

258
Fi.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"CAMPUS ARAGÓN"

**"NECESIDAD DE CREAR UN
MERCADO ABIERTO DE CREDITO
DE FOMENTO"**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A :

VICTOR MANUEL MALVAEZ SANDOVAL

ASESOR: LIC. ANTONIO LUNA CABALLERO

México

1997

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

D E D I C A T O R I A S .

A mis abuelitos:

No existen palabras que definan ni dimensionen el amor que siento por mis abuelitos, "Mamina" y "Chepito", eternos en mi pensamiento y corazón, a quienes dedico este trabajo, así como mi diario esfuerzo por ser mejor.

Mami y Papi:

Gracias a ustedes, la vida me ha tratado como el sol a los campos verdes y este es un fruto más de su entrega y cariño entrañable.

Velly:

Auriga de mi conciencia, brújula de mis emociones, novia por siempre, lo logramos.

Manolo:

La dicha de ser tu papá, me obliga a ser un hombre grande.

Toño y Pili:

Señor, ayuda a bien dormir, paguen el precio, por alto que sea, para que sus ilusiones se vuelvan realidad.
Los quiero mucho.

INDICE

ÍNDICE.....1

INTRODUCCIÓN.....I

CAPÍTULO I

SISTEMA FINANCIERO MEXICANO.....10

A. ANTECEDENTES.....15

1. España.....15

2. México.....19

a) Periodo Prehispánico.....19

b) Periodo Colonial.....20

c) Periodo Independiente.....	22
d) Banca Nacionalizada.....	40
e) Nueva Banca Privada.....	42
B. PRINCIPALES TIPOS DE BANCA.....	45
1. Banca de Desarrollo.....	51
2. Banca Múltiple.....	52
3. Operaciones Básicas de Crédito.....	54
a) Descuento.....	57
b) Quirografario.....	57
c) Con Colateral.....	58
d) Prendario.....	58
e) Simple y/o en Cuenta Corriente.....	59
f) Con Garantía de Unidad Industrial.....	60

g) Habilitación o Avío.....	60
h) Refaccionario.....	61
i) Inmobiliario a Empresas Productoras de Bienes o Servicios.....	62
j) Personales al Consumo.....	63
k) Cartas de Crédito.....	64
l) Factoraje.....	65

CAPITULO II

EL CRÉDITO DE FOMENTO EN LA ACTUALIDAD.

A. CONCEPTO.....	68
B. REGULACION LEGAL.....	75
C.INSTITUCIONES QUE LO OPERAN Y SUS PROGRAMAS.....	77

1. Banco de México.....	79
2. Nacional Financiera S.N.C.....	82
3. Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S.N.C.....	86
4. Banco Nacional de Comercio Exterior S.N.C.....	88
5. Banco Nacional de Comercio Interior S.N.C.....	92
6. Financiera Nacional Azucarera.....	95
7. Patronato del Ahorro Nacional.....	98
D. LIMITACIONES LEGALES CON QUE SE ENCUENTRA LA BANCA MÚLTIPLE (COMERCIAL) PARA EL OTORGAMIENTO DEL CRÉDITO DE FOMENTO.....	100

CAPITULO III

NECESIDAD DE CREAR UN MERCADO ABIERTO DE CRÉDITO DE FOMENTO.

A. DEFINICION DE MERCADO ABIERTO.....	108
B. OBJETIVOS.....	110
C.MODIFICACIONES REQUERIDAS A LA LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO.....	114
D. MECANISMOS DE IMPLANTACIÓN.....	121
1. Subasta de Derechos de Crédito.....	123
2. Subsidio Directo.....	125
3. Encaje de Fomento.....	129
4. Agentes Parafinancieros.....	135
CONCLUSIONES.....	144
BIBLIOGRAFÍA.....	154

INTRODUCCIÓN

En la actualidad, con los grandes problemas económicos que enfrenta el país, además de la creciente liberalización de su economía, ha traído como consecuencia que la Micro y Pequeña Empresa encuentren cada vez más dificultades para no desaparecer, ya no digamos mantenerse o lograr su desarrollo.

Este tipo de Empresas, por su propia capacidad, han venido quedando fuera del mercado de Crédito Comercial y por otro lado se enfrentan a un sinnúmero de trabas para obtener Crédito de Fomento, el que después de todo, globalmente es muy reducido.

Aunado al anterior es de destacar que la Banca de Fomento o de Desarrollo (Banca Pública) tradicionalmente ha sido incapaz de diferenciar claramente a su clientela (sectores o actividades prioritarias), por cuanto a la viabilidad de sus programas de desarrollo, asistencia técnica requerida, capacidad de pago y muy particularmente conjuntando lo anterior, las posibilidades de recuperación del Crédito otorgado.

Los subsidios de tasas de interés desaprovechados y las deudas no recuperadas por la Banca de Desarrollo, constituyen una inversión accionaria del pueblo de México, en innumerables empresas, sobre las que no se lleva registro contable ni existe memoria social.

La reflexión anterior, es por desgracia una constante en nuestro Sistema Financiero, sin embargo es un común denominados con el que no podemos continuar.

La crisis económica por la que atraviesa nuestro país, plantea la necesidad de llevar a cabo reformas estructurales desde varios frentes, en este trabajo planteamos algunas alternativas para que el Sistema Financiero se constituya en un verdadero detonador de crecimiento económico y cumpla eficientemente con su encomienda de racionador de recursos.

Como toda obra humana, el Derecho Bancario en general, deviene perfectible, pues siendo también dinámico, al igual que las otras disciplinas jurídicas, sus figuras y preceptos deben irse modificando en la misma velocidad que varía la realidad social y económica, pues solo así se lograrán alcanzar los objetivos que el derecho persigue.

En este trabajo presentamos las bondades que traería consigo, la creación de un Mercado Abierto de Crédito de Fomento, lo que repercutirá en una mayor derrama de recursos verdaderamente baratos y oportunos para impulsar el desarrollo de Sectores Prioritarios que no pueden afrontar el pago de un costo financiero pleno de mercado.

Para que esto se cumpla, es necesario realizar algunas modificaciones a la Ley de Instituciones de Crédito, a efecto de que permita a la Banca Comercial, no solo fijar tasas auténticamente de Fomento y Desarrollo, sino que además sea de carácter obligado destinar y colocar estos recursos.

A lo largo de este trabajo, se encuentra una reseña de la evolución que ha tenido el Sistema Financiero Mexicano y concretamente la Banca, que como se verá es el principal protagonista de nuestro análisis, no solo por la enorme responsabilidad social que ha tenido, sino también por el importante papel que deberá asumir para que el crédito sea entendido como un apoyo que debe llegar en la justa dimensión y precio diferenciando a los Micro y Pequeños Empresarios, que constituyen una parte importantísima en la planta productiva de nuestro país.

En la actualidad y en nuestro concepto, los canales de distribución de recursos preferentes, se encuentran en manos de Instituciones que no siempre ofrecen transparencia ni oportunidad en la asignación de dinero, por lo que estamos ciertos que nuestra propuesta constituye una opción para crear el marco jurídico de referencia, que permita corregir en buena medida estos vicios que tanto nos han afectado a todos los mexicanos.

CAPITULO I

SISTEMA FINANCIERO MEXICANO

Previo a entrar al estudio de los antecedentes del tema que nos ocupa, consideramos pertinente intentar el esbozo de lo que entendemos por, o como esta constituido el Sistema Financiero, en especial el mexicano.

Pues bien, la exposición de motivos de la abrogada Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 1985, pretendió darnos un concepto en los siguientes términos:

"En la actualidad, el Sistema Financiero se encuentra integrado básicamente por las Instituciones de Crédito y los Intermediarios Financieros no Bancarios, que comprenden a las Compañías Aseguradoras y Afianzadoras, Casas de Bolsa y Sociedades de Inversión, así como las Organizaciones Auxiliares de Crédito."

A su vez, el artículo 3º de la vigente Ley de Instituciones de Crédito, establece textualmente lo siguiente:

"Artículo 3º.- 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 aquellos que para el desempeño de las funciones que la Ley encomienda al Banco de México, que con tal carácter se constituyan."

Considerando los dos conceptos transcritos, podemos decir que entendemos por Sistema Financiero Mexicano, como aquel Sistema constituido por el Sector Bancario propiamente dicho, por los Intermediarios Financieros no Bancarios, por los Intermediarios Bursátiles y por las Sociedades de Prestación de Servicios a los tres sectores anteriores, cuyo objeto general es la prestación de Servicios Financieros y canalización de recursos crediticios, actividad sujeta a la normatividad, regulación y supervisión del estado en ejercicio de su autoridad.

Vemos entonces, que el Sistema Financiero Mexicano, cuenta a su vez, con cuatro subsistemas, que a decir del jurista ACOSTA ROMERO son:

"1. El Subsistema Bancario dividido en cuatro partes:

"a) Banca Múltiple

"b) Banca de Desarrollo

"c) Filiales de Instituciones Financieras del Exterior y

"d) Sociedades Financieras de Objeto Limitado.

"2. El Subsistema de Intermediarios Financieros no Bancarios, en el que entrarían todas las Instituciones previstas en la L.G.O.A.A.C. (Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito)".

"3. El Subsistema de Intermediarios Bursátiles, integrado por la Bolsa de Valores, Casas de Bolsa, Especialistas Bursátiles, Instituciones para el Depósito de Valores, Sociedades Calificadoras de Valores y Sociedades de Inversión".

"4. El Subsistema de Sociedades que prestan sus servicios a las otras tres subespecies del Sistema Financiero Mexicano, y que son a partir de 1994 las Cámaras de Compensación (SECOBAN)...las Inmobiliarias Bancarias, las Sociedades de Transporte dedicadas al transporte de dinero, las Sociedades de Transporte Aéreo de Ejecutivos, las Sociedades Operadoras de Sistemas de Cómputo y de Tarjeta Bancaria y Cajeros Automáticos, las Sociedades que elaboran informes de crédito y las asociaciones de intermediarios financieros:..."(1)

Por último, cabe agregar que las autoridades que norman, regulan y/o supervisan al Sistema Financiero Mexicano, es decir, que tienen atribuciones en materia de Banca y Crédito son:

(1) ACOSTA ROMERO, MIGUEL .- Nuevo Derecho Bancario, Editorial Porrúa, S.A., 5a. ed., México, 1995, pp. 166 y 167.

a) El Congreso de la Unión, a través de las facultades que le otorga la fracción X del artículo 73 de nuestra Carta Magna.

b) El Presidente de la República, por las facultades que le otorga el artículo 89 de la Constitución Federal, y además porque tiene la facultad de designar al Secretario de Hacienda.

c) La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuyas facultades en la materia derivan de las fracciones IV, VI, VII y VIII del artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y del artículo 2º del Reglamento Interior de la misma dependencia, así como de prácticamente todas las leyes que norman al Sistema Financiero Mexicano.

d) La Comisión Nacional Bancaria y de Valores, cuyas atribuciones emanan de la propia Ley de Instituciones de Crédito y de su Reglamento Interior: La Comisión Nacional de Valores, que está comprendida en cuanto a organización y

competencia, dentro de la Ley del Mercado de Valores, y la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, a las que les confían atribuciones la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, especialmente los artículos 106 y 108, y la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, artículos 66 y 68 entre otros. Cabe agregar, que estos tres organismos son desconcentrados de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

e) Banco de México, organismo autónomo que se rige por la Ley del Banco de México, que es reglamentaria de los párrafos sexto y séptimo del artículo 28 Constitucional.

A. ANTECEDENTES

1. ESPAÑA. En la Edad Media, periodo de la historia europea comprendido entre la caída del Imperio Romano (año 476) hasta la toma de Constantinopla por los Turcos (año 1453), se dió un gran florecimiento de las Ferias de Comercio, mismas que se desarrollaron en lugares estratégicos situados a lo largo de importantes rutas terrestres, marítimas o fluviales. En estas Ferias en las que se produce una importante actividad financiera, pues al final de

las mismas se realizaban las operaciones de pagos y de cambios, utilizando los comerciantes a "Banqueros" que operaban internacionalmente, los que crearon la moneda internacional de cuenta y las regulaciones de compensación, envío de dinero y cambio. Fue notable en este tiempo, la Feria de Medina del Campo, la que después de la unificación de España por los Reyes Católicos, perdió gran parte de su importancia. La transición de esta época hacia la edad moderna, se caracterizó entre otras cosas, por la expansión económica, la centralización política, el desarrollo de la banca y la economía monetaria, así como las revoluciones ideológicas conocidas como el Renacimiento y la Reforma.

Es precisamente en el Renacimiento, el periodo en que se dan los orígenes de lo que conocemos como la Banca Moderna, pues el inusitado auge comercial que fue también característico de esta etapa, creó la necesidad entre mercaderes y comerciantes, de contar con Casas Bancarias especializadas que les auxiliaran en sus transacciones y les brindaran apoyo financiero.

Así, aproximadamente el año 1401, se fundó en Barcelona, la Tula de Cambi, establecimiento bancario, que

funcionó como Banco Público, teniendo entre sus facultades la de otorgar financiamiento a la municipalidad de Barcelona. a este Banco. "algunos historiadores también atribuyen la introducción del cheque bancario."(2)

Con este Banco y los que nacieron posteriormente, como la Banca Pública de Depósito y Giros que se creó en Venecia en 1854. así como otros creados en Barcelona y Francia. algunas operaciones como los depósitos. el uso del cheque y la emisión del billete de banco, se empezaron a tipificar con su carácter bancario actual.

Ahora bien, con el descubrimiento del Continente Americano. el comercio entre Oriente y Occidente. dio un importante giro en el desarrollo de la Industria. Comercio y de todas las actividades económicas en general. incluida desde luego la Bancaria.

(2) SALDAÑA ALVAREZ, JORGE.- Manual del Funcionario Bancario. Ediciones Jorge Saldaña Alvarez, México, 1987. p.29.

Por otro lado, las Empresas Bancarias en ese entonces, solo operaban en el comercio y para el financiamiento público, de ahí que los particulares generalmente no podían utilizar sus servicios, por ello es que con el fin de evitar las condiciones usurarias en que obtenían crédito, casi siempre en préstamos prendarios, se crearon los Montes de Piedad, fundándose el primero en 1428 en la ciudad de Arcevia, Italia.

Finalmente, según nos indica el autor JORGE SALDAÑA ALVAREZ, "En América, las operaciones bancarias, no se manejaron en su origen en forma aislada o dispersa como en la antigüedad, pues los primeros Bancos se establecieron a semejanza y con la experiencia de los que ya existían en el viejo mundo.." (3)

(3) Ídem, p.31.

2. MÉXICO:

a) Periodo Prehispánico. Es evidentemente muy difícil precisar si en este periodo hubo actividad bancaria, o si de alguna manera se utilizó el crédito, ello no obstante el importante desarrollo que tuvieron en algunos aspectos los Mayas, Olmecas, Toltecas y los Aztecas, entre estos últimos, predominaba el pago en especie, es decir el trueque realizado por mercaderes y artesanos, donde era fundamental el pago con trabajo agrícola.

Se estima que el Gobierno tenía una fuerte participación en el comercio, pues no hay elementos que nos lleven a concluir, que tan importante pudiera haber sido el libre mercado, se sabe que el Gobierno tenía el control sobre los recursos esenciales de la economía, que eran la tierra, el trabajo, el proceso productivo y la redistribución de la riqueza.

Si existían las transacciones "internacionales" de comercio, pero solo por mandato del gobernante, quien en esos casos, aprovechaba a los comerciantes como espías o embajadores. Respecto a las mercancías que se utilizaban

para el intercambio, VILLEGAS H. y ORTEGA O., nos dicen que:

"Las mercancías que se generalizaron como medio de intercambio eran: Cacao (poco valor), mantas llamadas Quachtli o Patolcuachtli (valor más elevado), el Oro en Polvo (de mayor valor) y Plumas, o Piezas de Cobre en forma de T y ciertas Piezas de Estaño...."(4)

b) Periodo Colonial. Durante la dominación colonial española, de 1523 a 1821, en la Nueva España no hubo estrictamente hablando, Bancos ni sucursales de Bancos Españoles que operaran en ella, no obstante que, como ya se dijo, en Barcelona, existía la Tula de Cambi, además de que en España regía una Ley General sobre los requisitos para el establecimiento de Bancos.

(4) VILLEGAS H. EDUARDO y ORTEGA O., ROSA MA.- El Sistema Financiero Mexicano, Editorial PAC, S.A. de C.V., México, 1988, p.1.

Lo cierto es que durante este periodo, la actividad financiera estuvo orientada a la explotación minera, construcción de edificios, iglesias y otras instalaciones, así como al comercio en general, canalizando los recursos principalmente para sufragar los gastos de la metrópoli.

Algunas operaciones de crédito se realizaban en las Alhóndigas para apoyar de forma limitada, actividades muy especiales, como las de comercio de granos; también efectuaban préstamos a plazo con interés las Organizaciones Eclesiásticas y sus miembros, de ahí que se puede afirmar que, al no haber un Sistema Financiero como tal, la riqueza se concentraba en manos de los grandes comerciantes y hacendados, así como en el clero.

A semejanza de los Montes de Piedad europeos, en 1774 se creó un Patronato, con fines un tanto filantrópicos, denominado Monte de Piedad de Ánimas, que tenía como base el Monte de Madrid, siendo su fundador, Don Pedro Romero de Terreros, y tenía como función principal, la de otorgar préstamos prendarios a las clases más necesitadas, custodia de depósitos confidenciales y venta en almoneda de las prendas no rescatadas. Esta Institución constituye el antecesor del actual Nacional Monte de Piedad.

La primera Institución formal de que se tiene noticia, que se dedicaba fundamentalmente a refaccionar la minería, es el Banco de Avío de Minas, que fue creado en 1784, pero tuvo una vida efímera, ya que desapareció en los primeros años de la independencia. Es pues el antecedente de los Bancos Refaccionarios que proliferaron con posteridad, toda vez que fue el primero de su tipo en América.

c) **Periodo Independiente.** A efecto de encaminar nuestro estudio de una forma sistemática, determinamos seguir las etapas en que el maestro Acosta Romero (5) separó el estudio de la evolución bancaria, ello sin que signifique que nos apoyemos exclusivamente en su obra, sino que también habremos de auxiliarnos de los demás libros que veníamos utilizando en la investigación de este capítulo.

Cada una de las etapas estarán señaladas, al inicio por el periodo que abarcan.

(5) ACOSTA ROMERO, MIGUEL, p. 53

1821-1867 Derivado del movimiento independentista, este periodo se caracterizó por la constante crisis económica, política, social y financiera en que vivía el país, de ahí que resultó prácticamente imposible establecer programas económicos de desarrollo permanente y que se consolidaran las finanzas. Los recursos obtenidos por los gobiernos de esta época provenían generalmente del exterior, lo que lógicamente provocó endeudamiento a costos elevados.

Por otro lado, es de hacer notar que tampoco existían leyes que rigieran la actividad Bancaria y Financiera, pues se continuaban aplicando en materia mercantil las Ordenanzas de Bilbao, que datan del año de 1737 y que se contenían en la Curia Filípica Mexicana, con sus evidentes correcciones para adaptarlas al país y a la época, ello hasta la promulgación del Código de Comercio, en 1854.

Así, fue Agustín de Iturbide quien en primera instancia, trató de financiar al gobierno con emisión de billetes, fracasando en su intento; después se pretendió obtener fondos a través de la cuñación de monedas de cobre, las que con frecuencia eran objeto de falsificaciones, por lo que, en 1837 con el fin de retirar de la circulación la moneda falsificada y acuñar una nueva, principalmente de oro y plata, se creó el Banco de Amortización de la Moneda de

Cobre, Institución que también actuó como agente financiero del gobierno, actividad que le impidió funcionar conforme a su objeto, por lo que fue liquidado en diciembre de 1841.

En el año de 1830, por iniciativa de Lucas Alamán, fue creado el Banco de Avío, con funciones de Banca de Fomento Industrial, encausando los capitales particulares para promover especialmente la industria y apoyar el incremento de la agricultura y aquellas actividades de interés nacional; al ser utilizado igualmente como Tesorería del Gobierno y debido a la crisis económica imperante no cumplió cabalmente con sus objetivos y fue liquidado en 1842.

Estos dos bancos primeros que hubo en nuestro país, como ya vimos, fueron organizados por el Gobierno Mexicano constituyéndose en los primeros ejemplos de que, para superar las crisis económicas, aquel acudía a estos, siendo además el antecedente de las actuales Instituciones Nacionales de Crédito.

La primera Legislación Mercantil Mexicana, el Código de Comercio, fue expedida en 1854, en este se establecían las bases para la actuación de los comerciantes.

Posteriormente, en la Constitución de 1857 se otorgan facultades al Congreso de la Unión para establecer las bases generales de la Legislación Mercantil, sin estatuir como materia federal la bancaria, lo que provocó que diversos Estados de la República autorizaran la creación de algunos Bancos, con facultades, inclusive, de emitir billetes con las consecuencias que ello acarrea a cualquier país en esa situación.

Durante la intervención francesa, como parte de las acciones tomadas por el Emperador Maximiliano, un grupo de inversionistas ingleses fundaron en 1864, como sucursal de un Banco Inglés: el Banco de Londres, México y Sudamérica, cuyos objetivos primordiales eran realizar operaciones de descuento, préstamos con garantía, depósitos con interés y cuentas corrientes, su importancia radica en que amplió su cobertura con sucursales en diversas regiones del país además de introducir el cheque y el billete de banco. En nuestros días se le conoce como BANCA SERFIN.

1868-1889 En la década de 1870 se favoreció la creación de diversos Bancos en los Estados de la República, entre ellos en Chihuahua el Banco de Santa Eulalia, con

facultades para emitir billetes, y el Banco Minero de Chihuahua.

En 1881, por contrato celebrado entre el Gobierno Mexicano y el Banco Franco-Egipcio de París, se fundó el Banco Nacional Mexicano, con funciones de Banco de emisión, depósito y descuento, manejando además la Tesorería del Estado, es decir, servía como instrumento de política hacendaria. En 1882 con capital español, se estableció el Banco Mercantil Agrícola e Hipotecario, también con facultades de emisión, mismo que en 1884 se fusionó con el Nacional Mexicano.

Con lo anterior, en 1864 la situación del Sistema Financiero Mexicano, siguiendo a Acosta Romero, en cita de Martínez Sobral, era la siguiente:

"Al comenzar este año, nuestro Sistema Bancario se componía: De un Banco Extranjero con sucursal en la Ciudad de México: El Banco de Londres, México y Sudamérica; de una Casa de Empeño autorizada para emitir

billetes: El Monte de Piedad; de una Institución Nacional Concesionada por la Federación: El Banco Nacional Mexicano; de una Institución Nacional no Concesionada: El Banco Mercantil Mexicano; de un Banco Concesionado por el Estado: El Banco de Chihuahua; de un proyecto de Banco Concesionado por la Federación: El Banco de Empleados; de un Banco Hipotecario facultado para hacer negocios de emisión. Difícilmente habría sido posible que se introdujera mayor desorden en menor número de años."(6)

Lo anterior dio origen a la legislación correctiva; primero con la reforma a la fracción X del artículo 72 de la Constitución de 1857, en diciembre de 1883, con lo que se reservó a la Federación la facultad para legislar en materia de comercio, incluyendo en el, a las Instituciones Bancarias, y segunda, el Código de Comercio de 1884, que se constituyó en la primera Ley Federal que reguló la materia bancaria, estableciendo que sería el Gobierno el que autorizaría su creación, que solo las Sociedades Anónimas autorizadas en términos de ese Código podían emitir billetes, que la emisión no debería exceder del capital exhibido y otras limitaciones.

(6) Ídem, p. 58

En ese mismo año, 1884, se fusionaron el Banco Nacional Mexicano y el Banco Mercantil Agrícola e Hipotecario, dando origen gracias a la concesión otorgada al efecto, al Banco Nacional de México, hoy conocido como BANAMEX.

En septiembre de 1889, se promulgó el actual Código de Comercio, el que disponía que las Instituciones de Crédito se regirían por una ley especial, que debería obtener autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para operar y que los contratos respectivos tenían que ser aprobados por el Congreso de la Unión; ahora bien, como no existía ninguna ley especial, se crearon anárquicamente Bancos en todo el Territorio Nacional, incluyendo las facultades para emitir billetes.

1890-1897 Con lo anterior, y considerando que el propio Código de Comercio ya indicaba la regulación bancaria por medio de una ley específica, en 1897 se promulgó la Ley que realmente da origen al Sistema Bancario Mexicano Organizado, la Ley General de Instituciones de Crédito, la que estableció cuatro tipos de Instituciones o Bancos especializados, a saber: Bancos de

Emisión, reconocidos como tales el Nacional y el de Londres y México en el Distrito Federal; Bancos Hipotecarios; Bancos Refaccionarios y Almacenes Generales de Depósito.

Esta ley dio la posibilidad al Estado de vigilar más estrictamente a las Instituciones. lo que lograba por la obligatoriedad de obtener la concesión. es decir, cada Institución que se creaba lo hacía por un acto estatal, porque estaban sujetas a la vigilancia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y porque debían seguir estrictas reglas legales de Economía Bancaria.

Es importante destacar que en este periodo tuvo lugar el nacimiento, en 1895 de la Bolsa de México S.A., que tuvo vida efímera, pero que en 1907 resurgió como Bolsa Privada de México, S.C.L., cambiando a Bolsa de Valores de México S.C.L., en 1910.

1898-1913 En octubre de 1898, el Banco Refaccionario Mexicano, obtuvo la concesión para cambiar los billetes de los Bancos de los Estados, para posteriormente funcionar

como Cámara de Compensación , con el nombre de Banco Central Mexicano.

De acuerdo a la Ley General de Instituciones de Crédito, en este periodo se crearon 28 Instituciones de Emisión, dos en la Ciudad de México y 26 en los Estados, tres Bancos Hipotecarios y cinco Refaccionarios; con ello los depósitos a la vista aumentaron progresivamente, al grado de que en 1911 representaban la cuarta parte de la circulación, con lo que se favorecía el Crédito Mercantil y el Industrial, pero no de la misma forma al Sector Agrícola.

Con la lucha armada que determinó el fin del régimen porfirista y la consecuente inestabilidad política y económica, los Bancos restringieron el crédito, el público retiró sus depósitos, se dieron cambios drásticos en el Sistema Bancario y todo esto llevó a la quiebra en 1912 a varios Bancos.

1913-1925 A partir de febrero de 1913, en claro enfrentamiento entre el Gobierno y la Banca, esta última fue

forzada por Victoriano Huerta a conceder créditos para financiar el gasto público, recursos que en gran parte utilizó para derrocar a Madero y combatir a las fuerzas de Carranza, Villa y Zapata; por otro lado, estos préstamos obligaban a Huerta a otorgar concesiones a los Banqueros, que se encontraban al borde de una crisis de liquidez, pues todas las facciones militares, los Gobiernos Estatales, los Bancos y muchas empresas imprimieron sus propios billetes, que eran aceptados dentro de sus propias áreas de influencia, además de la creciente exportación de capitales, oro y plata.

Ante esta situación, en octubre de 1913 Huerta decretó la inconvertibilidad de los billetes de Banco, disminuyendo de 50% a 33% la garantía metálica de la circulación, y en diciembre del mismo año decretó la suspensión de pagos.

Entre 1914 y 1915, ya sin ningún control por parte del Gobierno, los Bancos continuaron con sus operaciones y, por otro lado, las facciones revolucionarias seguían emitiendo grandes cantidades de billetes sin respaldo metálico alguno.

Es hasta que Venustiano Carranza, toma el poder en definitiva que se inicia la reestructuración monetaria y bancaria del país.

En octubre de 1915 se crea la Comisión Reguladora e Inspectoría de Instituciones de Crédito, con objeto de investigar la situación de la circulación fiduciaria de los Bancos y someterlos al cumplimiento de la ley, con lo que se llegó a cancelar la concesión, declarándola caduca, de quince Bancos de Emisión, quedando autorizados para seguir operando solo nueve de los existentes, entre estos últimos el Nacional de México y el de Londres y México.

Como una medida para resolver necesidades urgentes del Gobierno, el Estado incautó los Bancos, y se apoderó de sus reservas metálicas, mismas que ya estaban bajo el resguardo de la Comisión Reguladora: fue hasta enero de 1921 en que Obregón, quien como nuevo Presidente reinició las relaciones Gobierno-Banca, decretó el fin de la incautación bancaria y devolvió a los Bancos su personalidad jurídica.

En abril de 1916 se creó una Comisión Monetaria que tenía las atribuciones para recoger, conservar y administrar

los fondos para regularizar y garantizar la circulación de moneda, así como para emitirla y retirarla, esta Comisión asumió prácticamente las facultades de la Reguladora.

Cabe destacar que también en 1916, se expidió el decreto que reglamentaba la creación y funcionamiento de las Casas de Cambio y prohibía la especulación sobre monedas y valores al portador, además de que se autorizó la apertura de una Bolsa de Valores en la Ciudad de México.

En febrero de 1917 entra en vigor la actual Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que incorpora el importante principio de que la emisión de billetes y monedas es facultad del Estado y mantiene la facultad federativa para legislar en materia bancaria: a continuación transcribimos las disposiciones relativas:

"Artículo 28.- En los Estados Unidos Mexicanos, no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase; ni exención de impuestos; ni prohibiciones a título de protección a la industria exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos y

radiotelegrafía, a la emisión de billetes por medio de un solo banco que controlará el Gobierno Federal..."

"Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

X.- Para legislar en toda la República sobre Minería, Comercio, Instituciones de Crédito, y para establecer el Banco de Emisión único, en los términos del artículo 28 de esta Constitución". (7)

Con fundamento en esta nueva ley, se plantea un nuevo Sistema Financiero y se da paso a la promulgación de nuevas leyes y creación de Organismos de Vigilancia.

En mayo de 1924 se promulgan la Ley de Moratoria para los deudores de Bancos Hipotecarios, y la Ley que levanta la moratoria establecida para los Bancos Refaccionarios: en agosto la Ley de Suspensión de Pagos a establecimientos bancarios; en octubre la Ley sobre Bancos Refaccionarios.

(7) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, Reproducción Facsimilar del Texto Original, Partido Revolucionario Institucional, México, 1981.

En diciembre se promulga la nueva Ley de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios que clasifica los diversos tipos de Instituciones que integran el Sistema en un Banco de Emisión. Bancos Hipotecarios y Refaccionarios. Bancos Agrícolas e Industriales. Bancos de Depósito y Descuento, y Bancos de Fideicomiso, también en diciembre, el decreto que crea la Comisión Nacional Bancaria y la Ley de Reorganización Monetaria, y en agosto de 1925 se promulga la Ley que crea el Banco de México.

A partir del año de **1926** el Banco de México queda como único Banco de Emisión de billetes y como regulador de la circulación monetaria y de los cambios gracias a su Ley Orgánica emitida el 31 de mayo de 1931, año en que también por la Ley Monetaria (Ley Calles) se desmonetiza el oro, dejando el peso en plata como unidad básica del Sistema. La Comisión Nacional Bancaria, se consolida como órgano de inspección y vigilancia de las Instituciones de Crédito e influye en el desarrollo de un nuevo Sistema Bancario.

En 1932, para corregir defectos que contenía la de 1926, se promulgó la Ley General de Instituciones de Crédito que reconocía a la Banca de Desarrollo y a las Organizaciones Auxiliares de Crédito. Luego entonces

integró al sistema las Cámaras de Compensación, Las Sociedades Generales y Financieras, Las Uniones de Crédito y Los Almacenes Generales de Depósito.

En 1941 se promulgó la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, Ley que se estableció con el propósito de respaldar los objetivos del Gobierno, con las siguientes premisas: Reforzar al Banco de México en el control crediticio, separar las actividades de la Banca Comercial y la de Inversión, reglamentar la actividad de las Organizaciones Auxiliares de Crédito y propiciar el desarrollo del Mercado de Capitales.

Así mismo, conformó la Estructura Institucional de la siguiente forma: Bancos de Depósito o Comerciales; Bancos de Inversión, que incluían a las Financieras, las Hipotecarias y los Bancos de Capitalización; Instituciones de Ahorro y Fiduciarias, Organizaciones Auxiliares de Crédito que incluían a los Almacenes Generales de Depósito, las Cámaras de Compensación, las Bolsas de Valores y a las Uniones de Crédito y los Bancos de Desarrollo.

Para 1942, el Banco de México había fortalecido su control de crédito selectivo, que tenía como objetivos

combatir la inflación, financiar sectores prioritarios y adquirir valores gubernamentales, para ello se valió de incrementar su control sobre el encaje legal (monto de recursos de la captación de los Bancos que se enviaba al Banco Central).

No obstante la especialización de la Banca, esta imponía limitaciones a su desarrollo, de ahí que de manera informal, con objeto de superar tales limitaciones, se conformaban grupos que integraban las diferentes Instituciones Financieras.

Lo anterior coadyuvó para que en 1974 se modificara la legislación vigente, la que creó la Banca Especializada, para que a partir de ella pudiera constituirse la Banca Múltiple, es decir, se reconocía el agrupamiento y se le autorizaba para efectuar diversas operaciones. Las actividades de depósito, ahorro, financieras e hipotecarias se podían integrar en una sola Institución Múltiple.

De la promulgación de las reformas referidas al primero de septiembre de 1982 se aceleró el proceso de integración de las diversas Instituciones Especializadas, mismas que en 1972 sumaban entre todas, 226, para llegar a 59 en 1982, de

las que 35 eran de Banca Múltiple, 12 Bancos de Depósito, 6 Sociedades Financieras, 1 Sociedad Hipotecaria y 5 Bancos de Capital.

Cabe resaltar que mientras regía la Banca Especializada en el Sistema Financiero Mexicano, éste funcionaba de la siguiente manera:

I.- Autoridades: Secretaría de Hacienda y Crédito Público como autoridad máxima; la Secretaría de Crédito Público, que ejercía funciones de control y supervisión a través de su Dirección General de Crédito. El Banco de México S.A., con funciones de regulación y control de la estructura crediticia y monetaria, así como descentralización de las reservas bancarias, operaba también como Cámara de Compensación, redescataba documentos, fijaba el encaje legal, y era el único Banco de Emisión; la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, como vigilante de estas Instituciones y promotora de medidas adecuadas para el mejor funcionamiento del Sistema Bancario y de Seguros, y la Comisión Nacional de Valores, con funciones de control, **vigilancia** y supervisión de las Bolsas de Valores y **Sociedades de Inversión**.

II.- Instituciones: Las Instituciones y Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito, que eran las constituidas por el Gobierno Federal y en las que poseía por los menos el 51% del capital social, siendo su objeto el atender necesidades de crédito de sectores prioritarios de la Economía Nacional. Estas Instituciones eran Nacional Financiera S.A., Banco Nacional de Comercio Exterior S.A., Banco Nacional de Crédito Rural, BANOBRAS, Banco Nacional de Fomento Cooperativo, Financiera Nacional Azucarera, Banco del Pequeño Comercio del D.F. S.A., Patronato del Ahorro Nacional, Banco Nacional Cinematográfico, Banco Nacional del Ejército y la Armada. Las Organizaciones eran Almacenes Nacionales de Depósito S.A. y Unión Nacional de Productores de Azúcar S.A. de C.V.

III.- Instituciones y Organizaciones Auxiliares Privadas de Crédito; que eran aquellas que operaban en virtud de concesión del Gobierno Federal, y que se dedicaban a alguna de las siguientes operaciones: En el caso de las Instituciones, Banca de Depósito, Banca de Ahorro, Operaciones Financieras, Crédito Hipotecario, Operaciones de Capitalización u Operaciones Fiduciarias y en el caso de las Organizaciones, Almacenes Generales de Depósito.

Cámaras de Compensación, Bolsas de Valores y Uniones de Crédito.

En la década de los 80's. gran parte de los países en vías de desarrollo se enfrentan a agudas crisis económicas, entre ellos México. provocadas por diversidad de factores como el enorme crecimiento demográfico, desarrollo ineficaz de sus actividades productivas, deficiencias en la administración pública, y en sus sistemas de crédito. notoria escasez de recursos financieros a nivel internacional por su elevada demanda. lo que provoca aumento en las tasas de interés para mantener la captación. es decir para que no se exporten capitales. todo ello origina en México. que en 1982 se de una fuerte devaluación de nuestra moneda. que el índice inflacionario llegara a más del 100% ese año y que el endeudamiento externo alcanzara cifras hasta entonces no imaginadas.

d) Banca Nacionalizada. Esta claro que para el 31 de agosto de 1982. el país enfrentaba una grave crisis económica y financiera. por ello. el primero de septiembre. al rendir su sexto y último informe de gobierno el entonces Presidente de la República. Lic. José López Portillo. expide dos decretos, uno que Nacionaliza la Banca Privada y otro que establece el control generalizado de cambios.

Con dicha nacionalización, se pretende reestructurar la Banca para lograr un Sistema más competitivo, productivo y eficiente.

En el ámbito jurídico, se promovieron reformas al Artículo 28 Constitucional para que el Estado tuviera el monopolio del servicio de la Banca, se promulgó la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, por la que se crean las Sociedades Nacionales de Crédito, que serían los Bancos Nacionales con personalidad jurídica y patrimonio propios, con capital representado por certificados divididos en dos series, la "A", suscrita solo por el Gobierno Federal y que representaría el 66% del Capital, y la serie "B", suscrita por cualquier persona, Física o Moral de nacionalidad mexicana, y sin que pueda adquirir el control de más del 1% del capital de la sociedad, salvo que se trate del Gobierno Federal.

El 14 de enero de 1985 se promulgó una nueva Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, que deroga las de 1982 y de 1941: en ella se diferencian las Sociedades Nacionales de Crédito en de Banca Múltiple y de Banca de Desarrollo.

Así las cosas, a partir de 1983 el Sistema Bancario entró a un proceso de reducción de Instituciones, fuera por fusión o por liquidación, con lo que el número de Sociedades se redujo a 18 Bancos, exceptuando en Banco Obrero S.A., y el Citibank, que no fueron incluidos en la nacionalización.

e) Nueva Banca Privada. A partir de 1988 se inició en México un proceso gradual de liberalización de la economía. la Banca no tenía porque quedar fuera de este proceso, de ahí que en junio de 1990 se reformó la Constitución a fin de permitir que la Banca se reprivatizara. La exposición de motivos de la iniciativa que promovió dicha reforma, establece de manera textual que: "La razón de la propuesta es sencilla: Los Mexicanos no podemos admitir un Estado tan propietario con tan considerables recursos invertidos en la Banca, en un país con nuestras carencias y necesidades, con urgencias sociales básicas.

Al ampliar la esfera de acción de los sectores privado y social en la prestación del servicio de Banca y Crédito, no será necesario canalizar fondos públicos adicionales en la aún necesaria capitalización e indispensable modernización de las Instituciones.

Por lo contrario, el Gobierno podrá aprovechar sus activos y liberar sus recursos para atender la infraestructura y los servicios que son objeto de reclamo social y propósito esencial del Estado. los recursos que se obtengan de la enajenación de la participación estatal en el capital de la Banca contribuirán a fortalecer la estabilidad económica del país, ampliar las perspectivas de desarrollo de largo plazo y atender las demandas más urgentes de quienes menos tienen"(8).

No merece mayor comentario la transcripción anterior, se explica por sí sola, lo importante es que se dieron los pasos para reprivatizar la Banca, y con ello la posibilidad del desarrollo potencial de la Banca Universal.

Para reglamentar el Servicio Privado de Banca, se decretaron dos importantes nuevas leyes, la Ley de Instituciones de Crédito y la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, ambas de 18 de julio de 1990, y modificadas en diciembre de 1993. la primera con reformas, también, en julio de 1994.

(8) Legislación Bancaria, Editorial Porrúa, S.A., México, 1995, pp. 103 y 105.

Sobre la Banca Universal, nos dice Peñaloza Webb, lo siguiente:

"Banca Universal significa poder operar bajo un mismo techo (sucursal) todos los productos y servicios bancarios y no bancarios como los que ofrecen Casas de Bolsa. Compañías de Seguros. Fianzas. Almacenadoras. Factorajes, Arrendadoras, Casas de Cambio. etc.". (9)

La Ley de Agrupaciones Financieras ha permitido a los integrantes del Sistema Financiero Mexicano conjuntarse bajo cualquiera de las siguientes tres opciones:

I.- Casa de Bolsa. que puede agrupar a Arrendadora, Factoraje, Casa de Cambio, Sociedades de Inversión y Almacenadora.

(9) PEÑALOZA WEBB, MIGUEL.- La Conformación de una Nueva Banca, Mc Graw-Hill, México, 1992, p.15.

II.- Banco que aglutina Arrendadora, Factoraje, Casa de Cambio, Sociedades de Inversión, Almacenadora.

III.- Controladora, que representa en su totalidad la Banca Universal, pues conjunta Banco. Casa de Bolsa, Aseguradora, Arrendadora, Factoraje. Afianzadora. Sociedad de Inversión. Casa de Cambio y Almacenadora.

Este, en términos generales, es el panorama actual del Sistema Financiero Mexicano en cuanto a los organismos privados, pues hay que agregar a las Instituciones de Desarrollo, que son entidades de la Administración Pública Federal.

B. PRINCIPALES TIPOS DE BANCA

Es la propia Ley de Instituciones de Crédito la que establece los tipos de Instituciones que han de prestar el servicio de Banca y Crédito, definiendo, a su vez, lo que

debe entenderse por tal servicio; así el artículo 2o. de la Ley dispone:

"Art. 2o.- El servicio de Banca y Crédito solo podrá prestarse por Instituciones de Crédito que podrán ser:

I. Instituciones de Banca Múltiple. e

II. Instituciones de Banca de Desarrollo.

Para efectos de lo dispuesto en la presente Ley, se considera Servicio de Banca y Crédito la captación de recursos del público en el mercado nacional para su colocación en el público, 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."

Ambos tipos de Instituciones Crediticias están facultadas para efectuar el mismo tipo de operaciones,

además de que las de Desarrollo han de efectuar operaciones que les sean propias y para cuyo objeto fueron creadas. Siguiendo entonces lo dispuesto por el artículo 46 de la Ley de Instituciones de Crédito, las operaciones que pueden realizar son:

I. Recibir depósitos bancarios de dinero: a la vista, retirables en días preestablecidos, ahorro y a plazo 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 del otorgamiento de aceptaciones, endoso o aval de títulos de crédito, así como de la expedición de cartas de crédito;

IX. Operar con valores en los términos de lo dispuesto por las Leyes de Instituciones de Crédito y 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 la ley;

XI. Operar con documentos mercantiles por cuenta propia;

XII. Llevar a cabo por cuenta propia o de terceros operaciones con oro, plata, 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 Operaciones de Crédito, y 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;

XXII. 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 o inmuebles necesarios para la realización de su objeto y enajenarlos cuando corresponda;

XXIV. Celebrar contratos de arrendamiento financiero y adquirir bienes que sean objeto de tales contratos; y

XXV. 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 y de Valores.

Además de las anteriores, las Instituciones de Banca de Desarrollo, conforme al artículo 47 de la Ley en estudio, efectuarán las operaciones requeridas para atender el sector de la economía nacional que les compete y para dar cumplimiento a las funciones y objetivos que les dan vida, atendiendo a sus respectivas Leyes Orgánicas.

I. BANCA DE DESARROLLO. En términos generales, forman parte de este tipo de Instituciones, aquellas que el gobierno ha creado para atender los sectores que no cubre la Banca Privada, o para fomentar determinadas actividades productivas o socioeconómicas.

La Ley de Instituciones de Crédito las define de la siguiente manera:

"Artículo 3o. Las Instituciones de Banca de Desarrollo son entidades de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituidas con el carácter de Sociedades Nacionales de Crédito, en los términos de sus correspondientes Leyes Orgánicas y de esta Ley."

Esta clase de Instituciones de Crédito atienden las actividades productivas y socioeconómicas que les han sido asignadas de acuerdo a su especialidad por sus propias Leyes Orgánicas.

2. BANCA MÚLTIPLE. Está constituida por Instituciones que pueden efectuar toda la diversidad de instrumentos de captación, en todo tipo de plazos y mercados, así como ofrecer servicios integrados de crédito y conexos.

Establece la Ley que venimos estudiando, respecto de la Banca Múltiple, lo siguiente:

"Artículo 8o.- 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 y de Valores. Por su naturaleza, estas autorizaciones serán intransmisibles".

"Artículo 9o.- Solo 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 esta Ley, y particularmente con lo siguiente:

I. Tendrán por objeto la prestación del Servicio Público de Banca y Crédito en los términos de la presente Ley:"

De las disposiciones transcritas podemos extraer como características de las Instituciones de Banca Múltiple (privada) las siguientes:

- Estar organizadas como Sociedades Anónimas;
- Contar con autorización del Gobierno Federal para operar como tal;
- Tener por objeto la prestación de los Servicios de Banca y Crédito a que se refiere la propia Ley, en especial su artículo 46, y

- La autorización que se le concede para operar como tal es intransmisible.

3. OPERACIONES BÁSICAS DE CRÉDITO. En este apartado definiremos las principales operaciones activas de crédito que efectúan las Instituciones de Crédito. El Diccionario Jurídico de la Universidad Nacional Autónoma de México, define al crédito de la siguiente forma:

"Crédito (Del Latín creditum credere, que significa confianza), también es la transferencia de bienes que se hace en un momento dado por una persona a otra, para ser devueltos a futuro, en un plazo señalado, y generalmente con el pago de una cantidad por el uso de los mismos. También pueden prestarse servicios a crédito." (10)

Derivan del concepto anotado los siguientes elementos:

(10) Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1985, T. II.

La existencia de ciertos bienes, su transferencia de una persona a otra, la devolución de los mismos una vez transcurrido el plazo pactado, que es otro de los elementos, y el pago de una cantidad convenida por su aprovechamiento.

Así mismo el crédito se ha clasificado de diversas formas, sin embargo, por considerarla didáctica y sencilla, tomaremos en cuenta la realizada por SALDAÑA ALVAREZ:

"a) Atendiendo al sujeto a quién se otorga el crédito, se divide en crédito privado y crédito público.

"b) Según el destino que se da al crédito, se clasifica en crédito a la producción y crédito al consumo.

"c) De acuerdo con las garantías que aseguran su recuperación, puede ser crédito personal, o crédito con garantía real, y

"d) Por el plazo a que se concerta, puede ser crédito a corto plazo, y crédito a largo plazo." (11)

El privado es el que se otorga a los particulares, sean personas físicas o morales, y el público es el que se concede a los Gobiernos o personas de Derecho Público, vg.: Bonos del Ahorro Nacional.

El crédito a la producción es el que se destina al desarrollo de las actividades productivas, y el crédito al consumo está destinado a satisfacer necesidades de consumo personal del acreditado.

El personal, es aquel que se otorga en atención a los atributos de la persona acreditada y es real cuando se otorga en consideración a los bienes que se afectan en garantía.

A corto plazo, generalmente se considera en el medio bancario que son las operaciones que no exceden de un año, siendo a largo plazo las que lo exceden.

(11) SALDAÑA ALVAREZ, JORGE, p. 11.

Las operaciones activas más sobresalientes o primordiales de crédito que realizan las Instituciones Crediticias son:

a) DESCUENTO. Consiste en el anticipo de efectivo que el cliente recibe del valor nominal de las letras de cambio o pagarés derivados de la compra-venta de mercancías o servicios, a cargo de terceros y tomados en propiedad por la Institución, anticipo del que se deducen los intereses y comisiones correspondientes.

En esta operación los títulos de crédito deben reunir los requisitos establecidos por los artículos 76 y 170, respectivamente, así como el 109 en el caso del aval, de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, así como ser endosados en propiedad a favor de la Institución de Crédito.

b) QUIROGRAFARIO. Se conoce también como directo o en blanco, se toman en cuenta las cualidades personales del sujeto de crédito en cuanto a solvencia moral y económica, en algunas ocasiones se exige un aval o coobligado. Se instrumenta con un pagaré que debe reunir

los requisitos del artículo 170 de la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito.

c) CON COLATERAL. Es la suma de dinero que se pone a disposición del acreditado para financiar los activos circulantes provenientes de sus ventas a plazo, suscribiéndose pagarés y garantizándose con la cesión de derechos de documentos no endosables ni al portador o endoso en propiedad de títulos de crédito que tomados a un porcentaje de su valor constituyen el monto del préstamo.

Es en esencia igual al quirografario, solo que en este se exige una garantía documental, que puede consistir en facturas, contratos o contrarrecibos provenientes de compra-venta de mercancías o servicios, o en títulos de crédito derivados de venta a plazo, el monto del préstamo estará determinado por un porcentaje del valor del documento.

d) PRENDARIO. Es el crédito que se otorga mediante la suscripción de un pagaré y el respaldo de una prenda sobre un bien mueble tomada a un porcentaje de su valor comercial, el cual constituye el monto del préstamo. Se pueden tomar en prenda, sean propiedad del acreditado o de un tercero:

- Materias primas o artículos no perecederos de fácil realización, depositados en almacenes generales de depósito, con o sin bono de prenda.

- Valores de Mercado de Dinero, de Capitales de Renta Fija o de Capitales de Renta Variable, de fácil realización, inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios y depositados en la Institución para el depósito de valores respectivo.

- Bienes muebles.

Se formaliza la prenda describiendo el bien al reverso del pagaré en que se documenta el crédito y se nombra un depositario, que puede ser el propio acreditado, o se celebra el contrato de prenda respecto del bien, y se inscribe en el registro.

e) SIMPLE Y/O EN CUENTA CORRIENTE.
Simple, es aquel por el que la Institución de Crédito se obliga, mediante un contrato, a poner a disposición del acreditado una suma de dinero o a contraer por cuenta de

aquel una obligación, agotándose el crédito con la disposición que de el haga el acreditado.

Mediante el Crédito en Cuenta Corriente, la Institución pone a disposición del acreditado una suma de dinero, de la que puede disponer este último en forma revolvente a través del libramiento de cheques.

f) CON GARANTÍA DE UNIDAD INDUSTRIAL.

Es el préstamo contractual por el que la Institución de Crédito pone a disposición del acreditado una suma de dinero para financiar activos fijos o consolidar pasivos principalmente.

Se celebra en contrato aprobado por el Banco de México, ratificado ante Notario o Corredor, y se documenta con pagarés. La garantía en primer lugar abarca todos los elementos materiales de la unidad productora, además de posibles garantías adicionales sobre bienes de terceros.

g) HABILITACIÓN O AVÍO. Es el préstamo contractual mediante el cual la Institución de Crédito proporciona una suma al acreditado para financiar activos

circulantes a entes Industriales, Agrícolas, de Pesca, Agroindustriales y de Servicios, pero no Comerciales.

Señala el artículo 321 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, que el acreditado está obligado a invertir el importe del crédito en la adquisición de materias primas y materiales, y en el pago de los jornales, salarios y gastos directos de explotación indispensables para los fines de su empresa.

La garantía, conforme al artículo 322 de la Ley en cita, lo son las materias primas y materiales adquiridos, así como los frutos, productos o artefactos que se obtengan con el crédito. Se puede también gravar la unidad productora, además de probable garantía hipotecaria o fiduciaria adicional.

h) REFACCIONARIO. Es el préstamo contractual mediante el cual la Institución de Crédito proporciona una suma al acreditado para financiar la producción o transformación de actividades Agrícolas, Pecuarias, de Pesca, Agroindustriales o de Servicios.

Se destina a la adquisición de aperos, instrumentos útiles de labranza, abonos, ganado o animales de cría, en la realización de plantaciones o cultivos cíclicos o permanentes, en la apertura de tierras para el cultivo, en la compra o instalación de maquinarias y en la construcción o realización de obras materiales necesarias para el fomento de la empresa del acreditado (artículo 323 L.G.T.O.C.).

Se garantiza, simultánea o separadamente con las fincas, construcciones, edificios, maquinarias, aperos, instrumentos, muebles y útiles, y con los frutos o productos futuros, pendientes o ya obtenidos, de la empresa a cuyo fomento haya sido destinado al préstamo (artículo 324 L.G.T.O.C.).

Tanto el Crédito de Habilitación o Avío como el Refaccionario se celebran a través de un contrato y se pueden documentar con pagarés que representen las disposiciones hechas, pudiéndose adicionar Garantía Hipotecaria o Fiduciaria.

i) INMOBILIARIO A EMPRESAS PRODUCTORAS DE BIENES O SERVICIOS. Es el Préstamo Contractual por el que la Institución de Crédito

proporciona una suma al acreditado para financiar la adquisición de inmuebles, la construcción o realización de obras materiales y el pago de pasivos contraídos por los anteriores conceptos y que son necesarios para el desarrollo de la empresa.

Se concede en función directa de la garantía, es decir, queda garantizado con el inmueble de que se trata y el contrato es elevado a escritura pública e inscrito el gravamen en el Registro Público.

j) PERSONALES AL CONSUMO. En esta clase de créditos se incluyen los siguientes:

j).1. Adquisición de bienes de consumo duradero, que son destinados para la compra de artículos de línea blanca, equipos e implementos para profesionistas, agricultores o artesanos, mobiliario en general, vehículos de motor, bicicletas, etc.

La garantía se establece con el endoso de la factura y su entrega a la Institución de Crédito, se documenta con pagarés y solo se otorga a Personas Físicas.

j).2. Tarjetas de Crédito, deriva de una cuenta corriente en que la tarjeta es la identificación para poder ejercer el Crédito hasta el monto convenido sea en efectivo o mediante el pago de bienes de consumo duradero, no especificado o de servicios, cuyos proveedores o prestadores hayan pactado con la Institución de que se trate, aceptar la presentación de la tarjeta como medio de pago por parte de los acreditados. Se documenta mediante pagarés firmados en cada disposición.

j).3. Préstamos Personales, son los que se conceden para cubrir necesidades de consumo del acreditado sea con o sin aval. En la actualidad estos préstamos están prácticamente en desuso, por las elevadas tasas de interés y las Tarjetas de Crédito.

k) CARTAS DE CRÉDITO. Es un medio de pago por el cual un banco se obliga, por cuenta de un comprador, a pagar a un vendedor, determinada suma de dinero en un plazo, también determinado, y contra la entrega de documentos que demuestren el embarque de mercancías.

El objeto de estos Créditos es facilitar el Comercio Exterior de un país, creando confianza entre comprador y

vendedor al intervenir los servicios del Banco como mediador en los pagos, garantizando al exportador cubrirle el valor de las mercancías vendidas, y al importador que los Bancos no le liquiden al vendedor hasta que las mercancías no hayan sido embarcadas.

La Institución de Crédito paga al vendedor cuando ha embarcado las mercancías, mismas que deben ser aseguradas, y el comprador debe pagar el crédito cuando se le notifica que el beneficiario (vendedor) ha dispuesto del crédito. La garantía la constituyen precisamente las mercancías y el seguro.

1) FACTORAJE. Conforme a la fracción I del artículo 45-A de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, se entiende por Factoraje Financiero:

"...aquella actividad en la que mediante contrato que celebre la empresa de Factoraje Financiero con sus clientes, Personas Morales o Personas Físicas que realicen actividades empresariales, la primera adquiera de los segundos, derechos de crédito relacionados a proveeduría de bienes, de servicios o de ambos..."

Solo podrán ser objeto del contrato de Factoraje aquellos derechos de Créditos no Vencidos que se encuentren documentados en Facturas, Contra Recibos, Títulos de Crédito o cualquier otro documento, denominado en Moneda Nacional o Extranjera, que acredita la existencia de dichos Derechos de Crédito.

La transmisión de los Derechos de Crédito a la empresa de Factoraje, comprende la de todos los derechos accesorios a ellos, salvo pacto en contrario.

Las operaciones de Factoraje se realizan mediante un Contrato de Cesión de Derechos o Endoso tratándose de Títulos de Crédito. el cliente debe suscribir pagarés a la orden de la Empresa de Factoraje, haciendo constar en los títulos su procedencia y serán no negociables.

La empresa de Factoraje debe notificar de la cesión al deudor de la cuenta por cobrar adquirida.

El cedente, al celebrar la operación, recibe de la Empresa de Factoraje un anticipo, que es igual al valor nominal del derecho cedido, al que se le resta un porcentaje

previamente establecido, llamado aforo, el costo del financiamiento y los honorarios: una vez recuperada la cuenta, se reembolsa al cliente el aforo recuperado.

CAPITULO II

EL CRÉDITO DE FOMENTO EN LA ACTUALIDAD

A. CONCEPTO

Hemos establecido con anterioridad el concepto de Crédito y los elementos que lo componen que además de que significa confianza. es la transferencia de bienes que se hace en un momento dado por una persona a otra para ser devueltos a futuro. en un plazo señalado. y generalmente con el pago de una cantidad por el uso de los mismos".

El concepto de Crédito de Fomento no es substancialmente distinto. solo que sus elementos son más particularizados. según lo habremos de comprobar más adelante.

La Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo. lo define de la siguiente manera:

"El Crédito de Fomento, debe entenderse como un mecanismo de transferencia de recursos financieros oportuno y suficiente, orientado hacia los sectores prioritarios de la economía no atendidos por la Banca Comercial, a tasas que cubran el costo financiero y administrativo de los recursos, a plazos de mediana y larga duración, y que estén acompañados en la medida necesaria de servicios complementarios del financiamiento."(12)

En seguida relacionaremos los elementos del Crédito que ya habíamos determinado, para en el mismo contexto, correlacionar los del Crédito de Fomento, tales elementos son:

a) La existencia de ciertos bienes, los que en el Crédito de Fomento representan los recursos financieros.

(12) Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo.- Liberalización Financiera y Banca de Desarrollo. Colección Biblioteca Nafin 8. Nacional Financiera, 2a. Edición, México, 1994, p.15.

b) Su transferencia de una persona a otra, en el caso específico, de las Instituciones de Desarrollo a los sectores prioritarios de la economía no atendidos por la Banca Comercial.

c) La devolución de los mismos una vez transcurrido el plazo pactado.

d) El plazo convenido, que en el Crédito de Fomento generalmente es de mediana o larga duración.

e) El pago de una cantidad convenida por su aprovechamiento, lo que en la definición se menciona como tasas que cubran el costo financiero y administrativo de los recursos, a estas tasas se les ha llamado preferenciales, por lo que al crédito otorgado en estas condiciones se le llama, también preferencial.

Ahora bien, por las especiales características del Crédito de Fomento, es importante dejar bien establecido qué Instituciones lo otorgan, cuáles son esos sectores prioritarios que se benefician de este tipo de crédito y cual es la condicionante específica para que opere.

Por lo que hace a las Instituciones que lo otorgan, tenemos que remitirnos a la actual Ley de Instituciones de Crédito, que diferencia entre Instituciones de Banca de Desarrollo e Instituciones de Banca Múltiple, siendo las primeras las que operan el Crédito de Fomento. Así, el artículo 30 de la Ley en cita, las define de la siguiente manera:

Artículo 30.- Las Instituciones de Banca de Desarrollo son entidades de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonios propios, constituidas con el carácter de Sociedades Nacionales de Crédito, en los términos de sus correspondientes Leyes Orgánicas y de ésta Ley.

Así mismo, el primer párrafo del artículo 47 de la misma Ley, encuadra a las Instituciones de Banca de Desarrollo con las que operan el crédito de fomento, al establecer textualmente lo siguiente:

Artículo 47.- Las Instituciones de Banca de Desarrollo, realizarán, además de las señaladas en el artículo anterior, las operaciones necesarias para la adecuada atención del correspondiente sector de la economía nacional, y el

cumplimiento de las funciones y objetivos que les sean propios, conforme a las modalidades y excepciones que respecto a las previstas en ésta u otras Leyes, determinen sus Leyes Orgánicas.

De las disposiciones transcritas se desprende con claridad que las Instituciones que otorgan el Crédito de Fomento son Organismos Gubernamentales, es decir, Instituciones que pertenecen a la Administración Pública Federal.

En éstas, su capital social está representado por Títulos Nominativos que se denominan Certificados de Aportación Patrimonial, y se dividen en dos series: La "A" que siempre representará el 66% del capital social y que solo puede ser suscrita por el Gobierno Federal, y la "B" que representa el 34% restante del capital de la sociedad.

Las principales Instituciones de Banca de Desarrollo que existen en México son El Banco de México, Nacional Financiera S.N.C., Banco Nacional de Crédito Rural S.N.C., Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S.N.C., Banco Nacional de Comercio Exterior S.N.C., Banco

Nacional de Comercio Interior S.N.C., Financiera Nacional Azucarera S.N.C.. y Patronato del Ahorro Nacional.

Los sectores que deben verse beneficiados del Crédito Preferencial son aquellos que, en términos generales no son atendidos por la Banca Comercial y que son considerados como prioritarios en las políticas de desarrollo, es decir, aquellos sectores que, debido principalmente a su falta de garantías suficientes no tienen facilidades para financiar sus actividades por no ser considerados como sujetos de crédito por las Instituciones Financieras Privadas, estos sectores están conformados por Micro, Pequeños y Medianos Empresarios e Industriales, Comerciantes, Campesinos, Agricultores y Familias de menores recursos.

En cuanto a la condicionante específica para que se de el Crédito de Fomento, primeramente debemos recordar que la recuperación del crédito otorgado se apoya fundamentalmente en la confianza de que aquel que lo obtuvo acrecentará sus recursos y patrimonio y en consecuencia, tendrá los medios suficientes para reintegrarlo, de ahí que es evidente la importancia de que el crédito sea destinado para fines productivos.

ROMEL ACEVEDO, nos dice al respecto lo siguiente:

“El objetivo último de las actividades de los Bancos de Desarrollo es la promoción y financiamiento de proyectos congruentes con las prioridades de desarrollo de la economía en que actúan y que a la vez sean financieramente viables.”(13)

Quiere decir que el otorgamiento del Crédito de Fomento debe estar apoyado en un proyecto de inversión productiva que previamente es evaluado de manera cuidadosa, proyecto que debe encuadrar dentro de las propias políticas de desarrollo de la Institución acreditante, cuidando que dicho proyecto sea viable en cuanto a la preservación de la rentabilidad para el acreditado y que además permita conservar la capacidad de repago del crédito.

La evaluación de viabilidad del proyecto permitirá proporcionar, también el financiamiento adecuado por lo que hace a costo, plazo y garantía, con lo que la relación social entre beneficio y costo del proyecto resultará satisfactoria.

(13) ACEVEDO FERNÁNDEZ DE PAREDES, ROMMEL.- Ensayos sobre Banca de Fomento y Financiación del Desarrollo en América Latina y El Caribe. Colección Biblioteca Nafin 1, Nacional Financiera, México, 1992, p.15.

Ahora bien, los servicios complementarios al financiamiento a que se refiere el concepto que hemos anotado de Crédito de Fomento, además de la evaluación del proyecto, se refieren entre otros aspectos. a servicios con algún componente de subsidio, como la asistencia técnica para el desarrollo del proyecto, servicios promocionales actividades de supervisión, etc.

Vale decir que estos servicios complementarios son importantes en la instalación, puesta en marcha, funcionamiento y rentabilidad de los proyectos, toda vez que, en todo caso, con ello se puede asegurar la capacidad de reembolso o pago de los créditos otorgados al efecto.

Finalmente, es preciso indicar que el crédito de fomento también implica tasas de interés preferenciales, ampliación de plazos de repago de los periodos de gracia, otorgamiento de asistencia técnica a costos razonables y flexibilidad en la exigencia de garantías.

B. REGULACIÓN LEGAL

El Crédito de Fomento no cuenta con una regulación legal unitaria y sistemática, sino que se encuentra

reglamentado por diversas leyes, entre ellas las que crean a las propias Instituciones de Banca de Desarrollo, sus Leyes Orgánicas y sus Reglamentos Internos u Orgánicos. La Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, La Ley de Instituciones de Crédito. El Código de Comercio y supletoriamente, algunas previsiones del Derecho Común.

Así mismo, las Instituciones de Banca de Desarrollo deben adecuar sus operaciones y, por lo tanto, sus políticas de asignación de créditos a los lineamientos o reglas generales que establecen al efecto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ello conforme a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y a los programas sectoriales del mismo, así como a las circulares de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y del Banco de México.

Siguiendo a JORGE SALDAÑA ALVAREZ, podemos decir que:

“Todas las reglamentaciones del Crédito Bancario son tendientes, por una parte, a proteger el dinero ajeno que manejan las Instituciones de Crédito, mediante normas que obligan a los Bancos a exigir entre otros requisitos como los que se han mencionado para asegurar su recuperación, y por

otra parte, exigen que según su destino, se diversifique adecuadamente para que favorezca preferentemente a aquellos sectores económicos que representan un factor importante para el desarrollo de la economía general del país.”(14)

C. INSTITUCIONES QUE LO OPERAN Y SUS PROGRAMAS

En el índice de contenido del presente trabajo, se enumeraron las principales Instituciones de Desarrollo, mismas que habremos de estudiar: ahora bien, no obstante que no incluimos en el Banco Nacional de Crédito Rural S.N.C., será ésta la primera Institución que abordaremos.

El Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C. , cabeza actual del Sistema BANRURAL, que agrupa a 13 Bancos Regionales, tuvo su origen como Banca de Fomento Agropecuaria, en 1926.

(14) SALDAÑA ALVAREZ, JORGE.- Manual del Funcionario Bancario. Ediciones Jorge Saldaña Alvarez, México, 1987, p. 23.

Su propósito fundamental es proporcionar financiamiento para coadyuvar a que los productores de bajos ingresos con potencial productivo, impulsen su mejoramiento integral y se incorporen al desarrollo del país teniendo la facultad de decidir sobre sus procesos productivo y comercial.

Es entonces, su objetivo impulsar la capitalización y el empleo en la economía rural, apoyando a sectores, regiones y actividades con proyectos viables que no sean atendidos por el resto del Sistema Financiero.

El BANRURAL otorga sus apoyos crediticios en condiciones diferenciadas o selectivas, considerando el nivel de ingreso y potencial productivo de sus clientes rurales, tanto del sector social como del privado. También opera a tasa de mercado con productores de mayores ingresos.

Es importante destacar que hasta 1988 su política de apoyo crediticio iba dirigida a atender problemas de baja productividad y reducidos niveles de ingreso de los productores, principalmente de carácter Agrícola, y en menor proporción, apoyaba a la Ganadería, la Agroindustria y a las actividades Silvícola y Acuícola.

En la actualidad, manteniendo su carácter de Banca de Primer Piso, el Sistema BANRURAL, debe cumplir con los objetivos de ofrecer Apoyo Crediticio y de Servicios Bancarios Integrales a las Actividades de Agricultura, Ganadería, Silvicultura, Pesca y Acuicultura, Agroindustria, Pequeña y Mediana Empresa en el Medio Rural, y Microindustria.

1.- BANCO DE MÉXICO

Es la Institución del Estado con carácter autónomo a la que se le encomienda por ley, el ejercicio de las funciones propias del llamado Banco Central.

Es finalidad esencial del Banco de México, proveer a la economía del país de moneda nacional, procurando la estabilidad del poder adquisitivo de la misma. Son también sus finalidades promover el sano desarrollo del Sistema Financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pago.

Conforme al artículo 3o de la Ley del Banco de México, este desempeñará las siguientes funciones:

I.- Regular la emisión y circulación de la moneda, los cambios, la intermediación y los servicios financieros, así como los sistemas de pagos.

II.- Operar con las Instituciones de Crédito como Banco de reserva y acreditante de última instancia.

III.- Prestar Servicios de Tesorería al Gobierno Federal y actuar como agente financiero del mismo.

IV.- Fungir como asesor del Gobierno Federal en materia económica y, particularmente financiera.

V.- Participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a Bancos Centrales.

VI.- Operar con los organismos a que se refiere la fracción V anterior, con Bancos Centrales y con otras Personas Morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera.

Los Fondos de Fomento que maneja Banco de México, por lo menos hasta el 31 de marzo de 1996, fecha en que vence el plazo otorgado por el artículo décimo transitorio de su Ley para que se de la sustitución de fiduciario son:

a) Fondo de Operación y Financiamiento Bancaria la vivienda (FOVI)

b) Fondo para el Desarrollo Comercial (FIDEC). Su objetivo es lograr la disminución de costos de adquisición, manejo, operación, almacenamiento y distribución de los productos a fin de permitir la transferencia de una parte de los beneficios al consumidor; así como el abasto oportuno de los productos básicos.

c) Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras.

d) Fideicomisos Instituidos en Relación a la Agricultura (FIRA). Es un instrumento de canalización de recursos financieros para apoyar el desarrollo Agropecuario del país, mediante el redescuento de Cartera Agrícola a los Bancos y

ofreciendo servicios de apoyo, tanto a Bancos como a productores.

Sus principales Fideicomisos son el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura (Fondo que canaliza recursos mediante préstamos de Habilitación o Avío y Prendario); al Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios (FEFA, otorga Créditos Refaccionarios), y Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios (FEGA, que apoya a la Banca con Garantías Parciales en créditos otorgados a productores de bajos ingresos).

2. NACIONAL FINANCIERA S.N.C.

Conforme a su Ley Orgánica, esta Institución tiene por objeto promover el ahorro y la inversión, así como canalizar apoyos financieros técnicos al Fomento Industrial. Como Banco de segundo piso, opera en conjunto con los Bancos Comerciales y otros Intermediarios Financieros incluso impulsando la formación de estos últimos, como son Instituciones de Factoraje y Arrendamiento Financiero, Uniones de Crédito, Sociedades de Inversión etc.

Sus programas de Fomento y apoyo Institucional abarcan dos rubros a saber:

a) De apoyo financiero con recursos Institucionales para la Micro y Pequeña Empresa, de modernización, de estudios y asesoría, de infraestructura industrial, de desarrollo tecnológico y de mejoramiento del medio ambiente.

b) De apoyo a la creación de infraestructura para modernizar la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, con el impulso de la creación de nuevos instrumentos financieros y la ampliación de la red de intermediarios.

Como se ve, Nacional Financiera S.N.C., es una Institución que opera bajo el concepto de Banca de Fomento Empresarial, administrando para ello, entre otros, los siguientes instrumentos:

Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña (FOGAM). Atiende las necesidades de crédito, garantías y asistencia técnica de pequeños y medianos industriales.

Fondo Nacional para Estudios y Proyectos (FONEP). Su objetivo es financiar estudios que mejoren la preparación de proyectos que tiendan a la solución de problemas que enfrentan los inversionistas.

Fideicomiso para el Desarrollo de Conjuntos. Parques Ciudadas Industriales y Centros Comerciales (FIDEIN). Tiene como finalidad, la habilitación integral de espacios para la Instalación de Industrias, Creación de Zonas Habitacionales, Centros Comerciales, etc.

Fondo Nacional de Fomento Industrial (FOMIN). Su objetivo es la creación, ampliación y mejoramiento de la capacidad productiva industrial, por medio de aportaciones temporales de capital social y con créditos subordinados convertibles en acciones.

Minerales no Metálicos Mexicanos (M.N.M.M.). Es su objetivo mejorar, ampliar y desarrollar técnicas de explotación, beneficio, industrialización y comercialización de minerales no metálicos, así como brindar asesoría técnica al respecto, promocionar la instalación de industrializadoras de esos productos y el otorgamiento de créditos al efecto.

Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR). Tiene por finalidad efectuar programas de apoyo financiero tendientes al desarrollo integral de proyectos turísticos, los que, a su vez, estén destinados al incremento de la oferta hotelera y actividades turísticas.

Programa de Desarrollo Tecnológico. Este instrumento está destinado al financiamiento de proyectos de investigación, desarrollo y mejoramiento de los procesos productivos industriales para obtener resultados más óptimos, así como la transferencia, comercialización y utilización de tecnología.

El programa opera vía descuento, con lo que la Institución no canaliza recursos directamente.

Programa de Mejoramiento del Ambiente. El objetivo fundamental del programa es estimular la fabricación y el uso de equipos anticontaminantes que respondan con la normatividad en materia de control de la contaminación, así como de equipos que optimicen el consumo de agua y energéticos.

3. BANCO NACIONAL DE OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS S.N.C.

El artículo 3o de su Ley Orgánica, es claro por cuanto a su objetivo, el que establece:

Art. 3o.- El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos como Institución de Banca de Desarrollo, tendrá por objetivo promover y financiar actividades prioritarias que realicen los Gobiernos Federal, del Distrito Federal, Estatales, Municipales y sus respectivas Unidades Públicas Paraestatales y Paramunicipales en el ámbito de los Sectores de Desarrollo Urbano, Infraestructura y Servicios Públicos, Vivienda, Comunicaciones y Transportes y de las actividades del ramo de la Construcción.

De la disposición transcrita, se desprende que esta es la Institución que otorga apoyos para la atención de rezagos en la cobertura de servicios, siendo promotora del fortalecimiento de la infraestructura urbana.

Es en el Programa Nacional de Financiamiento de Desarrollo (PRONAFIDE), en la que se encuadran sus programas principales y objetivos básicos. Sus programas están destinados a atender los siguientes rubros: Vivienda y Suelo Urbano, Agua Potable y Alcantarillado; Preservación del Medio Ambiente; Transporte Urbano y Vialidad; Transporte y Comunicaciones; Sistemas Catastrales; Modernización Comercial y Abasto, y Capacitación y Asistencia Técnica.

Luego entonces, sus objetivos básicos son: promover y financiar Obras y Servicios Públicos de Interés Social y Obras de Infraestructura Urbana en Zonas de Desarrollo Habitacional, Industrial, Turístico y Portuario, promover y financiar la Vivienda Popular; financiar el Transporte en todas sus modalidades; actuar como Agente Financiero o Consejero Técnico del gobierno en sus tres niveles, en la planeación, ejecución o financiamiento de obras o servicios públicos; prestar servicios de selección y generación de proyectos en la materia con la debida asistencia técnica, investigación y capacitación, y propiciar acciones conjuntas de financiamiento y asistencia con otras Instituciones de Crédito, Fondos de Fomento, Fideicomisos, Organizaciones Auxiliares del Crédito y con los Sectores Social y Privado.

4.- BANCO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR S.N.C.

Esta Institución se fundó en 1933 con el objetivo de promover, desarrollar y organizar el Comercio Exterior en México, objetivo que sigue siendo válido en la actualidad de acuerdo con el artículo 3o. de su Ley Orgánica, que establece como su objetivo el financiar el Comercio Exterior del País, así como participar en la promoción de dicha actividad.

Tiene el Banco Nacional de Comercio Exterior como principios generales para el desarrollo de sus actividades estratégicas de mediano y largo plazo, los siguientes:

-Operar fundamentalmente como Banca de Segundo Piso.

-Estimular financiamientos de mediano plazo.

-Promover y proporcionar más garantías y seguros de crédito a las exportaciones.

-Brindar servicios de Promoción, Asistencia Técnica, Dispositivos de Captación y Capacitación y Formación de Personal Técnico.

-Conceder Líneas de Crédito Internacional.

La Institución apoya financieramente a grandes sectores de la actividad económica. de producción y servicios debidamente identificados. los que se agrupan en los siguientes rubros:

-Manufacturas y servicios.

-Agropecuario, Silvícola y Apícola.

-Minero Metalúrgico.

-Sector maquilador y sus proveedores.

-Turismo generador de divisas.

-Sector Pesquero.

-Empresas de Comercio Exterior.

Básicamente, BANCOMEXT actúa mediante operaciones de redescuento, con ello busca lograr que la Banca Comercial tenga mayor participación en el financiamiento y promoción del Comercio Exterior. No obstante lo anterior, sigue otorgando créditos directos cuando son necesarios en casos como:

-Demostrar la factibilidad de programas de crédito.

-Sindicar operaciones con otras Instituciones, cuando se trata de grandes proyectos.

-Cuando se trata de proyectos que no son atendidos por la Banca Comercial aunque se haya demostrado su factibilidad e impacto favorable para el Comercio Exterior.

El principal fondo o fideicomiso administrado por la Institución es el Fondo para el Fomento de las Exportaciones

de Productos Manufacturados (FOMEX). cuyo objetivo primordial es "propiciar el aumento del empleo, el incremento del ingreso y el fortalecimiento de la balanza de pagos, mediante el otorgamiento de créditos y/o garantías para la exportación de productos manufacturados y servicios, y la sustitución de importaciones de bienes de consumo y servicios"(15).

Este fondo opera con dos esquemas o programas especiales, el primero que se refiere a apoyos a la exportación y el segundo a apoyos a la sustitución de importaciones. A su vez, cada uno de estos programas consta de cuatro subprogramas, a saber:

En el primero los programas de financiamiento a la preexportación, de financiamiento a la exportación, de garantías a la exportación y de financiamiento en divisas para la exportación.

(15) VILLEGAS H. EDUARDO y ORTEGA O. ROSA MARÍA.- El Sistema Financiero Mexicano, Editorial Pac, S.A. de C.V., México 1988, p.80

Los subprogramas correspondientes al de sustitución de importaciones son: de financiamiento a la producción y de compra venta de bienes de capital; de garantía contra la falta de pago de créditos otorgados para la producción de bienes de capital; de garantía al primer adquiriente de bienes de capital, y de financiamiento a la producción, existencias y compraventa en las franjas fronterizas.

5. BANCO NACIONAL DE COMERCIO INTERIOR S.N.C.

De acuerdo con el artículo 3o. de su Ley Orgánica, el Banco Nacional de Comercio Interior tendrá por objeto fundamental, la promoción y financiamiento del desarrollo económico nacional y regional del país, promoviendo su productividad y eficiencia, en particular del comercio interior y del abasto, así como de los servicios y de aquellas ramas de actividad que por su importancia le encomiende el Gobierno Federal.

Esta Institución de Fomento nació en el año 1943, con el nombre de Banco del Pequeño Comercio del Distrito Federal, teniendo como objetivo el atender con crédito barato y formal, las necesidades de locatarios de mercados

públicos y pequeños comerciantes establecidos por su cuenta.

Por la gran demanda de sus servicios fue abriendo sucursales en el interior de la República, de tal suerte que en 1955 instaló la primera en Tampico, y posteriormente en distintas ciudades; así en 1986 cambió su denominación a Banco Nacional del Pequeño Comercio S.N.C., con lo que amplió su cobertura a todas las entidades federativas del país; finalmente en junio de 1992 se le dio el nombre actual de Banco Nacional de Comercio Interior S.N.C., con la publicación de su Ley Orgánica, misma que dispone el cambio de denominación en su Artículo 3o. transitorio.

Actualmente tiene como objetivo primordial participar en el Proceso de Modernización Integral del Comercio, atendiendo sus requerimientos Crediticios, Bancarios y de Asistencia Técnica, en sus distintas fases, es decir, en acopio, almacenamiento, distribución y venta al detalle.

Los principales instrumentos con que opera para la consecución de su objetivo primordial son los que a continuación se enuncian:

Programa de Apoyo a Locatarios de Mercados Públicos, que atiende a comerciantes que no son sujetos de crédito de la Banca Comercial, en sus necesidades de capital de trabajo.

Programa de Apoyo Crediticio a Pequeños Comerciantes establecidos destinado a solventar necesidades financieras de comerciantes de bajos recursos para la adquisición de mercancías, equipamiento y remodelación de locales comerciales.

Programa de Financiamiento para el Desarrollo y Modernización Comercial, que apoya todo el proceso de comercialización, desde financiar obras de infraestructura comercial como Centros de Acopio, Centrales de Abasto, Tiendas de Autoservicio y Centros Comerciales.

La Institución obtiene sus recursos de operaciones de ahorro de sus clientes, del descuento de recursos de fondos de fomento y mediante la emisión de bonos par el desarrollo comercial.

6. FINANCIERA NACIONAL AZUCARERA S.N.C.

Esta Institución tiene por objeto, conforme al artículo 2o. del Decreto por el que es transformada de Sociedad Anónima, en Sociedad Nacional de Crédito, así como los artículos 3o. y 4o. fracción I de su reglamento orgánico, operar como Institución de Banca de Desarrollo dedicada al fomento de la industria azucarera, procurando la satisfacción de las necesidades financieras de los sectores relacionados con ese ramo, además de la protección de los intereses del público.

Cabe advertir que los ordenamientos invocados remiten, en cuanto a los sectores a atender a los establecidos en su Ley Orgánica, pero es el caso que la Institución en estudio no cuenta con dicho cuerpo normativo, no obstante, es evidente que en su razón social lleva implícito el sector que le es prioritario.

La Financiera Nacional Azucarera fue creada para responder a las crecientes necesidades de Crédito que

requería la Industria, tanto en forma directa para los ingenios como el que necesitaba la Unión Nacional de Productores de Azúcar, S.A. de C.V., para satisfacer las cuantiosas sumas reclamadas para la pignoración de azúcares y los créditos de avío a los ingenios para que estos los canalizaran a los cañeros. Sus objetivos primordiales han sido: Otorgamiento de créditos de avío destinados a la siembra y cultivo de la caña, conjuntamente con los refaccionarios con garantía hipotecaria; mantener el equilibrio entre la producción, el consumo doméstico y las exportaciones; fomentar el aumento de la producción; garantizar su normal abastecimiento; dar apoyo al desarrollo de los ingenios de la iniciativa privada; apoyar la concurrencia de la Industria Nacional en el Mercado Mundial etc.

Tradicionalmente, la Financiera Nacional Azucarera, ha desarrollado su objeto mediante dos actividades principales, ha saber, como Financiera y como Fiduciaria.

Como Financiera, estudia y canaliza recursos a proyectos específicos de la Industria Azucarera, obteniendo a su vez, sus propios recursos mediante captación con valores por emisión de bonos y por créditos contratados con el exterior.

Como Fiduciaria, vino administrando los fondos y fideicomisos que más adelante se relacionan, aclarando que en la actualidad algunos de ellos ya no existen, y los demás están en liquidación, por lo que ahora solo opera otorgando líneas directas de crédito a ingenios. Estos fondos son:

-Fideicomiso del Azúcar (FIDAZÚCAR). Tuvo como fin principal el otorgamiento de créditos para la transformación, el mejoramiento y la operación de las factorías.

-Fondo para la Creación y Fomento de Centrales de Maquinaria y Equipo Agrícola de la Industria Azucarera (FIMAIA). Su objeto era el de apoyar la adquisición de maquinaria y equipo agrícola indispensable para la industria.

-Fideicomiso de Obras Sociales a Campesinos Cañeros de escasos recursos (FIOSCER). Cuyo objetivo era fomentar la realización de obras de beneficio social en los centros cañeros.

-Fideicomiso para el Otorgamiento de Créditos a la Sociedad Cooperativa del Ingenio Emiliano Zapata.

-Fideicomiso para Aumentar la Producción de Azúcares Blancos.

-Fideicomiso para la Administración del Ingenio Emiliano Zapata.

-Fideicomiso para la Construcción de Casas de Obreros del Sindicato de Trabajadores de la Industria Azucarera y Similares de la República Mexicana.

-Fideicomiso para el Mejoramiento de la Habitación Campesina Cañera.

7. PATRONATO DEL AHORRO NACIONAL.

Esta Institución es un organismo descentralizado del Gobierno Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se rige por la Ley Orgánica y el estatuto Orgánico, ambos del Patronato del Ahorro Nacional.

Conforme a los ordenamientos legales citados, su objeto principal es fomentar el ahorro nacional o en beneficio del desarrollo económico del país, así mismo a fin de dar cumplimiento a dicho objeto, realiza las siguientes operaciones:

- a) Emisión de Bonos del Ahorro Nacional.
- b) Emisión de Estampillas del Ahorro Nacional.
- c) Efectuar planes de ahorro para la formación de capitales pagaderos a plazo.
- d) Otorgar prestamos a los titulares de los bonos y de los planes de ahorro, hasta por su valor de rescate.
- e) Recibir depósitos en administración o custodia o en garantía, por cuenta de terceros de los títulos que emita.
- f) Otorgar financiamiento a las Instituciones de Banca de Desarrollo y a fondos y fideicomisos públicos de fomento.

g) Como ganancia adicional para los titulares de los bonos del ahorro nacional y de los planes de ahorro, estos instrumentos participan en sorteos con derecho a premio.

D. LIMITACIONES LEGALES CON QUE SE ENCUENTRA LA BANCA MÚLTIPLE (COMERCIAL) PARA EL OTORGAMIENTO DEL CRÉDITO DE FOMENTO

Debemos aceptar que en términos concretos no existe disposición legal que prohíba que la Banca Comercial otorgue Crédito de Fomento, pero si existen obligaciones legales que esta tiene que le impiden otorgar de manera general este tipo de financiamiento considerando sus especiales características.

En el apartado "A" de este capítulo, dijimos que el Crédito de Fomento va dirigido a sectores prioritarios no atendidos por la Banca Comercial, que los plazos de pago generalmente, son más largos, es decir, de mediana y larga duración; que el pago por su aprovechamiento, o tasas de

interés, es más bajo que el establecido en condiciones normales de mercado para los créditos propios de la Banca Comercial. dicho de otra forma, las tasas de interés son de las llamadas preferenciales; que los sectores que se benefician con este tipo de crédito no cuentan en su mayoría con las suficientes garantías para obtener los financiamientos requeridos: que tales financiamientos son acompañados casi siempre, de un componente adicional de subsidio como asistencia técnica servicios promocionales etc.

Es importante señalar que también representan subsidios, que en la materia podríamos entenderlos como perdidas financieras en la recuperación de los créditos otorgados, los plazos largos de repago aunque la tasa de interés sea cercana o igual a la de mercado, ampliación de los plazos los periodos de gracia la flexibilidad en la exigencia de garantías, la necesidad de otorgamiento de asistencia técnica y apoyo en la ejecución y seguimiento del proyecto acreditado a fin de que este se consolide y su beneficiario obtenga mayor capacidad de pago, y el otorgamiento del crédito en moneda nacional con recursos obtenidos del exterior sin cargar al acreditado el costo de mercado de la cobertura cambiaria, la condonación sistemática de adeudos a un gran número de deudores aunque las tasas pactadas en el tipo de crédito específico sean cercanas a las de mercado, etc.

A continuación transcribimos algunas disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito que, a nuestro criterio provocan reservas en la Banca Comercial para otorgar Crédito de Fomento:

Artículo 2o.- "El servicio de Banca y Crédito solo podrá prestarse por Instituciones de Crédito que podrán ser:

I. Instituciones de Banca Múltiple e

II. Instituciones de Banca de Desarrollo.

Para efectos de lo dispuesto en la presente Ley, se considera servicio de Banca y Crédito, la captación de recursos del público en el mercado nacional para su colocación en el público, 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".

Este artículo arroja a la Banca la obligación de mantener sanas sus finanzas para poder cumplir con el pago

de los recursos captados y sus accesorios, que pueden ser los intereses pactados, luego entonces, difícilmente se arriesga a operar con alto riesgo de pérdidas por el otorgamiento de crédito preferencial, el que puede, incluso llegar a tener tasas de interés menores a las que paga la Banca por los recursos que capta.

Artículo 28.- "La Secretaría de Hacienda y Crédito Público; escuchando en su caso a la Institución de Banca Múltiple afectada y oyendo la opinión de Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, podrá declarar la revocación de la autorización en los casos siguientes:

III. Si la Institución arroja pérdidas que afecten su capital mínimo.

IV. Si a pesar de las observaciones de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Institución reiteradamente realiza operaciones distintas de las que le están permitidas, no mantiene las proporciones legales de Activo y Capitalización, no se ajusta a las previsiones de Calificación de Cartera de Créditos, o Constitución de las Reservas previstas en esta Ley, altera los registros contables,

o bien, si a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no cumple adecuadamente con las funciones de Banca y Crédito para las que fue autorizada, por falta de diversificación de sus operaciones activas y pasivas de acuerdo con las sanas prácticas bancarias o por poner en peligro con su administración los intereses de los depositantes o inversionistas".

Solo basta decir, respecto de este dispositivo que afecta sensiblemente a la Banca Comercial el alejarse de las prácticas y usos bancarios que la misma se ha impuesto de manera general, lo que no sucede con la Banca de Desarrollo que más bien está sujeta a los vaivenes de la política y criterios de la Administración de Gobierno en turno.

Artículo 49.- "Las Instituciones de Crédito invertirán los recursos que capten del público y llevaran a cabo las operaciones que den origen a su pasivo contingente, en términos que les permitan mantener condiciones adecuadas de seguridad y liquidez..."

Artículo 51.- "Al realizar sus operaciones las Instituciones de Banca Múltiple deben diversificar sus riesgos. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público,

oyendo la opinión de Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, determinará mediante reglas generales:

I. Los porcentajes máximos de los pasivos a cargo de un Institución que correspondan a obligaciones directas o contingentes en favor de una misma persona, entidad o grupo de personas que de acuerdo con las mismas reglas deban considerarse para estos efectos, como un solo acreedor, y

II. Los límites máximos del importe de las responsabilidades directas y contingentes incluyendo las inversiones en títulos representativos de capital de una misma persona, entidad o grupo de personas que por sus nexos patrimoniales o de personalidad, constituyan riesgos comunes para una Institución de Crédito.

Estos límites podrán referirse también a entidades o segmentos del mercado que representen una concentración de riesgos".

Artículo 65.- "Para el otorgamiento de sus financiamientos, las Instituciones de Crédito deberán

estimar la viabilidad económica de los proyectos de inversión respectivos, los plazos de recuperación de éstos, las relaciones que guarden entre sí los distintos conceptos de los estados financieros, o la situación económica de los acreditados, y la calificación administrativa y moral de estos últimos, sin perjuicio de considerar las garantías que, en su caso fueran necesarias.

Los montos, plazos, regímenes de amortización, y en su caso, periodos de gracia de los financiamientos, deberán tener una relación adecuada con la naturaleza de los proyectos de inversión y con la situación presente y previsible de los acreditados.

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores, vigilará que las Instituciones de Crédito observen debidamente lo dispuesto en el presente artículo".

El artículo antes transcrito, hace de hecho, imposible para la Banca Comercial el otorgamiento del Crédito de Fomento, considerando sus características tan especiales,

además de que prácticamente elimina el factor político-social en la concesión del financiamiento.

Artículo 106.- "A las Instituciones de Crédito les estará prohibido:

V. Celebrar operaciones y otorgar servicios con su clientela en las que se pacten condiciones y términos que se aparten de manera significativa de las condiciones de mercado, prevalecientes en el momento de su otorgamiento, de las políticas generales de la Institución y de las sanas prácticas y usos Bancarios.

XVIII. Celebrar operaciones Bancarias activas o pasivas, por un plazo mayor de veinte años, sea cual fuere la manera de documentar los mismos".

Estas prohibiciones resultan ser lo suficientemente claras por cuanto al tema en estudio, por lo que no requieren comentario adicional, pues por si solas se explican.

CAPITULO III

NECESIDAD DE CREAR UN MERCADO ABIERTO DE CRÉDITO DE FOMENTO.

A. DEFINICIÓN DE MERCADO ABIERTO.

Siguiendo las ideas anotadas por Maydón Garza en su texto "La Banca de Fomento en México" (16), esbozamos lo que a nuestro criterio debe entenderse por Mercado Abierto, en los siguientes términos:

Es el Sistema en el que, con plena libertad, concurren todos los intermediarios financieros en el desarrollo de las operaciones crediticias del propio sistema, con la consecuente adecuación de sus negociaciones a las leyes de la oferta y la demanda.

(16) MAYDON GARZA MARIN. La Banca de Fomento en México. Fondo de Cultura Económica, México, 1994. pp 204 y 205.

Son elementos de la definición apuntada, los que se explican a continuación:

SISTEMA FINANCIERO. En el primer capítulo de este trabajo, indicamos que en México es el constituido por el Sector Bancario propiamente dicho, por los Intermediarios Bursátiles y por las Sociedades de Prestación de Servicios a los tres sectores anteriores. cuyo objeto general es la prestación de Servicios Financieros y canalización de recursos crediticios, actividad sujeta a la normatividad, regulación y supervisión del Estado en ejercicio de su actividad.

INTERMEDIARIO FINANCIERO. Es toda aquella Empresa o Institución, Pública o Privada, autorizada legalmente para efectuar las operaciones a que se refiere el párrafo anterior.

OPERACIONES CREDITICIAS. Son las acciones por las que se prestan servicios financieros y se canalizan recursos a través de crédito.

B. OBJETIVOS.

Como consecuencia de la dinámica que ha tenido la economía en los últimos años, y especialmente el Sistema Bancario, se avizora la continuación de un agitado proceso de cambio en el que se consolidará una Banca más moderna, más numerosa, más competitiva, más sólida financieramente y capaz de otorgar diversos productos y servicios a los sectores que más necesitan de estos a costos reales (eliminando ineficiencias que históricamente han repercutido en el encarecimiento de los recursos) que permitan la operatividad y rentabilidad de sectores fundamentales para la economía del país.

Nuestro pronóstico es que se desarrollará un nuevo Sistema Bancario, que proveerá mejores servicios a su clientela, beneficiándola como nunca ha ocurrido en el pasado, sin embargo los banqueros se enfrentarán cada vez a mayores retos, ya que las Instituciones que sobrevivan, tendrán que ser más eficientes y productivas, volviendo sus ojos a nichos de mercado despreciados en el pasado, o considerados privativos de la Banca de Fomento.

Entre los objetivos que se lograrían liberando el mercado, encontramos los siguientes:

- LIBERTAD PARA FIJAR TASAS Y COMISIONES:

Este precepto, pudiera suponerse antagónico a la existencia de la Banca de Desarrollo, sin embargo el objetivo que se persigue, es que el crédito llegue más barato a los sectores que se pretende fomentar, a grupos económicos que tienen muy difícil acceso a mercado formal.

En la historia reciente, los sectores primarios de nuestra economía, no han podido afrontar el pago de un costo pleno de mercado, lo que ha hecho que el crédito sea prácticamente inaccesible, con la agravante de que el precio que los demandantes pueden pagar, no ha sido siempre atractivo para la Banca Comercial.

Los apoyos que otorguen las autoridades (S.H.C.P., Banco de México, Comisión Nacional Bancaria y de

Valores), son indispensables para lograr este cambio estructural en el Crédito de Fomento en México.

El cómo incrementar los recursos destinados al Crédito de Fomento, no implica aumentar la base monetaria. nuestra propuesta tiene dos sentidos:

Primero: Que la participación de la Banca de Fomento, como Banco de Segundo Piso, incremente sensiblemente su aforo a cuando menos el 50% de los recursos que maneja, ya que de nada sirve que estos permanezcan en la Banca Nacional, sin la posibilidad real de ser descontados oportunamente.

Segundo: Que la Banca Comercial destine el 5% de los recursos de su captación tradicional, y estos sean destinados en forma íntegra a fondear Créditos de Fomento.

Por captación tradicional debemos entender (de acuerdo a jerga bancaria) que son los recursos captados a través de depósitos a la vista, retirables en días preestablecidos, en

cuentas de ahorro y a plazo con previo aviso, ejemplo de éstas últimas, certificados de depósito y pagarés con rendimiento liquidable al vencimiento y deben ser precisamente de esta captación. por ser la más barata. en este tipo de cuentas se ofrecen rendimientos negativos (por debajo de inflación) o no se paga intereses como es el caso de cuentas de cheques tradicionales.

Como una primera alternativa consideramos que los siguientes estímulos serían bien acogidos por la Banca Comercial. quién es el principal protagonista de nuestro modelo.

a) Los recursos colocados (en actividades a fomentar) no computarán para determinar el índice de capitalización.

b) El diferencial existente entre la tasa aplicable al Crédito de Fomento fondeado con captación propia de cada Banco (sugerimos tasa de equilibrio, entendiéndolo por esta, al costo real de cada Banco, multiplicada por un factor equivalente al 1.05 lo que nos permitirá guardar una consistencia en el tiempo de que el diferencial nunca será superior al 5% del costo real del dinero) y la tasa de mercado, será deducible fiscalmente al 100%.

C. MODIFICACIONES REQUERIDAS A LA LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO.

Es evidente que para darle formato legal a la creación del mercado abierto de Crédito de Fomento en las condiciones apuntadas en el apartado de objetivos, en especial la de establecer la obligatoriedad, para todas las Instituciones de Crédito, de destinar un porcentaje específico de su captación tradicional a éste tipo de crédito, es necesario realizar algunas modificaciones a la Ley de Instituciones de Crédito.

Luego entonces, las reformas que proponemos se dan básicamente en los artículos 4, 28, 50 y 79 de dicha ley, tales artículos deberán quedar como sigue, aclarando que el texto que se adiciona es el que aparece subrayado.

El servicio debe ser accesible, no mediante decretos, ni subsidios exagerados, la base debe ser la ampliación de fondos destinados a los sectores meta, sea aportados por el Gobierno, o bien premiando fiscalmente a la Banca por destinar una parte (regulada, como se verá más adelante) de su captación para este fin.

La libertad en la fijación de tasas estará referida a la eficiencia de cada Banco, quien adicionará un diferencial a su tasa de equilibrio, siguiendo este mismo criterio para el cobro de comisiones.

- EXPANSIÓN EN LA OFERTA DE RECURSOS Y COMPETENCIA ENTRE INTERMEDIARIOS:

Este debe ser fundamento para lograr proveer financiamiento selectivo al menor costo, sin hacer depender a los demandantes de la usura (como ha ocurrido hasta ahora) ni solo de un sistema estatizado de Banca de Desarrollo.

En la medida que aumenta la oferta de un bien o servicio, la tendencia del precio es bajar.

Como opciones para lograr lo anterior sugerimos:

a) Que la Banca de Fomento inyecte sus recursos directamente, actuando como Banca de Primer Piso (lo que

ya ocurre, solo que con un aforo muy reducido). pero destinando más recursos en esta modalidad.

b) Como se verá más adelante, sugerimos cuatro alternativas que podrán hacer crecer la oferta de recursos, y afinar la competencia de intermediarios.

- Subasta de Derechos de Crédito.

- Subsidio Directo

- Encaje de Fomento

- Agentes Parafinancieros.

Cada uno de estos, se verá a detalle, más adelante.

Debemos apuntar, que independientemente que los Intermediarios Financieros Privados tengan libertad para fijar sus condiciones crediticias y de costo, la canalización

de recursos descontados o premiados (llamemos convencionalmente así a los que destine la Banca de su propia captación, y el Gobierno Federal retribuya con beneficios fiscales), repercutirá en que las Leyes de Oferta y Demanda se impongan como consecuencia natural.

Es importante destacar que el menor precio que pagarán estos deudores de Sectores Prioritarios, no debe medirse contra el que pagan otros usuarios de financiamiento con mayor capacidad de negociación o absorción de deuda, o en otros países, este mercado con gran matiz social, busca aplicar el principio socrático de "tratar igual a los iguales, y desigual a los desiguales".

- INCREMENTAR EL VOLUMEN DE RECURSOS DESTINADOS AL FOMENTO MEDIANTE INCENTIVOS:

El aumentar la masa de recursos dirigidos a pequeños demandantes, sin tener que acrecentar subsidios o los presupuestos gubernamentales, justifica tomar medidas tendientes a liberar los cobros que puedan hacer los Intermediarios y Bancos, otorgando cierto grado de discrecionalidad en el manejo de tasas y comisiones.

Artículo 4º. de la Ley de Instituciones de Crédito, ordena.- "El Estado ejercerá la rectoría del Sistema Bancario Mexicano, a fin de que éste oriente fundamentalmente sus actividades a apoyar y promover el desarrollo de las fuerzas productivas del país y el crecimiento de la Economía Nacional, basado en una política económica soberana, fomentando el ahorro en todos los Sectores y Regiones de la República, y su adecuada canalización a una amplia cobertura regional que propicie la descentralización del propio sistema con apego a sanas prácticas y usos bancarios".

"Las Instituciones de Banca de Desarrollo atenderán las actividades productivas que el Congreso de la Unión determine como especialidad de cada una de éstas en las respectivas leyes orgánicas".

Las actividades a que se refiere el párrafo anterior, también deberán ser atendidas por las Instituciones de Banca Múltiple, siguiendo los lineamientos establecidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la canalización de recursos a Sectores Prioritarios, recursos que no podrán ser menores al cinco por ciento del monto de la

captación que cada Institución obtenga directamente del público por las operaciones determinadas en la fracción I del artículo 46 de esta ley.

Artículo 28.- "La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, escuchando en su caso, a la Institución de Banca Múltiple afectada y oyendo la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, podrá declarar la revocación de la autorización en los casos siguientes:

IV Si a pesar de las observaciones de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Institución reiteradamente realiza operaciones distintas de las que le están permitidas, no mantiene las proporciones legales de activo y capitalización, no se ajusta a la previsiones de calificación de cartera de créditos o constitución de las reservas previstas en esta Ley, no destina el porcentaje de captación a que se refiere el último párrafo del artículo 4 a la atención de Sectores Prioritarios, altera los registros contables, o bien si a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, no cumple adecuadamente con las funciones de Banca y Crédito para las que fue autorizada, por falta de diversificación de sus operaciones activas y

pasivas de acuerdo con las sanas prácticas bancarias, o por poner en peligro con su administración los intereses de los depositantes o inversionistas".

Artículo 50.

Segundo párrafo.- "El capital neto tampoco deberá ser inferior, en caso alguno, a la suma de cantidades que se obtengan de aplicar a los grupos de activo y demás operaciones a que se refiere el párrafo anterior, los porcentajes que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público determine mediante disposiciones de carácter general, para cada uno de esos grupos, oyendo la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

En estas disposiciones se establecerá que para los créditos indicados en el último párrafo del artículo 4º. de esta ley, no se requerirá cubrir con el índice de capitalización, así mismo que para los créditos señalados en el artículo 73 de esta ley y para las inversiones a que se refiere la fracción III del artículo 75 del propio ordenamiento, los porcentajes de capitalización podrán ser

incrementados en los términos que específicamente establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Artículo 79.-

Tercer párrafo.- En las Operaciones de Crédito a que se refiere el último párrafo del artículo 4° de esta ley, las Instituciones abrirán contabilidades especiales por cada contrato, registrando en las mismas y en la general, los incrementos o disminuciones por las disposiciones de capital o intereses y por los abonos respectivos.

D. MECANISMOS DE IMPLANTACIÓN.

Como hemos venido apuntando a lo largo de este capítulo, llego el momento en que no debemos dejar solo en manos del Sector Público la responsabilidad propositiva de generar opciones con vigencia real que fortalezcan la

actividad económica de nuestro país. es responsabilidad solidaria de los agentes económicos, lograr que exista un mercado de dinero funcional para el Sector Primario, y que el Gobierno se apoye en esta herramienta adicional, para lograr con mayor sinergia, las diversas metas sociales que se cubren con derrama económica.

Prescindiendo de consideraciones Sociales o Políticas, es necesario ampliar los escaparates que oferten recursos verdaderamente blandos para actividades prioritarias, para hacer llegar a Microempresas apoyos y características crediticias que el mercado hasta la fecha no ofrece espontáneamente, en una lista de primeros atributos, pueden incluirse mayores plazos, tasas de interés bajas en términos reales y nominales, servicios, con algún componente de subsidio (ejemplo: Asistencia Técnica, de Gestión, etc.), impulso hacia nuevos Servicios, Operaciones o Segmentos de Mercado que necesiten incluso ser creados, etc.

Este campo, el de mecanismos de implantación, abarca la Ingeniería Financiera de los productos que pueden proponerse para ser colocados por los distintos intermediarios.

1.- SUBASTA DE DERECHOS DE CRÉDITO:

Es un hecho que hasta ahora, la competencia de la Banca en la colocación de recursos preferentes ha sido insuficiente, y la mejor solución no se encuentra solo por la vía de la acción del Gobierno, a costa de que la Banca de Fomento expanda sus Programas Crediticios de Primer Piso, tampoco se encuentra en simplemente aportar Fondos Públicos o Garantías a Intermediarios Improvisados (como fue el intento fallido de las Uniones de Crédito) que no llenan las condiciones para asegurar que los riesgos del crédito no se revertirán totalmente al Gobierno o a sus Bancos mediante abultadas Carteras Vencidas.

Los Créditos Pequeños representan un campo de casi nula participación de la Banca Comercial, pero con gran potencial de ser incluso rentables por los negocios complementarios que se pueden generar, por lo que es necesario recurrir a distintas formas de aumentar la competencia, para solo tener que depender mínimamente de las operaciones de la Banca de Desarrollo, quién ha tenido que crear sus propias fuerzas perpetuadoras.

En este contexto contraponer la capacidad disuasoria del Gobierno a las posiciones oligopólicas de los intermediarios, puede desalentar a la Banca en su búsqueda de alternativas de abaratamiento de recursos: y así alejarlos del mercado de "menudeo" propiciando la autojustificación del Gobierno para que sus Bancos sigan operando en el Segundo Piso.

El Sistema de Subastas de Derechos de Crédito, tiene su antecedente de implantación en México a través del FOVI (Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda), quién en 1989 abrió sus puertas a los Promotores de Vivienda, para participar directamente como postores, y no a los Bancos, mostrando sus bondades operativas y financieras en la práctica.

Con este antecedente, nuestra propuesta es que se constituya en una opción adicional para distribuir recursos preferenciales, evitando sujetarse a decisiones burocráticas, presiones políticas o a intereses de grupos específicos.

Este esquema será una adicional para desplazar recursos preferentes, ofertados por Banco de México, a través de posturas individuales, que deberá presentar cada Banca

Comercial, donde se fijará la tasa al acreditado final, y los Bancos competirán por los fondos subastados con base en la tasa de descuento ofrecida, lo que permitirá segregar con facilidad a las Instituciones deficientes y por ende descalificadas para ese mercado.

Los recursos a subastar se podrán canalizar por Sector Específico, o atendiendo a Programas Prioritarios.

Un Sistema Integrado de Subastas, facilita la interconexión de diferentes mercados que no deben estar segmentados necesariamente, para efectos macroeconómicos.

2.- SUBSIDIO DIRECTO.

En general, la Banca de Desarrollo en México en el pasado reciente, no proporcionó subsidios directos en efectivo, sino que la subvención expresa "planteada" (un ejemplo de subvenciones "no planteadas" son las forzadas condonaciones recurrentes de deuda o la persistencia de carteras irrecuperables, pero continuamente reestructuradas),

se canalizó indirectamente a través de las tasas preferenciales y otros servicios como es el caso de garantías, asistencia técnica entre otros y que se ofrecían con los créditos blandos o preferentes.

La tendencia general observada no significó que se considerará que el medio indirecto fuera irrestrictamente el mejor para alentar las actividades prioritarias. por el contrario, la política seguida durante los últimos tres sexenios de Gobierno fue la de buscar reducir los diferenciales en las tasas de interés, absorbidos con cargo a la Banca de Fomento, para evitar perder control e impedir que los apoyos se desviarán a usos no programados.

También se trató de evitar que los respaldos a los intereses reales pagados por los acreditados, fluctuaran arbitrariamente por causas ajenas a los objetivos perseguidos. lo cual se contraponen totalmente a lo que debe ser el Crédito Preferencial.

Excepcionalmente pueden encontrarse ejemplos de Créditos Preferenciales complementados con un atractivo directo que equivale a condonar la deuda. Este beneficio puede ser de entrada, al inicio del plazo de liquidación, o de

salida al final de dicho lapso, los programas de vivienda FONHAPO (Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares), ofrecieron esta modalidad, pero no con el objeto de justificar aproximar las tasa de interés a las del mercado, sino en forma independiente. Es recomendable que las transferencias directas a los deudores se controlen en partidas presupuestarias de "recursos fiscales" como ha ocurrido con los programas ADE y FOPIME por citar algunos ejemplos y que no queden en forma arbitraria y oscuramente, a cargo de los resultados (utilidades y patrimonio) de los Bancos.

Es por lo anterior y buscando la consistencia de nuestra propuesta, que consideramos que la obligatoriedad para la Banca Privada, de destinar un porcentaje de su captación tradicional al Crédito de Fomento, debe encontrar un apoyo que le permita derramar estos recursos con algún incentivo adicional, al de cumplir con una obligación macroeconómica según nuestra particular opinión.

Nuestra propuesta concreta en este sentido, es la de crear un mecanismo de orden fiscal, lo que quiere decir que, no obstante que no se trata de una Política de Gasto Público, si contiene un componente de intervención Gubernamental vía deducción de impuestos.

Así, proponemos que la tasa de interés que los acreditantes no públicos deben asignar al Crédito de Fomento, sea la denominada de equilibrio, entendiéndose por ésta la determinada por el costo real de captación de cada Banco, multiplicada por un factor equivalente al uno punto cero cinco, lo que permitirá guardar una consistencia en el plazo del crédito de que el diferencial nunca será superior al cinco por ciento del costo real del dinero para cada Banco acreditante.

Ahora bien, es evidente que entre la tasa preferencial indicada y la de mercado, siempre existirá un diferencial, luego entonces, proponemos que la cantidad resultante del diferencial entre dichas tasas de interés sea deducible fiscalmente al cien por ciento, considerando tal diferencial como pérdida inflacionaria en los términos del artículo 52-C, en relación con la Fracción I del 7o.- B, ambos de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

Cabe recordar que entre las Reformas Legislativas que consideramos se requiere, se encuentra la de que los acreditantes estén obligados a abrir una contabilidad específica para el Crédito Preferencial, de donde, por supuesto, derivará el monto de los diferenciales a deducir.

3.- ENCAJE DE FOMENTO.

La acepción más amplia sobre este concepto, la debemos entender como un depósito obligatorio que las Instituciones deben mantener en el Banco de México, guardando una proporción (la cual ha variado en el tiempo) en relación con el importe total de su pasivo exigible.

El encaje legal, fue en décadas pasadas un importante instrumento de política monetaria de los países, pues además de cubrir la solvencia y liquidez de los bancos, en mayor o menor grado y según diversos mecanismos legales, otras no menos importantes: Bancos de Segundo Piso, de modo especial mediante descuentos y medio de circulación del circulante bancario.

En México se observó la misma evolución en cuanto a las funciones del encaje legal, las primeras Leyes Bancarias (1924 a 1969) sólo prescribían el autoencaje, poco después la Ley creó el Banco de México en 1925, vino a disponer que los Bancos encajaran en dicho Banco Central, en oro el diez por ciento del importe total de sus depósitos.

Las posteriores Leyes Bancarias, han conformado la obligación Bancaria de efectuar el encaje en el Banco de México, con arreglo a porcentajes que han variado. llegando a fines de los ochentas ha representar hasta el noventa por ciento del pasivo computable, destinándose parte de estos recursos a inversión obligatoria en actividades subsidiadas y financiamiento selectivo, que nunca fue equivalente a impulsar y crear una cultura de Crédito de Fomento en nuestra particular concepción.

A finales de 1988, en México se dio una importante transición operativa de la Banca, como es obvio, la Captación y el Crédito son funciones básicas, estas actividades son las que se intermedia, y hasta hoy, siguen siendo las más importantes actividades de la Banca Mexicana, sin embargo en el pasado, el énfasis comercial había sido la captación del ahorro del público, a partir de esos momentos, la prioridad comercial en términos de operación, se llama Crédito.

Cuando nuestro país renegoció exitosamente su deuda externa a través del Plan Brady, a finales de 1988 se inició una nueva etapa en al política económica, ya que por un lado el Gobierno podía lograr un efectivo saneamiento de las finanzas públicas, sin requerir de recursos provenientes de

ahorro interno, subrayando que éste en términos reales ha tenido una existencia muy débil.

Por otro lado y como consecuencia de lo anterior, se liberó a la Banca para que a partir de esa fecha cada Institución fijara sus propias tasa pasivas, esto es, las tasas de interés de sus instrumentos de captación, ahora su nivel dependía de las estrategias, necesidades y decisiones de cada Institución y no de las resoluciones del Banco de México.

Lo anterior originó, una modificación relevante en el proceso de desregulación y esta fue la sustitución del encaje legal por el denominado coeficiente de liquidez (inversión obligatoria de 30% de la captación en valores gubernamentales, lo que prevaleció hasta agosto de 1991).

Al desaparecer el Encaje Legal, también terminó el Crédito Selectivo, la inversión obligatoria en actividades subsidiadas, lo que propició un aumento de los recursos libres que previamente se destinaban al Encaje, ya que el coeficiente de liquidez, llegó a exigir una asignación máxima de treinta por ciento de la captación propia, dando pie a la

introducción de un nuevo concepto, la Administración de la Liquidez.

A partir de 1989, la Operación Bancaria se orientó hacia el Crédito. la clave fue la liberación de las tasas pasivas de interés. en la actualidad se espera que las Áreas Comerciales y no la Tesorería, generen nuevamente la mayoría de las utilidades. así como que intervengan en forma más contundente en el diseño de productos que el mercado realmente demanda.

En lugar de considerarse como en el pasado, a la captación como medida del logro de los objetivos, hoy el posicionamiento de cada Institución se determina considerando en forma más importante al Crédito, esto como resultado natural de la liberación de las tasas pasivas de interés, lo que facilitó la captación. ya que los Bancos pueden competir entre sí ofreciendo tasas que en general, superan el rendimiento de valores Gubernamentales (CETES es un buen ejemplo). según los montos y su permanencia.

Al facilitarse la gestión y el potencial de captación, la dimensión y en gran parte los resultados de los Bancos, están

ahora sensiblemente determinados por la calidad y el volumen de su Cartera Crediticia.

Si a este hecho se agregan factores como la mayor disponibilidad de recursos por la desaparición del Encaje Legal, la eliminación del coeficiente de liquidez obligatorio, el mejoramiento macroeconómico que se dio en el país hasta 1994 y la expectativa que se recupere paulatinamente en los próximos años, originó y generará una gran demanda de financiamiento.

Actualmente, este cambio hacia el Crédito esta propiciando otras transformaciones importantes, como son principalmente, el mejoramiento de los Productos Crediticios.

A manera de ejemplo, puede mencionarse con las salvedades del caso (en el sentido de que el modelo se desvirtuó al salirse de control las tasas de interés por la devaluación de diciembre de '94) el Crédito Hipotecario, que además de abaratare en términos reales y nominales, se cubrió una mayor proporción del valor de los inmuebles a la compra, hubo opciones de pagos fijos, tasas fijas o variables y un mayor plazo de amortización, lo que era inimaginable

en la Banca de los ochentas, por marcar un periodo de tiempo con las características ya comentadas.

Finalmente y dando congruencia a la idea central de este trabajo, nuestra propuesta en este sentido, consiste en la obligatoriedad de la Banca Comercial de destinar el 5% de su captación tradicional a Crédito de Fomento con los beneficios y características ya comentados con amplitud a lo largo de este trabajo.

A efecto de clarificar, el porque denominamos a este mecanismo "Encaje de Fomento", es importante destacar lo siguiente:

Tradicionalmente, al depósito obligatorio que las Instituciones de Crédito deben mantener en el equivalente a Banco Central, guardando una proporción contra el importe total de pasivo exigible se le denomina Encaje Legal, el cual estuvo vigente en México hasta hace algunos años, siendo una figura reconocida en varios países del mundo y por ser

de una naturaleza tan semejante a esta parte de nuestra propuesta, decidimos utilizar un término equivalente.

Sin embargo debe destacarse que la vocación de la propuesta, así como el fin que se persigue, dista mucho de lo que fue el Encaje Legal en nuestro país, ya que busca beneficiar exclusivamente a Micro y Pequeñas empresas, no solo con un costo realmente bajo, sino además con un valor agregado que es fundamental para cualquier Empresa y Proyecto, que es la oportunidad en la obtención de recursos financieros; la cual se daría como consecuencia natural al no tener que cubrir los trámites interminables del descuento, (entiéndase por descuento, a la obtención de recursos que logra la Banca Comercial de parte de la Banca de Desarrollo), ni de que la elegibilidad tenga que sujetarse a parámetros imprácticos o ajenos a la realidad de las empresas que conforman el mercado meta de estos dineros.

4.- AGENTES PARA FINANCIEROS.

El desarrollo del Mercado de Financiamiento a las Micro y Pequeñas Empresas, incluyendo por supuesto a

Personas Físicas con actividad Empresarial, requiere estimular unidades tipo Empresarial que complementen a la Banca Comercial e incluso puedan ser ramificaciones sin ser sustitutos de ella.

Las opciones pueden incluir, de acuerdo a nuestro criterio, ciertos Intermediarios Financieros de Facto, como algunas Empresas Comerciales e Industriales escrupulosamente seleccionadas, aprovechando el buen acreditamiento que tienen ante la Banca en general, básicamente por su estructura financiera, capacidad empresarial, conocimiento de su mercado, cumplimiento como deudores, etc., y aprovecharlas como ductos redistribuidores de fondos.

La idea anterior, la podemos clarificar de la siguiente forma: las empresas que de alguna manera realizan negocios con nuestros clientes meta (entiéndase Micro y Pequeñas empresas, así como Personas Físicas), al ser sujetos de Crédito para la Banca Comercial, pueden recibir fondos para redistribuirlos entre sus clientes (estos serían el Sector a favorecer), que por ser importes tan bajos no logran ser calificados por la Banca directamente, estos agentes recibirían a cambio un incremento sensible en sus ventas y

una recuperación de contado, ya que la Banca Comercial estaría cubriendo anticipadamente el importe de estas ventas.

En un ámbito más amplio, pueden concurrir diversos agentes para financieros que apoyen con servicios varios a la Banca, entre ellos el de la cobranza a manera de abonos semanales (si fuera el caso y solo por referir una opción) tan usuales en nuestros días, para cerrar así el ciclo de esta idea.

Es importante en este momento señalar que las Uniones de Crédito, no corresponden estrictamente al concepto que aquí exploramos, si bien las Uniones de Crédito llegaron a conceptuarse como derivaciones de la Banca, son organismos auxiliares del Crédito desde el punto de vista legal, mientras que las Empresas de los servicios referidos no necesariamente lo serían.

En nuestro país, las Uniones de Crédito no siempre representaron una auténtica capacidad empresarial, más bien fueron agrupaciones de productores sin tal pericia, prueba de ello es que a la fecha son una figura prácticamente extinta,

sin embargo tampoco queremos afirmar categóricamente que las Sociedades financieras de Objeto Limitado, no puedan participar dinámicamente en este concepto.

La ventaja de contar con Cuerpos Empresariales de apoyo no se limita a su impacto sobre los aspectos administrativos del Crédito y su costo, o sobre la productividad de las actividades de los acreditados de menor capacidad económica a los que llegan en última instancia los financiamientos.

Uno de los resultados básicos es lograr inducir la disciplina de pago de los deudores, al minimizar las posibilidades de su manejo político.

Este efecto de conducta, puede lograrse también al transformar las operaciones directas de la Banca de Desarrollo en otras con características más aproximadas a las de Primer Piso gracias a la participación de Agentes Parafinancieros.

Así por ejemplo, BANOBRAS optó por limitar a principios de los noventa, sus transacciones de Primer Piso

destinadas a financiar a taxistas, a aquellas donde el riesgo quedara con la Distribuidora de Automóviles y no directamente con los propietarios de los vehículos en lo individual.

Esta opción se mostraba también como menos riesgosa, que la de haber armado una Unión de Crédito integrada solo por taxistas y para prestarles fondos.

Distintos Agentes Parafinancieros, dedicados por ejemplo a la selección de acreditados y a la cobranza y en colaboración con los Promotores pueden fortalecer los índices de recuperación de cartera y hacer de este nicho un mercado interesante.

Es importante anotar, que las Agrupaciones de Solicitantes de Crédito, con fuertes intereses gremiales, pueden llegar a representar altos riesgos de presión política a largo plazo y tener resultados contra productores.

Los programas tradicionales de fondeo para el Capital de Trabajo, de las Empresas que venden a crédito a Fabricantes o Comerciantes más pequeños, no llena las

características propuestas, al no especificar requisitos de comportamiento para la recanalización de recursos, si bien esos apoyos pueden continuar siendo de utilidad en el Sector Industrial y Comercial y para redistribuir financiamiento a Empresas Medianas y Pequeñas.

En todos los casos se requiere cuidar que se otorgue un trato justo a los usuarios a los que finalmente se deriva el Crédito, no se trata de abaratar artificiosamente lo que el mercado exige que se pague, pero si se busca evitar el trato oligopólico a los productores que reciban Crédito de Empresas con las que se pudiera manejar este programa.

La canalización del Crédito a los Pequeños Fabricantes y Comerciantes, puede inicialmente facilitarse al seleccionar empresas que puedan garantizar una interacción justa con las de menor tamaño, si esto se logra, se puede realizar una derivación expedita de financiamiento hacia los Sectores socialmente prioritarios.

Como alternativa a la intermediación propiamente dicha, las Empresas acreditadas ante la Banca, pueden

apoyarla de otra manera, para que sea la banca la que otorgue directamente el Crédito al proporcionar información sobre los de menor tamaño o incluso avales sobre los Créditos recibidos por estos y cuyo destino sea fortalecer las líneas de negocio y así fortalecer una Banca de Menudeo.

Este camino permitirá a la Banca tener mayor seguridad sobre el trato que se de a los demandantes menores y permitirá identificar e incorporar directamente a los mismos como sujetos potenciales de Crédito en lo individual.

Ya sea que el Crédito aparezca como otorgado a la Gran Empresa (Intermediario de Facto), como contratado por los demandantes finales con aval de la Gran Empresa o simplemente recibido por éstos últimos, con la recomendación o gestión de la primera, la preocupación constante de la Banca de Fomento principalmente, debe ser la identificación de las cuentas individuales de los Pequeños Comerciantes y Fabricantes, esta información debe estar disponible en la Banca Comercial, independientemente de que la Empresa coadyuvante sea la que lleve el manejo (maquila) de las ministraciones y amortizaciones.

La retribución de los servicios de los agentes, que siendo o sin ser Intermediarios Financieros (de Facto o de Jure), proporcionan o maquilan distintos Servicios Parafinancieros, pueden tomar diversas formas, al ser aceptados por la Banca, pueden llegar a recibir el pago de una comisión (caso de una Compañía de Cobranzas o un patrón avalista) o bien un beneficio indirecto al crear Sinergia Comercial por ejemplo.

No debe excluirse la posibilidad de aprovechar la gran diversidad de Agentes Parafinancieros que pueden integrarse, las Uniones de Crédito que formalmente son Organismos Auxiliares del Crédito, pueden prestar servicios en apoyo de otros usuarios del Crédito Bancario, aunque no sean socios de la Unión, las Cajas de Ahorro pueden conectar a sus miembros con los Bancos por conocerlos bien y pueden seleccionarlos y recomendarlos para que tengan acceso al Crédito que las Cajas mismas no pueden fondear por sus propias limitaciones de captación y capital.

Como puede observarse, las posibilidades y modalidades de los Servicios Parafinancieros son muy diversas, pero son vitales para bajar los costos a los Sectores de Micro y Pequeña Empresa, Menudeo de la Banca y para el desarrollo de mercados más perfeccionados, se trata de

tender un puente entre las operaciones "al detalle y las de mayoreo" en el Mercado de Dinero, con la integración de distintos apoyos coadyuvantes que una vez amalgamados repercutirán en un crecimiento más sano y sostenido de nuestra economía.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- De acuerdo a la Ley de Instituciones de Crédito, el Sistema Bancario Mexicano esta conformado 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.

SEGUNDA.- El Sistema Financiero Mexicano está constituido por el Sector Bancario propiamente dicho, por los Intermediarios financieros no bancarios, por los Intermediarios Bursátiles y por las Sociedades de Prestación de Servicios a los tres Sectores anteriores.

TERCERA.- El objeto general del Sistema Financiero Mexicano es la prestación de Servicios Financieros y canalización de recursos crediticios, sujetándose a la normatividad, regulación y supervisión del Estado.

CUARTA.-En México, es hasta 1864 cuando se puede hablar de un Sistema Bancario, con la existencia de un Banco extranjero (el de Londres, Méjico y Sudamérica), de una Casa de Empeño autorizada para emitir billetes (el Monte de Piedad), de una Institución Nacional concesionada por la Federación y de otra no concesionada (el Banco Nacional Mexicano y el Mercantil Mexicano, respectivamente), de un Banco con concesión estatal (el de Chihuahua), de un proyecto de Banco concesionado por la Federación (el de Empleados) y de un Banco Hipotecario con facultades para realizar negocios de emisión.

QUINTA.- Después de la llamada Nacionalización bancaria, 1982, en que los Bancos Privados pasaron a ser propiedad de la Nación y fueron constituidos como Sociedades Nacionales de Crédito, en 1988 se inició un proceso de liberación gradual de la economía, proceso en que se incluyó a la Banca, de ahí que en 1990 se reformó nuevamente la Constitución para permitir que se reprivatizara.

SEXTA.- Para reglamentar a la nueva Banca Privada, en julio de 1990 se decretaron dos importantes leyes, la Ley

de Instituciones de Crédito y la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, reformadas ambas en 1993 y la primera, nuevamente, en 1994. Estas leyes dieron origen a la llamada Banca Universal, que es aquella que puede operar bajo un mismo techo (sucursal) todos los productos y servicios bancarios y no bancarios, como los que ofrecen Casas de Bolsa, Compañías de Seguros, Fianzas, Almacenadoras, Factorajes, Arrendadoras, Casas de Cambio, etc.

SÉPTIMA.- Conforme a la Ley de Instituciones de Crédito, se considera Servicio de Banca y Crédito la captación de recursos del público en el mercado nacional para su colocación en el público, o clientes del Banco, usuarios del crédito, 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.

OCTAVA.- La Banca Múltiple está constituida por Instituciones que pueden efectuar toda la diversidad de instrumentos de captación, en todo tipo de plazos y

mercados, así como ofrecer servicios integrados de Crédito y conexos.

NOVENA.- Según la Ley de la Materia, las Instituciones de Banca de Desarrollo son entidades de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituidas con el carácter de Sociedades Nacionales de Crédito, en los términos de sus correspondientes Leyes Orgánicas y de la Ley de Instituciones de Crédito.

Las principales Instituciones de Banca de Desarrollo son el Banco de México, Nacional Financiera, S.N.C., Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C., Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C., Banco Nacional de Comercio Interior, S.N.C., Financiera Nacional Azucarera, S.N.C. y Patronato del Ahorro Nacional.

DÉCIMA.- Crédito, es la transferencia de bienes que se hace en un momento dado por una persona a otra, para ser devueltos a futuro, en un plazo señalado y generalmente con

el pago de una cantidad por el uso de los mismos. También pueden prestarse servicios a crédito.

DÉCIMA PRIMERA.- El Crédito de Fomento debe entenderse como un mecanismo de transferencia de recursos financieros oportuno y suficiente, orientado hacia los Sectores Prioritarios de la Economía no atendidos por la Banca Comercial, a tasas que cubran el costo financiero y administrativo de los recursos, a plazos de mediana y larga duración y que estén acompañados, en la medida necesaria, de servicios complementarios al financiamiento.

DÉCIMA SEGUNDA.- Las operaciones activas más sobresalientes o primordiales de Crédito que efectúan las Instituciones Crediticias son el descuento, los Créditos Quirografario, con Colateral, Prendario, Simple y/o en Cuenta Corriente, con Garantía de Unidad Industrial, de Habilitación o Avío, Refaccionario, Inmobiliario a Empresas productoras de bienes o servicios, Personales al consumo, así como la Carta de Crédito y las Operaciones de Factoraje.

DÉCIMA TERCERA.- Estrictamente hablando, no existe disposición legal que impida a la Banca Privada realizar Operaciones de Crédito de Fomento.

DÉCIMA CUARTA.- Es el Sistema en el que, con plena libertad, concurren todos los Intermediarios Financieros en el desarrollo de las Operaciones Crediticias del propio Sistema, con la consecuente adecuación de sus negociaciones a las Leyes de la Oferta y la Demanda.

DÉCIMA QUINTA.- Objetivos, otorgar diversos Productos y Servicios a los Sectores que más necesitan de estos a costos reales, que permitan la operatividad y rentabilidad de Sectores Fundamentales para la economía del país, con las estrategias consistentes en: Libertad para fijar tasas y comisiones. Expansión en la oferta de recursos y competencia entre intermediarios e Incrementar el volumen de recursos destinados al Fomento mediante incentivos.

DÉCIMA SEXTA.- Proponemos modificar algunos artículos de la Ley de Instituciones de Crédito, para quedar como sigue;

Las actividades a que se refiere el párrafo anterior, también deberán ser atendidas por las Instituciones de Banca

Múltiple, siguiendo los lineamientos establecidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la canalización de recursos a Sectores Prioritarios, recursos que no podrán ser menores al cinco por ciento del monto de la captación que cada Institución obtenga directamente del público por las operaciones determinadas en la fracción I del artículo 46 de esta ley.

IV Si a pesar de las observaciones de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Institución reiteradamente realiza operaciones distintas de las que le están permitidas, no mantiene las proporciones legales de activo y capitalización, no se ajusta a la previsiones de calificación de cartera de créditos o constitución de las reservas previstas en esta Ley, no destina el porcentaje de captación a que se refiere el último párrafo del artículo 4 a la atención de Sectores Prioritarios, altera los registros contables, o bien si a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, no cumple adecuadamente con las funciones de Banca y Crédito para las que fue autorizada, por falta de diversificación de sus operaciones activas y pasivas de acuerdo con las sanas prácticas bancarias, o por poner en peligro con su administración los intereses de los depositantes o inversionistas.

Artículo 50.

Segundo Párrafo: para los créditos indicados en el último párrafo del artículo 4. de esta ley. no se requerirá cubrir el índice de capitalización.

Artículo 79.-

Tercer párrafo.- En las Operaciones de Crédito a que se refiere el último párrafo del artículo 4 de esta ley. las Instituciones abrirán contabilidades especiales por cada contrato. registrando en las mismas y en la general. los incrementos o disminuciones por las disposiciones de capital o intereses y por los abonos respectivos.

DÉCIMA SÉPTIMA.- Los mecanismos de implantación propuestos del Mercado Abierto de Crédito de Fomento, son:

a) Subasta de Derechos de Crédito.- Esquema adicional para desplazar recursos preferentes, ofertados por Banco de

México, a través de posturas individuales, que deberá presentar cada Banca Comercial, donde se fijará la tasa al acreditado final y los Bancos competirán por los fondos subastados con base en la tasa de descuento ofrecida, lo que permitirá segregar con facilidad a las Instituciones deficientes y por ende descalificadas para ese mercado.

b) Subsidio Directo.- Crear un mecanismo de Orden Fiscal, consistente en que la tasa de interés que los acreditantes no públicos deben asignar al Crédito de Fomento, sea la denominada de equilibrio, entendiéndose por ésta la determinada por el costo real de captación de cada Banco, multiplicada por un factor equivalente al uno punto cero cinco, lo que permitirá guardar una consistencia en el plazo del crédito de que el diferencial nunca será superior al cinco por ciento del costo real del dinero para cada Banco acreditante.

Ahora bien, la cantidad resultante del diferencial entre dichas tasas de interés sea deducible fiscalmente al cien por ciento, considerando tal diferencial como pérdida inflacionaria en los términos del Artículo 52-C, en relación con la fracción I del 7o.- B, ambos de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

c) Encaje de Fomento.- Consiste en la obligatoriedad de la Banca Comercial de destinar el 5% de su captación tradicional a Crédito de Fomento con los beneficios y características comentados con amplitud a lo largo de este trabajo.

d) Agentes Parafinancieros.- Se trata de tender un puente entre las operaciones "al detalle y las de mayoreo" en el Mercado de Dinero, con la integración de distintos apoyos coadyuvantes que una vez amalgamados repercutirán en un crecimiento más sano y sostenido de nuestra economía.

BIBLIOGRAFÍA

DOCTRINA

1.- ACOSTA ROMERO, MIGUEL:

Derecho Bancario, Editorial Porrúa, México, D.F., 4a. Edición 1991.

2.- ACOSTA ROMERO, MIGUEL:

Legislación Bancaria, Editorial Porrúa, México, D.F., 2a. Edición 1989.

3.- ACOSTA ROMERO, MIGUEL:

Nuevo Derecho Bancario, Editorial Porrúa, México, D.F., 5a. Edición 1995.

4.- ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE INSTITUCIONES FINANCIERAS DE DESARROLLO.

Liberalización Financiera y Banca de Desarrollo Colectivo
Biblioteca Nafin Número 8, Nacional Financiera, S.N.C., México, D.F., 2a. Edición 1994.

5.-BARRERA GRAF, JORGE:

Nueva Legislación Bancaria, Editorial Porrúa, México D.F., 1992.

6.- BAUCHE GARCIADIEGO, MARIO:

Operaciones Bancarias. Editorial Porrúa. México, D.F. 1989.

7.- CERVANTES AHUMADA, RAÚL:

Derecho Mercantil, Editorial Herrero, S.A., México, D.F., 4a. Edición 1984.

8.- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, JORGE ALFREDO:

Dos Aspectos de la Esencia del Fideicomiso Mexicano, Editorial Porrúa, México, D.F., 1994.

9.- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, JORGE ALFREDO:

El Fideicomiso., Editorial Porrúa, México D.F., 4a. Edición 1994.

10.- GARGOLLO ARCE, JAVIER:

Contratos Mercantiles Atípicos, Editorial Trillas México D.F., 2a. Edición 1989.

11.- GARZA MAYDÓN, MARÍN:

La Banca de Fomento en México, Editorial Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1994.

12.- GRUBBS, PH. D. M., / RAY REIDENBACH, PH. D.
R. ERIC :

Banca de Excelencia, Editorial Panorama México, D. F.,
1a. Edición 1993.

13.- GUTIÉRREZ PÉREZ ANTONIO / GARRIDO
NOGUERA CELSO.:

Transiciones Financieras y T.L.C., Editorial Planeta
Méxicana, S. A. de C. V., México 1a. Edición 1994.

14.- HEYMAN TIMOTHY:

Inversión contra Inflación, Editorial Milenio, México, D.F.,
3a. Edición 1992.

15.- MANSELL CARSTENS, CATHERINE.:

Las Finanzas Populares en México, Editorial Milenio, México, D.F., 1995.

16.- MANTILLA MOLINA, ROBERTO:

Derecho Mercantil, Editorial Porrúa, México, D. F., 23a. Edición 1984.

17.- MARTÍNEZ ABASCAL, EDUARDO:

Futuros y Opciones en la Gestión de Cartera. Editorial Mc. Graw- Hill / Interamericana, España 1993.

18.- OLLOQUI, JOSE JUAN DE:

Consideraciones sobre dos Gestiones: Servicio Exterior y Banca, Editorial Porrúa, México, D.F., 1986.

19.- RODRÍGUEZ DE CASTRO, JAMES:

Productos Financieros Derivados, Editorial Limusa México, D.F. 1995.

- 20.- **RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, JOAQUÍN.**
Derecho Bancario, Editorial Porrúa, México, D.F.. 7a.
Edición 1993.
- 21.- **SALDAÑA ALVAREZ, JORGE:**
Manual del Funcionario Bancario, Editorial Jorge Saldaña
Alvarez, México.1987.
- 22.- **SOTO SOBREYRA Y SILVA, IGNACIO:**
Ley de Instituciones de Crédito. Antecedentes y
Comentarios. Editorial Porrúa, México. D.F., 5a. Edición
1993.
- 23.- **SOTO SOBREYRA Y SILVA IGNACIO:**
La Nueva Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca
y Crédito, Editorial Porrúa, México, D.F.. 4a. Edición
1990.
- 24.- **VEGA RODRIGUEZ, FRANCISCO JAVIER
/GAMBOA ORTIZ, GERARDO JAVIER / ESPINOZA DE
LOS MONTEROS G. MANUEL / ROBLES FERRER,
JOSE JAVIER Y CARO RAZÚ EFRAIN.:**

La Bursatilización de Activos Financieros, Editorial Planeta Mexicana, México, D.F., 1a. Edición 1995.

25.- VILLAGORDOA LOZANO, JOSÉ MANUEL:
Doctrina General del Fideicomiso, Editorial Porrúa, México D.F., 2a. Edición 1982.

26.- VILLEGAS H. EDUARDO Y ORTEGA O. ROSA MARIA:
El Sistema Financiero Mexicano, Editorial Pac., S. A. México, 1988.

LEGISLACIÓN

- 1.- LEY DEL BANCO DE MÉXICO.
- 2.- LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO.
- 3.- LEY GENERAL DE ORGANIZACIONES Y ACTIVIDADES AUXILIARES DE CRÉDITO.
- 4.- LEY ORGÁNICA DEL BANCO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR.
- 5.- LEY ORGÁNICA DEL BANCO NACIONAL DE OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS.
- 6.- LEY ORGÁNICA DE NACIONAL FINANCIERA.
- 7.- LEY ORGÁNICA DEL PATRONATO DEL AHORRO NACIONAL.

8.-LEY PARA REGULAR LAS AGRUPACIONES FINANCIERAS.

9.- LEY REGLAMENTARIA DEL SERVICIO PÚBLICO DE BANCA Y CRÉDITO.

OTRAS FUENTES CONSULTADAS

1.- ROSENBERG, JERRY M.:
Diccionario de Banca. Ediciones Ventura, México, D.F.,
1995.