

# DOCUMENTOS

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LAS REFORMAS A LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO Y ORGANIZACIONES AUXILIARES

En ejercicio de la facultad que me concede la fracción I del Artículo 71 Constitucional, someto por el digno conducto de ustedes al H. Congreso de la Unión la presente iniciativa de Ley que reforma la vigente de instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 3 de mayo de 1941.

El propósito fundamental que anima el proyecto, tal como lo anuncié ya en mi informe de 1º de septiembre último, es capacitar al sistema bancario nacional para atender, en forma más eficaz y completa de como ahora puede hacerlo, las necesidades de crédito, especialmente a plazos medio y largo, que plantean no sólo las actividades económicas existentes, sino aquellas que surgen del proceso de desarrollo económico del país, que afortunadamente ha continuado y continúa, a pesar de los naturales reajustes y de las inevitables dificultades propias de la situación general en que el mundo se encuentra desde la terminación de la guerra.

Las enmiendas cuya adopción propongo fueron elaboradas después de un trabajo de varios meses por una comisión en la que el Gobierno tuvo cuidado de que estuviesen representadas no sólo las instituciones que más estrecho contacto tienen con la vida bancaria del país —las Secretarías de Hacienda y de la Economía Nacional, el Banco de México, la Nacional Financiera, la Comisión Nacional Bancaria y la Comisión Nacional de Valores— sino la banca privada. Las opiniones de los sectores representados no concurrieron siempre en forma unánime; sin embargo, puedo asegurar a ustedes que el cuidado y la amplitud con que se abordaron y discutieron las complejas y difíciles cuestiones que la iniciativa comprende, son una garantía de que dichas enmiendas no llegan al Congreso sino después de haber sido tamizadas por una reflexión serena y detenida.

La nota quizás más característica del sistema bancario mexicano es la forma en que, como producto directo de un lento proceso de adaptación de los principios que en esta materia rigen a las experiencias y realidades del país, se ha logrado formar y mantener un sistema de crédito a la vez sano y flexible, mediante la acción de ciertos instrumentos entregados al Banco de México, bajo la dirección superior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que han permitido sustituir a otros en México apenas nacientes, como la intervención y regulación del mercado de valores, o que la experiencia ha mostrado que aquí son de eficiencia muy restringida, como la modificación de las tasas de interés. La iniciativa presente reconoce y respeta esos instrumentos de acción y de modo especial la posibilidad del banco central para regular el depósito obligatorio de los bancos dentro de los márgenes que la legislación en vigor permite.

## DOCUMENTOS

El proyecto, por otra parte, no implica la renuncia al propósito de hacer cada vez más vigoroso, diversificado y firme el mercado de valores mexicano. Antes por el contrario, las reformas que se proponen al capítulo de las sociedades financieras, de que más adelante se hablará, forman parte de un cuadro o sistema de medidas que el Gobierno se propone ir poniendo en práctica para facilitar la canalización en volúmenes cada vez mayores de los ahorros que forma la comunidad hacia las empresas que deberán tomar a su cargo la continuación, en la órbita privada, de la industrialización y en general del desarrollo económico del país.

Al propio tiempo, el Ejecutivo no ha podido ignorar que hay necesidades que demandan atención inmediata, no susceptibles de demorarse o diferirse hasta que el mercado de valores mexicano logre mayor madurez y fortaleza. Como tampoco ha podido olvidar que, aun en aquellos países de larga tradición en materia de comercio con títulos, hay ciertas exigencias de crédito a plazo medio y largo cuya satisfacción no puede encomendarse al mercado de valores. Tales son, entre otras, dentro de ciertos límites, las necesidades de financiamiento que crea la modernización de la industria o la reposición de sus equipos, así como en márgenes prudentes, la de dotar a ciertas empresas de un capital de operación de que sólo disponen en cantidades insuficientes. Estas exigencias son particularmente claras tratándose de empresas en proceso de formación o muy recientemente instaladas o de otras de magnitud media.

Hasta hoy el sistema previsto en las disposiciones legales que rigen es el de confiar tales necesidades, y en general todas aquellas que dan origen a solicitudes de crédito a plazo superior a 180 días o excepcionalmente a un año, a las sociedades financieras. Ahora bien, como este tipo de empresas bancarias no ha contado en general con otro medio para recoger ahorros del público que la emisión de los bonos generales, títulos que por circunstancias de que también se hablará más tarde no han logrado formarse un mercado importante, la consecuencia ha sido que, en su mayor parte, las necesidades de financiamiento de los tipos y características arriba señalados, solamente han podido satisfacerse en forma muy limitada, y aún así, en la medida en que el Banco de México o la Nacional Financiera han provisto de recursos a las sociedades financieras.

Esta última circunstancia ha preocupado y preocupa al Gobierno. En efecto, hacer depender el otorgamiento del crédito a mediano y a largo plazo de los recursos que directa o indirectamente cree el Banco de México mediante emisiones de nuevos signos monetarios, es un recurso al que sólo debe acudir como remedio excepcional o de emergencia, principalmente en épocas de depresión o decaimiento de la actividad económica. De lo contrario, se está introduciendo un elemento que actúa en contra de la posibilidad de obtener, así sea en la forma relativa en que esto es posible en un país en constante desarrollo, estabilización para los precios y el valor de la moneda.

## EL TRIMESTRE ECONÓMICO

Por otra parte, e independientemente del peligro que esa manera inflacionaria de financiar el crédito a mediano y a largo plazo crea, el Gobierno está también preocupado ante la perspectiva de que las instituciones oficiales pudieran, por la presión de tantas necesidades insatisfechas, abandonar su función legítima y natural de actuar en los campos en que está de por medio el interés público como nota dominante, para llevar a cabo operaciones casi exclusivamente de interés particular, que lo lógico, lo natural y lo conveniente para el país es que se realicen a través de los bancos privados. A esto obedeció fundamentalmente que, como también lo anunció en el mensaje del 1º de septiembre último, se haya resuelto que la Nacional Financiera limite sus operaciones al financiamiento de industrias de interés fundamental para el país.

Después de una detenida reflexión, de haber pesado todos los elementos que en pro y en contra pueden jugar, en favor de las distintas posibles soluciones, el Ejecutivo de mi cargo se ha decidido finalmente a plantear ante el Congreso la propuesta, que incorpora en sus textos la presente iniciativa, para que dentro de ciertos márgenes que aconseja la prudencia y recomienda la experiencia, los bancos de depósito reciban la facultad de llevar a cabo créditos de habilitación o avío o refaccionarios a plazo no mayor de cinco años en favor de las empresas agrícolas o industriales, siempre que además se satisfagan los requisitos que el mismo proyecto especifica.

La facultad de la banca de depósito para hacer préstamos de los tipos indicados, no es una novedad completa en el moderno derecho bancario mexicano. La ley vigente la consagra ya, después de una reforma de 15 de junio de 1943, si bien limitándola a un por ciento del monto del capital pagado y considerando los citados préstamos siempre como inversión de dicho capital y no de los depósitos. Antes, al elaborarse la ley de 28 de junio de 1932, se había aceptado que era indispensable reconocer la realidad de la situación "y las necesidades verdaderas de nuestra economía y permitir, por tanto, que aun los fondos procedentes de depósitos a la vista puedan ser invertidos de acuerdo con esas necesidades, en condiciones adecuadas de exigibilidad y de garantía". Esto explica las disposiciones que aquella ley contenía, autorizando la inversión, hasta en un 20 % del monto de los depósitos a la vista o a plazo menor de 31 días en valores aprobados por la Secretaría de Hacienda y la facultad concedida a los bancos para invertir su capital en créditos de habilitación o avío o refaccionario y para ese tipo de operaciones como inversión de los depósitos que, aun cuando documentados a plazo, bien se sabía, por la experiencia universal, que de hecho constituían obligaciones de cumplimiento inmediato para las instituciones de crédito.

Son, pues, muy recientes, no anteriores a 1936, las normas que pretendieron circunscribir estrictamente la acción de los bancos de depósito a operaciones no mayores a un año. Nada más lejos del ánimo o de los propósitos

## DOCUMENTOS

del Gobierno que volver a un sistema de banca mixta. El Ejecutivo reconoce la conveniencia y aun la necesidad de mantener al máximo posible el principio de la especialización de la banca y la vinculación entre las operaciones activas que practique y el origen de los recursos que maneje. Considera simplemente que si aun en países de más vigorosa economía y más vieja tradición bancaria es antes norma de prudencia que imperativa exigencia de la ley limitar el plazo de las operaciones a plazos determinados, no resulta aconsejable, sobre todo en épocas como las actuales y las que se previenen para el futuro cercano, impedir que las instituciones de crédito que recogen el mayor volumen del ahorro público, se vean imposibilitadas en lo absoluto de atender a las necesidades de crédito que rebasen el período de 180 días o excepcionalmente de un año. Porque ese es un dato que no debe olvidarse cuando se aborda este problema: que si bien una gran parte de los depósitos a la vista no son ahorros sino disponibilidades líquidas para atender necesidades estrictamente de orden monetario, muchas de las cuales inclusive han sido creadas por el propio sistema bancario, una proporción de esos depósitos sí son ahorros verdaderos, mantenidos en forma de cuentas de cheques, que sin quebranto de ningún principio fundamental ni riesgo mayor puede la banca colocar a plazos mayores que los indicados.

Las fracciones VI y XVI del Artículo 11 reformado del proyecto consagran la enmienda de que se viene hablando. Como se verá en dichos textos se ha cuidado de que tanto por lo que hace a garantías como a monto de los créditos, el banco acreditante esté, hasta donde es previsible, al margen de riesgos anormales. Es por eso que se establece que los créditos no excederán por cada deudor de la mitad del capital o reservas de la institución de que se trate; que la empresa deudora no repartirá dividendos mientras esté vivo el crédito; que no se otorgarán a plazo mayor de 5 años; que los bienes dados en garantía estarán libres de todo gravamen y que el monto del crédito no excederá del 50% del valor comprobado de los bienes afectados, según avalúos que deberán comprobarse por la Comisión Nacional Bancaria.

Para evitar que la nueva línea de operaciones que se autoriza a los bancos pudiese eventualmente provocar una congelación de sus carteras, se establece que el importe de ellos, unidos a las inversiones que tengan en valores privados cuyo vencimiento sea de 2 años o mayor, no excederá del 20% del pasivo exigible y en la fracción XVII se autoriza a la Secretaría de Hacienda para determinar por medio de disposiciones generales la proporción máxima que dentro del porcentaje citado puede corresponder a los préstamos de habitación o avío o refaccionarios. Si además se tiene en cuenta que el Banco de México, dentro de sus funciones normales de apoyo a los bancos de depósito, podrá auxiliarlos mediante las operaciones que está autorizado para realizar en caso del retiro de depósitos, el Gobierno no abriga el menor temor de que por la nueva función que se encarga a las instituciones de

## EL TRIMESTRE ECONÓMICO

crédito vaya a producirse situación alguna que ponga en peligro la estabilidad del sistema bancario.

Paralelamente a estas modificaciones el Ejecutivo, como arriba se apunta ya, sugiere reformas fundamentales al capítulo de sociedades financieras. La necesidad de estas reformas está justificada también, a su juicio, por la experiencia recogida en los últimos 7 años. Ella demuestra, en efecto, que hasta hoy y salvo excepciones contadas, los bonos generales emitidos sin garantía específica no han contado con un mercado amplio y firme, sino que, en su mayoría, las colocaciones de estos valores se han hecho bien en el Banco de México o en la Nacional Financiera; sistema que, como también se dijo ya, el Ejecutivo considera que no debe prolongarse por su desfavorable trascendencia respecto a la situación monetaria del país.

La propia experiencia revela que en los casos en que a los bonos se les ha dotado de una garantía específica, no ha sido muy difícil colocar las emisiones.

Claro está, con que los bonos, que en adelante se llamarán bonos financieros a fin de que el público pueda identificarlos con el nuevo régimen legal, cuenten con una garantía específica, sino que es necesario además que ésta sea sólida y además que los activos que la constituyan proporcionen la indispensable diversidad de riesgos que permita a la sociedad financiera hacer frente a sus compromisos por intereses y por amortización.

El Ejecutivo, como antes la Comisión redactora del proyecto, ha tenido que buscar un justo punto de equilibrio entre los dos intereses de orden público que en el caso deben ser tomados en cuenta; uno, el de los eventuales tomadores de los bonos, esto es, el de las personas o instituciones dispuestas a colocar sus ahorros en esos títulos; otro, el de no extremar esas seguridades hasta el punto de limitar en forma innecesaria o excesiva a las instituciones financieras, imposibilitándose así para desempeñar la función que deben cumplir en el desarrollo económico del país y para la atención de las necesidades de crédito a mediano y a largo plazo. La ley todavía vigente probablemente sacrificó al segundo de los intereses mencionados el primero de ellos, y la consecuencia fué, según ya queda dicho, que el público ahorrador prefirió que los textos cuya aprobación somete al Congreso, logran el indispensable equilibrio.

Desde luego el simple hecho de que los bonos tengan una garantía específica que las sociedades financieras no podrán variar sin una estricta supervisión de las autoridades bancarias, permitirá que el público conozca mejor los riesgos asumidos por la institución emisora y pueda en consecuencia buscar aquellos títulos que a su juicio ofrezcan las mejores seguridades.

Respecto a la naturaleza misma de la garantía, el artículo 31 la regula en tal forma que en ningún caso estará presentada en más de un 30% por acciones de empresas de nueva promoción ni en más de un 50% en acciones comunes. Los créditos hipotecarios o con garantía fiduciaria a empresas indus-

## DOCUMENTOS

triales, agrícolas o ganaderas y las obligaciones o acciones preferentes emitidas por éstas, solamente podrán llegar a constituir el ciento por ciento de la cobertura cuando se trate de negocios prósperos que hayan distribuido utilidades en los últimos tres ejercicios anteriores a la emisión. Las acciones preferentes deberán satisfacer además los requisitos que fije la Comisión Nacional de Valores, la que también deberá aprobar las acciones comunes y otros títulos que integran las coberturas.

Considerando que lo reducido de los capítulos de las sociedades financieras ha sido hasta hoy otra de las razones que han dificultado las operaciones de éstas y restringido la confianza del público en sus emisiones, el proyecto establece que las sociedades de ese tipo que deseen emitir bonos financieros, deberán tener un capital mínimo de tres millones de pesos. Además el artículo 27 bis, de cuyo cumplimiento cuidará naturalmente la Comisión Nacional Bancaria, previene que las sociedades financieras deberán mantener constantemente activos liquidables a los plazos de vencimiento y proporcionales a la cuantía de sus operaciones pasivas.

El bono general, en adelante el bono financiero, ha sido una creación peculiar del derecho mexicano, sin más que una lejana similitud con el certificado fiduciario de otros países. Su creación, como instrumento indirecto de colocación en el público de valores industriales, se explica, como en su tiempo el certificado fiduciario en los mercados en que tuvo gran auge, como un instrumento indicado para cubrir la etapa transitoria en que el desarrollo del país no ha permitido ofrecer al ahorro público en cantidad suficiente y con la indispensable diversificación, valores emitidos directamente por las empresas mismas, porque éstas, debido a su reciente formación o establecimiento no habían, sino en muy contados casos, alcanzado ya la etapa de prosperidad que permitiera ganarles la confianza general. El desarrollo industrial del país logrará por eso, así confía el Gobierno, que el mero transcurso del tiempo vuelva este problema menos difícil: cada vez será mayor el número de las empresas que cuenten con el crédito suficiente para apelar de modo inmediato al ahorro público, si bien bajo la dirección o el consejo de los bancos de inversión. Por eso mismo también la ley bancaria puede ser hoy más rígida que en 1941. Además el Ejecutivo no podía ignorar las circunstancias actuales y que muy probablemente van a proyectarse hacia el inmediato futuro. Ellas revelan, cosa en sí sana y saludable, un ambicioso empeño por llevar el proceso industrial de México a un paso acelerado: muchas de las dificultades por las que el país ha tropezado en materia económica en los últimos 3 años obedecen sin duda a ese empeño que quizás provocó una inversión superior a los ahorros del país. A los esfuerzos que en materia de inversión pública se están llevando a cabo para reducir los gastos al nivel de los ingresos reales, equilibrando los presupuestos, parece en consecuencia que debe corresponder en forma similar un sistema para el financiamiento industrial en que los títulos que se ofrezcan tengan los ali-

## EL TRIMESTRE ECONÓMICO

cientes indispensables para que ellos absorban ahorros verdaderos, aunque esto de pronto pueda significar que las nuevas promociones se conduzcan a un ritmo menos apresurado y ambicioso.

Por lo demás, el interés del Estado en que el proceso de industrialización, en cuanto él pueda depender de la acción de sociedades financieras no se detenga, lo revela el hecho de que se mantiene el régimen que con carácter transitorio se creó a principios de 1946 y por virtud del cual los bonos generales o financieros gozan del mismo régimen fiscal a que están sometidos los valores públicos, franquicia quizás sin paralelo en ningún otro país.

Independientemente de las reformas anteriores, el proyecto sugiere diversas otras modificaciones, la mayor parte de ellas fundadas en la experiencia. Las principales son las siguientes:

Se establece que en lo futuro el capital de las instituciones de crédito estará representado por acciones nominativas y que las propias instituciones no podrán emitir acciones preferentes. Estas normas obedecen al deseo, por una parte, de que sea posible identificar, sólo para un mejor control en el cumplimiento de la Ley, a los grupos o personas responsables de la dirección bancaria del país, y por la otra, a la idea de que la acción preferente que es principalmente un valor de inversión, no es adecuada para las instituciones de crédito, cuyas facultades en punto a recoger ahorro público deben determinarse por principios especiales.

El capital mínimo de los bancos de depósito se eleva a tres millones de pesos cuando se organicen para operar en la capital de la República y a un millón de pesos cuando vayan a actuar en otras localidades, aunque se autoriza a la Secretaría de Hacienda para que faculte a los bancos que se establezcan en lugares de escaso recurso económico, a funcionar con un capital no inferior a quinientos mil pesos. Esta modificación tiende a procurar la mayor fortaleza del sistema bancario, dado que el crecimiento de sus recursos y consecuentemente de sus responsabilidades es un hecho notorio en los últimos tiempos.

En cuanto a las sociedades financieras, la tendencia general es la de someter a normas más precisas que las actuales sus operaciones; con este criterio se define por ejemplo, que los únicos préstamos que podrán obtener serán los interbancarios y se regulan con toda precisión los casos en que pueden otorgar avales, abrir créditos comerciales u operar con divisas. Correlativamente se les faculta para mantener en depósito a la vista el importe de los créditos por ellas mismas concedidos, pues no parece justo que se les prive de estos fondos cuando en general las instituciones de este tipo tienen disponibilidades limitadas.

Además de las reformas a que me he referido, ha sido modificado el régimen de las operaciones de ahorro y capitalización cuyos recursos provienen señaladamente del ahorro público más caracterizado. Esos fondos también

## DOCUMENTOS

deben canalizarse hacia el fomento de la industria, de la agricultura, de la ganadería y, respecto a los recursos provenientes de contratos de capitalización, ha estimado el Ejecutivo que deben ser aprovechados para auxiliar en la solución del problema de la vivienda popular y en la realización de otras obras de servicio social.

Con tales motivos se han establecido para los depósitos de ahorro y para el pasivo representado por la emisión de bonos de ahorro, límites máximos de 30 y 35%, respectivamente, para inversión en operaciones a corto plazo, con lo que se permitirá que los recursos restantes, excepción hecha de la inversión reducida que se permite para créditos hipotecarios o con garantía fiduciaria, se canalicen en operaciones con valores que apruebe para ese efecto la Comisión Nacional de Valores, y en préstamo de habilitación o avío a plazo que no exceda de tres años y refaccionarios a plazo máximo de cinco años, sujetos a las reglas fijadas para esas mismas operaciones respecto a los bancos de depósito.

Las modificaciones para las operaciones de los bancos de capitalización tienden a finalidades sociales más amplias. Se limitan a un 5% del pasivo exigible las posibilidades de inversión en efectos de comercio, menos los recursos líquidos, y a igual proporción las operaciones a plazo superior a 60 días y no mayor de 180 días; en cambio se fija el 15% del referido pasivo para préstamos de habilitación y avío a plazo no superior a tres años y en créditos refaccionarios a plazo no superior a diez años, con las mismas características señaladas para estas operaciones en el capítulo de sociedades financieras.

Además, queda fijado como mínimo obligatorio de inversión en valores del Estado el 30% de su pasivo exigible, proporción que modifica ligeramente el límite señalado en la ley todavía en vigor, del 20% sobre las reservas técnicas.

En cambio, se estimó que una de las medidas más necesarias en la reorganización de las sociedades de capitalización es la de limitar a un mínimo prudente sus inversiones en inmuebles urbanos y en créditos con garantía hipotecaria ordinaria, a fin de poder canalizar los demás recursos disponibles en otras inversiones de interés social, tales como los préstamos para la habitación popular de precio barato y medio y para la ejecución de obras de utilidad social, concediéndose para estos últimos que sean computados como parte de su inversión en valores del Estado hasta en un 5% del pasivo exigible, siempre que la institución invierta, además, para el mismo fin una cantidad cuando menos equivalente a dicho 5% con cargo a otros renglones de inversión.

Confío en que las modificaciones que han sido introducidas en la ley contribuirán a realizar la parte del programa económico que anuncié en mi informe de 1º de septiembre anterior, relativa a capacitar al sistema bancario nacional para atender, en forma más eficaz y completa que como ahora lo



## EL TRIMESTRE ECONÓMICO

hace, la necesidad insatisfecha de crédito, especialmente a plazos medio y largo. Sin embargo, debe entenderse que no será la aprobación de la iniciativa que por el digno conducto de ustedes someto al H. Congreso de la Unión, ni la expedición de la ley misma, lo que hará que se produzcan los efectos que yo deseo para bien del país; se necesita, y espero que las instituciones de crédito así lo habrán de comprender, con alto sentido de responsabilidad, que dichas instituciones hagan uso prudente y eficaz de la ley para llegar a realizar los fines que su expedición persigue.