la Ley incluye un párrafo relativo al encaje de las sociedades financieras que dice: "Las sociedades financieras sólo constituirán el depósito a que se refiere el párrafo anterior, sobre los depósitos a la vista y a plazo, en moneda nacional o extranjera, que conforme a esta Ley estén autorizadas a recibir, quedando exceptuado de esta obligación el resto de supasivo exigible". Seguramente se omitió al establecer las nuevas bases que señala el Artículo 27 bis, ya que se halla en contradicción con éste.

las propias instituciones, y en las demás inversiones que al efecto decida autorizar el propio Banco de México, S. A., mediante las disposiciones de carácter general que expida.

"El Banco de México, S. A., podrá cargar un interés penal que no será inferior del 12% sobre el importe de los saldos que resulten a cargo de las instituciones que omitan constituir, o dejen de completar, el depósito y las inversiones a que se refiere este precepto, o cuando dispongan de parte de ellas; y para tal efecto del cómputo y de la aplicación de esta pena, el Banco de México, S. A., expedirá las reglas a que deberán sujetarse.

"El Banco de México, S.A., podrá permitir que el depósito proporcional relacionado con los pasivos en moneda extranjera se constituya en divisas.

"La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por disposiciones de carácter general, podrá establecer la obligación del depósito legal para las operaciones de pasivo contingente que, por su utilización, pueda considerarse análogas a las del pasivo exigible, ajustándose a los porcentajes y normas de este precepto".

El último instrumento legal que se mencionó fué la Ley Orgánica del Banco de México, cuyo artículo 35 dice:

"Las instituciones que conforme a la Ley General de Instituciones de Crédito reciban depósitos a la vista, a plazo o en cuenta de ahorros, deberán conservar en el Banco de México, en moneda nacional, un depósito sin interés, proporcional al monto de sus obligaciones de esa clase y del resto

de su pasivo exigible; dicho depósito no será menor del 5%, ni mayor del 20%, según determine el Banco de México. Sin embargo cuando las condiciones económicas del país así lo aconsejen, el Banco de México, por acuerdo de la Secretaría de Hacienda, podrá elevar la proporción hasta el 50%. (Este último límite, fue elevado hasta 100% por reforma a la Ley Bancaria a principios de 1955).

"Por lo que corresponde a los depósitos a la vista o a plazo, en moneda extranjera, el Banco podrá, si lo considera conveniente, en vista de la situación cambiaria, fijar un porcentaje superior del 20% a que se refiere el párrafo anterior y podrá además a este respecto, permitir que el depósito en el Banco de México se constituya en divisas.

"Las resoluciones que el Banco, y en su caso la Secretaría de Hacienda, dicten conforme a los dos párrafos anteriores tendrán carácter general, pero podrán aplicarse sólo a una determinada categoría de depósito o a la zona bancaria o localidad, según las propias resoluciones determinen.

SANCIONES APLICABLES.

Se sancionan las violaciones al régimen en varias formas. En primer lugar, y como castigo que se aplica con mayor frecuencia, se haya el interés penal de 24% anual sobre los faltantes gravables, los que se determinen después de efectuar el cómputo del efectivo depositado en el Banco Central y las inversiones obligatorias.

La Ley establece en las Instituciones bancarias que persisten en faltantes respecto a su depósito legal podrán ser intervenidas por la Comisión Nacional Bancaria, organismo de vigilancia de la Secretaría de Hacienda.

da, para lograr su regularización. (25)

(25) Op. cit. Ruiz Equihua Arturo. P. 62.

C A P I T U L O I I I

POLITICA MONERARIA

En términos generales, se entiende por política monetaria la formulación de objetivos y la selección de instrumentos eficaces para utilizar el control que ejerce el Estado sobre la moneda y el crédito, a fin de actuar sobre la economía nacional e impulsarla a su máximo, combinada con -- otras políticas. (26)

Según esta definición, queda claro que la política monetaria no constituye una unidad aislada dentro del campo económico, se le concibe más bien como un engrane en la maquinaria de la política económica general, cuyos objetivos supremos, susceptibles de modificación, determinarán los cambios que deben de introducirse en ella y en las diversas políticas particulares (fiscal, comercial, etc.). Esto explica por qué la política monetaria de un país difiere de la otra de otro y que dentro del mismo pueda ser diferente en distintas épocas.

Cabe señalar que, dadas las características de los sistemas monetarios comúnmente empleados durante la segunda mitad del siglo XIX y principios del actual, así como las concepciones entonces en boga en cuanto a --

(26) Op. Cit. Martínez Le Clainche Roberto p. 186

la naturaleza del dinero y al papel que debía corresponder al Estado en el campo monetario, no puede hablarse para ese periodo de la existencia de una verdadera política monetaria. Esta se gestó lentamente a partir de la primera guerra mundial, la cual tuvo repercusiones sobre el conocimiento de la moneda y modificó el concepto que se tenía respecto del papel que compete al Estado en la vida económica.

A) FINES DE LA POLITICA MONETARIA.

Si bien la política monetaria tiene como función contribuir al logro de los objetivos de la política económica general, persigue para ello, a su vez, objetivos de carácter inmediato que están a su alcance. Lejos de permanecer inmutables, estos objetivos inmediatos han cambiado a través del tiempo. Cabe señalar, que tales modificaciones no se produjeron como resultados de la previsión de ciertas tendencias, ni siquiera como respuesta inmediata a hechos importantes en el momento en que éstos se producían. Por lo contrario, los objetivos inmediatos se han modificado lentamente como respuesta tardía a acontecimientos económicos y políticos de gran trascendencia.

Los fines de la política monetaria más difundidos se presentan a continuación.

1. Estabilización de la moneda en términos de un metal precioso.

La estabilización de la moneda en términos de un metal precioso, consiste en mantener iguales el valor de la unidad monetaria y el de una determinada cantidad de metal precioso, lo que supone la libre convertibilidad de la moneda por metal precioso en una proporción fija, fue el objetivo

predominante hasta fines de la primera guerra mundial.

Se consideraba que la adopción de este objetivo, al través del empleo de un sistema monetario de base metálica, el patrón oro por ejemplo, facilitaba el comercio nacional y el intercacional. El primero, en virtud de la imposibilidad de incrementar los instrumentos monetarios a capricho de los particulares o de las autoridades, con lo cual los precios tenderían a mantenerse sin fluctuaciones de consideración y, el segundo, particularmente porqu el tipo de cambio entre monedas de diferentes países se mantenía estable, pues sólo fluctuaba entre los límites de los puntos oro de salida y de entrada.

Sin embargo, la experiencia mostró que los tipos de cambio se mantienen estables a condición de que otros países relevantes en el comercio internacional operen dentro de un sistema monetario idéntico. En los años posteriores a la primera guerra mundial, ocurrió que la estabilización de la moneda en términos de oro no pudo impedir fuertes fluctuaciones en los precios y que fue impotente, asimismo, para mantener el empleo pleno de los factores productivos.

Este objetivo fue perdiendo importancia en favor de otros, por la desaparición de los sistemas monetarios de base metálica en muchos países y por otras causas que a continuación se examinan.

DECADENCIA DEL PATRON ORO A PARTIR DE 1941.

Aunque desde antes de la primera guerra mundial la propagación de la industrialización, la difusión de los conocimientos técnicos y la aparición de nuevos centros financieros, comenzaron a mermar la supremacía de la Gran Bretaña en los campos industrial y financiero, sobre la cual se había-

cimentado en buena medida el éxito del patrón oro, al sobrevenir el citado conflicto bélico, esas tendencias se agudizan y destruyen gran parte de la estructura del patrón oro tradicional.

En efecto, a partir de 1914 se suspende la convertibilidad de los billetes de banco, con objeto de permitir a los gobiernos beligerantes financiar sus gastos bélicos, sin recurrir exageradamente a los impuestos y a los empréstitos. Este procedimiento, empleado después de concluida la guerra, desencadenó una ola inflacionista que alcanzó proporciones catastróficas en algunos países. Se creyó entonces que la solución a esta situación se lograría mediante la estabilidad externa de la moneda, la cual se obtendría con el retorno al patrón oro. A pesar de los intentos realizados al respecto, los grandes cambios operados en el nivel de los ingresos, de la ocupación y de los precios, señalaron gradualmente la necesidad de políticas monetarias que actuasen en mayor medida sobre la situación interna que sobre la externa.

No se pretendía por ello abandonar el objetivo de estabilidad respecto al exterior, pues se confiaba en el que el retorno al oro alejaría la inflación, inspiraría mayor confianza, facilitaría la recuperación y, en esa forma, se restablecerían las condiciones económicas sanas que requerían el aumento de la producción. Sin embargo, la mayor atención que se prestaba a las condiciones económicas nacionales, desbordan del marco señalado por las reglas de juego del patrón oro, con lo cual la política monetaria abandona sus causas habituales y amplía su horizonte en forma considerable.

La "Gran Depresión"

Posteriormente, bajo el impacto de la "gran depresión", el ciclo-

económico llega a ser el tema de mayor preocupación y los objetivos de política monetaria se identifican con el logro de la estabilidad económica interna a un nivel alto de producción y empleo. Los gobiernos se preocupan en promover políticas monetarias y fiscales favorables al pleno empleo permanente, así como al aumento en el nivel del ingreso real. Al desaparecer el patrón oro la estabilidad externa, que había sido el principal objetivo, es abandonado. Las autoridades se enfrentan a finalidades más amplias, que requieren una mayor intervención estatal en el campo económico. La gran de presión provoca así la fusión de las políticas monetarias y la economía general.

Lamentablemente, las medidas adoptadas por diversos países durante la depresión para elevar los niveles de la demanda y la ocupación nacionales, desplazaban el peso de su recuperación hacia otros países. En efecto, las llamadas políticas de "empobrece a tu prójimo", a base de devaluaciones, controles cambiarios y protección arancelaria, tenían como propósito influir en el volumen del comercio exterior, en tal forma que apoyara los programas de recuperación nacional.

Es actitud, generalizada, que tuvo consecuencias funestas para la cooperación internacional, contribuyó, sin embargo, al desarrollo de la política monetaria consciente, para promover la estabilidad económica nacional y aceleró el abandono de la estabilidad externa de la moneda y la convertibilidad de la misma, como objetivos básicos de la política monetaria. Este cambio de objetivos se afirmó más aún, en la medida que los desequilibrios del comercio internacional y la adopción generalizada de las restricciones cambiarias hicieron mas lejanas las posibilidades del retorno al patrón oro y a medida que la persistencia de un importante volumen de desem-

pleo y condiciones económicas precarias en los países industrializados continuaban urgiendo la atención de las autoridades. (27)

La segunda guerra mundial.

La segunda guerra mundial hace girar la atención de las preocupaciones monetarias del estancamiento económico, que había desaparecido por las fuertes demandas de la guerra, hacia la satisfacción de las necesidades financieras de los gobiernos para hacer frente a los gastos bélicos y, asimismo, hacia la reducción al mínimo de las consecuencias inflacionarias de tales financiamientos. Entre los países beligerantes la movilización de recursos hacia el gobierno fue la preocupación dominante y, en todo el mundo, la de reducir los efectos de la inflación.

En los primeros años de la posguerra, diversos países de Europa Occidental relegaron la política monetaria a segundo término y dieron énfasis a las políticas fiscales y al control directo sobre los precios, salarios y la distribución de los ingresos. En general, los objetivos de la política monetaria y económica consistieron en facilitar la reconstrucción, tratar de asegurar altos niveles de ocupación y redistribuir el ingreso en beneficio de los sectores más pobres de la población.

Preocupaciones recientes.

La preocupación dominante en épocas más recientes, tanto en los países desarrollados como en aquellos en desarrollo, es la de acelerar el ritmo de su desarrollo económico. Se reconoce, al mismo tiempo, que la es-

(27) Chaudler Lester Introducción a la Política Monetaria ed. F C E mex. 1962 Pág. 117.

tabilidad financiera interna y la eliminación de desajustes en la balanza de pagos contribuyen a que este objetivo sea alcanzado. De ahí que, dado el carácter internacional de estos objetivos, se hayan buscado al terminar la segunda guerra mundial y se continuen buscando, soluciones dentro de un marco de cooperación internacional efectiva.

2. Estabilización del nivel de precios.

Desde la "gran depresión" se había observado que la baja intensa de precios se asociaba con una paralización en el ritmo de la producción y con alteraciones en la distribución de los ingresos. Como el síntoma más visible de tales desajustes parecía encontrarse en las fluctuaciones de precios, se propuso la estabilización de los mismos como objetivo de política monetaria, esperando sanear así la economía.

Sin embargo, las críticas respecto a la adopción de este objetivo no tardaron en aparecer. En efecto, no resultaba fácil seleccionar el nivel de precios a estabilizar de mayoreo, menudeo, costo de la vida, etc. y no había ni siquiera acuerdo sobre el significado de la estabilización: -- ¿Consistía en hacer subir unos precios para compensar la baja de otros? De las discusiones habidas se dedujo que debía estabilizarse "los precios medios de la producción actual de artículos terminados", en atención a que la relación de ellos respecto al costo de producción permite a los empresarios determinar el volumen y la calidad de la producción a emprender y, asimismo, porque es la adquisición de esos bienes hacia donde se canalizan en gran parte los ingresos percibidos.

No obstante, otra fuente de críticas surgió al demostrarse que las fluctuaciones de precios, más que constituir la causa de la inestabili

dad económica son un síntoma de ella, que puede aparecer nítidamente cuando sea tarde para adoptar medidas preventivas que pudieran ser efectivas. Por otra parte, se objetó el criterio de estabilización de precios por no establecer diferencias en la naturaleza de los cambios de precios. Muchos de éstos derivan de expansiones o contracciones de la oferta de dinero, así como de fluctuaciones en el volúmen de la producción, resultantes a su vez en cambios en la oferta total de factores productivos (crecimiento de la población trabajadora, explotación de tierras nuevas y acumulación de capital).

En relación a las causas enumeradas, las variaciones de precios resultantes de cambios en la eficiencia productiva son de naturaleza distinta. Así, las reducciones de precios por abatimiento en los costos reales de producción, son compatibles con el mantenimiento de niveles adecuados de utilidades y de pleno empleo estable, por lo que debe permitirse que tenga lugar, si con ello se evita el desequilibrio. Tal abatimiento de costos puede resultar de nuevos inventos o del empleo más generalizado de los ya existentes, mejores técnicas de organización y dirección de la producción, así como de relaciones obrero-patronales más armoniosas.

A pesar de lo adecuado que aparece el criterio de admitir que el nivel de precios fluctúe sólo como reflejo de los avances en la eficiencia productiva, adolece del error de tomar a los precios como causa y no como efecto o síntoma de una situación de malestar en la economía. (28)

3. Estabilización de la cantidad de dinero y de los gastos.

(28) *Ibidem* Chaudler Lester p. 119

Ante las deficiencias teóricas y dificultades de orden práctico - que suponía la realización del objetivo anterior, se propuso el de mantener constante la cantidad de dinero de todas clases. Con ello se pretendía neutralizar los cambios en la velocidad de circulación del dinero, de tal manera que el producto MV permaneciera constante, evitando así las fluctuaciones de precios.

Sin embargo, la realización de este objetivo no permitía asegurar el nivel necesario de la demanda monetaria, la cual seguiría fluctuando en la medida que se produjera el atesoramiento o el desatesoramiento. Además en una economía en expansión, la cantidad de medios de pago tiene que crecer necesariamente para condicionar una mayor demanda monetaria.

4. La acción sobre la demanda monetaria.

En atención a lo inadecuado de los objetivos considerados, en la actualidad se estima que la finalidad esencial de la política monetaria es influir sobre la actividad económica en su conjunto, al través de la demanda efectiva total, que es la fuerza motriz de todo el aparato productivo y del de distribución. En esta forma se desea ejercer una acción final sobre el empleo y sobre el ingreso de la colectividad.

Ahora bien, tomando en cuenta que la demanda efectiva se ejerce - en los diversos sectores de la economía - agricultura, industria, servicios el impulso que éstos reciban dependerá de la canalización de demanda efectiva hacia ellos. Surge de aquí la necesidad de practicar una política monetaria selectiva que permita favorecer una rama de actividad determinada o - una cierta categoría social.

Sin embargo, dentro de esta concepción subsiste el problema de - que no es suficiente auspiciar un aumento de los ingresos si tales incremen- tos no van a ser empleados. Es por lo anterior que se ha llegado a conside- rar necesario poder actuar sobre el gasto, pues se estima que el desarrollo de éste permitirá utilizar plenamente la capacidad de producción. La deman- da afectiva debería aumentar no únicamente con el fin de equilibrar los au- mentos en la corriente de producción sino, aún mas, para favorecer la mayor utilización posible de todos los recursos disponibles.

Lamentablemente no resulta fácil actuar con plena eficiencia so- bre el gasto. Siempre habra posibilidad de atesorar o desatesorar, con lo- cual alguna parte del ingreso se sustrae de la corriente del gasto. Dado - lo nocivo del atesoramiento, se ha sugerido combatirlo al través de fuertes impuestos que lo hacen costoso y que aumentarían en función del tiempo que- el dinero se conserve ocioso, hasta llegar a la confiscación del mismo. Se estima que sólo así se suprimirían las ventajas que la situación actual - concede a los acaparadores de dinero. La adopción de tales medidas obliga- ría a los particulares a ceder todos sus ahorros a tasas de interés tan re- ducidas como fuera necesario y en esa forma la corriente de ingresos se tra- duciría totalmente en gastos y permitiría adquirir todos los artículos y - servicios producidos a precios remunerativos, con lo cual el aparato produc- tivo trabajaría a su máxima capacidad. (29)

La moneda "fundente" o "acelerada". La experiencia de Worgl:

El propósito de combatir el atesoramiento e incrementar la veloci- dad de circulación del dinero, dio origen, en teoría, al sistema de moneda-

(29) Op. Cit. Martínez Le Clanche Roberto. p. 192.

"fundente" o "acelerada". En él la moneda consistiría en un billete que, a fecha fija perdería automáticamente su valor inicial. Sus tenedores podrían compensar esa pérdida mediante la adquisición de estampillas que pegarían a su reverso en espacios previstos para el efecto, para evitar esta operación, el tenedor tendría interés en desasirse de su billete antes de la fecha en que se produjera la pérdida parcial de su valor. El que lo recibiera tendría el mismo interés en no conservarlo en su poder durante mucho tiempo. En tales condiciones se suprimiría el atesoramiento y es de presumirse que la velocidad de circulación de dinero sería muy elevada.

La experiencia de moneda fundente más conocida, se llevó a efecto en 1932 en Worgl, pequeña ciudad de tirol austriaco. En ese año contaba con una población de cuatro mil habitantes, de los cuales mil quinientos desempleados. Las autoridades se encontraban en serias dificultades para cubrir las indemnizaciones de desempleo correspondientes y para equilibrar su presupuesto. El burgomaestre de la ciudad, convencido por la lectura de la obra de Silvio Gesell. El orden económico natural, de que la causa de la crisis procedía de la disminución en la velocidad de circulación del dinero, propuso al consejo municipal la emisión de "bonos de trabajo", cubiertos 100% por moneda legal y cuyo valor disminuiría 1% al mes. Para mantener el valor original de dichos bonos deberían fijarse a su reverso las estampillas de revalorización correspondientes, que el propio municipio vendería. (30)

La municipalidad pagó con "bonos de trabajo" los salarios de sus empleados y trabajadores y aceptó recibirlos en el pago de impuestos, con

(30) *Ibidem.* Martínez Le Clainche Roberto p. 192

lo cual logró hacerlos circular. Los resultados aparentes de esta experiencia fueron satisfactorios: el desempleo desapareció; el presupuesto municipal, que era deficitario, obtuvo superávit gracias al pago anticipado impuestos; se pudieron realizar algunos trabajos públicos.

Cabe aclarar, sin embargo, que contribuyeron al éxito de esta experiencia los turistas y coleccionistas que afluyeron al lugar y que adquirieron bonos de trabajo y estampillas de revalorización y, sobre todo, el hecho de que existía la posibilidad de cambiar los citados bonos por moneda legal, así como la de sustraerlos a la depreciación mediante el ahorro en cajas de ahorro. La experiencia en estas condiciones no fue completa ni concluyente. Además, fue sumamente breve pues al año siguiente, en 1933, el Banco Nacional de Austria solicitó y obtuvo de la Suprema Corte de Justicia la prohibición de los bonos de trabajo, que atentaban contra su monopolio de emisión.

Autores como Irving Fisher expresaron su simpatía por tal experiencia y el propio Keynes estimó, en relación a la moneda fundente, que sus promotores "...estaban por el buen camino y que el valor práctico de sus proposiciones merecen consideración". Resulta claro que la referida experiencia no permite establecer las posibilidades de suprimir el atesoramiento, controlar la velocidad de circulación del dinero y manipular la demanda monetaria a los niveles deseables para mantener la ocupación y la producción a un ritmo satisfactorio.⁽³¹⁾

(31) *Ibíd*em Martínez Le Clainche Roberto 192.

B) LOS INSTRUMENTOS DE LA POLITICA MONETARIA

La política monetaria y crediticia opera específicamente al través de los siguientes factores: la de oferta de crédito en relación a su demanda; el precio del crédito; el volumen del dinero y la liquidez general de la economía. Tales factores tendrán una importancia variable según sea la estructura económica y financiera de un país, de la cual dependerá también la efectividad de los controles monetarios.

Los instrumentos de que se sirve la política monetaria para el logro de sus objetivos inmediatos, son: la política de redescuento; las operaciones de mercado abierto; el requisito de depósito legal en el central para los bancos comerciales; los coeficientes de liquidez de la banca comercial; los controles selectivos y los directos del crédito y, finalmente, el desarrollo de los mercados monetarios. Aunque algunos de ellos figuran entre las medidas que adopta un banco central para llenar la función de controlador del crédito y fueron considerados en capítulo anterior, aquí se presentan algunas consideraciones complementarias.

1. La política de redescuento.

La política de redescuento establece las condiciones bajo las cuales los bancos comerciales, las instituciones oficiales y los particulares, pueden tener acceso temporal al crédito del banco central mediante el redescuento de valores a corto plazo o a través de préstamos con garantía. La importancia de este instrumento declinó considerablemente durante los años treinta, sobre todo como consecuencia de la gran depresión, pero resurgió a partir de la segunda guerra mundial y actualmente se le en combina--

ción con otros instrumentos. (32)

El propósito básico de la política de redescuento es afectar tanto el costo como las disponibilidades del crédito bancario y su influencia dependerá del grado en que los bancos comerciales recurran al crédito del central. Cuando esto acontece, las variaciones en la tasa de redescuento determinarán modificaciones en las tasas de interés. Se estima que, aun cuando los bancos comerciales no recurran en forma importante al crédito del banco central, los cambios en la tasa de redescuento no deja de influir sobre sus tasas de interés. Cuando el central tiene facultades para modificar éstas, lo hace al mismo tiempo que varía su tasa de redescuento. (33)

Para que las modificaciones en ésta tengan los resultados que de ellas se esperan, es necesario que su influencia sobre las tasas de interés y las condiciones del crédito en general sea pronta y decisiva, especialmente cuando al aumentar dicha tasa se desea contraer el crédito; asimismo, se requiere que exista un grado importante de elasticidad en la estructura económica, a fin de que los precios, salarios, rentas producción y comercio, respondan a los cambios en la tasa de interés y en las condiciones del crédito, finalmente, es necesario que la corriente internacional de capitales no sea restringida en forma artificial.

La política de redescuento opera eficientemente en aquellos países que disponen de un mercado monetario suficientemente organizado y activo, ya que, aun en condiciones anormales, tal política puede responder automáticamente con ayuda de las operaciones de mercado abierto. A este respec

(32) *Ibíd*em p. 196.

(33) *Ibíd*em p. 197.

to debe tomarse en consideración que la mayoría de países carecen de mercados monetarios organizados. Existen en ellos, es verdad, instituciones o individuos que desean créditos a corto plazo y para ciertos propósitos, así como otros dispuestos a concederlos. En esta forma son los propios bancos y las instituciones financieras quienes actúan como los principales intermediarios entre prestamistas y prestatarios a corto plazo, junto con la tesorería, que puede solicitar créditos a corto término con sus propios documentos, constituyen el mercado monetario. Si bien se estima que un mercado en esas condiciones establece una cierta relación entre la oferta y la demanda de fondos a corto plazo, no resulta lo suficiente activo para movilizar todas las fuentes de fondos disponibles, creando situaciones de liquidez muy diversas, por lo cual se considera que no es capaz de responder adecuadamente a los cambios que se operen en las condiciones de crédito y en la tasa de redescuento.

La actitud que asume el banco central en la manipulación de la citada tasa con fines de control del crédito, es muy variable: puede fijar el nivel de la misma por encima de la de interés; limitar el acceso de su crédito a los bancos comerciales, en función del capital de éstos o, finalmente, conceder el redescuento sólo para permitir restituir el nivel del depósito obligatorio de los bancos citados. (34)

La política de redescuento puede emplearse, asimismo, como instrumento de control selectivo del crédito, en cuyo caso el banco central adoptará tasas de redescuento diferenciales, aplicables a las diversas categorías de documentos o según el destino que se haya dado a los créditos que -

(34) *Ibíd*em p. 198.

dichos documentos amparan.

Algunos países, sin embargo, en vez de modificar la tasa de redescuento, han preferido limitar directamente la cantidad de crédito del banco Central y modificar los rubros a que se aplican las tasas de redescuento preferenciales. Al presente se estima que, a pesar de que la política de redescuento ha perdido importancia y en países con sistemas financieros poco desarrollados ocupa una posición secundaria, sigue constituyendo un instrumento fundamental para el adecuado control del crédito.

2. Operaciones de mercado abierto.

Las operaciones de mercado abierto tienen una naturaleza y alcance diversos, así como una importancia variable dentro de los instrumentos de control monetario. En Estados Unidos y Canadá, constituyen el principal elemento para el control del crédito y proporcionan el medio flexible para influir sobre el volumen de las reservas bancarias y, por tanto, para ayudar a mantener las condiciones adecuadas de crédito. En cambio, en países con mercados de valores menos desarrollados que los citados, tales operaciones tienen un alcance limitado, aunque están cobrando una importancia creciente.

Si bien en un principio las operaciones de mercado abierto fueron empleadas por el Banco de Inglaterra y por los Bancos de la Reserva Federal como instrumento para hacer eficaz la tasa de redescuento, hacia 1932 se acentuó la tendencia a emplearlas como instrumento independiente, no sólo por parte de los bancos mencionados, sino por otros bancos centrales. La preferencia por este procedimiento se explica por las siguientes razones: que la tasa de redescuento se ha revelado en la práctica menos eficaz para-

controlar el crédito; a la amplitud que han cobrado las operaciones de mercado abierto en razón del mayor volumen y variedad de valores públicos y otros de alta calidad que actualmente se negocian en ella mayoría de mercados y, asimismo, a las mayores necesidades del Estado y su mayor influencia en el mercado y el de capitales en general. (35)

La predilección por las operaciones de mercado abierto respecto a las manipulaciones de la tasa de redescuento se explica, asimismo, en razón de que las compras o las ventas de valores por el banco central tienden, en forma directa e inmediata, a aumentar o contraer la cantidad de dinero en circulación y las reservas en efectivo de los bancos comerciales, que a su vez provocarán fluctuaciones relativas de las tasas de interés y de las condiciones de crédito. La política del mercado abierto no reposa en forma exclusiva, como la del redescuento, en los efectos indirectos que las variaciones en las tasas de interés de dinero a corto plazo provoquen en las de largo plazo, ya que también tienen por finalidad influir en estas últimas, en forma directa, al través de operaciones a largo plazo. Así las operaciones de mercado abierto constituyen un instrumento más directo y más amplio de control del crédito, a condición de que existan mercados fuertes y activos para valores a corto y a largo plazos, en los cuales los bancos centrales puedan operar y que dichos valores constituyan una parte sensible y decisiva de la estructura entera del capital y del crédito.

Como obstáculo al desarrollo de las operaciones de mercado abierto, han existido diversas disposiciones legales que limitan la cantidad total de valores gubernamentales que pueden adquirir los bancos centrales, la

(35) Op. cit. Chaudler Lester p. 232

forma en que pueden realizarse dichas adquisiciones y el plazo de vencimiento de los valores susceptibles de adquisiciones, aunque cabe señalar que tales limitaciones han tendido a suavizarse en años recientes. (36)

Independientemente de las limitaciones señaladas, en algunos países el banco central carece del volumen necesario de valores para realizar operaciones de mercado abierto. Por todo lo anterior, resulta explicable que, fuera de los países inicialmente citados, tales operaciones no puedan ser prácticas en forma amplia y continua por la mayoría de países y que, en consecuencia, no puedan constituir al arma principal del control del crédito. Se les emplea generalmente como medida de apoyo a la política de rescuento y a las modificaciones de los depósitos o encajes obligatorios.

En términos generales, la práctica ha revelado que el banco central puede emplear con mayor eficiencia las operaciones de mercado abierto para reducir el volumen circulante que para aumentarlo, ya que en períodos de depresión no basta con que adquiera títulos y que los bancos de depósito dispongan de mayores recursos para otorgar créditos, es necesario que el público desee solicitar estos últimos.

3. El depósito legal de los bancos comerciales en el central.

Ya visto en el capítulo anterior.

4. Coeficientes de liquidez de los bancos comerciales.

A fines de la segunda guerra mundial cobró impulso un nuevo ins--

(36) Op. citi. Martínez Le Clainche Roberto p. 195.

trumento de control de crédito, denominado indistintamente "coeficientes mínimos de liquidez" o "encaje de efectivo y de valores" (o sólo de valores). A pesar de su nombre, tales coeficientes no necesariamente salvaguardan la liquidez de los bancos, pero constituyen un medio para asegurar que las tenencias de certificados de tesorería u otros valores gubernamentales por la banca comercial, permanezcan por encima de un nivel mínimo prescrito. (37)

Al igual que los depósitos obligatorios en efectivo, en su origen los coeficientes mínimos de liquidez se establecieron para salvaguardar efectivamente la liquidez de los bancos y proteger así a los depositantes. Posteriormente se implantaron con fines de política monetaria, en razón de la fuerte acumulación de valores gubernamentales en las carteras de los bancos comerciales durante la segunda guerra mundial y en los años inmediatos posteriores a su conclusión, que hicieron temer a las autoridades que los citados bancos, para hacer frente al enorme incremento en la demanda de créditos, recurrieran a la redención masiva de esos valores o a venderlos al banco central. En esas circunstancias la imposición de coeficientes de liquidez constituía un medio para inmovilizar las carteras de valores gubernamentales de los bancos comerciales y se les obligaba a depender del resguardo del banco central, con lo cual se lograba frenar la expansión excesiva del crédito.

Además de emplearse para apoyar medidas de control cuantitativo del crédito, los coeficientes de liquidez han sido utilizados en el control selectivo del mismo. Así, al final de la segunda guerra mundial, el es-

(37) Ibídem p. 197.

establecimiento de tales coeficientes en países con sistemas financieros menos desarrollados, ha permitido colocar parte de la deuda gubernamental en la cartera de los bancos comerciales. Más recientemente se ha permitido a éstos constituir parte de su depósito obligatorio con valores gubernamentales y, en otros casos, a canalizar parte de dicho depósito hacia préstamos gubernamentales que las autoridades desean estimular.

En algunos casos los coeficientes de liquidez se computan dentro del depósito obligatorio o encaje legal, y en otros, constituyen un requisito suplementario e independiente de aquél. Los valores objeto del cómputo pueden estar constituidos por toda clase de valores gubernamentales negociables, incluso valores garantizados por el gobierno y en otro sólo por certificados de tesorería.

El cálculo de los coeficientes considerados, se hace generalmente en función del total de depósitos de los bancos comerciales o excluyendo de éstos los de ahorro, pero puede realizarse sobre los niveles corrientes de depósitos o sobre los incrementos de éstos por encima de un monto determinado. Se pueden establecer uniformemente para todos los bancos o con grabaciones según las categorías en que los bancos sean clasificados.

En términos generales, se estima que los coeficientes de liquidez como instrumento de política monetaria no han logrado éxito cuando han sido empleados para controlar cualitativamente el crédito. En cambio, para el control cuantitativo del mismo, se puede decir que alcanzaron su objetivo al combatir las condiciones de extrema liquidez bancaria que prevalecieron en los países europeos al concluir la segunda guerra mundial. En otros casos, la eficacia de los coeficientes citados se ha visto obstaculizada e incluso neutralizada por políticas fiscales y de manejo de deuda gu-

bernamental a corto plazo, y resultaron impotentes para combatir una expansión excesiva del crédito. Sin embargo, la experiencia obtenida con el empleo de este instrumento ha servido para poner en relieve la importancia fundamental que tiene reforzar el control del crédito con políticas adecuadas de presupuesto y de manejo de deuda.

5. Control selectivo del crédito y controles directos.

Al concluir la segunda guerra mundial numerosos países emplearon instrumentos tendientes a estimular actividades económicas determinadas o incluso para financiar éstas directamente. Tales son las medidas conocidas como de control cualitativo o selectivo del crédito. En la misma época se emplearon también controles directos del crédito bancario para limitar los préstamos tanto de banco comerciales en particular como de todo el sistema bancario.

Tasas diferenciales de redescuento y requisitos de elegibilidad.- Dentro de los procedimientos típicos de control selectivo del crédito destaca el establecimiento de tasas diferenciales de redescuento y requisitos de elegibilidad de los documentos presentados al redescuento. Este sistema implica generalmente la existencia de una tasa de redescuento básica y más o menos fija y otras tasas susceptibles de modificación, aplicables al redescuento de las diferentes categorías de papel (agrícola, industrial, comercial). La selección del crédito puede jugar al través de la concesión de facilidades privilegiadas de redescuento a instituciones nacionales de crédito, con vistas al desarrollo económico del país, o por lo contrario, mediante el rechazo del banco central a redescantar papel originado en activi

dades que desea desalentar. (38)

Empleo selectivo del depósito obligatorio. A fin de auspiciar la canalización de recursos bancarios hacia propósitos de interés nacional, diversos países han permitido o exigido que alguna proporción del depósito legal que los bancos comerciales deben constituir, en el central, se destine a financiar determinadas actividades. En otros casos se admiten faltantes en el depósito legal si los bancos demuestran haber conferido crédito de los considerados como preferenciales.

Requisito de depósito previo para importar. Una medida que revisa tanto de carácter cualitativo como cuantitativo, es la que consiste en exigir a los importadores cuando solicitan licencias de importación o la asignación de divisas para realizar sus pagos un depósito en moneda nacional en el banco central por un monto proporcional al valor de la importación solicitada, por el total del mismo o varias veces dicho valor. El efecto cuantitativo de esta medida consiste en acumular fondos en una cuenta especial del banco central, lo cual tiene por objeto contraer las reservas bancarias en otro tanto y aun la circulación monetaria, lo que permite anticipar el efecto contraccionista de las importaciones sobre la liquidez general.

Por otra parte, la inmovilización de fondos de los importadores afecta necesariamente el costo de las importaciones por concepto de intereses, con lo cual se estimula que la demanda de sus artículos sustituya por artículo de producción nacional. Además, esta tendencia puede acentuarse

(38) *Ibíd*em 199.

si se establece una escala de montos de depósito previo diferenciales, según el tipo de artículos que se desean importar, con lo cual esta medida cobraría un carácter marcadamente selectivo.

Aprobación previa de préstamos bancarios. Esta medida consiste en sujetar a previa aprobación de las autoridades aquellos créditos de los bancos que excedan de cierto monto o de cierto plazo. La finalidad de esta medida ha sido la de obligar a los prestatarios a respetar las disposiciones que rigen para la capitalización de las empresas y, asimismo, a que recurran al crédito bancario para hacer frente a sus gastos de operación o gastos corrientes y no para realizar inversiones de capital.

Regulación del crédito según su uso. Otras medidas de carácter selectivo consisten en el control de las condiciones en que deben concederse créditos para la compra a plazos de bienes de consumo y los controles de crédito para la adquisición de bienes raíces y para transacciones en el mercado de valores.

"Instrucciones" del banco central. En años más recientes las regulaciones selectivas de crédito se han impuesto al través de "instrucciones" del banco central a los comerciales o en virtud de acuerdos informales entre uno y otros. La eficacia de las instrucciones (persuasión moral) depende en alto grado del prestigio y poder efectivos de que goce el banco central así como del grado de concentración del sistema bancario. Así, operará mejor en la medida en que exista un menor número de casas matrices como una extensa red de sucursales, que cuando el sistema bancario se encuentra formado por un gran número de instituciones independientes. Este método se ha empleado para restringir selectivamente el crédito a sectores particulares o bien, en forma general, para restringir el volumen total de los

créditos bancarios. El contenido de las instrucciones y acuerdos es muy variado y, en el caso de las primeras, pueden adoptar la forma de declaraciones verbales, escritas, escitativas o advertencias.

Controles directos del crédito y las inversiones. Una técnica más expedita que las "instrucciones" o que los acuerdos informales, consiste en la regulación directa de los préstamos e inversiones de la banca comercial, imponiéndole límites máximos a su volumen de préstamos, anticipados e incrementos de dichos activos en periodos futuros.

Efectividad de los controles selectivos. En términos generales se considera que los controles de carácter selectivo adoptados para complementar las restricciones cuantitativas del crédito, han sido más efectivas que cuando han tenido como propósito, por sí solos, orientar el crédito según una cierta escala de prioridades. Esto último obedece a la dificultad de controlar el destino final de los préstamos bancarios, dada la posibilidad de que los prestatarios obtengan créditos mayores para finalidades "permitidas" o "seleccionadas" y que empleen sus propios recursos en actividades que los controles selectivos tienden a desalentar. Por otra parte, el control selectivo del crédito se ha revelado más eficientemente para restringir los créditos que se consideran indeseables que para estimular la canalización de los mismos hacia actividades que se desea promover.

Asimismo, los resultados finales de tales medidas dependerán de lo adecuada que haya sido la selección de los sectores esenciales y los no esenciales; la distinción respecto a lo que debe entenderse por inversión productiva y la no productiva; así como la distinción entre préstamos especulativos y los no especulativos.

6. El desarrollo de los mercados monetarios.

A diferencia de todos los instrumentos considerados, cuya adopción depende en cierto modo únicamente de una decisión de las autoridades monetarias correspondientes, el desarrollo del mercado monetario de un país no tiene el mismo carácter, pues ni siquiera es susceptible de alcanzarse en un plazo delimitado. Habrá casos en que deberán transcurrir muchos años para considerar que tal mercado ha cobrado un desarrollo adecuado y que puede constituir un instrumento eficiente de política monetaria. (39)

Al presente se estima que cuentan con un mercado monetario desarrollado sólo el Canadá, los Estados Unidos y la Gran Bretaña. Muchos otros países, sin embargo, realizan esfuerzos considerables para lograr el ensanchamiento de dicho mercado desde fines de la última guerra mundial.

Las ventajas que derivan de un mercado monetario activo y amplio, son múltiples. Así por ejemplo, les permite a los bancos comerciales, en forma rápida y a bajo costo, nivelar sus posiciones de reserva, ya que al mercado monetario afluyen los excedentes de reserva de unos que permiten compensar las diferencias de otros, permite a dichos bancos asimismo, emplear excedentes de reserva que pudieran tener en forma lucrativa y como un alto grado de liquidez y, finalmente, reducir tales reservas al mínimo.

El banco central encontrará las siguientes ventajas: al operar con sus reservas líquidas al mínimo, los bancos comerciales recurrirán al crédito del banco central cuando se les presente cualquier desajuste y en estas condiciones la tasa de redescuento operará eficientemente. Pero, si

(39) *Ibíd.* p. 201.

la banca comercial ajusta sus posiciones de reserva en el propio mercado monetario, entonces el banco central asumirá el papel de auténtico prestamista de última instancia, evitándose así la necesidad de crear crédito. La existencia del citado mercado, asimismo, conferirá toda su efectividad a las operaciones de mercado abierto que realice el banco central.

El gobierno mismo obtendrá ventajas, por cuanto se podrá procurar en el mercado abierto los recursos a corto plazo que pueda requerir y aligerará así al banco central de la necesidad de crear créditos a su favor, los cuales son indeseables debido a que crean presiones inflacionarias.

A las empresas no bancarias e inversionistas, el mercado monetario le permite el empleo lucrativo de sus fondos excedentes y, por otro lado, les facilita la obtención de préstamos a corto plazo.

Por las características que revisten las operaciones citadas, se aprecia que el desarrollo adecuado de un mercado monetario, es necesariamente lento y difícil, asimismo, que en la medida que sea activo y amplio constituirá un instrumento eficaz para hacer efectivos otros instrumentos de política monetaria como son, sobre todo, la tasa de redescuento y las operaciones de mercado abierto.

CONCLUSIONES

De la breve aportación jurídica que antecede, a mi criterio, se desprenden las siguientes conclusiones:

I. Siendo México un país que no alcanza ampliamente el desarrollo de un mercado financiero, la técnica que se utiliza con un gran éxito y en alto grado, ha sido el encaje legal, que es una técnica de regulación monetaria.

II. En la actualidad, la banca privada coopera satisfactoria y conjuntamente con el Banco Central, y no como en épocas pasadas que fué lamentar la falta de cooperación de la misma.

III. Las medidas de política monetaria en México, han sido casi siempre de naturaleza restrictiva para combatir, aparte de las presiones inflacionarias de naturaleza externa, que se han presentado, las originadas fatalmente por todo proceso de desarrollo económico.

IV. Los países en vías de desarrollo como el nuestro, necesitan valerse para la regulación monetaria de procesos diferentes a los utilizados en los países altamente industrializados, dada la imposibilidad de éstos, por sus estructuras especiales.

V. En nuestro país, el Encaje Legal no es tan alto como se piensa, el Encaje propiamente dicho consistente en efectivo, es pequeño, el resto lo integran inversiones que en conjunto proporcionan buenos rendimientos, si bien no todos los rendimientos que se observan en el financiamiento del sistema bancario privado, a las actividades industriales y agrícolas, pueden atribuirse a la política de dirección selectiva, parece correcto suponer que buena parte de los mismos si se debe a las medidas de obligatoriedad general, dada la relevancia tradicional para financiar esos campos.

VI. La política monetaria para su plena efectividad, debe combinarse con otras políticas tales como la de comercio exterior, la de cambios y principalmente con la fiscal.

VII. Aún cuando los objetivos fundamentales de la política monetaria parecen ser similares en todos los países, es decir, crecimiento económico con estabilidad, no es así, pues los instrumentos para lograrlos tienen que ser necesariamente distintos, dadas las diferentes estructuras de las economías.

VIII. Ya que la efectividad de la política monetaria ha sido reducida substancialmente por estar confinada a los bancos comerciales, se deben instituir nuevos controles que abarquen las operaciones de las empresas financieras.

IX. La influencia de la política monetaria general, según formulación y ejecución por el banco central, ha quedado seriamente debilitada por el crecimiento relativo de las instituciones financieras que han permanecido libres de los controles impuestos a los bancos comerciales.

X. La restricción continuada que origina la regulación del banco central a los bancos comerciales, podría debilitar la capacidad de dichos bancos para atraer suficiente capital que contribuya significativamente al crecimiento económico futuro.

En otras palabras, el banco central se halla capacitado para restringir el crédito por conducto de los bancos comerciales. Sin embargo, - si el crédito puede también obtenerse de otras instituciones financieras cuyas operaciones no estén sujetas al control de dicho banco, la eficacia de tal política restrictiva se verá grandemente reducida. Como las otras instituciones de crédito pueden liquidar sus posiciones en valores y hacer más préstamos, ello representaría un verdadero sabotaje a la política restrictiva.

B I B L I O G R A F I A

1. AUFRICHC YVAN.
"Legislación comparada de la Banca Central",
Ed. C. EM. L. A., 1a. edición, 1961.
2. BETETA RAMON MARIO.
"El Sistema Bancario Mexicano y el Banco Central",
Ed. C. E. M. LA. 1964.
3. CIRCULARES DEL BANCO DE MEXICO.
4. CAMPOS SALAS OCTAVIANO.
"Las Instituciones Nacionales de Crédito,
México 50 años de Regulación",
Tomo I Ed. F. C. E., 1964.
5. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
6. CHAUDLER LESTER.
"Introducción a la Política Monetaria",
Ed. F. C. E., México 1961.
7. FERNANDEZ AYALA MARIO.
"Naturaleza Jurídica del Banco de México",
Ed. Quetzalcoatl, 1968.
8. FORTEZA ARELLANO JUAN.
"La Banca Nacional de México", 1964.
9. FRAGA GABINO.
"Derecho Administrativo",
Ed. Porrúa, 3a. edición, 1968, México.

10. KOCK M. H. DE.
"Banca Central",
Ed. F. C.E., 3a. edición, 1966.
11. KURICHARA K. KELNNETH.
"Teoría Monetaria y Política".
Ed. F. C. E.
12. LEGISLACION.
"Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones
Organizaciones Auxiliares"
"Ley de Secretarías y Departamentos de Estado".
"Ley Orgánica del Banco de México".
"Ley General de Sociedades Mercantiles".
13. MANERO ANTONIO
"La Revolución Bancaria en México",
Talleres Gráficos de la Nación. 1957 en México.
14. MANERO ANTONIO.
"El Banco de México, sus Orígenes y Fundación,
F. Mayans, 1926.
15. REGLAMENTOS SOBRE LAS INSTITUCIONES NACIONALES Y
ORGANIZACIONES AUXILIARES NACIONALES DE CREDITO.
16. RUIZ ESQUIHUA.
"El Encaje Legal",
1964.
17. SERRA ROJAS ANDRES.
"Derecho Administrativo,
Ed. Porrúa, 3a. edición, México 1970.
18. SERRANO LOPEZ FERNANDO.
"Intervencionalismo del Estado en la Banca",
México 1963.
19. TAMAGÑA FRANK.
"La Banca Central en América Latina",
Ed. C. E. M. L. A., 1967, México.