

300609  
55  
EJL



**UNIVERSIDAD LA SALLE**

FACULTAD DE DERECHO  
INCORPORADA A LA U.N.A.M.

**"EVOLUCION Y MARCO JURIDICO DEL  
SISTEMA FINANCIERO  
MEXICANO (1982-1992)".**

**T E S I S**

Que para obtener el Título de:

**LICENCIADO EN DERECHO**

Presenta:

**JORGE HUGO ORTIZ JACOME**

**DIRECTOR DE TESIS: LIC. ALFONSO VELA MORENO**

México, D.F.

1993.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **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 está 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.

## INDICE

<b>INTRODUCCION .....</b>	<b>1</b>
---------------------------	----------

### **CAPITULO I**

<b>ANTECEDENTES .....</b>	<b>4</b>
---------------------------	----------

1.1. El Sistema Financiero antes de la nacionalización bancaria.....	5
1.2. Marco Jurídico .....	16
1.3. Relaciones laborales .....	24
1.4. Características de la nacionalización .....	27

### **CAPITULO II.**

#### **LA EVOLUCION DE LA ECONOMIA MEXICANA**

<b>(1982-1992) .....</b>	<b>33</b>
--------------------------	-----------

2.1. Gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado .....	33
2.2. Gobierno de Carlos Salinas de Gortari .....	46

### **CAPITULO III.**

#### **EL IMPACTO EN EL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO . 74**

3.1. Reformas Constitucionales .....	75
3.2. Estructura Actual del Sistema Financiero .....	79
3.3. El concepto de Banca Universal .....	88
3.4. Relaciones Laborales .....	94

### **CAPITULO IV.**

#### **ORGANISMOS DE INSPECCION Y VIGILANCIA ..... 97**

4.1. Marco Jurídico .....	99
4.2. Secretaría de Hacienda y Crédito Público .....	100
4.3. Comisión Nacional Bancaria .....	106
4.4. Comisión Nacional de Valores .....	116
4.5. Comisión Nacional de Seguros y Fianzas .....	126

#### **CONCLUSIONES ..... 132**

#### **BIBLIOGRAFIA ..... 139**

## **INTRODUCCION**

Una de las áreas en las que más drásticamente se ha resentido la transformación iniciada a partir de 1982, en la estructura económico-jurídica del país, es la financiera.

Durante los últimos diez años, el sistema financiero se estatizó, y se reprivatizó, se fortalecieron actividades que con anterioridad a 1982 habían ocupado un lugar secundario en el sistema de financiamiento, como lo eran las Casas de Bolsa, las cuales se fortalecieron de tal forma, que entre 1991 y 1992, con las utilidades generadas, les fue posible la adquisición de los Bancos públicos puestos a remate por el Gobierno.

En este devenir, fue indispensable ir adecuando el marco jurídico normativo, desde el nivel constitucional, los organismos de supervisión, vigilancia y asesoría debieron transformarse para adecuarse a la nueva visión del modelo de desarrollo promovida por los últimos gobiernos de corte neoliberal.

Los apabullantes cambios en la legislación bancaria, financiera y de seguros y fianzas, indujeron al autor de tesis, en su calidad de profesional del Derecho, a efectuar un trabajo que permitiera conocer cómo se ha desenvuelto la economía mexicana a partir de 1982 y cómo se han presentado los cambios en el ordenamiento jurídico del sistema financiero mexicano.

Por lo anterior, en el primer capítulo se presenta un estudio sobre la evolución del sistema financiero hasta antes de la nacionalización de la banca y el marco jurídico que lo normó.

En el segundo capítulo, con la finalidad de destacar las medidas implantadas para la apertura comercial y financiera del país, se analizan los rasgos más sobresalientes de los últimos dos sexenios.

Finalmente tanto en el capítulo tercero como en el cuarto se exponen las características del Sistema Financiero Mexicano en cuanto a las reformas constitucionales, el marco jurídico reglamentario, las nuevas relaciones laborales y los organismos de inspección y vigilancia de la banca reprivatizada.

## **CAPITULO I**

### **ANTECEDENTES**

El sistema financiero mexicano, históricamente, presenta tres etapas perfectamente definidas:

**MIXTO:** Desde el Siglo XIX a 1982.

**ESTATIZADO:** 1982-1990.

**PRIVADO:** 1991-Presente.

Es obvio que en esta evolución el orden jurídico que lo normaba ha debido modificarse, no sólo en los niveles reglamentarios, sino constitucionales.

Sin embargo durante los últimos diez años los cambios efectuados han sido vertiginosos, incluso las

transformaciones se han anticipado a las reformas legislativas, obligando al legislador a adecuar las leyes a la realidad.

En el presente capítulo se presenta una somera panorámica de las dos primeras etapas por las que ha pasado el Sistema Financiero Mexicano.

### **1.1. El Sistema Financiero antes de la Nacionalización Bancaria**

"Antes de la Independencia no existían instituciones bancarias, como no existían en España, ni en la mayor parte de los países europeos, si exceptuamos algunas tentativas oficiales para establecer bancos de crédito, no fueron conocidos, ni funcionaron con efectos útiles dicho establecimientos, sino hasta la implantación en México de una sucursal del Banco de Londres y México. Antes de esa época, apenas se conocieron conatos o embriones de bancos que ampliados en su origen y servicios con las fluctuaciones de los gobiernos, no llegaron a tener estabilidad".<sup>1</sup>

No se tienen noticias acerca de intentos por fundar una organización financiera después de la Independencia, hasta

---

<sup>1</sup> Rodríguez Rodríguez, Joaquín; Derecho Bancario; Porrúa, México, 1973. p. 20.

que a instancias de don Lucas Alamán, el 16 de octubre de 1830 se creó el Banco de Avío que comenzó a funcionar hasta 1831.

"Debe reconocerse que el establecimiento del Banco de Avío, a pesar de su poco éxito, representa uno de los ensayos del gobierno mexicano para iniciar la transformación económica del país".<sup>2</sup>

La actividad desarrollada por el banco fue eminentemente refaccionaria para la industria y cuyo capital se formó con parte de los ingresos provenientes de los derechos de importación sobre artículos de algodón.

"En septiembre de 1842, Santa Anna acordó la extinción del Banco de Avío para sustituirlo por la Dirección General de la Industria, designando como presidente al mismo director del Banco: don Lucas Alamán".<sup>3</sup>

Pasarían más de 20 años para que se creara el primer banco perfectamente estructurado y cuyos servicios se otorgaran indistintamente a particulares y empresarios.

---

<sup>2</sup> Cué Cánovas, Agustín; Historia Social y Económica de México: 1521-1854; Trillas, México, 1988. p. 299.

<sup>3</sup> Ibid. p. 355.

"Al amparo del Código de Comercio de 1854, se constituyó el primer banco de características modernas, al obtener don Guillermo Newbold, el 22 de junio de 1864, el establecimiento y matrícula del Banco de Londres, México y Sudamérica (actualmente SERFIN) que originalmente se encontraba en Londres... funcionó como de emisión hasta que constituyó el Banco de México".<sup>4</sup>

En 1881 se formaron el Banco Nacional Mexicano y el Banco Mercantil y dado que "... uno tenía lo que al otro le faltaba y los dos se completaban. El Banco Nacional tenía la facultad legítima de la emisión, garantizada por una ley y el Banco Mercantil la representación del capital mexicano y del comercio de la República".<sup>5</sup>

Estas razones inducen a que el 31 de mayo de 1884 se fusionen en el actual Banco Nacional de México, dando inicio a la época moderna del sistema financiero mexicano, la cual se reafirma con la Ley de Instituciones de Crédito de 1916 y posteriormente con la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos bancarios de 31 de agosto de 1921.

A partir de esta época se van creando dos tipos de instituciones financiero privadas y estatales, las del Estado

---

<sup>4</sup> Rodríguez Rodríguez, J.; *op.cit* pp. 22 y 23.

<sup>5</sup> *Ibid.* p. 23

con el fin primordial de fortalecer las áreas prioritarias de la economía nacional y con el objetivo de que la evolución se realizara armónicamente en los sectores comercial, industrial, agrario y pesquero.

Hasta antes de la nacionalización bancaria de 1982 el sistema bancario tenía la siguiente estructura:

**PRIVADA: Capital 100% privado:<sup>6</sup>**

Bancomer

Banamex

Serfin

Comermex

Banco del Atlántico

Banpaís

B C H

Bancreser

Cremi

Multibanco Mercantil de México

Confía

Promex

Crédito Mexicano

Banco Regional del Norte

Actibanco Guadalajara

---

<sup>6</sup> Expansión; 31/dic. de 1981 / p. 17.

**Unibanco**  
**Banpacífico**  
**Banco Continental**  
**Banco Mercantil de Monterrey**  
**Banco del Noroeste**  
**Banco Longoria**  
**Bancam**  
**Sofimex**  
**Banco del Centro**  
**Banca Metropolitana**  
**Banco Aboumrad**  
**Banco de Oriente**  
**Banco Occidental de México**  
**Banco de Monterrey**  
**Banco Popular**  
**Probanca del Norte**

**MIXTA: En participación del Estado en el capital.**

**Banco Mexicano - Somex**  
**Banco Internacional**  
**Nacional Financiera, S. A.**  
**Banco Obrero**  
**Banco del Ejército y de las Fuerzas Armadas**

Además existían otras instituciones que funcionaban con el membrete de "banco" pero con actividades no encuadradas en el sistema como era el Banco de Crédito Ejidal y el de Fomento Corporativo, Banobras y el Banco Nacional de Comercio Exterior, entre otros.

Los bancos de Comercio (Bancomer), Nacional de México (Banamex), Serfin, Somex, Comermer e Internacional, acapararon en 1982 el 84.4% de los 14 702 millones de pesos de utilidades obtenidas por la banca mixta y privada. El resto de esas ganancias se distribuyó entre las otras 30 instituciones financieras bancarias, según cálculos de la Comisión Bancaria y de Seguros que no mencionan a las instituciones financieras no bancarias.

Los seis bancos señalados controlaban en 1981 el 58.3% de la captación total del mercado, así como el 90.5% de los créditos concedidos. Sus activos representaban el 78.5% del monto global de la banca privada y mixta.

Bancomer ocupó en 1981 el primer lugar en la captación total del mercado con alrededor de 350 mil millones de pesos, seguido de Banamex con 323 mil millones. Los recursos totales de Bancomer superaron entonces los 488 mil millones de pesos, un 45% más que en 1980. Este banco en 1982 tenía alrededor de 28 mil empleados y contaba con 718 sucursales,

de ellas siete en el extranjero (Nueva York, Los Angeles, Madrid, Tokio, San Pablo e Islas Caimán), y recientemente compró dos en San Diego, Estados Unidos.

Banamex, fundado en 1884, poseía a fines de 1981 recursos totales por 450 mil millones de pesos (140 millones más que en 1980) y contaba con 641 oficinas que aumentaron el año siguiente a 662 incluidas sucursales en E.E.U.U. y Gran Bretaña; y con cerca de 23 mil empleados.

Serfin (antiguamente Banco de Londres y México) era la pieza fundamental de grupo VISA, uno de los cuatro que componen el poderoso grupo Monterrey, el *holding* financiero industrial privado más fuerte de América Latina. Serfin surgió en 1977 mediante la fusión de varias compañías financieras, bancos y firmas hipotecarias. Su activo fue de 193 mil millones de pesos en 1981 (69 mil millones más que en 1980), y tenía 385 oficinas a fines de ese mismo año, no tenía agencias en el extranjero y su personal ascendía a más de 12 mil empleados.

El cuarto lugar lo ocupa el Banco Mexicano Somex, una sociedad donde ya tenía mayoría el Estado, cuyos activos totales fueron en 1981 de 161 mil millones de pesos, y alrededor de 8 mil empleados.

El Multibanco Comermex, fundado en 1977 mediante la fusión de una financiera y una compañía hipotecaria, figuró en quinto lugar. Sus activos totales sumaron en 1981 unos

153 mil millones de pesos (34 mil millones más que en 1980), y contaba entonces con 329 sucursales en todo el país, además de dos oficinas de representación: en Nueva York y en Londres; su personal se formaba con 10 mil empleados

El poder económico que han alcanzado ciertos sectores del país se advierte a través de la ubicación de las distintas sedes bancarias. Ocho de las 35 casas matrices se sitúan en la ciudad de Monterrey; 17 se localizan en la ciudad de México y entre ellas se incluye a Bancomer y Banamex, primero y segundo respectivamente en importancia. La Banca Serfin, el tercer grupo de mayor importancia de las organizaciones financieras, tiene su sede en Monterrey. Tres se encuentran en Guadalajara y el resto se halla disperso en el país.

#### El mercado de valores mexicano

El mercado de valores mexicano de acciones que históricamente había tenido un escaso desarrollo, en los sesentas recibió un fuerte impulso por parte de los grandes bancos. Durante el sexenio de López Portillo, se dispuso que las instituciones financieras privadas debían destinar un 4.2% de los departamentos de ahorro para la adquisición de valores y un 2.1% para financiar a los agentes de bolsa. A ésta siguieron otras medidas con objetivos similares. Los bancos, por su parte, se volcaron a dinamizar este mercado contribuyendo a la colocación de títulos.

Según informaciones periodísticas preliminares, el monto de acciones, propiedad de la banca privada, cotizadas en la Bolsa Mexicana de Valores, se estimaba para 1982 en más de 50 mil millones de pesos, sin tomar en cuenta los títulos que mantenían a nivel personal los pequeños ahorradores, ni los adquiridos de manera individual por los exbanqueros cuya cantidad podría igualar o incluso superar la antedicha. La Comisión Nacional de Valores estudiaría el destino de los mismos una vez cuantificado el monto de la indemnización a los exbanqueros.

#### Bancos transnacionales

De acuerdo a un estudio publicado por José Quijano tres bancos mexicanos, Bancomer, Banamex y Serfin eran transnacionales.<sup>7</sup>

Banamex pertenecía al consorcio Intermexican Bank, con 36.25% de activos, junto al Bank of America, Deutsche Bank, UB of Switzerland y Dai Ichi Bank. Bancomer integraba el grupo Libra Bank con 8% de participación, junto al Chasse Manhattan (de los Rockefeller y Henry Kissinger), Royal Bank of Canada, Mitsubishi Bank, Estdeuches Bank, Swiz Bank, Crédito Italiano, Nat Westminster, Banco Espirito Santo de Portugal y Banco Itau de Brasil. Por último

---

<sup>7</sup> Quijano, José Manuel; México: Estado y Banca Privada; CIDE, México, 1981. p. 18.

Serfin pertenecía al grupo Euro Latinoamerican Bank, que se integra con 49.9% de bancos europeos y nueve latinoamericanos.

Se debe agregar que del total de préstamos otorgados a México por el mundo europeo de capitales en los primeros años del sexenio de José López Portillo, los bancos mexicanos participaban en grupos que proporcionaron cerca del 26% promedio de dichos préstamos.

Entre 1970 y 1979 los bancos mexicanos participaron en créditos otorgados a México por 8 000 millones de dólares.

#### Participación en las actividades no bancarias

Los bancos estaban estrechamente vinculados a diferentes tipos de empresas. Según un estudio de Eduardo Jacobs aparecido en una publicación del CIDE, se puede observar que cada grupo tenía su propio banco.\*

El Grupo Alfa que llegó a tener más de 100 empresas, era dueño de Banpaís. El Grupo Peñoles, con inversiones en las ramas industrial, de servicios, financiera y comercial, tenía a su servicio a Banca Cremi. La compañía constructora ICA, al banco del Atlántico. Este grupo además es dueño de Cementos Tolteca y casas de bolsa, y participa en más de 50

\* Jacobs, Eduardo; La Banca Mexicana; CIDE, México, 1986 pp. 48 y 49.

empresas, VISA posee el 25% de Televisa, alrededor de 100 empresas, pertenece al Grupo Monterrey y era dueño de Banca Serfin. El Grupo Chihuahua, dueño de más de 50 empresas, tenía el cuarto banco del país, Comermex, antes Banco Comercial Mexicano.

El Grupo Continental poseía el Banco Continental. El Grupo Canadá de Jalisco tenía el Banco Popular y la Financiera Popular y comprende empresas industriales relacionadas con la fabricación de zapatos. El Grupo Industrial Saltillo tenía la Financiera del Bravo y empresas de distintas ramas. El Grupo Ramírez, con empresas dentro de la industria metálica y automotriz tenía el Banco de Industria y Comercio, luego integrado a Banca Confía.

El grupo más importante era el de Bancomer; tenía varias aseguradoras y además participaba en empresas como Liverpool, Aurrerá, Frisco y Martell. También era dueño de arrendadoras, casas, de bolsa, compañías de concreto, Toshiba, Productos Químicos y tenía importante participación en empresas como Anderson Clayton, General Electric y Bayer.

Banamex era un fuerte accionista en no menos de 10 empresas de las 100 mayores del país, entre ellas algunas filiales extranjeras como Celanese, Kimberley Clark y Union Carbide. Podrían agregarse además: Hoteles Camino Real,

Condumex, IEM, Nacobre, Purina, Asbestos de México, París Londres, Sanborns, Erickson, Palacio de Hierro y John Deere entre otras.

Con este panorama, es fácil entender a quién favorecían los préstamos de la banca. El campo no resultaba negocio aunque fuera un sector prioritario para el desarrollo de la economía mexicana. Algunos datos son elocuentes: en 1981 la banca privada y mixta otorgó al área rural 120 mil millones de pesos en crédito que significaban apenas el 49% de las necesidades reales. Sin embargo al comercio le dio 304 mil millones de pesos.

## **1.2 Marco Jurídico**

Las instituciones bancarias y en lo general el sistema financiero mexicano se normaba por lo que estipulaba la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares en lo conducente a entidades relacionadas con las actividades crediticias.

En tanto que los bancos manejaban títulos, también estaban obligados a regirse por la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

La LGICOA fue expedida mediante decreto de fecha 31 de mayo de 1941 por el entonces Presidente de la República Manuel Avila Camacho, en su artículo primero aclaraba perfectamente los sujetos, al respecto citaba que:

"La presente ley se aplicará a las empresas que tengan por objeto el ejercicio habitual de la banca y del crédito dentro del territorio de la República".<sup>9</sup>

Además, era competencia exclusiva de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHyCP) la adopción de todas las medidas relativas tanto a la creación como al funcionamiento de las instituciones nacionales de crédito.

Las concesiones para la prestación de los servicios eran otorgados por el Gobierno Federal a través de la SHyCP oyendo la opinión de la Comisión Nacional Bancaria y del Banco de México; las operaciones que podían efectuar eran:

- a) Recibir depósitos.
- b) Ahorro.
- c) Operaciones financieras.
- d) Operaciones de Crédito Hipotecario.

---

<sup>9</sup> Ley General de Instituciones de Crédito y Organismos Auxiliares (en lo sucesivo LGICOA), Art. 1°

- e) Operaciones de Capitalización.
- f) Operaciones fiduciarias.
- g) Operaciones de ahorro y préstamo para la vivienda familiar.<sup>10</sup>

El mismo artículo segundo de la LGICOA prohibía hasta 1974 que una organización otorgará más de uno de los servicios enlistados. "... en ningún caso podrán otorgarse concesiones a una misma sociedad, para llevar a cabo más de uno de los grupos de operaciones..."<sup>11</sup>

"Por decreto del 31 de diciembre de 1973, publicado en el Diario Oficial el 3 de enero de 1974 ... se reformaron varios artículos de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, habiéndosele también adicionado otro".<sup>12</sup>

Entre los cambios más importantes se encuentran los del artículo primero que establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es el órgano competente para reglamentar e interpretar a efecto administrativos los preceptos de la citada ley y en general para todo cuanto se refiere a las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares.

---

<sup>10</sup> Ibid. Art. 2°

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> Rodríguez R. J.; op.cit p. 369.

Asimismo menciona que en la aplicación de la ley, la SHyCP, la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros (CNByS) y el Banco de México (Banxico), cada uno en la esfera de su competencia, deberán procurar un desarrollo equilibrado del sistema bancario, y una competencia sana entre las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares que integren el referido sistema bancario.

El artículo segundo se reformó para abrir la posibilidad de que las instituciones financieras incluyeran en sus servicios todos los grupos de operaciones que la ley contemplaba, dando la luz verde para la conformación de la banca múltiple, en las cuales podría encontrarse cualquier servicio bancario y financiero.

En la iniciativa de la ley de reformas de fecha 23 de diciembre de 1974, se justificaba el cambio de banca especializada a múltiple exponiéndose que "... se ha observado en otros países del mundo, donde se ha ido abandonando gradualmente el concepto de la banca especializada para evolucionar hacia el sistema de la Banca Múltiple o general, ... ha cobrado así una situación competitiva superior a la de la banca especializada, ya que por una parte, al tener diversificada su gama de instrumentos de captación de recursos, está en condiciones de adaptarse en forma más eficiente a las variaciones de los

mercados financieros y, por la otra, de servir mejor a su clientela al ofrecer, en forma integrada, los apoyos crediticios que requiere".<sup>19</sup>

El marco jurídico se integraba con las siguientes leyes y reglamentos:

- I) Leyes de carácter profesional, relativas a las condiciones de ejercicio, concesiones, inversiones, normas para operar de las empresas de crédito:
  - A) Generales:
    - 1) Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, de 31 de mayo de 1941.
    - 2) Reglamento de la parte final del artículo 4º de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, de 25 de junio de 1951.
    - 3) Reglamento del Capítulo VII del Título II de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares (vigente en lo que no oponga a las disposiciones de esa Ley), de 27 de mayo de 1948.
    - 4) Instructivo a las instituciones de crédito para hacer uso del servicio de compensación local del Banco de México, S. A., de 4 de abril de 1962.

---

<sup>19</sup> Iniciativa de Ley, 23 dic/1973.

- 5) Reglamento del servicio de compensación por zona y nacional del Banco de México, S. A., de 11 de diciembre de 1958.
- 6) Reglamento de las Uniones Nacionales de Crédito, de 14 de abril de 1942.
- 7) Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria, de 31 de diciembre de 1936.
- 8) Reglamento de Inspección, Vigilancia y contabilidad de las instituciones de crédito, de 28 de enero de 1935.
- 9) Reglamento de Trabajo de los empleados de las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares, de 22 de diciembre de 1953.
- 10) Reglamento de agentes de instituciones de capitalización y de ahorro y préstamo para la vivienda familiar, de 10 de julio de 1956.
- 11) Reglamento del Capítulo III del Título II de la Ley General de Instituciones de Crédito (Bolsas de Valores), de 15 de febrero de 1933.
- 12) Ley de Crédito Popular, de 18 de febrero, de 1933, derogada por la Ley que crea el Banco Nacional de Fomento Cooperativo, aunque en vigor entretanto se dicten los reglamentarios de la ley citada en último término, no se opongan a la misma ni a la L. Ins. Cr.
- 13) Ley de Crédito Agrícola, de 30 de diciembre de 1955.

B) Organización de las instituciones nacionales de crédito:

- 1) Reglamento sobre las instituciones nacionales de crédito, de 23 de junio de 1959.
- 2) *Banco de México, S. A.* (Ley Orgánica, de 26 de abril de 1941).
- 3) *Nacional Financiera, S. A.* (Ley Orgánica, de 29 de diciembre de 1947).
- 4) Reglamento del artículo 4º de la Ley Reformatoria de la Orgánica de Nacional Financiera, S. A., de 6 de agosto de 1954.
- 5) *Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A.* (Ley Orgánica, de 30 de diciembre de 1968).
- 6) *Banco Nacional de Crédito Agrícola, S. A. y Banco Nacional de Crédito Ejidal, S. A.* (Ley de Crédito Agrícola, de 30 de diciembre de 1955).
- 7) Bancos agrarios (Decreto que autoriza su creación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1961).
- 8) *Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A.*, (fundado el 22 de junio de 1937).
- 9) *Banco Nacional de Fomento Corporativo, S. A.* (Ley que lo crea, de 30 de abril de 1941).
- 10) *Banco del Pequeño Comercio del Distrito Federal, S. A.* (Ley de 29 de diciembre de 1948).

- 11) *Banco Nacional del Ejército y la Armada, S. A.* (fundado en 1946, según Decreto de 26 de diciembre de 1955, se reformó su Ley Orgánica).
- 12) *Nacional Monte de Piedad, Institución de Depósito y Ahorro, S. A.* (Ley que lo crea, de 30 de diciembre de 1949, modificada por Decreto de 30 de noviembre de 1951).
- 13) *Banco Nacional Cinematográfico, S. A.* (fundado en 1947).
- 14) *Banco Nacional de Transportes, S. A.* (fundado en 1943).
- 15) *Patronato del Ahorro Nacional (Ley del Ahorro Nacional, de 29 de diciembre de 1950).*
- 16) Como organizaciones auxiliares de crédito deben mencionarse: *Almacenes Nacionales de Depósito, S. A.* (fundados en 1936); *Unión Nacional de Productores de Azúcar, S. A. de C. V.* (fundada en 1938); *Financiera Nacional Azucarera, S. A.* (fundada en 1953).

II) Leyes sobre operaciones de crédito y bancarias:

- 1) Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, de 26 de agosto de 1932.
- 2) Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos, de 25 de julio de 1931.

- 3) Además, algunas de las citadas en el apartado I) contienen también determinadas disposiciones sobre operaciones de crédito y bancarias.

### **1.3 Relaciones Laborales**

Constitucionalmente las relaciones laborales del sistema financiero se regían por el apartado B del artículo 123 constitucional, es decir, de acuerdo con la Carta Magna "... El Congreso de la Unión, sin contravenir las bases siguientes sobre el trabajo, las cuales regirán:"<sup>14</sup>

"A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo..."

"B. Entre los Poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores..."<sup>15</sup>

Así la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del apartado A del artículo 123 normaba en última instancia las relaciones patrón-empleado, sin embargo, el 30 de diciembre de 1953 el Presidente Adolfo Ruiz Cortines expidió el Reglamento de Trabajo de los Empleados de las Instituciones

---

<sup>14</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, México, 1992. Artículo 123.

<sup>15</sup> Ibid.

de Crédito y Organizaciones Auxiliares el cual regía las relaciones en primera instancia.

Este reglamento derogó el de fecha 15 de noviembre de 1937, pero conservó la disposición de que los empleados bancarios quedaran incluidos en los artículos 182 a 183 de la Ley Federal del Trabajo como trabajadores de confianza:

**Artículo 182.** Las condiciones de trabajo de los trabajadores de confianza serán proporcionales a la naturaleza e importancia de los servicios que presten y no podrán ser inferiores a las que rijan para trabajos semejantes dentro de la empresa o establecimiento.

**Artículo 183.** Los trabajadores de confianza no podrán formar parte de los sindicatos de los demás trabajadores, ni serán tomados en consideración en los recuentos que se efectúen para determinar la mayoría en los casos de huelga, ni podrán ser representantes de los trabajadores en los organismos que se integren de conformidad con las disposiciones de esta Ley.

**Artículo 184.** Las condiciones de trabajo contenidas en el contrato colectivo que rija en la empresa o establecimiento se extenderán a los trabajadores de confianza, salvo disposición en contrario consignada en el mismo contrato colectivo.

**Artículo 185.** El patrón podrá rescindir la relación de trabajo si existe un motivo razonable de pérdida de la confianza, aun cuando no coincida con las causas justificadas de rescisión a que se refiere el artículo 47.

El trabajador de confianza podrá ejercitar las acciones a que se refiere el capítulo IV del Título Segundo de esta Ley.

**Artículo 186.** En el caso a que se refiere el artículo anterior, si el trabajador de confianza hubiese sido promovido de un puesto de planta, volverá a él, salvo que exista causa justificada para su separación.

Cabe destacar que la disposición del artículo 19 del Reglamento de los Empleados Bancarios hace negativo el derecho de los empleados al mencionar que:

"... las labores nunca podrán suspenderse en las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares y en las dependencias de ambas, sino en las fechas que la Comisión Nacional Bancaria autorice. Cualesquiera otra suspensión de labores causará la terminación de los contratos de trabajo de quienes las realicen".<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Reglamento de Trabajo de los Empleados de las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares; Porrúa, México, 1980. Art. 19

## 1.4 Características de la Nacionalización

La dolarización de la economía y el escandaloso flujo de fondos hacia Estados Unidos, provocan que a partir de agosto de 1982 el Gobierno Federal estructure medidas que frenen lo anterior, así, escuetamente el siguiente es el devenir de la nacionalización :

*5 de agosto.* El Banco de México emite una circular en la que anuncia la creación de un doble mercado para el cambio de moneda extranjera. El tipo de cambio ordinario es fijado de acuerdo a la oferta y la demanda y con él operarían los bancos privados. El tipo de cambio preferencial, fijado diariamente por el Banco de México sería reservado para el pago de los intereses contraídos en moneda extranjera y de las importaciones prioritarias.

*12 de agosto.* Se dan a conocer las reglas para el pago de depósitos bancarios denominados en moneda extranjera. Estos depósitos serían pagados entregando el equivalente en moneda nacional al tipo de cambio establecido en 69.50 pesos por dólar. Así quedaron establecidos tres tipos de cambio: el general, el preferencial, y los mexdólares. A partir de este momento no podrían pagarse los depósitos en moneda extranjera mediante situación de la misma en el exterior ni transferirse a las sucursales o agencias de los bancos en el exterior.

16 de agosto. El Ejecutivo decreta las reglas para atender requerimiento de divisas a tipos de cambio especiales. Establece que las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada, el Departamento del Distrito Federal, las entidades paraestatales (que se listan en un anexo del decreto) y demás entidades de la Administración Pública Federal que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público Federal deberán depositar en el Banco de México, mediante transferencias de fondos sobre el extranjero, todas las divisas con que cuentan; incluyendo las provenientes de créditos y otros financiamientos obtenidos o que obtengan de residentes en el exterior, así como las que reciban por concepto de exportaciones. A su vez, se indica que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público establecerá en su Dirección de Deuda Pública un registro para la inscripción de créditos a favor de entidades financieras del exterior y a cargo de empresas privadas establecidas en México. Esta Dirección irá entregando constancias con las que se podrían adquirir divisas al tipo de cambio preferencial. Por otra parte se definen como renglones prioritarios de importación los alimentos de consumo popular, los insumos necesarios para la producción y los bienes de capital.

Por Decreto Presidencial se establece que las obligaciones de pago en moneda extranjera contraídas dentro

o fuera de la República para ser cumplidas en ésta, a que se refiere el artículo 80. de la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos, se solventarían entregando el equivalente en moneda nacional de la moneda extranjera adeudada al tipo de cambio que, para este efecto, fije el Banco de México.

*24 de agosto.* Se dicta un acuerdo que establece los requisitos y el procedimiento para el otorgamiento de certificaciones para adquirir divisas a tipo de cambio preferencial, para el pago de las importaciones de los bienes detallados en el mismo acuerdo. Las condiciones establecidas son: que los bienes pertenezcan a los renglones mencionados en el Decreto Presidencial del 16 de agosto, que además sean importaciones definitivas y que no excedan los montos de ciertos recursos fijados periódicamente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

*10. de septiembre.* El Presidente de la República, José López Portillo, en su VI Informe de Gobierno anunció los decretos de Nacionalización de la Banca y Control Generalizado de Cambios, así como el derecho de sindicalización de los empleados bancarios:

"Tenemos que organizarnos para salvar nuestra estructura productiva y proporcionar los recursos financieros para seguir adelante, tenemos que detener la injusticia del proceso perverso, fuga de capitales-devaluación-inflación,

que daña a todos, especialmente al trabajador, al empleo y a las empresas que lo generan. Estas son nuestras prioridades críticas.

"Para responder a ellas he expedido dos decretos: uno que nacionaliza los bancos privados del país y otro que establece el control generalizado de cambios; no como una política superviniente del más vale tarde que nunca, sino porque hasta ahora se han dado las condiciones críticas que lo requieren y justifican. Es ahora o nunca. Ya nos saquearon. México no se ha acabado. No nos volverán a saquear.

"Como complemento, someto a la consideración de esta soberanía la iniciativa de ley que convierte al Banco de México en organismo descentralizado del Gobierno Federal.

"La banca extranjera, sus representaciones, las organizaciones auxiliares de crédito y el Banco Obrero, no son sujetos de exportación o afectación alguna. Los derechos de los trabajadores del sistema bancario serán respetados. El viejo anhelo de crear un sindicato bancario podrá fructificar, como ocurre en la mayor parte de los países del mundo. El Estado no teme al sindicalismo, apoya e impulsa al gremio nacional, por eso los trabajadores de los bancos podrán sindicalizarse.

"El control de cambios es uno de los grandes remedios al gran mal. Es deseable que sea transitorio. Depende de que el mundo organice su economía de modo más justo para países como el nuestro".

El mismo día el Lic. Carlos Tello Macías es designado Director General del Banco de México y los dos decretos aparecen firmados por él mismo. Tello Macías, economista y maestro de la Facultad de Economía había ocupado con anterioridad diversos cargos como los de Secretario de Programación y Presupuesto, Subsecretario de Ingresos en Hacienda, Subdirector General de Crédito en la misma dependencia y asesor de José López Portillo en la Subsecretaría de la Presidencia. Actualmente se desempeñaba como Director General de Financiera Nacional Azucarera.

*2 y 3 de septiembre.* Por razones operativas y de cambio de autoridades de las instituciones nacionalizadas, permanecen cerradas las oficinas bancarias.

*3 de septiembre.* Ante más de medio millón de mexicanos que colmaron la Plaza de la Constitución, José López Portillo puntualizó que la decisión de nacionalizar la banca privada y establecer el control de cambios bifurcó al país: de un lado el camino de las mayorías que exigen justicia, y del otro el de quienes "quieren irse con el tesoro de su corazón".

Previamente habló el presidente del Comité Ejecutivo Nacional del PRI, Pedro Ojeda Paullada, quien dijo que las medidas tomadas son democráticas, justas, imprescindibles y revolucionarias. También hicieron uso de la palabra los representantes de los sectores campesino, obrero y popular del PRI: Víctor Cervera Pacheco, Luis José Dorantes Segovia y Angel César Mendoza Arámburu, respectivamente.

Por la tarde, más de 10 mil manifestantes de 23 sindicatos independientes y organizaciones políticas acudieron también a la Plaza de la Constitución a manifestar su apoyo a las medidas. Ante ellos habló Eliezer Morales, Secretario de Organización del STUNAM.

La mayoría de los oradores en su momento aplaudieron después la reprivatización con los mismo argumentos, cosas de la política.

## **CAPITULO II**

### **LA EVOLUCION DE LA ECONOMIA MEXICANA**

#### **(1982-1992)**

#### **2.1 Gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado**

Uno de los rasgos característicos del primer gobierno dirigido por un profesional de corte neoliberal, es el crecimiento de la inversión extranjera directa "a partir de 1982, supera a toda la registrada en el país desde que existimos como nación"<sup>17</sup>.

Efectivamente, las facilidades que otorga el Estado, determinan que en los seis años que duró el régimen, el

<sup>17</sup> "El Día"; Suplemento Especial XXVIII Aniversario, Junio de 1990; México. p. 4.

capital extranjero se apoderara de una parte sustancial de la riqueza nacional y ya no en calidad de acreedores, sino de propietarios, con las consiguientes presiones de orden político.

El gobierno del licenciado de la Madrid inició la apertura de las fronteras del país al comercio internacional. En un documento bajo el nombre de "Criterios generales de Política Económica, presentado ante la Cámara de Diputados, Miguel de la Madrid (MDM) exponía en 1983: "... En materia de política de Comercio Exterior para 1984 se contemplarán la simplificación de trámites, la reducción de aranceles y permisos de importes a un mínimo de productos primarios, las mejoras en la infraestructura comercial, los estímulos fiscales y crediticios y los apoyos promocionales"<sup>18</sup>.

La apertura de las fronteras nacionales fue un acto emergente, más que planificado, puesto que en el Plan Nacional de Desarrollo, no se contemplaba el comercio exterior ni en su conjunto las relaciones internacionales (1982).

Esta situación se modificó en 1984, cuando se hace público el "Programa de Comercio Exterior", se comentaba

---

<sup>18</sup> FONEP; Criterios Generales de Política Económica 1984, dic. de 1983, No. 89. p. 7

"...Durante 1983 la administración del Lic. Miguel de la Madrid, hizo un gran esfuerzo para enfrentar y controlar los problemas más severos de la crisis (económica)... es necesario que en la segunda etapa de reordenación económica se busque consolidar lo alcanzado..."<sup>19</sup>.

En el Programa se mencionaba como esenciales las siguientes medidas:

- 1) Flexibilizar el sistema de control cuantitativo a la importación;
- 2) Simplificar trámites a la importación de bienes indispensables;
- 3) Fomentar las exportaciones mediante la simplificación y agilización (sic) de trámites y flexibilizar la operación del control de cambios;
- 4) Concertar acciones entre los sectores público, privado y social;
- 5) Fortalecer la estrategia de negociación internacional;

---

<sup>19</sup> El Mercado de Valores; Año XLIV, No. 3, enero 16/84, Nafinsa, México, 1ª plana.

- 6) Utilizar el poder de compra del sector público en favor de la sustitución eficiente de importaciones en apoyo de las exportaciones;
- 7) Garantizar el abasto de productos necesarios a las franjas fronterizas y zonas libres y desarrollar su capacidad de exportación;
- 8) Promover la industria maquiladora<sup>20</sup>.

Entre las medidas adoptadas, se cuenta la expedición de un acuerdo publicado en el Diario Oficial, el 26 de diciembre de 1983, en el que se eximía algunas importaciones de permiso previo, en total 1,703 fracciones arancelarias que comprendían "1,430 bienes intermedios, 262 bienes de capital y sólo 11 de consumo"<sup>21</sup>.

Asimismo se incluía la importación de refacciones "para maquinaria y equipo", libres de permiso previo, con un límite de "3,000 dólares por operación y un máximo de 6,000 dólares mensuales"<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> Ibid. p. 46.

<sup>21</sup> Ibid.

<sup>22</sup> Ibid.

Comentaba en lo referente a las cuotas de importación que "... Las mercancías sujetas a cuota son necesarias para el proceso productivo. Con su determinación se da seguridad a quienes requieren de ellas o bien se establece un límite para su importación. Estas cuotas comprenden productos que no se producen en el país o cuya producción nacional es insuficiente."<sup>23</sup>

Entre los productos que el Programa consideraba como sujetos a cuota se hallaban: "... las vísceras, grasa butírica, aceite de ricino, algunos productos químicos, insumos para la agricultura, materias primas para la industria farmacéutica, cartón kraft, hule natural, látex, hojalata y cueros de bovino".<sup>24</sup>

En lo referente a importaciones de bienes de capital se estipulaba que la importación de maquinaria y equipo con valor equivalente a 100 mil dólares "se autorizaría, cubriendo su costo con financiamiento externo a largo plazo o con divisas derivadas de la exportación".<sup>25</sup>

Se proponía también la modalidad de permisos de importación automáticos en 275 fracciones arancelarias y se

---

<sup>23</sup> Ibid. p. 46.

<sup>24</sup> Ibid.

<sup>25</sup> Ibid.

establecía en el mismo la negativa automática a 1,850 fracciones.

La política arancelaria se centraba en la adecuación de niveles a fin de racionalizar la protección efectiva de las ramas productivas.

El área de las exportaciones era atendida mediante el siguiente conjunto de medidas:

- 1) Se eximía al 88% de las exportaciones de permiso previo (2,651 fracciones de la Tarifa del Impuesto General de Exportación).
- 2) Se mantenía vigente el Acuerdo de exención de permiso previo a las importaciones temporales de la casi totalidad de las mercancías destinadas a un proceso de transformación, elaboración o reparación para su posterior exportación.
- 3) Para completar el abasto de productos nacionales se otorgó una cuota de importación de artículos de consumo y de bienes de producción por 7,988 millones de dólares en las franjas fronterizas.

En estas condiciones, desde 1983 se fue dando forma a la apertura externa siendo el primer paso sustituir los permisos previos por aranceles, cuyo monto fue reduciéndose hasta que en 1988 fluctuaban entre el 0 y el 20% ad valorem. Los cuales resultaban sumamente bajos, si se considera que aún cuando se pagara el nivel más alto, muchos productos extranjeros estaban en posibilidad de competir deslealmente con la industria nacional. La pequeña y mediana industria sufrió un impacto consternante, debiendo cerrar numerosas empresas mexicanas por no poder competir en esta situación.

La reglamentación final para la apertura se verificó en agosto de 1984, cuando se establecieron los Programas Nacionales de Fomento a la Industria y al Comercio Exterior (PRONACIFE), que planteaban la eliminación de subsidios a las exportaciones, pero que se siguieron otorgando a las importaciones. Además se cancelaron los CEDIS (Certificados de Devolución de Impuestos) a las exportaciones y ajustes a los créditos preferenciales a las mismas, limitados por los criterios internacionales, básicamente, Estados Unidos.

En abril de 1985, se dio a conocer el Programa de Fomento Integral a las Exportaciones Mexicanas (PROFIEIX), que pretendía organizar la oferta de productos exportables, diversificar los mercados, brindando apoyos financieros e institucionales para fomentar la producción; ampliar la

información y asesoría al exportador y toda la gama de servicios de apoyo del Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE), Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT), Fondo de Fomento a las Exportaciones (FOMEX) y de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

A mediados de 1985, año en el que se realiza la mayor liberación del Comercio Exterior mexicano, éste tenía la siguiente estructura:

- 1) El 92.5% del total de las fracciones arancelarias se encontraba libre del requisito del permiso de importación.
- 2) Las 960 fracciones estaban sujetas a precio oficial.
- 3) El arancel consolidado del 50% en el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comerciales (AGAAC GATT), había sido rebasado, al establecerse un arancel máximo del 45%.
- 4) La media arancelaria se ubicaba en 22.6% y la media de dispersión arancelaria de 14.1%.

En agosto de 1986, se anunció el ingreso formal de México al AGAAC-GATT- Al año siguiente, se redondeó la liberación del comercio exterior, entre cuyos principales resultados figuró la disminución de las presiones inflacionarias, al ofrecer la posibilidad de adquirir materias primas, partes, componentes y maquinaria a precio más reducido.

Casi al concluir el período sexenal del Lic. de la Madrid, México tenía un "... movimiento comercial con Estados Unidos favorable en 3,783 millones de dólares y la participación de esta nación en las exportaciones fue del 69,6% y en las importaciones del 73.5%, es decir, más de las dos terceras partes del comercio exterior mexicano se efectuaba con los estadounidenses".<sup>20</sup>

A lo largo del gobierno de la Madrid, la inflación fue de:

	INDICE 1979 = 100
1983 - 80.8%	600.4
1984 - 59.2%	455.9
1985 - 63.7%	1,564.8

---

<sup>20</sup> More Free Trade Areas?, "Financial Times"; 8 de diciembre de 1988. p. 5.

1986 - 105.7%	3,218.8
1987 - 159.2%	8,343.1
1988 - 46.0%	12,181.0

**Fuente:** Banco de México y Fondo Monetario Internacional

El análisis del cuadro, permite ver que las medidas antinflacionarias no dieron resultado, originándose una inflación acumulada del 12,181.

El desempleo era del 44% incluido el abierto y el encubierto, en 1987 el dólar alcanzaba una cotización de 2,227.5 pesos por dólar, 1,300% más que al iniciar el mandato y un producto interno bruto inferior al de 1982 y la deuda pública externa se incrementó de 68 mil millones de dólares a 86 mil millones, con todo y la crisis de la deuda.

El endeudamiento externo del país en el sexenio 1982-1988, casi equivaldría al del país en toda su historia; en 1980 la deuda pública externa era de 37 mil millones.

## BALANZA COMERCIAL MEXICO-ESTADOS UNIDOS

### EN EL SEXENIO DE MIGUEL DE LA MADRID

(1983-1988)

(Millones de Dólares Estadounidenses)

Año	Exportación	Importación	SalDOS
1983	12,434	4,840	7,594
1984	13,704	7,315	6,389
1985	13,308	8,917	4,390
1986	9,850	7,152	2,698
1987	11,054	6,349	4,705
1988	13,578	12,636	2,644

**Fuente:** Secretaría de Programación y Presupuesto.

Elaborado por el IMCE.

El cuadro anterior presenta el desarrollo histórico de las relaciones comerciales de México y Estados Unidos, pero cabe aclarar que es altamente discutible el superávit que hasta 1986 se tiene con Estados Unidos. De los 2,698 millones habría que deducir muchos rubros y compararlos con la cuenta de servicios de la balanza de pagos y desde luego la cuenta de capital.

Al respecto se puede hacer un cálculo aproximado que evidencia que el superávit que se tiene con Estados Unidos, es en realidad un déficit.

Como se describe en números redondos, el superávit fue de 2 mil 700 millones de dólares. En ese mismo año, según cifras del Informe Anual del Banco de México, hubo una remisión de utilidades de las inversiones extranjeras directas de 440 millones, de las cuales sólo para ilustrar con cifras cerradas, un 70% son norteamericanas, habrá que deducir 264 millones desfavorables a México. También se podrá obtener de otra manera, al deducir alrededor de un 40% del valor de las exportaciones de manufacturas que en 1986 significaron 7 mil 600 millones de dólares.

En este caso, habría que restarle al superávit referido alrededor de 3 mil millones de dólares, ya que en realidad más que exportaciones son "negocios intrafirma" que resultan ser ingresos, más ilusorios que reales. Es ampliamente sabido que además estas empresas tienen una elevada propensión a importar mercancías y maquinaria de su país de origen, por lo que gran parte del desequilibrio externo de México, se debe a la acción descapitalizadora de las transnacionales. A partir de ello, muchas veces el fruto de las exportaciones no llega a México, sino que se deposita en bancos extranjeros, aprovechando el casi nulo control cambiario.

Pero la más grave, es que si se compara con el superávit la cuenta de servicios y se le deduce el pago de intereses de la deuda externa pagada a bancos norteamericanos, evidentemente el balance de servicios es altamente desfavorable. De los 9 mil millones pagados en 1986, alrededor de 6 mil fueron a parar a bancos de Estados Unidos.

Por ello, se debe concluir que el superávit comercial es más aparente que real y no es indicador de un comercio desfavorable a los Estados Unidos, pues no se incluye la balanza de pagos en su conjunto; no se deducen negocios intrafirma de compañías transnacionales norteamericanas, no se descuentan otros servicios fronterizos y ni los negocios de maquila y desde luego pasa por alto la remisión de utilidades al exterior y fundamentalmente el servicio de la deuda externa.

Para Núñez Soto "... Los gobiernos de México y Estados Unidos han mantenido un diálogo constructivo y desplegado esfuerzos de cooperación mutuamente benéficos durante los últimos años. Así, se han sentado las bases de un marco institucional que ha contribuido a resolver los problemas e identificar las oportunidades que surgen de la relación económica bilateral"<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> Núñez Soto, Manuel Angel; El Futuro Económico de México: Escenario y Perspectivas de su Comercio Exterior; Fundación Friedrich Ebert; México, 1989, p. 8.

## **2.2 Gobierno de Carlos Salinas de Gortari**

La visión neoliberal sobre lo que debería ser México continuó con el licenciado Carlos Salinas de Gortari, aunque con mayor énfasis.

En los lineamientos de política para el programa de gobierno de Carlos Salinas proponía:

### **"El Reto de la Soberanía**

Tesis Central

En la actualidad la soberanía no sólo es la defensa de la integridad territorial. El ejercicio moderno de la soberanía descansa en un nacionalismo democrático y transformador e implica también asegurar de manera efectiva y permanente la existencia política del Estado Nacional frente a la competencia de los demás Estados...

El ejercicio moderno de la soberanía exige una inserción eficaz en los mercados internacionales que ensanche los márgenes de acción...

**Propuesta General**      Se propone una política exterior activa que tiene como propósito central promover siempre el interés de los mexicanos; una política exterior al servicio de México que al defender la soberanía nacional permita que se dé la soberanía popular.<sup>24</sup>

Proponía la intensificación de vínculos económicos y técnicos sobre una base estrictamente bilateral, estableciendo:

- 1) Cooperación internacional para el desarrollo, especialmente con países como Japón, E.E.U.U., Canadá y China.
- 2) Mayor voluntad de acción y mejores mecanismos de concertación y cooperación internacional.
- 3) Nuevos esquemas y formas para ajustar el servicio financiero y la revisión de las prácticas comerciales.
- 4) Nuevas opciones en áreas de inversión, comercio, transformación tecnológicas e intercambio cultural.

---

<sup>24</sup> "El Día"; lineamientos de política para el programa de Gobierno de Carlos Salinas de Gortari; Suplemento del XXVI Aniversario, México, lunes 27 de junio de 1988. p. 14.

Durante los días finales de 1988 y 1989, se comentó en repetidas ocasiones que México no participaría en la conformación de una zona franca comercial norteamericana que involucra a México-Canadá-E.E.U.U., ni establecería un Tratado de Libre Comercio con E.E.U.U. Sin embargo, en junio de 1990, se hizo pública la visita del licenciado Salinas de Gortari a Washington solicitando al Presidente de Estados Unidos, la iniciación de pláticas que condujeran a la firma de un Acuerdo de Libre Comercio entre México y Estados Unidos.

En resumen, las características más importantes de los dos últimos sexenios son:

El patrón de crecimiento de los setenta, altamente dependiente de las exportaciones de petróleo y a disponibilidad del crédito externo, se modificó a principios de esta década. Así, en 1982, ante el peso de la deuda externa y las dificultades de la economía para generar sus propias divisas, fue necesario iniciar un proceso de estabilización y cambio estructural que nos permitiera enfrentar la nueva realidad económica del país.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Blanco, Herminio; Ensayos sobre la Modernidad Nacional; Diana, México, 1989. p. 49.

Dentro de dicho proceso de renovación económica, la liberalización comercial ha jugado un papel, protagónico. Al finalizar 1982, México era prácticamente una economía cerrada. La totalidad de las importaciones se encontraba sujeta al requisito de permiso previo y las tasas de la Tarifa del Impuesto General de Importación, fluctuaban en un rango entre 0 y 100 por ciento. El alto nivel de la protección comercial acentuó el sesgo anti-exportador y la amplia dispersión arancelaria dio lugar a diferencias en el tratamiento de los distintos sectores productivos del país.

En resumen puede afirmarse que la economía mexicana ha seguido un profundo proceso de apertura comercial. El programa de liberalización puede dividirse, de acuerdo a sus principales características, en tres etapas que van desde 1983 hasta junio de 1985; de julio de ese año a fines de 1988; y desde diciembre del año pasado a la fecha.

**Primera etapa:** 1983 - junio 1985. Las reformas comerciales se iniciaron con una reducción en el número de las fracciones de importación sujetas a permiso previo, combinada con un incremento en los niveles de las tarifas arancelarias para brindar una protección similar pero más transparente. Este proceso fue acompañado de simplificaciones, tanto en el número de tarifas aplicables a exportaciones e importaciones, como en los procedimientos para el otorgamiento de permisos de exportación.

**Segunda etapa:** Julio 1985 -diciembre 1988. En la segunda etapa, iniciada en julio de 1985, se experimentó una aceleración en el proceso de apertura. El propósito era reducir la dependencia en las exportaciones petroleras e incrementar la eficiencia de la industria mexicana a través de mayor exposición a la competencia internacional, creando estímulos para el crecimiento. Se tomaron medidas para reducir el monto de importaciones sujeto a restricciones cuantitativas y para modificar la estructura arancelaria y el sistema de precios oficiales de referencia. El Decreto del 25 de julio, liberó de permiso previo de importación a casi el 60% de las fracciones que lo requerían hasta ese momento. De esta forma, el porcentaje del valor total de las importaciones sujeto a esta restricción se redujo de 83.5 a 37.5 por ciento.

El programa de ajuste de nuestro país sufrió un severo golpe social y económico ante el terremoto de septiembre de 1985 y el desplome de los precios del petróleo en 1986. Sin embargo, en lugar de cerrar la economía y aislarla del exterior, como en ocasiones anteriores, se intensificaron las reformas comerciales aumentando la integración nacional con el resto del mundo. Para el final de 1985, México ya se encontraba inmerso en el proceso de liberalización comercial. La entrada de México al Acuerdo General sobre Tarifas y Aranceles (GATT) el siguiente año representó, por sobre todo, una reafirmación del compromiso nacional a la apertura del

comercio exterior y la oportunidad de incrementar el acceso de nuestras exportaciones a los mercados internacionales.

La simplificación y modificaciones de la Tarifa del Impuesto General de Importación continuó durante el período 1986 - 1987, llegándose a sólo siete niveles arancelarios dentro de un rango de 0 y 40 por ciento.

Con la adopción del Pacto de Solidaridad Económica, se aceleró el ritmo en la liberalización comercial. Prácticamente todos los niveles arancelarios diferentes de cero fueron reducidos en un 50 por ciento, con sólo cinco tasas: 0, 5, 10, 15 y 20 por ciento. Como resultado de estas disposiciones la media arancelaria se redujo de 19 a 10.4 por ciento y la dispersión bajó en seis puntos porcentuales, alcanzando un nivel de 7.1% al final de 1988.

El proceso de dismantelamiento del sistema de precios oficiales de referencia iniciado en 1986, fue llevado a su fin en enero de 1988. Además, se acentuó el proceso de eliminación de permisos a la importación, quedando bajo este esquema únicamente 23.2 por ciento de la producción total.

El avance en las reformas comerciales en este período fue complementado con el esfuerzo de estabilización macroeconómica que permitía abatir las altas tasas de inflación que se venían registrando hacia fines de 1987.

Tercera etapa de liberalización comercial: diciembre 1988 a la fecha. La tercera etapa en el proceso de apertura, bajo los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994, persigue perfeccionar y consolidar las reformas sociales.

Manejo de la estructura arancelaria. El manejo de la tarifa arancelaria es un instrumento fundamental de la política comercial. La eliminación de los precios oficiales de referencia y la reducción de permisos previos a la importación y exportación, han permitido a nuestra economía moverse a un sistema de protección más transparente y con menos distorsiones.

Era necesario complementar el esfuerzo de liberalización mediante la reducción de las tasas de protección efectiva entre los diferentes sectores, a través de una disminución en la dispersión de la tarifa nominal. Con esta finalidad se acortó el rango arancelario entre 10 y 20 por ciento, estableciéndose sólo por excepción, tarifas de cero y 5 por ciento.

La estructura arancelaria anterior a enero de este año, eximía del pago de aranceles a la mayoría de las importaciones de insumos de producción, al mismo tiempo que gravaba con 20 por ciento a la mayoría de las importaciones de bienes de consumo. Este esquema implicaba

una alta dispersión en las tasas de protección efectiva otorgadas a las diferentes actividades productivas del país.

El ajuste en los aranceles, llevado a cabo durante 1989, disminuye las distorsiones en el sistema productivo, al reducir las diferencias en protección efectiva de las distintas actividades.

Debe considerarse que la protección que se concede a unos sectores, se realiza a costa de las demás actividades productivas nacionales.

Las nuevas disposiciones en materia arancelaria han logrado una reducción en la dispersión ponderada, al ubicar este indicador en 6.1%. Se ha conseguido una distribución más uniforme alrededor de una media arancelaria ponderada del 9.8 por ciento. Así, para valores julio-diciembre de 1992, alrededor del 50% del valor total de las importaciones se encontraba a una tasa del 10%, cerca de un 32 por ciento tenía aranceles de 15 y 20% y un 16% contaba con tasa exenta o a nivel de 5%.

La nueva estructura arancelaria no afecta a los sectores que se beneficiaban de una tasa de protección efectiva moderada, pero sí reduce aquélla de actividades que gozaban de elevada protección en detrimento del resto del aparato productivo.

Al mismo tiempo, el impacto en costo del sector exportador, a través del encarecimiento de sus insumos, es mínimo, ya que este sector tiene accesos a mecanismos de devolución de aranceles en la importación de insumos para la exportación (Programa de Importación Temporal para la Exportación, PITEX).

**CUADRO N° 1**  
**COMERCIO EXTERIOR MEXICO - CANADA**  
**(CIFRAS EN MILLONES DE DOLARES CANADIENSES)**

	Exportaciones a México	Importaciones desde México	México Balanza Comercial
1982	445	958	513
1983	375	1,000	625
1984	350	1,437	1,087
1985	391	1,331	940
1986	397	1,179	782
1987	522	1,169	647
1988	486	1,319	833
1989	603	1,698	1,095

**Fuente:** "Statistics Canada", Ministerio de Asuntos Extranjeros de Canadá, 1992.

**CUADRO N° 2**  
**COMERCIO EXTERIOR MEXICO - CANADA**  
**(CIFRAS EN MILLONES DE DOLARES ESTADOUNIDENSES)**

	Export. Méx-Can.	Variación Anual (%)	Import. Can-Méx.	Variación Anual (%)
1983	806.5	0.2	302.4	(25.0)
1984	1,088.6	35.0	265.2	(12.3)
1985	950.7	(12.7)	279.3	5.3
1986	852.9	(10.3)	287.7	3.0
1987	899.2	5.4	401.5	39.6
1988	1,098.3	22.1	410.1	2.1
1989*	1,418.2	29.1	506.5	23.5

\* Cifras Preliminares

**Fuente:** Banco de México, Bancomext, Banco Nacional de México

**CUADRO N° 3**  
**PRODUCTOS PRINCIPALES EXPORTADOS DE MEXICO A CANADA**  
**(EN MILLONES DE DOLARES CANADIENSES)**

	1989	1988	1987
Motores de Ignición	215.8	246.8	--
Oro	172.1	69.6	18.4
Partes Automotrices	170.0	133.4	314.9
Unidades de procesamiento digital	116.6	79.5	71.7
Juegos de cables de encendido	94.9	99.5	n.d
Motores p/automóvil	71.7	n.d	206.6
Partes para radios, televisores	49.5	54.0	14.3
Petróleo crudo	49.4	59.6	134.4
Televisores	45.9	4.3	22.4
Café verde	24.4	28.0	34.4

**Fuente:** "Statistics Canada" (Canada Estadísticas),  
Ministerio de Asuntos Extranjeros de Canadá, 1992.

**CUADRO No. 4**  
**PRODUCTOS PRINCIPALES IMPORTADOS A MEXICO**  
**DESDE CANADA**  
**(EN MILLONES DE DOLARES CANADIENSES)**

	1989	1988	1987
Semilla de nabo	59.2	54.0	90.3
Leche en polvo	45.8	42.0	15.2
Láminas de hierro, acero	39.6	33.0	24.4
Helicópteros	38.9	4.4	11.5
Azufre	30.2	37.4	56.1
Partes para vehículos	24.0	10.6	54.7
Transmisiones automotrices	18.9	12.1	n.d
Partes para motores de ignición	18.7	19.4	8.4
Rieles p/ ferrocarril	16.3	5.1	32.3
Pulpa de madera, semi- blanqueada	14.7	37.0	22.5

**Fuente:** "Statistics Canadá" (Canadá Estadísticas),  
Ministerio de Asuntos Extranjeros de Canadá, 1992.

**CUADRO No 5**  
**COMERCIO EXTERIOR MEXICO - CANADA**  
**(PARTICIPACION PORCENTUAL POR SECTORES)\***

	1987	1988	1989
<b>Exportaciones a Canadá:</b>			
Manufacturas	76.0	75.3	77.5
1) Automotriz	59.8	43.5	48.9
Petróleo crudo	13.5	5.9	3.8
Minerales	3.7	13.9	15.3
Prods. agropecuarios	6.8	4.8	3.3
	1987	1988	1989
<b>Importaciones desde Canadá:</b>			
Manufacturas	57.8	47.8	64.8
1) Automotriz	14.7	17.9	19.1
Petróleo crudo	---	---	---
Minerales	13.0	12.1	7.8
Prods. agropecuarios	29.1	40.1	27.6

\* Basada en valores absolutos en dólares canadienses

Fuente: "Statistics Canada" (Canadá Estadísticas)

**PARTICIPACION EN EL COMERCIO EXTERIOR DE MEXICO**  
(EN %)

	Importaciones			Exportaciones		
	1980	1985	1989	1980	1985	1989
<b>Total</b>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
<b>Estados Unidos</b>	66.7	65.3	67.9	64.7	60.7	68.7
<b>Canadá</b>	1.8	1.8	1.9	0.8	1.8	0.8
<b>CEE*</b>	13.7	13.2	14.2	15.1	18.6	12.8
<b>Japón</b>	5.4	5.5	4.8	4.5	7.9	5.8
<b>ALADI</b>	3.7	4.3	3.0	4.3	2.7	2.9
<b>Otros</b>	8.7	9.9	8.2	10.6	8.3	9.0

\* Para 1989, incluye el comercio de México con España y Portugal.

**Fuentes:** Banco de México, Banco Nacional de México, Banco Nacional de Comercio Exterior

**IMPORTACIONES DE MEXICO POR PRINCIPALES PAISES \***  
**(ENERO-AGOSTO DE 1989, MILLONES DE DOLARES)**

	Abs.	Porc.
Estados Unidos	10,118.2	67.45
República Federal Alemana	844.6	5.63
Japón	719.5	4.8
Francia	356.2	2.37
Canadá	291.7	1.94
Brasil	243.0	1.62
Italia	241.4	1.61
España	209.6	1.40
Suiza	203.6	1.36
Reino Unido	202.0	1.35
Suecia	151.7	1.01
Corea del Sur	123.6	0.82
Bélgica - Luxemburgo	106.9	0.71
China	101.9	0.68
Argentina	95.1	0.63
Países Bajos	86.6	0.58

Panamá	82.5	0.55
Nueva Zelandia	65.0	0.43
Otros	756.9	5.05
<b>TOTAL</b>	<b>15,000.0</b>	<b>100.00</b>

\* Más de 50 millones de dólares importados en el período indicado

**Fuente:** Comercio Exterior, Vol. 40, N° 2, México, febrero de 1990, p.p. 194-195.

**COMERCIO EXTERIOR DE MEXICO POR BLOQUES ECONOMICOS  
(ENERO-AGOSTO DE 1989, MILLONES DE DOLARES)**

	EXPORTACION		IMPORTACION	
	Abs.	Porc.	Abs.	Porc.
América del Norte	10,751.4	70.32	10,409.9	69.40
Mercado Común	313.9	2.05	39.3	0.26
Centroamericano				
Asociación	454.4	2.97	456.4	3.04
Latinoamericana de integración				
Mercado Común del Caribe	47.3	0.31	5.5	0.04
Otros Países de América	308.6	2.02	154.3	1.03
Comunidad Económica Europea	1,841.1	12.04	2,124.1	14.16
Asociación Europea de Libre Comercio	99.4	0.65	397.3	2.65
Consejo de Ayuda Mutua Económica	64.1	0.42	53.4	0.36
Otros Países	1,407.9	9.21	1,359.8	9.07
<b>T O T A L</b>	<b>15,288.2</b>	<b>100.00</b>	<b>15,000.0</b>	<b>100.00</b>

**Fuente:** Comercio Exterior, Vol. 40, N° 2, México, febrero de 1990, p.p. 194-195.

## COMERCIO EXTERIOR: MEXICO - ESTADOS UNIDOS

(MILLONES DE DOLARES)

	Export. a México	Import. desde México	Total Comercio	Balanza Comercial (Méx.)
1984	11,978	18,267	30,245	6,289
1985	13,628	19,391	33,019	5,763
1986	12,379	17,302	29,681	4,923
1987	14,570	20,271	34,841	5,701
1988	20,633	23,277	43,910	2,644
1989	24,969	27,186	52,155	2,21

**NOTAS:** Las cifras de 1989 son oficiales, preliminares.

Los valores pueden coincidir debido al redondeo.

Las cifras incluyen: exportaciones/importaciones de las plantas maquiladoras y transacciones fronterizas.

**Fuente:** Departamento de Comercio de los E.U.; Estadísticas Periódicas, 1990.

**EXPORTACIONES DE E.E.U.U. A MEXICO****(VALOR F.A.S.)****(MILLONES DE DOLARES)**

	1987	1988	1989	Variaciones %	
				88/87	89/89
<b>TOTAL</b>	14,570	20,633	24,969	41.6	21.0
<b>Alimentos, productos pecuarios</b>	642	1,474	2,010	129.6	36.5
<b>Bebidas, tabaco</b>	11,5	22.6	41.5	96.5	83.6
<b>Materias primas, excepto combustibles y alimentos</b>	1,066	1,487	1,507	39.5	1.3
<b>Combustibles sólidos, lubricantes y productos afines</b>	537	487	720	(9.4)	47.8
<b>Aceites, grasas y ceras animales y vegetales</b>	117	167	155	42.7	(7.2)
<b>Productos químicos afines</b>	1,442	1,848	2,226	28.1	20.5

Productos manufacturados	1,551	2,308	3,033	48.8	31.4
Maquinaria y equipo de transporte	7,273	9,994	11,388	37.4	13.4
Artículos manufacturados diversos	1,372	2,049	2,581	47.1	27.8
Otros artículos no clasificados	559	827	1,356	47	64.0

**Fuente:** Departamento de Comercio de los Estados Unidos,  
Estadísticas Periódicas, 1990.

**PRINCIPALES EXPORTACIONES DE E.E.U.U.****A MEXICO - 1989****(MILLONES DE DOLARES)**

	1989	1988	1987
Partes automotrices y accesorios	2,005	1,132	869
Equipo de telecomunicaciones y sus partes	976	734	527
Equipo para instalaciones eléctricas	924	668	462
Equipo para generación de electricidad	899	829	597
Maquinaria y aparatos eléctricos	623	461	370
Válvulas fotocatódicas, termiónicas, cátodo en frío, etc.	576	728	560
Instrumentos de medición, verificación, análisis y control.	495	370	313

Motores de combustión interna y sus partes	478	460	372
Partes para máquinas de oficina y procesamiento de información	462	523	389
Manufacturas de metálicos básicos	459	261	192
Maíz, etc. maíz dulce	450	392	281
Aceites de petróleo (no crudo), minerales bituminosos	439	297	381
Papel, cartón	436	348	237
Pulpa y desperdicio de papel	363	343	273
Artículos de plástico	355	222	137
% del Total de las Exportaciones de E.E.U.U México	39.8	37.6	40.9

**Fuente:** Departamento de Comercio de los Estados Unidos

**EXPORTACIONES DE MEXICO POR PRINCIPALES PAISES\*****(ENERO - AGOSTO DE 1989, MILLONES DE DOLARES)**

	Abs.	Porc.
Estados Unidos	10,552.5	69.02
Japón	893.9	5.85
España	733.3	4.80
Francia	382.4	2.5
República Federal Alemana	292.7	1.91
Canadá	198.9	1.30
Guatemala	158.0	1.03
Israel	124.9	.082
Reino Unido	118.3	.77
Brasil	108.0	0.71
Italia	96.9	0.63
Bélgica-Luxemburgo	90.7	0.59
Países Bajos	81.8	0.54
China	79.7	0.51

Panamá	71.2	0.47
Colombia	71.0	0.46
Argentina	70.4	0.46
República Dominicana	65.9	0.43
Chile	65.5	0.43
El Salvador	62.6	0.41
Cuba	61.6	0.40
Costa Rica	53.7	0.35
Otros	854.6	5.59
Total	15,288.2	100.00

\* Más de 50 millones de dólares exportados en el período indicado.

**Fuente:** Comercio Exterior. Vol. 40, N° 2, México, febrero de 1990. p.p. 194-195.

**PRINCIPALES EXPORTACIONES DE MEXICO A  
E.E.U.U. - 1989  
(MILLONES DE DOLARES)**

	1989	1988	1987
Petróleo crudo	4,014	2,862	3,520
Equipo de distribución de electricidad	1,540	1,211	1,001
Automóviles y otros vehículos de motor	1,175	1,272	1,176
Partes automotrices y accesorios	1,073	919	645
Equipos de telecomunicación y partes	1,004	882	787
Aparatos eléctricos para instalaciones eléctricas y circuitos	863	710	516
Televisores	854	609	340
Motores de combustión interna y partes	823	1,007	966
Receptores de radio	720	920	602

Maquinaria eléctrica	720	594	496
Hortalizas. congelada. refrigeradas, deshidratadas	689	499	498
Muebles y partes, camas y colchones	530	441	304
Café	501	306	406
Máquinas para el procesamiento de información	464	487	361
Camarón fresco, refrigerado y congelado	328	325	419
% del Total de las exportaciones de México a E.E.U.U.	56.3	56.0	59.4

**Fuente:** Departamento de Comercio de E.E.U.U.

**IMPORTACIONES DE E.E.U.U. PROCEDENTES DE MEXICO****(MILLONES DE DOLARES)**

	Variaciones %				
	1987	1988	1989	88/87	89/88
Total	20,271	23,277	27,186	14.8	16.8
alimentos, productos pecuarios	2,082	1,938	2,391	(6.9)	23.4
Bebidas, tabacos	271	264	253	(2.6)	(4.2)
Materias primas, excepto combustibles y alimentos	428	506	627	18.2	23.9
Combustibles sólidos	3,842	3,310	4,299	(14.9)	(29.9)

Lubricantes y productos afines, aceites, grasas y ceras, animales y vegetales	3.8	8.4	20.4	121.1	142.9
Productos químicos y afines	393	567	582	44.3	2.6
Productos manufacturados	1,938	2,427	2,711	25.2	11.7
Maquinaria y equipo de transporte	8,714	10,892	12,178	25.0	11.8
Artículos manufacturados diversos	1,820	2,374	2,750	30.4	15.8
Otros artículos <u>no clasificados</u>	<u>779</u>	<u>990</u>	<u>1,374</u>	<u>27.1</u>	<u>38.8</u>

**Notas:** Las cifras de 1989 son oficiales, preliminares.

Los valores pueden no coincidir debido al redondeo  
Las cifras incluyen: exportaciones/importaciones de las plantas  
maquiladoras y transacciones fronterizas.

### **CAPITULO III**

## **EL IMPACTO EN EL SISTEMA**

## **FINANCIERO MEXICANO**

Como se analizó en el primer capítulo, el sistema bancario fue nacionalizado en 1982, estableciéndose en el artículo 28 constitucional la exclusividad del Estado para prestar el servicio bancario en el ámbito nacional, con la excepción de los bancos del Ejército, Obrero y First National City Bank.

Lo anterior determinó el fraccionamiento del Sistema Financiero, fortaleciéndose lo que en su momento se llamó, banca alterna, es decir el ramo bursátil.

La tendencia iniciada por el Estado mexicano a partir del gobierno de Miguel de la Madrid, de retraer la

participación estatal de la economía, para dar un marco a las innovaciones neoliberales que se fueron implantando, necesariamente afectó el marco jurídico constitucional y en su conjunto la liquidación bancaria, así como la estructuración del sistema financiero mexicano.

### **3.1 Reformas Constitucionales.**

La reforma que nacionalizaba la banca y concedía la exclusividad del servicio bancario para el Estado, aparecida en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1983, mencionaba que:

"No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: Acuñación de moneda; correos; telégrafos; radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco organismo descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad, ferrocarriles; y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

"Se exceptúa también de lo previsto en la primera parte del primer párrafo de este artículo la prestación del servicio

público de banca y crédito. Este servicio será prestado exclusivamente por el Estado a través de instituciones, en los términos que establezca la correspondiente ley reglamentaria, la que también determinará las garantías que protejan los intereses del público y el funcionamiento de aquéllas en apoyo de las políticas de desarrollo nacional. El servicio público de banca y crédito no será objeto de concesión a particulares"<sup>90</sup>.

Al mismo tiempo debió reformarse el artículo 123 constitucional para adecuarlo a la banca estatizada, lo cual se analizará en el apartado 3.4 de este mismo capítulo.

Esta situación prevaleció de 1982 hasta el 2 de mayo de 1990, en que el presidente Carlos Salinas decidió enviar una iniciativa de ley que venía a transformar radicalmente la banca nacional.

Entre los argumentos, no motivos ni considerandos, el Jefe del Ejecutivo mencionaba que:

"El Gobierno de la República está convencido de que el establecimiento de un régimen mixto en la prestación del servicio de banca y crédito, como el que se propone al Constituyente Permanente, mantiene en las actuales

---

<sup>90</sup> Diario Oficial de la Federación; 5 de febrero de 1983. pp. 19-23.

circunstancias, internas y externas, a promover más eficazmente la justicia entre los mexicanos y, por ello mismo, defender mejor nuestra soberanía. el beneficiario último de este cambio será el pueblo de México"<sup>21</sup>.

Los bancos desde luego no se confirmaron de manera mixta, sino que para 1992, todos los bancos, sin excepción, de los estatizados, fueron ya reprivatizados.

El decreto mencionado estipulaba:

"Artículo Primero se deroga el párrafo quinto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"<sup>22</sup>.

El secretario de Hacienda y Crédito Público en su comparecencia ante los diputados que integraban las comisiones unidas de Hacienda y Gobernación, para comentar los temas principales de la iniciación procedente de reformar los artículos 28 y 123 de la Constitución expuso:

"Quiero dejar claro que el régimen mixto de propiedad en la banca que se propone, no implica de manera alguna que el Estado pierda rectoría en materia financiera. Las

---

<sup>21</sup> El Mercado de Valores; NAFIN, No. 10, mayo, 15 de 1990. p. 8.

<sup>22</sup> Ibíd.

autoridades cuentan con amplias facultades para regular las operaciones bancarias y orientar la actividad de las instituciones de crédito, sean éstas del sector público, del privado o del social, de manera que funcionen como factores del desarrollo económico"<sup>33</sup>.

Desde luego, el problema que se discutía no era el del marco jurídico bancario, sino la propiedad de la nación, en este caso los bancos, que serían vendidos en detrimento del patrimonio nacional, no para el beneficio mixto, sino privado.

Así, la "mixteza" es sólo derivada de que las instituciones bancarias del Estado, anteriores al decreto de 5 de febrero de 1983, no serían vendidas.

Sin embargo, el Secretario Aspe Armella hizo una importante recomendación: "Sería conveniente que el Estado retuviera capital, ya fuere mayoritario o minoritario, en varias instituciones"<sup>34</sup>.

Lo anterior, no fue tomado en cuenta cuando se subastaron las instituciones bancarias.

---

<sup>33</sup> Diario de los Debates; 5 de mayo de 1990. pp. 1 y 2.

<sup>34</sup> Ibíd.

El decreto del 2 de mayo de 1990, en el segundo artículo transitorio externaba que en tanto se expidieran las nuevas normas aplicables, las instituciones de banca y crédito y las sucursales en México de bancos extranjeros, continuarían rigiéndose por las disposiciones legales y reglamentarias vigentes.

Un poco después de los dos meses de promulgado el decreto que "modernizaba" la banca, se expidió la nueva norma aplicable: la Ley de Instituciones de Crédito del 14 de julio de 1990, publicada en el Diario Oficial de la Federación el miércoles 18 de julio de 1990.

### **3.2 Estructura Actual del Sistema Financiero**

#### **Mexicano.**

La Ley de Instituciones de Crédito (LIC) tiene por objeto regular el servicio de banca y crédito; las actividades y operaciones que las mismas podrán realizar; su sano y equilibrado desarrollo; la protección de los intereses del público; y los términos en que el Estado ejercerá la rectoría financiera del sistema Bancario Mexicano. (LIC; Art. 1°).

Por otro lado el servicio de banca y crédito sólo podrá prestarse por instituciones de crédito, que podrán ser:

I. Instituciones de banca múltiple,

II. Instituciones de banca de desarrollo.

Para efectos de lo dispuesto en la Ley, se considera servicio de banca y crédito la captación de recursos del público, en el mercado nacional, para su colocación en el mismo, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando el intermediario obligado a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados.

No se consideran operaciones de banca y crédito aquéllas que, en el ejercicio de las actividades que les sean propias, celebren intermediarios financieros distintos a instituciones de crédito que se encuentren debidamente autorizados conforme a los ordenamientos legales aplicables. Dichos intermediarios en ningún caso podrán recibir depósitos irregulares de dinero en cuenta de cheques.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público resolverá las consultas que al respecto se le formulen y podrá establecer criterios de aplicación general conforme a los cuales, para efectos de la presente Ley, se precise si hay o no intermediación bancaria. (LIC; Art. 2º).

Todos los artículos cuando no mencionen algo en contrario, pertenecen a la Ley de Instituciones de Crédito.

El Sistema Bancario Mexicano estará integrado por el Banco de México, las instituciones de banca múltiple, las instituciones de banca de desarrollo, el Patronato del Ahorro Nacional y los fideicomisos públicos constituidos por el Gobierno Federal para el fomento económico, así como aquéllos que para el desempeño de las funciones que la ley encomienda al Banco de México, con tal carácter se constituyan. (Art. 36).

El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, podrá interpretar para efectos administrativos, los preceptos de la Ley. (Art. 5°).

En lo no previsto por la Ley y por la Ley Orgánica del Banco de México, a las instituciones de banca múltiple se les aplicarán en el orden siguiente:

- I. La legislación mercantil;
- II. Los usos y prácticas bancarias y mercantiles, y
- III. El Código Civil para el Distrito Federal.

Las instituciones de banca de desarrollo, se registrarán por su respectiva ley orgánica y, en su defecto, por lo dispuesto en este artículo. (Art. 6o.)

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá autorizar, el establecimiento en el territorio nacional de oficinas de representación de entidades financieras del exterior. Estas oficinas no podrán realizar en el mercado nacional ninguna actividad de intermediación financiera que requiera de autorización por parte del Gobierno Federal, y por tanto se abstendrán de actuar, directamente o a través de interpósita persona, en operaciones de captación de recursos del público, ya sea por cuenta propia o ajena, y de proporcionar información o hacer gestión o trámite alguno para este tipo de operaciones.

Las actividades que realicen las oficinas de representación se sujetarán a las reglas que expida la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y a las orientaciones que de acuerdo con la política financiera señalen la propia Secretaría y el Banco de México.

La propia Secretaría podrá autorizar el establecimiento en la República de sucursales de bancos extranjeros de primer orden, cuyas operaciones activas y pasivas podrán efectuarse exclusivamente con residentes fuera del país.

El establecimiento de las mencionadas sucursales se sujetará a las reglas de carácter general que dicte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y las operaciones

que a éstas autorice la propia Dependencia se sujetarán a las disposiciones que emita el Banco de México.

Los bancos extranjeros de referencia, sin perjuicio de la obligación de responder ilimitadamente con todos sus bienes por las operaciones que practiquen en la República, mantendrán afecto a las sucursales citadas en el capital mínimo que determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tomando en cuenta los usos internacionales relativos a esas operaciones.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá declarar la revocación de las autorizaciones correspondientes, cuando las referidas sucursales y oficinas no se ajusten a las disposiciones a que se refiere este artículo, sin perjuicio de la aplicación de las sanciones establecidas en la presente Ley y en los demás ordenamientos legales.

Al ejercer las atribuciones que le confiere este artículo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público escuchará la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria.

Las oficinas y sucursales se sujetarán a la inspección y vigilancia de la Comisión Nacional Bancaria, y cubrirán las

cuotas que por estos conceptos determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Para organizarse y operar como institución de banca múltiple se requiere autorización del Gobierno Federal, que compete otorgar discrecionalmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria. Por su naturaleza, estas autorizaciones serán intransmisibles.

Las autorizaciones que al efecto se otorguen, así como sus modificaciones, se publicarán en el Diario Oficial de la Federación y en dos periódicos de amplia circulación del domicilio social de la Institución de que se trate. (Art. 8o.)

Sólo gozarán de autorización las sociedades anónimas de capital fijo, organizadas de conformidad con lo dispuesto por la Ley General de Sociedades Mercantiles, en todo lo que no esté previsto en la Ley y, particularmente, con lo siguiente

- I. Tendrán por objeto la prestación del servicio de banca de crédito, en los términos de la Ley;
- II. La duración de la sociedad será indefinida;
- III. Deberán contar con el capital social y el capital mínimo que corresponda conforme a lo previsto en la Ley, y

**IV. Su domicilio social estará en el territorio nacional.**

La escritura constitutiva y cualquier modificación de la misma, deberá ser sometida a la aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Una vez aprobada la escritura y sus reformas deberán inscribirse en el Registro Público de Comercio sin que sea preciso mandamiento judicial.

De acuerdo con la Ley de Instituciones de Crédito las instituciones de crédito sólo podrán realizar las operaciones siguientes:

- I. Recibir depósitos bancarios de dinero:
  - a) A la vista;
  - b) Retirables en días preestablecidos;
  - c) De ahorro, y
  - d) A plazo o con previo aviso;
- II. Aceptar préstamos y créditos;
- III. Emitir bonos bancarios;
- IV. Emitir obligaciones subordinadas;
- V. Constituir depósitos en instituciones de crédito y entidades financieras del exterior;
- VI. Efectuar descuentos y otorgar préstamos o créditos;
- VII. Expedir tarjetas de crédito con base en contratos de apertura de crédito en cuenta corriente;

- VIII Asumir obligaciones por cuenta de terceros, con base en créditos concedidos, a través de otorgamiento de aceptaciones, endoso o aval de títulos de crédito, así como la expedición de cartas de crédito.
- IX. Operar con valores en los términos de las disposiciones de la presente Ley y de la Ley del Mercado de Valores;
- X. Promover la organización y transformación de toda clase de empresas o sociedades mercantiles y suscribir y conservar acciones o partes de interés en las mismas, en los términos de esta Ley;
- XI. Operar con documentos mercantiles por cuenta propia;
- XII. Llevar a cabo por cuenta propia o de terceros operaciones con oro, plata y divisas, incluyendo reportos sobre estas últimas;
- XIII Prestar servicio de cajas de seguridad;
- XIV. Expedir cartas de crédito previa recepción de su importe, hacer efectivos créditos y realizar pagos por cuenta de clientes;
- XV. Practicar las operaciones de fideicomiso a que se refiere la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, llevar a cabo mandatos y comisiones;
- XVI. Recibir depósitos en administración o custodia, o en garantía por cuenta de terceros, de títulos o valores y en general de documentos mercantiles;

- XVII. Actuar como representante común de los tenedores de títulos de crédito;
- XVIII. Hacer servicio de caja y tesorería relativo a títulos de crédito, por cuenta de las emisoras;
- XIX. Llevar la contabilidad y los libros de actas y de registro de sociedades y empresas;
- XX. Desempeñar el cargo de albacea;
- XXI. Desempeñar la sindicatura o encargarse de la liquidación judicial o extrajudicial de negociaciones, establecimientos, concursos o herencias;
- XII. Encargarse de hacer avalúos que tendrán la misma fuerza probatoria que las leyes asignan a los hechos por corredor público o perito;
- XXIII. Adquirir los bienes muebles e inmuebles necesarios para la realización de su objeto y enajenarlos cuando corresponda, y
- XXIV. Las análogas y conexas que autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria. (Art. 46)

Conforme a la LIC, el Sistema Financiero Mexicano se estructura con:

- a) Instituciones de banca múltiple.
- b) Instituciones de banca de desarrollo.

**CUADRO 1**  
**SISTEMA FINANCIERO MEXICANO**

Servicio de Banca y Crédito

I	Banco de México
II	Banca Múltiple
III	Patronato del Ahorro Nacional
IV	Fideicomisos de Fomento Económico
V	Banco de Desarrollo
FUENTE: Ley de Instituciones de Crédito (1993)	

### **3.3 El Concepto de Banca Universal**

La Banca universal se define como "... la institución que presta todos los servicios financieros que el cliente y el mercado demandan. Banca Universal, estrictamente es una persona jurídica que proporciona todo o casi todo estos servicios, como es el caso de Alemania y España, aunque en dichos países, tampoco es total el servicio que no se incluyen los seguros. Al otro extremo está la banca especializada como en Estados Unidos y Japón. Entre ambos esquemas hay modalidades diferentes"<sup>35</sup>.

<sup>35</sup> El Mercado de Valores; Nafin, México, Sep. 15, 1992. p. 16.

En México, de acuerdo con la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el miércoles 18 de julio de 1990, "... los grupos estarán integrados por una sociedad controladora y por algunas de las entidades financieras siguientes: almacenes generales de depósitos, arrendadoras financieras, casas de bolsa, casas de cambio, empresas de factoraje financiero, instituciones de banca múltiple, instituciones de fianzas, instituciones de seguros, así como por sociedades operadoras de sociedades de inversión. Cada grupo contará por lo menos con tres de las sociedades financieras antes citadas, que no sean sociedades operadoras de sociedades de inversión"<sup>86</sup>.

Así, en la práctica el "grupo financiero", la controladora, fue una ruta que se estableció para llegar a la banca universal. Es decir, por medio de empresas subsidiarias, se da cualquier tipo de actividad financiera; lo que se denomina "intermediación universal por departamento".

La legislación define características fundamentales de los grupos financieros.

---

<sup>86</sup> Diario Oficial de la Federación; LRAF; Miércoles 18 de julio de 1990. Art. 7°.

- Autosuficiencia. Existe una separación corporativa de los distintos intermediarios. Cada uno realiza las operaciones que le son propias.
- Para el beneficio del consumidor, se pueden ofrecer los servicios integrales en todas las oficinas del grupo.
- La controladora responde ilimitadamente por cada una de las empresas de su grupo, pero no tiene capacidad propia de endeudamiento.
- Las personas físicas pueden ser participantes del control pero sólo hasta un 5% (10% con permiso especial). No pueden participar extranjeros y empresas en el grupo de control.
- Se requiere que la controladora sea la propietaria del 51% de cada institución.

La evolución de la banca especializada, de instituciones de depósito y ahorro, financieras e hipotecarias hacia la banca múltiple, se da a través de una etapa intermedia con la formación de grupos. En los últimos años la banca múltiple y las casas de bolsa ampliaron sus servicios financieros, desarrollando diversas instituciones especializadas y formando grupos financieros "de facto". Ahora el paso de la banca múltiple hacia la banca universal se dan también con la mediación de grupos financieros.

Como en otras partes del mundo, a partir de 1992 se indujo un importante proceso de fusiones de bancos múltiples. El número de instituciones se redujo de 60 a 18, con cierta segmentación geográfica, en la que se preservó la concentración de activos de papel gubernamentales y valores.

En la actualidad y antes de que se llegue efectivamente a la banca universal, el sistema financiero mexicano en la práctica se forma con:

- 1) Banca múltiple
- 2) Banca de desarrollo
- 3) Casas de bolsa
- 4) Aseguradoras
- 5) Afianzadoras
- 6) Almacenes generales de depósito
- 7) Uniones de crédito
- 8) Arrendadoras financieras
- 9) Banco de México
- 10) Patronato del Ahorro Nacional

El capital contable de las mismas a junio de 1991 era en millones de pesos:

Banca múltiple	12,202,000
Banca de desarrollo	12,135,471
Casas de bolsa	3,393,065
Aseguradoras	2,612,091
Almacenes generales de depósito	735,572
Arrendadoras financieras	606,421
Afianzadoras	177,096

La oferta de los servicios bancarios y financieros está formada por 20 grupos financieros al 30 de agosto de 1992, con los servicios que se mencionaron anteriormente.

Estos 20 grupos financieros absorben 97% del total de la banca, 89% de los valores en custodia del mercado bursátil, 84% de la inversión neta de las arrendadoras, 30% de los recursos de las instituciones de seguros y 79% de la actividad de factoraje. En otras palabras, su poderío se apoya en el control y manejo de más de 456 billones de pesos, casi dos veces el presupuesto de gastos del Sector Público para 1992.

Sin embargo, sólo 15 de estos grupos tienen bajo su control instituciones bancarias y su captación total ascendió durante el primer semestre de 1992 a 227,113.950 (millones de pesos) y la conformación se presenta en el Cuadro 3.3.

**Cuadro 3.3.**  
Participación de los grupos en la captación bancario

BANCO	(%)	PARTICIPACION (Miles de Millones)
Confía	1.87	4,247
Bancomer	24.28	55,143
Banamex	25.37	57,619
BCH	3.00	6,814
CREMI	2.69	6,109
PROMEX	1.32	2,998
Atlántico	3.02	6,859
Somex	3.19	7,245
Comermex	6.43	14,603
Banco del Oriente	0.38	863
Banpaís	2.25	5,110
Banco del Centro	1.11	2,521
Internacional	6.22	14,126
Multibanco Mercantil	2.75	6,246
Serfin	16.12	36,611
	100.00	227,114
FUENTE: La Jornada: 8 aniversario; lunes 5 de oct/1992. p. IV, con base a BMV e IMMEC, con datos de las asociaciones.		

### 3.4 Relaciones Laborales

En el mismo decreto de la reprivatización de la banca de 2 de mayo de 1990, en el artículo segundo se mencionaba que "... se modifica y adiciona el inciso a) de la fracción XXXI del Apartado A del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

"Artículo 123.....

A ...

XXXI ...

a) Ramas industriales y servicios.

21 ....

22. Servicios de banca y crédito"<sup>37</sup>.

A su vez el artículo tercero del mismo decreto ordenaba la reforma de "... la fracción XIII bis del Apartado B del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

"XIII bis. Las entidades de la Administración Pública Federal que formen parte del sistema bancario mexicano regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente Apartado"<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> Mercado de Valores, N° 10, Mayo 15 de 1990. p. 8.

<sup>38</sup> Ibid.

El texto adicionado al apartado B del Artículo 123, como fracción XIII bis, citaba que "... las instituciones a que se refiere el párrafo quinto del artículo 28, regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente apartado; y ..."99.

Por lo tanto, los trabajadores de las instituciones bancarias reprivatizadas pasan a normar sus relaciones laborales por lo dispuesto en el Apartado A del artículo 123 y los trabajadores de las instituciones que el Estado conserva bajo su control regirán sus relaciones laborales en los términos del Apartado B del citado artículo, en su calidad de burócratas.

El artículo transitorio octavo de la Ley de Instituciones de Crédito hace la observación de que "... las instituciones de banca múltiple que dejen de tener el carácter de entidades de la administración pública federal, mantendrán para sus trabajadores los derechos, beneficios y prestaciones que hayan venido otorgando. Dichas instituciones seguirán sujetándose a las condiciones generales de trabajo expedidas por ellas, en tanto se celebren los correspondientes contratos colectivos, de los que serán titulares los sindicatos actualmente existentes. Estos y los que, en su caso,

---

<sup>99</sup> Constitución Política; Porrúa, México, 1987. Art. 123.

posteriormente se constituyan, continuarán integrándose por trabajadores que laboren en la misma institución"<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> Diario Oficial de la Federación; LIC, Art. Transitorio 8º. 18 de julio/1990.

**CAPITULO IV**  
**ORGANISMOS DE INSPECCION**  
**Y VIGILANCIA**

Al introducirse el concepto de banca universal, las actividades de las instituciones bancarias, involucran la supervisión y vigilancia de las tres Comisiones: Nacional Bancaria, Nacional de Valores y Nacional de Seguros y Fianzas.

De una manera muy vaga la ley para Regular las Agrupaciones Financieras establece que "...la controladora estará sujeta a la inspección de la Comisión que supervise a la entidad financiera integrante del grupo que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público determine como la

preponderante dentro del propio grupo. Para tal efecto, la citada Secretaría tomará en cuenta, entre otros elementos de juicio, el capital contable de las entidades de que se trate. Dichas controladoras cubrirán las cuotas que por estos conceptos determine la propia Secretaría."<sup>41</sup>

Además la contabilidad que la controladora debe llevar se ajustará al catálogo y reglas que para el efecto autorice la comisión asignada; de la misma forma se obliga a recibir las visitas de la Comisión competente y a proporcionarle los informes en la forma y términos que la misma solicite.

Asimismo, la controladora quedará sujeta a la intervención administrativa por parte de dicha Comisión.

Lo anterior es aplicable a cualquier controladora y la función de supervisión y vigilancia también, en los términos descritos, para cualquiera de las Comisiones que la Secretaría de Hacienda designe competente.

A continuación se presentarán los ajustes más relevantes, del marco jurídico del sistema financiero, cuyas leyes y reglamentos, desde septiembre de 1992, están agotadas en todas las editoriales especializadas; de la misma forma se describirán las funciones que tanto la Secretaría de

---

<sup>41</sup> LRAF; Art. 30.

Hacienda y Crédito Público, así como las tres Comisiones, tienen asignadas.

#### 4.1 Marco Jurídico.

El marco jurídico del Sistema Financiero está estructurado en el nivel superior por la Constitución Mexicana, Artículo 28, párrafo octavo, que menciona:

"El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y utilización social de los bienes y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público."<sup>42</sup>

Siendo el servicio de banca y crédito un servicio público, es decir de uso público, el Estado lo concesiona mediante las autorizaciones que otorga la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a las sociedades mercantiles interesadas en ofrecerlo.

---

<sup>42</sup> Constitución Política de los E.E.U.U. Mexicanos; Trillas, México, 1993. Art. 28

Las leyes reglamentarias del servicio de banca y crédito son:

- 1 Ley de Instituciones de Crédito
- 2 Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito
- 3 Ley de Mercado de Valores
- 4 Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros.
- 5 Ley Federal de Instituciones de Fianzas.
- 6 Ley de Sociedades de Inversión
- 7 Ley para Regular las Agrupaciones Financieras

Y como supletorias, de acuerdo con la Ley de Instituciones de Crédito.

- a) la legislación mercantil
- b) los usos y prácticas bancarias y mercantiles; y
- c) Código Civil para el D.F.
- d) Las instituciones de banca de desarrollo, se registrarán por su respectiva ley orgánica.

#### **4.2 Secretaría y Crédito Público**

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) señala que "...a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- ...IV. Dirigir la política monetaria y crediticia;...
- ...VII. Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país que comprende al Banco Central, a la Banca Nacional de Desarrollo y las instituciones encargadas de prestar servicio de banca y crédito.
- ...VIII. Ejercer las atribuciones que le señalen la leyes, fianzas, valores y de organizaciones y actividades auxiliares del crédito."<sup>43</sup>

El Secretario de Hacienda goza de facultades indelegables tales como: otorgar y revocar concesiones, entre otras, entidades, a las bolsas de valores, sociedades de inversión e instituciones para el depósito de valores y designar al presidente de la Comisión Nacional Bancaria, al de la comisión Nacional de Valores y al de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas."<sup>44</sup>

Luego entonces, la supervisión y vigilancia del sistema financiero la ejerce la SH y CP a través de las tres Comisiones citadas.

---

<sup>43</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; PAC, México, 1993, Art. 31.

<sup>44</sup> Reglamento Interior de la SH y CP, 1992, Art. 5o.

Sin embargo, el 20 de abril de 1992, "se instaló la Coordinación de Superiores del Sistema Financiero (COSSIF) en un acto al que asistieron: Guillermo Prieto Fortún, presidente de la Comisión Nacional Bancaria; Luis Miguel Moreno Gómez, presidente de la Comisión Nacional de Valores; e Ismael Gómez Gordillo, presidente de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas."<sup>45</sup>

Integrado por las Comisiones Bancarias, de Valores y de Seguros y Fianzas, con base en los acuerdos expresados por sus propias juntas de gobierno y por instrucciones que para tal efecto giró el doctor Pedro Aspe Armella, secretario de Hacienda y Crédito Público, la Coordinación de Supervisores del Sistema Financiero (Cossif), tendrá como función primordial ejercer de manera más eficiente y operativa las atribuciones que le son propias a cada una de las Comisiones, a las cuales tendrá que desarrollar conjuntamente ante los nuevos fenómenos que implican la constitución de grupos financieros. Asimismo, mediante este mecanismo de coordinación, se podrán analizar más a fondo los aspectos comunes que existen en la operación y supervisión de los distintos tipos de instituciones, personas y actividades que integran el moderno y cambiante sistema financiero nacional, amén de que esta nueva instancia de coordinación no

<sup>45</sup> El Mercado de Valores; NAFIN, México, No. 11, Junio 1o. de 1992. p.22

necesitará de estructura administrativa adicional a la ya existente, ni modificaciones a las leyes y normatividades que rigen a las tres Comisiones.

De igual manera, la coordinación de la Cossif será rotativa, es decir, a cada uno de los presidentes de las diferentes comisiones les tocará estar al frente de la misma durante un período de tres meses.

Corresponderá a Ismael Gómez Gordillo, presidente de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, iniciar la coordinación de estos trabajos.

Por otra parte, dicha coordinación, además, de promover la acción conjunta de las tres comisiones, apoyará en caso de que se requiera, la especialización e independencia de éstas, ya que de no ser así, se estaría en riesgo de que se perdiera la experiencia, conocimiento y sensibilidad que requiere la inspección y vigilancia de cada uno de los sectores que integran el sistema financiero.

La Coordinación, una vez que inicie sus trabajos, tendrá que cumplir con los siguientes objetivos específicos para evaluar y unificar criterios en los siguientes aspectos:

- Los riesgos que asume la controladora con sus grupos.
- Establecimiento y aplicación de políticas de grupos.
- Intercambio de recurso y operaciones intergrupales.
- Comercialización ordenada de los servicios financieros.
- Las bases de organización y funcionamiento de los grupos financieros en relación con la protección de los intereses de quienes celebran operaciones con los integrantes del grupo.
- Criterios generales establecidos por la controladora para evitar conflictos de intereses entre los participantes del grupo.
- Realizar prácticas tendientes a analizar las afectaciones del desarrollo o la sana operación de algunas entidades del grupo o los intereses del público.
- Establecer medidas para evitar conflictos de autoridad.
- Elaborar y actualizar el Catálogo de Cuentas y de las Reglas a que deberá ajustarse la controladora, así como desarrollar las reglas para la estimación de activos.
- Unificar criterios para la aplicación de sanciones por incumplimiento a la ley y a las normas que de ésta emanen.

- Actuación sobre las empresas de servicios complementarios de las que mantenga inversión en acciones de controladora.
- Evaluar y unificar criterios en los aspectos de regulación, inspección y vigilancia comunes a los intermediarios financieros, principalmente en:
  - Estructuras corporativas
  - Relación con los auditorios externos.
- Todos aquellos aspectos que pudieran derivarse de la normatividad.

Para la realización de todo lo anterior, la Cossif ha confirmado cinco grupos de trabajo con la finalidad de que desarrollen los siguientes temas:

- Normatividad operativa
- Estrategias de supervisión
- Estadística e informática
- Asuntos jurídicos
- Asuntos administrativos.

Finalmente, la labor que de manera conjunta ejerza la Cossif, tanto para el establecimiento de estrategias de supervisión, de definición de acciones para uniformar criterios o de fijar las bases metodológicas de supervisión de

Grupos Financieros, se orientarán hacia la Sociedades Controladoras, puesto que de éstas emanarán las políticas, procedimientos, estrategias y demás acciones que deberán seguir las empresas que las conforman.

Ahora bien, el que se haya constituido el Cossif, de ninguna manera afecta las atribuciones que de manera independiente tienen asignadas las Comisiones conforme a la ley, en lo conducente a las organizaciones auxiliares complementarias del crédito, que funcionen fuera de la jurisdicción de una controladora.

#### **4.3 La Comisión Nacional Bancaria**

La Comisión Nacional Bancaria (CNB) tiene su origen en la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941, cuyo título V, de la inspección y vigilancia es destinado a la normatividad de la CNB, al respecto cita que:

"La inspección y vigilancia de las instituciones de crédito y de las organizaciones auxiliares queda confiada a la Comisión Nacional Bancaria."<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares: Porrúa, México, 1970. Art. 160.

Los gastos de operación de la CNB, por concepto de inspección y vigilancia, eran pagados por las instituciones y establecimientos, mediante cuotas que anualmente establecía la SH y CP, "...el 50% del presupuesto de gastos de la Comisión Nacional Bancaria se repartirá en partes proporcionales al capital y reservas de cada institución u organización auxiliar; el 30% de dicho presupuesto proporcionalmente al activo con exclusión de las cuentas de orden; y el 20% restante en proporción a las utilidades."<sup>47</sup>

La CNB se componía de un pleno y de un comité permanente. El comité permanente estaba encargado de la inspección y vigilancia, de la tramitación y ejecución de los asuntos generales y de la aplicación de las normas generales, a las instituciones en lo particular.

El pleno tenía carácter consultivo, le eran sometidas todas las cuestiones y normas de carácter general y era oído en todas las ponencias e informes que la CNB sometía o proporcionaba a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre problemas generales de moneda, crédito e instituciones de crédito.

El pleno estaba integrado por seis vocales designados por la SH y CP y por tres representantes de las instituciones

---

<sup>47</sup> Ibid.

de crédito, correspondiendo, uno a las instituciones de depósito y dos a las demás instituciones.

El comité permanente se formaba con los seis vocales designados por la secretaría para el pleno, entre los cuales, la misma dependencia nombraba al presidente de la CNB.

Las facultades y deberes de la CNB eran las siguientes:

I. Formar su reglamento interior y de inspección que someterá a la aprobación de la Secretaría y de Hacienda y Crédito Público; e intervenir en los términos y condiciones que esta ley señala en la formación de los reglamentos a que la misma se refiere;

II. Actuar como cuerpo de consulta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los casos que se refieran al régimen bancario y en los demás que la ley determina;

III. Hacer los estudios que se le encomiendan y presentar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las sugerencias que estime adecuadas para perfeccionarlos; así como cuantas mociones o ponencias relativas al régimen bancario y de crédito estime procedente elevar a la referida Secretaria o al Banco de México;

IV. Establecer las normas necesarias para la aplicación de esta ley y de los reglamentos que para la ejecución de la misma dicte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y coadyuvar con sus normas e instrucciones a la política de regulación monetaria que compete al Banco de México, siguiendo las instrucciones que reciba del mismo;

V. Pedir al presidente de la misma informes sobre actuación y sobre cualquier caso concreto que se estime pueda tener consecuencias perjudiciales, con las limitaciones expresadas en el artículo anterior;

VI. Opinar sobre la interpretación de esta ley y demás relativas en caso de duda respecto a su aplicación;

VII. Llevar el registro de las organizaciones auxiliares de crédito y autorizar la inscripción de las mismas una vez que compruebe que reúnen las condiciones determinadas en esta ley o en los reglamentos respectivos; así como acordar, en su caso, la cancelación de las inscripciones;

VIII. Las demás que le están atribuidas por esta ley o por otras leyes relativas a la moneda y al crédito, siempre que no se refieran a meros actos de vigilancia o ejecución.

Art. 165. Serán facultades y obligaciones del presidente de la comisión.

I. Inspeccionar y vigilar las instituciones de crédito y las organizaciones auxiliares, proveyendo en los términos de esta ley y demás relativas, al eficaz cumplimiento de sus preceptos, así como realizar la inspección que para fines fiscales u otros procedentes conforme a leyes especiales, corresponda al Ejecutivo Federal sobre las instituciones de crédito;

II. Intervenir en la emisión de billetes y en las demás operaciones del Banco de México, en los términos de su ley Orgánica, y en las operaciones de las demás instituciones nacionales de crédito conforme a sus leyes respectivas;

III. Intervenir en la emisión de títulos o valores; en los sorteos y en la cancelación de documentos títulos y obligaciones, en los términos de esta ley cuidando de que la circulación de los mismos no exceda de los límites legales;

IV. Intervenir en los arqueos, cortes de caja y demás comprobaciones o verificaciones de contabilidad y de las instituciones y organizaciones sometidas a su inspección y estimar los valores de su activo de acuerdo con el artículo 96;

V. Formar y publicar las estadísticas relativas a las instituciones y organizaciones de crédito de la República y a sus operaciones;

VI. Intervenir en los procedimientos de liquidación en los términos de esta ley;

VII. Informar a la Comisión mensualmente sobre las labores de las oficinas a su cargo, y obtener su aprobación para la aplicación de las sanciones, así como para todas las disposiciones de carácter general o reglamentario que crea pertinentes;

VIII. Informar al Banco de México de los datos que tenga sobre el estado de solvencia de los bancos asociados;

IX. Formar anualmente el presupuesto de egresos de la Comisión, el cual una vez aprobado por el comité permanente, será sometido a la aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

X. Nombrar y remover, con la aprobación del comité permanente, el personal superior a sus órdenes y designar y remover libremente el resto del personal;

XI. Cuidar de la debida ejecución de las disposiciones y de los acuerdos del comité permanente y del pleno."<sup>48</sup>

Como consecuencia de las reformas constitucionales al párrafo quinto del artículo 28 de mayo de 1990, fue necesario efectuar la adecuación de la Comisión Nacional Bancaria.

En este orden de ideas, se expidió el 9 de enero de 1991, el Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria, publicado en el Diario Oficial de la Federación el lunes 14 de enero del mismo año.

En sus considerandas, el Jefe del Ejecutivo expresa:

"Que el Congreso de la Unión expidió el 14 de julio de 1990 la Ley de Instituciones de Crédito, y la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, estableciendo con ello las bases del sistema financiero, en el cual corresponde un papel destacado a la Comisión Nacional Bancaria como órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

"Que previamente, mediante decretos que reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros y de la

---

<sup>48</sup> Ibid. Art. 164.

Ley Federal de Instituciones de Fianzas, el propio Congreso de la Unión dispuso que la inspección y vigilancia de las instituciones de seguros y finanzas, así como de otras sociedades que operan en ese mismo campo, deberían corresponder a la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, en sustitución de la antigua Comisión Nacional Bancaria y de Seguros;

"Que es conveniente actualizar la estructura y funciones que corresponden a la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas..."<sup>48</sup>

El reglamento considera la CNB como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que tendrá las facultades y deberes que le confieren la Ley de Instituciones de Crédito, la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, la Ley Reglamentaria de la Fracción XIII bis del apartado B del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como otras leyes y reglamentos y disposiciones aplicables en relación con las funciones de Inspección, Vigilancia y Supervisión de las instituciones, organizaciones, personas físicas y morales a que esas leyes se

---

<sup>48</sup> Diario Oficial de la Federación; Lunes 4 de enero de 1991, Reglamento Interior de la CNB., p.24.

refieren, y para su ejercicio, tendrá autonomía y facultades en los términos de dichos ordenamientos.<sup>60</sup>

Al respecto la Ley de Instituciones de Crédito dispone como facultades y deberes de la Comisión Nacional Bancaria:

"I. Realizar la inspección y vigilancia, e imponer las sanciones que conforme a ésta y otras leyes le competen;...

...IV. Emitir las disposiciones necesarias para el ejercicio de las facultades que la Ley le otorga y para el eficaz cumplimiento de la misma y de los reglamentos que con base en ella se expidan, así como coadyuvar, mediante la expedición de disposiciones e instrucciones a las instituciones de crédito, con la política de regulación monetaria y crediticio que compete al Banco de México, siguiendo las instrucciones que reciba del mismo;

...IX. Proveer lo necesario para que las instituciones de crédito cumplan debida y eficazmente las operaciones y servicios concertados con los usuarios del servicio de banca y crédito, y a las sociedades a que se refiere el artículo 88 de esta ley con los compromisos contraídos;

---

<sup>60</sup> Ibid. Art. 1o.

...X. Imponer las sanciones que en términos de esta ley apruebe la Junta de Gobierno..."<sup>81</sup>

La inspección se efectúa a través de visitas que tienen por objeto: revisar, verificar, comprobar y evaluar los recursos, obligaciones y patrimonio, así como las operaciones, funcionamiento, sistemas de control y en general todo lo que pudiendo afectar la posición financiera y legal, conste en los registros, a fin de que se ajusten al cumplimiento de las disposiciones que las rigen y las sanas prácticas en la materia.

Para el cumplimiento de sus funciones la Comisión Nacional Bancaria se conforma con:

- I. Una Junta de Gobierno.- Integrada por once vocales, más el Presidente y Vicepresidentes de la Comisión. Cuatro de ellos serán designados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, uno por la Secretaría de la Contraloría de la Federación, tres por el Banco de México y uno por la Comisión Nacional de Valores. La SH y CP nombrará a los otros dos vocales, quienes no deberán ser empleados de la dependencia. Por cada propietario se nombre un suplente.

---

<sup>81</sup> LIC. Art. 125.

- II. Una Presidencia. A cuyo frente estará un presidente designado por la SH y CP.
- III. 2 Vicepresidencias: una de Banca Múltiple y una de Banca de Desarrollo.
- IV. 8 Direcciones Generales. 2 de Banca Múltiple, una de Banca de Desarrollo, una de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito; una Ejecutiva Jurídica; una Ejecutiva de Estudios Económicos y Estadística; y una Ejecutiva de Administración.
- V. Delegaciones Regionales. Distribuidas en el territorio nacional.

#### **4.4 Comisión Nacional de Valores.**

En la exposición de motivos de la LMV, se expresa que "la Comisión Nacional de Valores queda dotada de amplias y bien determinadas facultades para regular el mercado tanto por lo que se refiere a emisiones como por lo que toca a los agentes y bolsas de valores. Las facultades de la comisión deberán ejercerse, siempre que sea posible, mediante disposiciones y criterios de aplicación general que habrán de hacerse del conocimiento de los interesados conforme se vayan adoptando. Se han diseñado los órganos de la comisión

de manera que ésta disponga de los elementos de juicio necesarios para el buen desempeño de su función.

Las funciones que se asignan a la Comisión no son de mera vigilancia sino que tienen también un carácter promocional. Conforme al proyecto, la Comisión podrá estimular y autorizar la organización y puesta en marcha por parte de otras entidades de mecanismos que faciliten el trámite de las operaciones y en general tiendan a perfeccionar el mercado. Se prevee expresamente la posibilidad de constituir depósitos centralizados de valores que en mucho pueden contribuir a que el trámite de las operaciones con esos títulos sea más seguro, expedito y económico."<sup>52</sup>

El Artículo 40 de la LMV establece que "la Comisión es el organismo encargado, en los términos de la presente Ley y de sus disposiciones reglamentarias, de regular el mercado de valores y vigilar la debida observancia de dichos ordenamientos".

La Comisión está facultada para emitir disposiciones de carácter general y establecer criterios, también de aplicación general, en relación a los siguientes asuntos:

---

<sup>52</sup> Ley del Mercado de Valores; Porrúa, México, 1990. Exposición de Motivos. p.12.

1) Para precisar si una oferta es pública o no, y resolver las consultas que al respecto se le formulen.<sup>53</sup>

2) Para proponer que, también mediante disposiciones de carácter general, la SHCP establezca las características a que se deberá sujetar la operación con los valores y otros documentos considerados como tales.<sup>54</sup>

3) Para determinar la información que los emisores deben proporcionar a la propia Comisión, a la Bolsa de Valores correspondiente y al público.<sup>55</sup>

4) Para dictar las disposiciones que corresponden, en relación a la inscripción de acciones representativas del capital de casas de bolsa.<sup>56</sup>

5) Para emitir criterios en relación a la información que debe proporcionarse a la propia Comisión, al público y, en su caso, a la Bolsa de Valores correspondiente, en relación a la información privilegiada, es decir, aquélla aún no divulgada entre el público inversionista y cuyo conocimiento, por su naturaleza, puede influir en los precios de cotización de los

---

<sup>53</sup> LMV, Artículo 2o.

<sup>54</sup> Ibid. Artículo 3o.

<sup>55</sup> Ibid. Artículo 14, fracción VI.

<sup>56</sup> Ibid. Artículo 14, fracción VII.

valores emitidos por la sociedad, y dictar las disposiciones de carácter general para determinar la forma y términos en que deben proporcionar este tipo de información los sujetos que la LMV, considera como poseedores de información privilegiada.<sup>57</sup>

6) Para señalar el capital mínimo que deberán tener las sociedades anónimas que deseen ser inscritas en el Registro.<sup>58</sup>

7) Para dictar las disposiciones conforme a las cuales las casas de bolsa podrán actuar como intermediarias en el Mercado de Valores.<sup>59</sup>

8) Para dictar disposiciones en relación a las operaciones que celebren las casas de bolsa por cuenta propia, y demás operaciones a que se refieren los incisos b), c), d), e) y f) de la fracción V del Artículo 22 de la Ley.

9) Para determinar los porcentajes máximos de operación de las casas de bolsa, respecto de una misma persona, entidad o grupo de personas que de acuerdo con las mismas disposiciones deban considerarse, para estos efectos, como un solo cliente.<sup>60</sup>

---

<sup>57</sup> Ibidem, Artículo 16 bis.

<sup>58</sup> Ibidem, Artículo 17, fracción I.

<sup>59</sup> Ibidem, Artículo 22, fracción I.

<sup>60</sup> Ibidem, Artículo 24.

10) Para fijar los requisitos de los libros o tarjetas de la contabilidad de las casas de bolsa, en la que deberán ser registrados todos los actos, contratos y operaciones que éstas realicen, así como en relación a la microfilmación, manejo y conservación de aquellos libros, registros y documentos que estén obligadas a llevar.<sup>61</sup>

11) Para señalar los modelos a los cuales deben ajustarse los registros y auxiliares, así como señalar los libros, registros y documentos integrantes de la contabilidad de las casas de bolsa que deben ser conservados, cuáles deben ser destruidos previa microfilmación en los rollos autorizados por la propia Comisión, y cuáles pueden ser destruidos sin necesidad de microfilmación.<sup>62</sup>

12) Para fijar los plazos de conservación de los libros, registros y documentos de las casas de bolsa, que en su caso hayan sido liquidadas.<sup>63</sup>

13) Para establecer las reglas de agrupación de cuentas conforme a las cuales las casas de bolsa deberán formular y publicar, cuando menos en un periódico de circulación nacional, sus estados financieros, así como determinar la

---

<sup>61</sup> Ibidem, Artículo 26 bis.

<sup>62</sup> Ibidem, Artículo 26 bis. 2.

<sup>63</sup> Ibidem, Artículo 26 bis 2.

información adicional que deben proporcionar a la propia Comisión.<sup>64</sup>

14) Para fijar los requisitos que deban satisfacer los auditores externos que dictaminen los estados financieros de las casas de bolsa.<sup>65</sup>

15) Para señalar las bases a las que deberán sujetarse las casas de bolsa en la estimación de sus activos, conforme a los principios señalados en el Artículo 26 bis 7 de la LMV.

16) Para establecer la información que deben proporcionar las casas de bolsa a la Comisión Nacional de Valores.<sup>66</sup>

17) Para dictar las medidas de carácter general a fin de que las casas de bolsa y bolsas de valores, ajusten sus operaciones a la LMV y a sus disposiciones reglamentarias, así como a los sanos usos y prácticas del mercado.<sup>67</sup>

18) Para dictar las disposiciones relativas al establecimiento de índices que relacionen la estructura

---

<sup>64</sup> Ibidem, Artículo 26 bis 4.

<sup>65</sup> Ibidem, Artículo 26 bis 5.

<sup>66</sup> Ibidem, Artículo 27.

<sup>67</sup> Ibidem, Artículo 41, fracción IV.

administrativa y patrimonial de las casas de bolsa, con su capacidad máxima para realizar las operaciones que les autoriza la Ley, tomando en cuenta el volumen y riesgo de dichas operaciones, los intereses del público y las condiciones prevaletientes en el mercado.<sup>68</sup>

19) Para dictar disposiciones a las que deben sujetarse las casas de bolsa y las bolsas de valores, en la aplicación de su capital pagado y reservas de capital.<sup>69</sup>

20) Para dictar las normas de registro de operaciones a que deberán ajustarse las casas de bolsa y bolsas de valores.<sup>70</sup>

21) Para señalar las sociedades de servicio o auxiliares, en cuyo capital pueden invertir las casas de bolsas y para dictar las disposiciones a que deberán sujetarse dichas sociedades.<sup>71</sup>

22) Para formular los aranceles generales o especiales a los cuales las casas de bolsa deberán ajustar las remuneraciones por los servicios que presenten, en la

---

<sup>68</sup> Ibidem, Artículo 41, fracción V.

<sup>69</sup> Ibidem, Artículo 41, fracción X.

<sup>70</sup> Ibidem, Artículo 41, fracción XV.

<sup>71</sup> Ibidem, Artículo 22, fracción V, inciso f).

inteligencia de que dichos aranceles deben ser aprobados por la SHCP.<sup>72</sup>

23) La Comisión está facultada para aprobar o no, la oferta pública de valores y documentos a que se refiere la LMV.<sup>73</sup>

24) Podrá autorizar la realización de operaciones con valores, en los que no se hayan consignado expresamente prestaciones derivadas de la naturaleza propia de los títulos.<sup>74</sup>

25) Podrá autorizar la cancelación de la inscripción de los valores, cuando sea solicitada por los emisores, una vez que demuestren que han quedado salvaguardados los intereses del público inversionista, del mercado en general y recabará la opinión de la Comisión nacional Bancaria o de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, en estos casos, cuando se trate de la suspensión o cancelación del registro de valores, emitidos o garantizados por instituciones u organizaciones auxiliares del crédito o instituciones de seguros.<sup>75</sup>

---

<sup>72</sup> Ibidem, Art. 28.

<sup>73</sup> Ibidem, Artículo 2o., tercer párrafo.

<sup>74</sup> Ibidem, Artículo 14, fracción VII.

<sup>75</sup> Ibidem, Artículo 16.

26) Resolverá sobre la satisfacción de los requisitos que exige la LMV, a las sociedades anónimas que deseen ser inscritas en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios y, en relación a los requisitos de sus administradores, funcionarios o apoderados para celebrar operaciones con el público, así como las características de las fianzas que deben otorgar dichas personas.<sup>76</sup>

27) Está facultada para aprobar la fusión de dos o más casas de bolsas y, en consecuencia, para aprobar la escritura constitutiva y estatutos de las sociedades fusionantes o fusionadas.<sup>77</sup>

28) Autorizar las operaciones que involucren la adquisición del control del 10% o más, de acciones representativas del capital de una casa de bolsa, facultad que será ejercida en forma discrecional.

29) Aprobar los programas conducentes a la fusión de casas de bolsa y autorizar excepcionalmente, a las personas que adquieran acciones conforme a dichos programas, para adquirirlas en proporción superior al 10%.<sup>78</sup>

---

<sup>76</sup> Ibidem, Artículo 17, fracciones I, II y III.

<sup>77</sup> Ibidem, Artículo 17, Fracción VII.

<sup>78</sup> Ibidem, Artículo 19.

30) Para aprobar los valores respecto a los cuales las casas de bolsa pueden realizar operaciones por cuenta propia y operaciones con cargo a su capital pagado y reservas de capital.<sup>79</sup>

31) Para autorizar el catálogo de cuentas a que deberán ajustarse las casas de bolsa y para autorizar dichas casas de bolsa a llevar nuevas cuentas en casos especiales, así como los registros y auxiliares que deben llevar, en adición a los sistemas de contabilidad que establece el Código de Comercio.<sup>80</sup>

32) Para autorizar la apertura, cambio o clausura de las oficinas de las casas de bolsa.<sup>81</sup>

33) Para resolver, en caso de que exista discrepancia, en relación al precios de suscripción de las acciones de la Bolsa de Valores que pretendan ser adquiridas por las casas de bolsa.<sup>82</sup>

34) Para resolver los casos de reclamación de emisiones de valores que no sean inscritos en Bolsa y que se consideren

---

<sup>79</sup> Ibidem, Artículo 22, fracción V, inciso f), 2o. párrafo.

<sup>80</sup> Ibidem, Artículo 26, bis 1.

<sup>81</sup> Ibidem, Artículo 27, fracción III.

<sup>82</sup> Ibidem, Artículo 32.

afectados en sus derechos, oyendo a la Bolsa respectiva.<sup>83</sup> Se entiende que conforme a la disposición contenida en el Artículo 50 de la Ley, los afectados, en caso de resolución contraria a sus intereses, podrán ocurrir en defensa de los mismos ante la SHCP, dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha en que tengan conocimiento del acto que reclamen.

35) Para autorizar que la suspensión de la cotización de valores que ordenen las bolsas de valores, continúe vigente por un período superior al de cinco días hábiles y, por otra parte, para autorizar la suspensión o cancelación de la inscripción de valores en Bolsa, cuando éstos o sus emisores dejen de satisfacer los requisitos que señala la Ley para que dichos valores puedan ser operados en Bolsa, oyendo al emisor, y a la Comisión Nacional Bancaria, y de Seguros, en los casos de que se trate de valores emitidos, o garantizados por instituciones de seguros.

36) Para aprobar el Reglamento Interior de las Bolsas de Valores.

#### **4.5 Comisión Nacional de Seguros y Fianzas**

La Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, publicada en el Diario Oficial de la

<sup>83</sup> Ibidem, Artículo 34.

Federación el día 31 de agosto de 1935 y reformada mediante decreto aparecido en el Diario Oficial de la Federación el 3 de enero de 1990, otorga a la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas la responsabilidad de cumplir con la inspección y vigilancia de las instituciones y sociedades mutualistas de seguros, "...así como de las demás personas y empresas a que se refiere la Ley..."<sup>64</sup>

Por otro lado, la Ley Federal de Instituciones de Fianzas estipula que "...La inspección y vigilancia de las instituciones de fianzas queda confiada a la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, la que además de las facultades y obligaciones que le atribuye esta ley, se regirá para esos efectos en materia de fianzas y respecto de las instituciones mencionadas, por las disposiciones relativas a la inspección y vigilancia de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros."<sup>65</sup>

La estructura organizacional de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, para el cumplimiento de sus funciones, es la siguiente:

1.- Junta de Gobierno

---

<sup>64</sup> Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros; Porrúa, México, 1993. Art. 106.

<sup>65</sup> Ley Federal de Instituciones de Fianzas; Porrúa, México, 1993, Art. 66.

- 2.- Presidencia
- 3.- 2 Vicepresidencias: Operación Institucional; y Desarrollo
- 4.- 7 Direcciones Generales
- 5.- Direcciones de Area
- 6.- Delegaciones Regionales

Son atribuciones de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas:

I. Realizar la inspección y vigilancia que conforme a ésta y otras leyes le competen;

II. Fungir como órgano de consulta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tratándose de régimen asegurador y en los demás casos que las leyes determinen;

III. Imponer multas por infracción a las disposiciones de esta ley;

IV. Emitir las disposiciones necesarias para el ejercicio de las facultades que la ley le otorga y para el eficaz cumplimiento de la misma, así como de las reglas y reglamentos que con base en ella se expidan y coadyuvar mediante la expedición de disposiciones e instrucciones a las instituciones y sociedades mutualistas de seguros, y las

demás personas y empresas sujetas a su inspección y vigilancia, con las políticas que en esas materias competen a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, siguiendo las instrucciones que reciba de la misma;

V. Presentar opinión a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre la interpretación de esta ley y demás relativas en caso de duda respecto a su aplicación;

VI. Hacer los estudios que se le encomienden y presentar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las sugerencias que estime adecuadas para perfeccionarlos; así como cuantas mociones o ponencias relativas al régimen asegurador estime procedente elevar a dicha Secretaría;

VII. Coadyuvar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el desarrollo de políticas adecuadas para la selección de riesgos técnicos y financieros en relación con las operaciones practicadas por el sistema asegurador, siguiendo las instrucciones que reciba de la propia Secretaría;

VIII. Intervenir, en los términos y condiciones que esta ley señala, en la elaboración de los reglamentos y reglas de carácter general a que la misma se refiere;

IX. Formular anualmente sus presupuestos que someterá a la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

X. Rendir un informe anual de sus labores a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

XI. Proveer las medidas que estime necesarias para que las instituciones y sociedades mutualistas de seguros cumplan con los compromisos contraídos de seguros celebrados; y

XII. Las demás que le están atribuidas por esta ley y otros ordenamientos legales respecto al régimen asegurador, siempre que no se refieran a meros actos de vigilancia o ejecución.

Además:

I. Actuar como cuerpo de consulta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los casos que se refieran al régimen afianzador y en los demás que la ley determine;

II. Hacer los estudios que se le encomienden y presentar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las sugerencias que estime adecuadas para perfeccionarlos, así como cuantas mociones o ponencias relativas al régimen afianzador estime procedente elevar dicha Secretaría;

III. Coadyuvar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el desarrollo de políticas adecuadas para la asunción de responsabilidades y aspectos financieros en relación con las operaciones del sistema afianzador, siguiendo las instrucciones que reciba la propia Secretaría;

IV. Promover las medidas que estime necesarias para que las instituciones de fianzas cumplan con las responsabilidades contraídas con motivo de las fianzas otorgadas; y

V. Las demás que están atribuidas por la ley y otros ordenamientos legales respecto a la fianza, siempre que no se trate de meros actos de vigilancia o ejecución.

## CONCLUSIONES

1. Se concluye, entre otras cuestiones, que el funcionamiento del Sistema Financiero Mexicano ha carecido de un marco jurídico general, lo que ha permitido, hasta marzo de 1993, que las instituciones financieras, tanto bancarias, bursátiles como auxiliares actúen arbitrariamente.
2. Hasta antes de la nacionalización de 1982, la falta de ese orden jurídico permitió la salida de grandes recursos monetarios; riqueza producida por la sociedad mexicana, en su conjunto, la cual debió, en su momento, servir para promover el bienestar colectivo a través de la creación de fuentes de trabajo, derivada de la ampliación de

las operaciones de las empresas mexicanas, con el apoyo crediticio del sistema financiero.

3. Las tendencias económicas por un lado y por el otro, la visión neoliberal de los gobiernos mexicanos, a partir de 1982, condujeron al retraimiento de la rectoría económica del Estado, el cual abandonó, algunas actividades que por su importancia jamás debieron quedar en manos de particulares.
4. Entre otros campos el financiero, aerolíneas, teléfonos, carreteras, ferrocarriles, etc, sin embargo, esta proyección de la economía impactó seriamente el ámbito jurídico, así, se tuvo que llegar a las reformas constitucionales, única forma de adecuar el marco jurídico al Estado, aún cuando en esencia, el Estado debió ajustarse al orden jurídico establecido.
5. Las reformas en el orden legal financiero, vinieron a provocar una mayor confusión, tan grande que ni siquiera las editoriales se atreven a imprimir las leyes bancarias, hasta que no cesen las cascadas de cambios, adiciones y reformas, manteniendo al profesional del Derecho en ascuas en materia bancaria.

6. El desconcierto motivó a que las tres Comisiones encargadas de la supervisión y vigilancia del sistema financiero, decidieran poner en marcha grupos de estudio para determinar sus respectivos nuevos campos de acción, con la integración de la Coordinación de Supervisores del Sistema Financiero, Cossif.
  
7. En marzo de 1993, el marco jurídico del Sistema Financiero Mexicano se conforma, independientemente de los asuntos fiscales y laborales, por:
  - a) Constitución Política
  - b) Ley de Instituciones de Crédito
  - c) ley para Regular las Agrupaciones Financieras
  - d) Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito
  - e) Ley del Mercado de Valores
  - f) Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros
  - g) Ley Federal de Instituciones de Fianzas
  - h) Ley de Sociedades de Inversión
  
8. Finalmente, entre las ventajas que se atribuyen a un esquema de controladora para hacer banca universal se mencionan, entre otras, las siguientes: la posibilidad de tener una banca más sólida, financieramente hablando; evitar la sobreregulación de las

actividades no bancarias; y propiciar que la competencia sea más equilibrada entre la banca y los intermediarios financieros no bancarios.

En esencia el argumento es que el esquema de banca universal con controladora permite al público beneficiarse de la banca universal, sin poner en peligro la estabilidad del sistema bancario. En nuestro caso ese es el sentido y la esencia del convenio de responsabilidades que firma la controladora en beneficio de los clientes de sus integrantes. En efecto, dicho convenio está concebido para que todo el capital de la controladora responda de cada una de las obligaciones de las entidades integrantes, sin embargo éstas no responden con su capital de las obligaciones de la controladora. De esta manera se pretende evitar que el fracaso de una de las entidades del grupo afecte a las demás.

Por otra parte, se minimiza la necesidad de extender la regulación bancaria a otras entidades financieras afiliadas al grupo, en la medida que operaciones distintas a las bancarias queden debidamente aisladas, es decir, en la medida que haya una separación adecuada entre uno y otro tipo de operaciones. Por el contrario, si todas estas operaciones, independientemente de su riesgo, fueran conducidas por un solo banco universal, todas las operaciones terminarían reguladas como se hace con las operaciones bancarias.

Por esa misma razón se afirma que la competencia entre distintos tipos de entidades financieras es más equilibrada en el esquema de controladora, en la medida que las entidades no bancarias no quedan con el peso de una regulación propia de la banca, como sería la situación en el esquema de un sólo banco capaz de hacer banca universal.

No obstante, los detractores del esquema de controladora como medio para conducir la banca universal argumentan que los beneficios del esquema dependen de la factibilidad de aislar al banco de los problemas de las otras entidades del grupo, o sea, de qué tan efectivas sean las barreras que separen la situación financiera de unos y otros intermediarios agrupados.

Las posibles conjeturas que pueden hacerse al respecto son numerosas, destacando las relacionadas con la posibilidad de que efectivamente se pueda hacer valer la independencia de cada sociedad, ante la crisis financiera de alguna de ellas; otro aspecto que se menciona es el asociado a la posibilidad de llevar a cabo operaciones entre los integrantes de un grupo intencionalmente desfavorables para uno de ellos, con el propósito de tratar de rescatar a otro integrante; y, por último, se advierte la posible contaminación de la pérdida de confianza de la clientela respecto de otras entidades del grupo, por el fracaso de una de ellas.

Si bien es cierto que no hay hasta ahora evidencia de que el aislamiento pueda llegar a ser 100% efectivo, lo que sí es claro, es lo que puede hacerse para minimizar los riesgos, a saber:

- a) Regular y supervisar con sumo cuidado las operaciones entre entidades del mismo grupo, para cuidar efectos financieros adversos e intencionales entre integrantes del mismo grupo, penalizando con rigor las violaciones.
- b) Establecer la obligación de que la controladora no tome pasivos de ningún tipo, que puedan poner en riesgo la situación financiera del grupo.
- c) Evitar que las instituciones de crédito se involucren en operaciones de complacencia, que controlen empresas comerciales o industriales o que sean controladas por éstas.

Estas son sólo algunas breves reflexiones sobre diversos aspectos que deben tenerse en cuenta, antes de decidir si se mantiene la actual estructura de los grupos financieros o si fuera conveniente avanzar hacia un esquema de banco universal en el sentido estricto. el tema aún no está agotado, sin embargo las limitaciones que el espacio nos impone nos impiden extendernos demasiado en estas consideraciones. Lo

que sí puede afirmarse para concluir es que no hay evidencias contundentes en el mundo que prueben que un esquema es superior al otro.

Por lo pronto, en nuestro país los actuales grupos financieros se desarrollan con normalidad y no se ve necesidad de proceder a cambio alguno, simplemente se recomienda seguir estudiando el tema para adoptar todas las medidas prudenciales necesarias para minimizar riesgos y continuar avanzando en la mejoría de la supervisión y vigilancia de nuestro sistema financiero.

## BIBLIOGRAFIA

RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ, Joaquín; Derecho Bancario; Porrúa, México, 1973.

CUE CANOVAS, Agustín; Historia Social y Económica de México 1521 - 1854, Trillas, México, 1988.

QUIJANO, José Manuel; México: Estado y Banca Privada; CIDE, México, 1981.

JACOBS, Eduardo; La Banca Mexicana; CIDE, México, 1986

.NUÑEZ SOTO, Angel; El Futuro Económico de México: Escenario y Perspectivas de su Comercio Exterior; Fundación Friedrich Ebert, México, 1989.

BLANCO, Herminio; Ensayos sobre la Modernidad Nacional; Diana, México, 1989.

HERNANDEZ BAZALDVA, Reynaldo, et al; El Mercado de Valores: una opción de financiamiento e inversión; BMV, México, 1984.

Banca Múltiple; C N B y S, México, 1978.

Espino G. Alma, et al; La banca nacionalizada; Mex-Sur, México, 1984.

BAUCHE GARCIADIEGO, Mario; Operaciones Bancarias; Porrúa, México, 1986.

ZAMUDIO, Alejandro, et al; Normas de Trabajo Bancarias; UNAM, México, 1983.

CERVANTES AHUMADA, Raúl; Títulos y Operaciones de Crédito; Porrúa, México, 1986.

Otras fuentes

Expansión; CONCANACO, México, 31 de diciembre de 1981.

El Día; Suplemento Especial XXVIII Aniversario, México, Junio de 1990.

FONEP; "Criterios Generales de Política Económica 1984"; Fondo Nacional de Estudios y Proyectos, México, No. 89, diciembre de 1983.

El Mercado de Valores; Nafin, México, No. 3, enero 16 de 1984.

El Mercado de Valores; Nafin, México, No. 10, mayo 15 de 1990.

Financial times; "More Free Trade Areas?"; E.E.U.U., 8 de diciembre de 1988.

El Día; "Lineamientos de política para el programa de gobierno de Carlos Salinas de Gortari"; Suplemento del XXVI Aniversario, México, Lunes 27 de junio de 1988.

El Mercado de Valores; Nafin, México, No. 17, septiembre 15 de 1992.

El Mercado de Valores; Nafin, México, No. 10, mayo 15 de 1990.

La Jornada; 8° Aniversario, México, lunes 5 de octubre de 1992.

El Mercado de Valores; Nafin, México, No. 11, junio 15 de 1992.

### FUENTES LEGALES

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Porrúa, México, 1992.

Ley Federal de Instituciones de Fianzas, Porrúa, México, 1993.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; PAC, México, 1993.

Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros; Porrúa, México, 1993.

Ley del Mercado de Valores; Porrúa, México, 1990.

Ley de Instituciones de Crédito; D.O.F. 18 de Julio de 1990.

Ley para Regular las Agrupaciones Financieras; D.O.F., 18 de julio de 1990.

Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares; Porrúa, México, 1950.

Reglamento Interior de S.H. y C.P.; S.H. y C.P., México, 1992.

Reglamento de Trabajo de las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, Porrúa, México, 1980.

Iniciativa de Ley; Reforma de la Ley General de Instituciones de Crédito y Org. Auxiliares, 23 de septiembre de 1973.

Reglamento Interior de la Comisión Nacional de Valores; D.O.F., Lunes 4 de enero de 1991.

Diario Oficial de la Federación; 5 de febrero de 1983.

Diario Oficial de la Federación; Miércoles 18 de julio de 1990.

Diario de los Debates, Cámara de Senadores, 5 de mayo de 1990.

Diario Oficial de la Federación; Lunes 4 de Febrero de 1991.