

F  
RD  
2586

PROBLEMAS DE LOS BANCOS CENTRALES  
EN ECONOMIAS SUB DESARROLLADAS

LIC. BERNARDO VEGA



ABRIL 1959

Mercados de Capitales - No. 1



RID  
2586.

INSTRUMENTOS GENERALES Y SELECTIVOS DEL CONTROL DEL CREDITO

CAPITULO IV DE LA OBRA

PROBLEMAS DE LOS BANCOS CENTRALES EN ECONOMIAS  
SUB-DESARROLLADAS

POR

BERNARDO VEGA

Presentado como cumplimiento parcial de  
los requisitos para el título de Licenciado  
en Ciencias Económicas en la Facultad Wharton  
de Finanzas de la Universidad de Pennsylvania

Philadelphia, Pa.-

Abril 1959

002051

BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA DOMINICANA

BIBLIOTECA

09-212

2009-09-18

Don.

INV. 2072

## CAPITULO IV

## INSTRUMENTOS GENERALES Y SELECTIVOS DEL CONTROL DE CREDITO

En sus esfuerzos para ayudar el crecimiento económico, un Banco Central trata de dar a su país la estabilidad interna que tanto necesita para el proceso de un desarrollo continuo.

Control y administración del medio circulante por el Banco Central son los medios usados para obtener esta estabilidad. El volumen del medio circulante es determinado por la balanza de pagos, por el volumen del crédito del Banco Central al gobierno y por el volumen del crédito concedido por los bancos comerciales al público. Es principalmente en este último segmento del medio circulante, el cual es un porcentaje relativamente pequeño del medio circulante total en los países sub-desarrollados, que el Banco Central puede ejercer su influencia más directa.

Solamente a medida que un país disminuye su dependencia en el comercio exterior por medio de la industrialización, podrá el Banco Central controlar más y más el medio circulante, ya que una porción cada vez menor será determinada por el exterior. Es por eso que es tan importante una política comercial para un Banco Central y la razón por la cual nosotros dedicamos tanto espacio al problema de la industrialización en un trabajo sobre los problemas de un Banco Central en los países sub-desarrollados. A medida que aumenta la renta nacional podemos esperar también que el gobierno estará menos necesitado de tomar prestado directamente del Banco Central y que éste último se hallará más independiente de influencias políticas.

Los Bancos Centrales en los países pobres se caracterizan por su mucha dependencia en instrumentos selectivos para el control del crédito en comparación con los Bancos Centrales de países ricos. Algunos rasgos son universales, pero la técnica del controlar el mercado monetario no puede ser universal. Si un Banco Central ha de mejorar el medio ambiente, debe ser capaz de vivir en él.

Un Banco Central no puede ser efectivo si las leyes que lo rigen han sido determinadas con referencia a un patrón standard (v. gr. el Banco de Inglaterra y el Banco Federal de la Reserva) en vez de estar establecidas a base de las condiciones prevalecientes en el país donde está situado dicho Banco Central.

### Instrumentos Generales de Control de Crédito

En los sistemas de Bancos Centrales "ortodoxos", las operaciones de mercado abierto y el re-descuento son los instrumentos más efectivos de control de crédito. Como se explicó en el Capítulo I, los países sub-desarrollados se caracterizan por una ausencia virtual de mercados monetarios y de valores; por lo tanto estos instrumentos de control general de los créditos se usan muy raramente, y cuando lo son, no son muy efectivos.

La presunción de que cuando se establece un Banco Central "el mercado monetario crece a su alrededor" ha probado ser empíricamente falsa, ni es verdadero tampoco que las operaciones de descuento surgen espontáneamente. (28) Las condiciones esenciales para un mercado monetario han sido ya explicadas.

#### 1. Las Operaciones del Mercado Abierto

La finalidad inmediata de un Banco Central es influir en la política crediticia de los bancos obrando sobre sus balanzas en efectivo. Los Bancos Centrales tienen dificultades en llegar a esto en los países sub-desarrollados, porque los bancos no han llegado a habituarse a mantener una relación fija entre sus reservas en efectivo y los depósitos, ya que sus reservas fluctúan mucho debido a las fluctuaciones en el valor de las exportaciones. Posiblemente tengan un exceso considerable de reservas en todo momento, de manera de estar listos para encarar las fluctuaciones en el sector de las exportaciones. El resultado de esto es que los Bancos Centrales tendrán que conducir operaciones de mercado abierto en muy grande escala para poder influir en las políticas de los bancos.

Donde se han llevado a cabo operaciones en mercado abierto, éstas han sido casi siempre sólo de compra. El deseo es apoyar el precio de los valores gubernamentales y así alentar el crecimiento

del mercado, en lugar de influir en la obtenibilidad y el costo del crédito. Las operaciones de mercado abierto de los Bancos Centrales han traído como consecuencia la echada de fondos al mercado. Esto no es dificultoso y lleva a un aumento en el crédito. Lo que sí es difícil de lograr es la venta de valores, especialmente si los bancos tienen exceso de reservas, como casi siempre ocurre. En estas circunstancias, la venta de valores meramente reducirá los excedentes de reservas del banco y así no restringirá la obtenibilidad de crédito del público con los bancos comerciales. Las presiones inflacionarias, que se originan en un excedente mayor en las exportaciones, son difíciles de controlar si es a su vez dificultoso vender los valores a los bancos.

La compra de valores gubernamentales podría degenerarse en un método de financiar los déficits del gobierno. A un Banco Central debe estarle prohibido tomar parte en ningún préstamo directamente, con la excepción de bonos del tesoro emitidos por el gobierno. A algunos Bancos Centrales les está permitido solamente comprar valores gubernamentales que hayan estado emitidos por más de un año. La experiencia ha demostrado, sin embargo, que sólo el buen juicio y la fuerza moral de los dirigentes de un Banco Central, así como la "no ingerencia" de los funcionarios gubernamentales, puede impedir esta práctica.

Los Bancos Centrales erigidos en los países sub-desarrollados por consejeros del Sistema Federal de Reservas (de los EE.UU.) comprenden un "fondo de estabilización de valores" establecido con fines de aumentar la liquidez y popularidad de los bonos gubernamentales en el público, evitando o moderando fluctuaciones acentuadas en sus precios, por medio de operaciones de mercado abierto. Estos fondos han sido raras veces empleados y su propósito básico ha sido a veces desviado por compras de bonos directamente al gobierno. Las autoridades en algunos mercados monetarios sub-desarrollados a veces han recurrido a las garantías de re-compra de los Bancos Centrales para valores gubernamentales recién emitidos.

Más éxito han tenido las disposiciones legales que permiten a un Banco Central lanzar sus propios bonos, quizás porque en muchos casos el Banco Central tiene más prestigio que el gobierno. La experiencia argentina de los años 1935 a 1939 cuando el Banco Central

estuvo para la supervisión del Dr. R. Presbich, es un buen ejemplo. Este Banco Central compraba y vendía sus propios valores para contrapesar los efectos del cambio en la balanza de pagos. La estabilidad fué mantenida.

En un país donde no hay en absoluto un mercado para valores gubernamentales, el primer paso quizás sería la emisión de valores de corto-plazo por el Banco Central o por el Tesoro, respaldadas por oro o por reservas de cambio extranjero. La creación de un mercado se hace más fácil pagando a los contratistas del gobierno con bonos gubernamentales. Los contratistas los venderán con un descuento y sus bancos formarán un mercado para estos bonos.

Algunos países han tratado de desarrollar un mercado para valores gubernamentales por medio del establecimiento de requisitos de reserva que permitan, o en algunos casos que exijan, que los bancos comerciales mantengan parte de sus reservas legales en la forma de valores gubernamentales. Otros tienen leyes que obligan a los bancos comerciales a invertir en valores del gobierno, una cantidad igual a un cierto porcentaje de sus depósitos, si quieren tener derecho a recibir depósitos oficiales. En otros países, hay leyes que requieren que las compañías de seguros y otras instituciones financieras inviertan en valores gubernamentales o de otra índole favorecidos oficialmente.

Estas leyes en realidad constituyen una intromisión en los derechos de los bancos comerciales y otras instituciones financieras, para determinar la composición de su cartera de inversiones. Huelga decir que éstos son también medios para financiar los déficits públicos.

## 2. Cambios en la Tasa de Descuentos

En los mercados monetarios sub-desarrollados se efectúan pocos re-descuentos, ya que los bancos casi siempre tienen excesos de reservas y no necesitan tomar prestado del Banco Central. La existencia de excesos de reservas se debe a las fluctuaciones en el sector de las exportaciones y a la ausencia de mercados de préstamos con vencimiento a presentación y de papeles comerciales. Los Bancos, por lo tanto, se ven obligados a mantener grandes reservas de efectivo y tienen que ser "sus propios Bancos Centrales" para poder

mantener suficientes recursos a mano para casos de emergencia. La falta de oportunidades de inversión puede ser otra causa para el exceso de las reservas. Otros factores que contribuyen al poco uso de las facilidades de re-descuento, además de los excesos de reservas, son el hecho de que muchos bancos carecen de los instrumentos de crédito que un Banco Central está dispuesto a re-descontar, especialmente en países donde la práctica de otorgar créditos a base de sobre-giros es cosa corriente. También, las sucursales de los bancos extranjeros prefieren llenar de nuevo sus reservas, cuando es necesario, tomando prestado de su casa matriz o por medio de re-descuentos de sus tenencias de objetos de comercio en mercados del extranjero. Los bancos pueden escapar el re-descuento cuando sus aumentos en demanda de fondos coinciden con un aumento en el precio de las exportaciones. Entonces los bancos regularizan sus balances vendiendo sus fondos extranjeros al Banco Central en vez de tomar prestado de él.

Debido al poco volumen de las operaciones de re-descuento, los cambios en la tasa de descuento, como un instrumento general de control de crédito, han sido poco frecuentes. Cuando han ocurrido, no han sido seguidos en cambios similares en las otras tasas en el mercado de valores, como ocurriría en mercados bien desarrollados. Estos cambios en la tasa de descuento probablemente no han afectado el volumen de los re-descuentos y los préstamos tomados del Banco Central. Cualquier efecto que pudieran haber ocasionado ha sido en su negociabilidad y no en el costo de los préstamos tomados.

Muchos de los Bancos Centrales de reciente formación tienen poderes, o hasta son obligados por sus leyes constitutivas, a influir en las condiciones generales de crédito cuando la creación de créditos se ha hecho excesivamente rápida, rehusando prestar a los bancos comerciales a pesar de la aceptabilidad del documento sometido para descuento o del buen crédito del prestatario. Máximos específicos en cuanto a los préstamos de los Bancos Centrales a los bancos comerciales se han hecho comunes hoy día en muchos países pobres, así como tasas progresivas de descuento, que aumentan con la cantidad prestada. Como veremos más adelante, la tasa de descuento ha sido también usada como un instrumento selectivo.

### 3. Cambios en los Requisitos sobre la Reserva

¿Qué sustituto podrá haber para las operaciones de mercado abierto cuando virtualmente tal mercado no existe y cambios en la tasa de descuentos cuando el re-descuento no se practica? La respuesta podemos hallarla en una nueva arma, primeramente usada en los Estados Unidos: la variación de las proporciones de reservas obligatorias en efectivo.

Aumentando esta proporción, el Banco Central puede obligar a un banco a vender valores gubernamentales o a tomar prestado del Banco Central mismo a la tasa de descuento por él establecida. Las reservas sobrantes pueden ser eliminadas por ley y así se vence el gran obstáculo que enfrentaban las operaciones de descuento y de mercado abierto.

Este instrumento es más usado en países exportadores que en los EE.UU. debido a cambios extensos y de causa externa en las reservas bancarias. Los cambios en los requisitos sobre la reserva son hechos principalmente con la intención de neutralizar los efectos de las ganancias o pérdidas en oro o en divisas extranjeras sobre el medio circulante.

Recurrir a este método no conlleva a la pérdida de activos lucrativos por el Banco Central (cosa especialmente importante en los países sub-desarrollados) como ocurre en las operaciones de mercado abierto. Además, mantiene imperturbado el mercado de valores.

Las proporciones en las reservas afectan a los diferentes bancos en forma distinta, ya que los excesos de reservas están casi siempre distribuidos desigualmente entre los bancos. Para aliviar este problema, algunos países han usado un método sustitutivo de "requisitos suplementarios de reserva". Esto es una reserva contra los aumentos en los depósitos, pero dejando sin cambio los requisitos regulares. Otro tipo de requisito suplementario, éste contra los depósitos en exceso de determinados múltiples de la estructura del capital de un banco, ha sido implantado en algunos países.

Los requisitos de la reserva han sido también usados como un instrumento selectivo de control.

#### 4. Máximos en la cartera

Este es el poder de imponer un máximo en todos los préstamos e inversiones o en la tasa de aumento de tales activos, en las carteras de los bancos comerciales, dentro de un período de tiempo. Este instrumento es sólo usado en situaciones extremas, ya que va interfiriendo directamente con las políticas bancarias. También puede ser usado como instrumento selectivo si se aplica a tipos específicos de préstamos.

#### 5. Tasas de Liquidez

Esto también es conocido como un requisito de reserva de efectivo y valores combinados. Estas tasas están en vigor tanto en países que tienen requisitos sobre el efectivo como en los que no lo tienen.

Esencialmente, estas tasas son medios de asegurar que la cantidad de valores gubernamentales en manos de los bancos comerciales no bajará de cierto mínimo prescrito. En algunos casos estas tasas han dado por resultado el canalizar los fondos bancarios hacia el financiamiento de déficits presupuestarios y no como un medio de restringir el crédito bancario. Los valores han quedado "embotellados".

Estas tasas también han sido usadas con fines de control selectivo del crédito.

#### 6. Otros

Otros tipos de instrumentos generales de control del crédito han sido usados en países sub-desarrollados. Ellos incluyen:

- A) El traspaso de depósitos del tesoro entre el Banco Central y los bancos comerciales para facilitar el crédito.
- B) El sistema australiano de cuentas especiales. Un cierto porcentaje de los depósitos de los bancos comerciales debe ser transferido a una cuenta especial en el Banco Central, con retiros a opción de éste último. Esto resulta en una estabilización de los aumentos en los depósitos que resultan de una mayor exportación. A los bancos se les paga intereses por estos depósitos. De un 35% a un 40% del total de depósitos han sido llevados a la cuenta especial y así el Banco Central puede controlar la tasa de creación del crédito.

- C) Requisitos de depósitos previos para las importaciones. A los importadores se les exige, en el momento en que solicitan la licencia de importación, depositar en el Banco Central parte del costo, en moneda nacional, de las importaciones. Esto crea una necesidad artificial de crédito por parte de los importadores. Un margen mínimo de efectivo para abrir una carta de crédito para importación es a veces usado para disminuir el volumen total de ciertas importaciones (de uso selectivo). Este sistema implica, por supuesto, la existencia de un sistema de licencias de importación.
- D) Persuasión moral. En una comunidad bancaria compuesta de pocos miembros, esto puede ser bastante efectivo. También puede usarse con fines selectivos.

### Instrumentos Selectivos de Control de Créditos

El concepto de control selectivo de créditos se originó en el Sistema Federal de Reservas (de los EE.UU.), pero en realidad donde ha sido bien desarrollado no ha sido en los EE.UU. sino en los países de economías sub-desarrolladas.

Los controles de crédito en una economía en desarrollo deben ser selectivos para poder influir en la actividad económica y poderla dirigir. Los controles selectivos de crédito se proponen alentar o desalentar ciertos tipos específicos de inversiones y gastos influyendo la política de préstamos de los bancos y otras instituciones crediticias.

Existe una predisposición institucional en los países sub-desarrollados favorable a las inversiones en bienes raíces y en el comercio. La práctica bancaria tradicional de prestar solamente a base de efectos de comercio de corto plazo y auto-liquidantes debe ser rota por medio de controles selectivos de crédito para poder proporcionar a la creciente economía el crédito a medio y largo plazo que los sectores agrícolas e industriales tanto necesitan.

El objetivo final de los controles selectivos de crédito es el de asegurar que el crédito bancario sea usado de acuerdo con cierta escala de prioridades que incluye:

1) El desalentar el crédito para fines especulativos y no esenciales y estimular para que se use con una finalidad socialmente más productiva.

2) Llenar más adecuadamente la necesidad de ciertos tipos específicos de créditos (a mediano y largo plazo) en sectores de la economía relativamente bien organizados.

3) Llenar más adecuadamente la necesidad de créditos de sectores específicos de la economía que no pueden obtener créditos en los bancos a un costo razonable.

4) Disuadir las importaciones excesivas y no esenciales.

5) Poner paro a las presiones inflacionarias que provienen de sectores específicos de la economía o a resguardar a otros de las restricciones generales de crédito.

6) Desarrollar un mercado de bonos gubernamentales.

7) Alentar la diversificación económica.

Aunque los controles selectivos del crédito pueden cambiar la predisposición de los bancos, debemos recordar que ellos no pueden alterar la política o las preferencias y decisiones de inversiones de los prestatarios. Tampoco pueden influir en las inversiones que son auto-financiadas o financiadas en el mercado de capitales. Pueden tener éxito en disminuir el tipo "malo" de inversiones, pero de esto no puede deducirse que los recursos liberados serán transferidos automáticamente a usos más productivos.

El control selectivo de los créditos probablemente ha sido más efectivo en su influencia en la distribución del crédito bancario entre los sectores públicos y privados que en su influencia en la distribución del crédito dentro del sector privado. El deseo de selectividad en los países sub-desarrollados ha llevado a una concentración cada vez mayor de las facilidades crediticias en las entidades oficiales.

Un prestatario puede obtener fondos para una finalidad "aprobada" y usar los mismos en una inversión de las "no aprobadas", o

puede también aumentar las sumas tomadas a préstamo con fines "aprobados" con la finalidad de liberar sus propios fondos para usos "no aprobados".

Muchos instrumentos de control selectivo de créditos son usados en los países sub-desarrollados y cada año se inventan algunos nuevos. Los más usados incluyen:

#### L. Tasas de Descuento y Requisitos de Elegibilidad Diferentes

Una estructura de tasas de interés es establecida a base de los diferentes documentos comerciales de posible descuento o aceptables como garantía. Esto se hace para favorecer o desanimar ciertos tipos de créditos. Un Banco Central puede hasta rehusar en absoluto ciertos tipos de documentos negociables. Otro tipo de política de descuento diferencial es la concesión de facilidades privilegiadas de redescuento a ciertas instituciones crediticias fundadas con la ayuda de fondos y garantías gubernamentales, para así promover el desarrollo económico.

#### 2. Uso Selectivo de los Requisitos sobre la Reserva

Para alentar la extensión del crédito bancario para finalidades que se estiman son de interés nacional, algunos países han incluido entre los activos elegibles como reservas, préstamos bancarios para fines específicamente preferidos, y así estimulan o exigen a los bancos a que otorguen este tipo de préstamos. Otros países han acordado exoneraciones de los requisitos sobre la reserva, hasta un punto, a los bancos que han otorgado el crédito de tipo preferencial.

#### 3. Requisitos de Pre-depósito para las Importaciones

Este instrumento lo explicamos entre los instrumentos generales. Es también selectivo en el sentido de que los importadores están obligados a atar sus fondos por períodos de tiempo mayores de los que serán el caso si este requisito no existiera. Así, el costo de los intereses se elevará y la demanda puede ser desviada del sector de artículos importados al de los nativos. Este efecto selectivo puede ser reforzado teniendo diferentes porcentajes de depósitos avanzados para diferentes tipos de importaciones (v. gr. de objetos de lujo contra maquinarias) como casi siempre ocurre.

#### 4. Aprobación de Préstamos Bancarios

La otorgación de créditos bancarios entre distintos sectores ha sido influenciada más directamente en ciertos países, en donde ha sido exigido que todos los préstamos por encima de cierta suma sean primeramente aprobados por las autoridades.

#### 5. Garantías sobre los Préstamos

Algunos Bancos Centrales, para alentar cierto tipo de préstamos, han garantizado su pago hasta cierto porcentaje específico.

#### 6. Préstamos Conjuntos

El volumen de los préstamos a largo plazo ha sido aumentado, haciendo que las instituciones financieras del gobierno, junto con los bancos comerciales, otorguen préstamos conjuntos a largo plazo. La proporción del banco comercial en estos préstamos se paga primero.

#### 7. Máximos Variables de Cartera

Los préstamos a largo plazo pueden ser alentados estableciendo un máximo para todos los tipos de préstamos y así, diversificando el uso de los fondos, los activos de los bancos se distribuirán entonces en cierta manera. El problema inherente a la clasificación, podría ocasionar ciertas injusticias. Un Banco Central puede también, alternativamente, establecer una tasa máxima de aumentos dentro de un límite de tiempo del volumen total de las inversiones o de un grupo específico de inversiones.

#### 8. Tasas Variables de Activos de Capitales

Los Bancos Centrales pueden cambiar las proporciones mínimas que deben guardar el capital y el superávit de los bancos con el volumen de sus activos o específicas categorías de activos. Las proporciones serán más elevadas para inversiones en las empresas especulativas, en el sector de bienes raíces y en los gastos de lujo, por ejemplo.

#### 9. Persuasión Moral

Por supuesto que ésta siempre podrá usarse con fines selectivos.

En términos generales, los Bancos Centrales aparentemente no han logrado obtener resultados satisfactorios con sus políticas de créditos selectivos, excepto cuando los controles sobre distribución de créditos fueron reforzados por controles generales efectivos sobre el volumen total, la obtenibilidad y el costo del crédito.

El gran énfasis dado a los controles selectivos en los países sub-desarrollados se explica por el deseo de influir en la dirección del crédito de manera de canalizar los recursos económicos hacia usos deseados, ya que las facilidades financieras existentes se consideran inadecuadas en sí mismas para hacerlo. Otra razón que explica su uso es la imposibilidad de usar los dos instrumentos generales de control de crédito "ortodoxos", es decir, las operaciones del mercado abierto y el redescuento, y también por la falta de facilidades de financiamiento apropiadas.

La eficacia de los controles selectivos de créditos no es estorbada por la naturaleza sub-desarrollada del mercado monetario, lo que sí ocurre con los instrumentos tradicionales.

Los controles selectivos de crédito posiblemente hacen surgir difíciles problemas administrativos, ya que es casi siempre necesario, tanto para el Banco Central como para los bancos comerciales, distinguir arbitrariamente, en términos operacionales precisos que puedan ser seguidos por largo tiempo, entre los sectores esenciales y no esenciales de la economía, entre inversiones productivas e improductivas y entre préstamos especulativos y no especulativos.

Todos los años se inventan y ponen en práctica nuevos tipos de controles selectivos del crédito en los mercados sub-desarrollados. Nos parece, sin embargo, que la búsqueda y el entrenamiento de jóvenes economistas que puedan obtener un rendimiento máximo de los instrumentos generales y selectivos ya existentes, es hoy en día una tarea de más importancia que el buscar nuevos artefactos de control.

#### 4. Aprobación de Préstamos Bancarios

La otorgación de créditos bancarios entre distintos sectores ha sido influenciada más directamente en ciertos países, en donde ha sido exigido que todos los préstamos por encima de cierta suma sean primeramente aprobados por las autoridades.

#### 5. Garantías sobre los Préstamos

Algunos Bancos Centrales, para alentar cierto tipo de préstamos, han garantizado su pago hasta cierto porcentaje específico.

#### 6. Préstamos Conjuntos

El volumen de los préstamos a largo plazo ha sido aumentado, haciendo que las instituciones financieras del gobierno, junto con los bancos comerciales, otorguen préstamos conjuntos a largo plazo. La proporción del banco comercial en estos préstamos se paga primero.

#### 7. Máximos Variables de Cartera

Los préstamos a largo plazo pueden ser alentados estableciendo un máximo para todos los tipos de préstamos y así, diversificando el uso de los fondos, los activos de los bancos se distribuirán entonces en cierta manera. El problema inherente a la clasificación, podría ocasionar ciertas injusticias. Un Banco Central puede también, alternativamente, establecer una tasa máxima de aumentos dentro de un límite de tiempo del volumen total de las inversiones o de un grupo específico de inversiones.

#### 8. Tasas Variables de Activos de Capitales

Los Bancos Centrales pueden cambiar las proporciones mínimas que deben guardar el capital y el superávit de los bancos con el volumen de sus activos o específicas categorías de activos. Las proporciones serán más elevadas para inversiones en las empresas especulativas, en el sector de bienes raíces y en los gastos de lujo, por ejemplo.

#### 9. Persuasión Moral

Por supuesto que ésta siempre podrá usarse con fines selectivos.

En términos generales, los Bancos Centrales aparentemente no han logrado obtener resultados satisfactorios con sus políticas de créditos selectivos, excepto cuando los controles sobre distribución de créditos fueron reforzados por controles generales efectivos sobre el volumen total, la obtenibilidad y el costo del crédito.