

46  
20j



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

" LA ADMINISTRACION PUBLICA COMO  
REGULADORA DE LOS GRUPOS FINANCIEROS "

**T E S I S I N A**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y  
ADMINISTRACION PUBLICA (AP)

F R E S E N T A :  
SERGIO FRANCISCO AYALA

MEXICO, D. F.

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.

PROEMIO.....	I
--------------	---

#### APARTADO I

1.1 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EL SERVICIO FINANCIERO.....	1
1.2 LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.....	5
1.3 EL BANCO DE MEXICO.....	7
1.4 LA COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES.....	8
1.5 LA COMISIÓN NACIONAL DE SEGUROS Y FIANZAS.....	11

#### APARTADO II

2.1 LA RECTORÍA DEL ESTADO EN MATERIA FINANCIERA.....	13
2.2 LA BANCA DE DESARROLLO.....	16
2.3 EL MERCADO DE VALORES Y SUS INSTRUMENTOS BURSÁTILES.....	19
2.4 EL MERCADO DE DINERO Y EL MERCADO DE CAPITALES.....	22
2.5 EL MERCADO DE COBERTURAS CAMBIARIAS.....	26

#### APARTADO III

3.1 LOS GRUPOS FINANCIEROS Y SU NUEVO MARCO LEGAL.....	29
3.2 LA BANCA COMERCIAL Y LAS CASAS DE BOLSA.....	32
3.3 LAS CASAS DE CAMBIO Y LA EMPRESA DE FACTORAJE.....	36
3.4 LAS ASEGURADORAS Y LAS AFIANZADORAS.....	39
3.5 LAS ARRENDADORAS FINANCIERAS Y ALMACENES GENERALES DE DEPOSITO.....	42

CONCLUSIONES.....	47
BIBLIOGRAFIA.....	49

## PROEMIO

El propósito de este tema es conocer cómo la Administración Pública Federal regula la creación y actuación de los Grupos Financieros de 1990 a 1995, en un contexto marcado por cambios realmente importantes en lo económico, político y social; tal viraje favorece una mayor dependencia de Norteamérica por la falta de un proyecto financiero, comercial, industrial, científico, tecnológico y cultural acorde con las necesidades del país.

Por esto pretendemos describir las razones de un sector tan relevante de la economía nacional, como lo es el sistema financiero mexicano, ya que éste es uno de los principales puntos de apoyo para cumplir con los objetivos de la política económica; en razón de esto y a lo largo de los últimos años se fortaleció hasta configurar su estructura actual, apoyado en las autoridades financieras que se describen en el primer apartado.

El gobierno federal cumple con funciones políticas, sociales y culturales por medio de la Administración Pública Federal y es como logra consolidar y llevar a cabo su programa o proyecto político. Por esto, su actuación expresa la síntesis de una serie de procesos de concertación y acuerdos que la dotan de legitimidad y autoridad con las normas que rigen a una sociedad; esto resulta en principio lógico ya que las instituciones públicas obedecen a un interés distinto a las organizaciones privadas, esto es de un interés general frente a uno particular.

Los Objetivos no son análogos porque mientras que el Ejecutivo Federal pretende el equilibrio socioeconómico, la iniciativa privada va tras el lucro. Cabe hacer mención que un intermediario financiero público no trabaja en las mismas circunstancias que un financiero privado, porque los juicios de valor a que ambos se sujetan son diferentes, así como las fuentes de financiamiento y las reglas de operación. Es cierto que las leyes regulan a la Administración Pública y Privada, pero la primera recibe de la Constitución facultades para regular al sector privado, su control fundamental es de orden legal y se sujeta a campos muy específicos; en cambio el sector público no es tan sólo legal, sino básicamente político y social.

Por su parte, los Grupos Financieros poseen autoridad específica para ejercer su función, ya que están sujetos al ámbito de operación en el sector primario, secundario o terciario de la economía; mientras que el gobierno federal participa en

todo el sistema económico y también lo ordena, controla y regula en diversos sentidos.

Con la modernización de los servicios financieros y de los nuevos instrumentos para captar los recursos del público oferente y demandante, pese a una mayor competencia por parte de los intermediarios financieros no bancarios, se diseñaron mecanismos que mejoraron sensiblemente la calidad y número de servicios para los inversionistas. Como se verá mas adelante en banca de desarrollo, mercados de valores, dinero, capitales y de cobertura cambiaria.

En esta situación si el Ejecutivo Federal llegara a necesitar recursos de capital extraordinarios, tendrá que recurrir a los mercados financieros por medio de Banxico, para solicitar préstamos como cualquier otro demandante del servicio crediticio, con una tasa de interés que establezca el mercado secundario, con lo que se estaría a merced del criterio y decisión de un sistema financiero dominado por capital extranjero, lo cual condicionará la soberanía nacional, aunque la clase política en el poder argumenta lo contrario.

En la actualidad, se corre el riesgo que el dólar gane terreno en los circuitos financieros, al poder competir con los consorcios transnacionales, pues los grupos financieros en sociedad con la banca extranjera influirán en los lineamientos de la política económica nacional; por lo que se menciona anteriormente la perspectiva en la formación de los bloques financieros y comerciales juega un papel preponderante en la vida nacional y tiene un especial significado para su estudio en su regulación y control.

En razón de esto, nos proponemos investigar los criterios de regulación y control fijados por las autoridades financieras sobre el cómo, el porqué y el para qué de la creciente participación foránea en el sistema financiero mexicano, ya que representa un tema de gran actualidad en la Administración Pública Federal, además de que es un área sobre la cual el administrador público debe tener un grado de conocimiento considerable a fin de vislumbrar las principales consecuencias de este proceso y poder determinar opciones alternas, no sólo para la cúpula empresarial, sino para la sociedad en su conjunto.

## APARTADO I

### 1.1 LA ADMINISTRACION PUBLICA Y EL SERVICIO FINANCIERO.

La Revolución Francesa influye ideológicamente en Francia y en toda Europa para propiciar la construcción administrativa del Estado y por ende, profundas transformaciones en el ordenamiento jurídico. Este singular acontecimiento político, además de fomentar el establecimiento de un orden constitucional donde quedarán instituidos los ciudadanos, también delimitó las funciones y atribuciones de los servidores públicos y los derechos de particulares en sus relaciones con la Administración Pública.

La Administración Pública Federal (A.P.F.) constituye el principal instrumento para concretar la acción del Estado, lo que hace a muchos decir que es el factor estratégico del desarrollo. Si el bien colectivo depende principalmente de la gestión del Estado, su Administración tiene que responder a un esquema que propicie los cambios políticos, económicos, sociales y culturales; y es ahí donde estriba el significado del estudio de la Administración Pública, para que ésta pueda encarar el reto del desarrollo y buscar soluciones compatibles a las necesidades del país.

De acuerdo con su acepción etimológica, Administración (del latín administratio-onis), significa acción de administrar. Acción del gobierno al dictar y aplicar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes y para la conservación y fomento de los intereses públicos, y a resolver las reclamaciones a que dé lugar lo mandado. La A.P.F. es el lado práctico del gobierno, ya que su finalidad comercial, es que los negocios públicos se realicen eficientemente y tan de acuerdo con las políticas públicas como sea posible. Mediante la administración, el Estado hace frente a aquellas necesidades de la sociedad que la iniciativa privada no puede o no quiere satisfacer.

Para el cabal cumplimiento de sus atribuciones de gobierno, el Presidente de la República, titular único del Poder Ejecutivo Federal en México \*, se apoya de la A.P.F. que es un conjunto de instituciones encargadas de diseñar y ejecutar las

\*El artículo 80 constitucional establece que el Supremo Poder Ejecutivo de la Unión se deposita en un solo individuo, denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

políticas públicas que habrán de regir la actividad estatal, con la finalidad de proporcionar el crecimiento económico del país y el bienestar de la sociedad.

De acuerdo con el artículo 90 constitucional, la Administración Pública Mexicana, para el ejercicio de sus funciones, está dividida en dos ámbitos de acción, que son:

- a) Administración Centralizada.
- b) Administración Paraestatal.

"Existe Administración Centralizada cuando los órganos de gobierno están colocados en diversos niveles jerárquicos pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el Jefe Supremo de la Administración Pública." <sup>1</sup>

En nuestro país está conformada por la Presidencia de la República, 17 Secretarías de Estado, el Departamento del Distrito Federal, la Procuraduría General de la República y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Al conjunto de instituciones que forman parte de la Administración Centralizada, comúnmente se los denomina dependencias, las cuales tienen como propósito principal desempeñar funciones que correspondan a las atribuciones

propias del Estado. "...como mantener la paz interior, protección frente al exterior, solución de conflictos entre los estados integrantes del pacto Federal, aplicación de las leyes que dicte el Congreso de la Unión, recaudación de impuestos, impartición de educación y salud básica, entre otras similares." <sup>2</sup>

Por su parte, la Administración Paraestatal se representa como un instrumento del Estado mexicano para intervenir en la economía nacional, al producir los bienes y prestar los servicios que la población requiere para vivir en una forma digna y decorosa; que en muchos casos podía ser llevada a cabo por los particulares, pero por alguna razón el gobierno decide ejecutarla mediante empresas u organismos de los cuales él es propietario único o mayoritario, la cual se encuentra integrada por los organismos descentralizados, tales como:

"...las empresas de participación estatal mayoritaria, minoritaria, las sociedades nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares de crédito,

<sup>1</sup> Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, 1990, p 165.

<sup>2</sup> Pichardo Pagaza, Ignacio. Introducción a la Administración Pública en México. I.N.A.P. 1988. Tomo II, p.348.

instituciones de seguros y fianzas así como fideicomisos públicos de fomento...".<sup>3</sup>

aunque la integración de su capital, su forma de financiamiento, sus órganos directivos y otras que sobrepasa de las demás, ya que su propósito básico es obtener un rendimiento económico adecuado; dividendos, utilidades, beneficio, tasa interna de retorno sobre la inversión sobre el capital invertido.

La intervención de la Administración Paraestatal en el sector financiero no es la excepción; porque a través de ésta, el gobierno federal se allega de los recursos necesarios para promover y financiar aquellas áreas productivas que fomentan el desarrollo nacional, pues las instituciones de crédito constituyen el principal elemento de captación y canalización de recursos, porque básicamente se dedican a la enajenación e intermediación profesional en el comercio del dinero y del crédito (mercado de dinero y capitales), por una parte los bancos recolectan los recursos de inversionistas que no tienen manera de invertirlo directamente y lo proporcionan en forma de crédito a quienes necesitan el capital de trabajo.

De esta forma, se puede entender como crédito "...la transferencia de dinero que se hace en un plazo dado por una persona a otra, para ser devuelto a futuro y generalmente con el pago de un premio que representa la compensación que él da por el uso del dinero ajeno y por su servicio." <sup>4</sup>

Un objetivo importante para las instituciones financieras privadas, es lograr el debido ajuste de sus actividades con las prioridades y metas del plan nacional de gobierno, que ha adoptado distintas medidas para controlar y regular a la banca comercial y de otras entidades financieras privadas. Entre otras medidas se encuentran los instrumentos monetarios y fiscales, los controles selectivos de crédito y las medidas directas de reglamentación.

Sin embargo, a pesar de tales fines y modalidades de acción adoptadas para influir en la conducta de los bancos y en el otorgamiento de crédito, persiste aún la dicotomía entre las prioridades y exigencias del desarrollo nacional y la conducta de los intermediarios financieros privados.

Una fuente de esta dificultad radica en que el Plan Nacional de Desarrollo (1989-1994) y las políticas anuales monetaria y de crédito, no determinan de modo explícito, el origen de los fondos, el carácter y la amplitud de la mediación financiera y

<sup>3</sup> Leyes Mexicanas. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Editorial SISTA, 1990, p.65.



la función de las entidades financieras. La creación de los mecanismos institucionales apropiados facilitará esa tarea y permitirá formular un criterio general, que tenga en cuenta las medidas regulatorias necesarias y las políticas e instrumentos financieros adecuados a los gustos y preferencia de los inversionistas.

Las instituciones dedicadas al servicio de banca y crédito operan como banca de desarrollo y banca comercial. Las primeras se ubican bajo la tutela de la Administración Descentralizada, con el carácter de empresas de participación estatal mayoritaria, siendo su principal función otorgar financiamiento a los sectores económicos considerados estratégicos y prioritarios para promover el bienestar y desarrollo nacional. Las segundas del sector privado, que ofrece una gama de servicios financieros integrados, y buscan fomentar el hábito del ahorro e inversión de los cuentahabientes.

Ambos tipos de institución realizan una serie de operaciones bancarias que se clasifican de la siguiente manera:

**OPERACIONES ACTIVAS**, por medio de las cuales el banco concede el crédito a sus demandantes.

**OPERACIONES PASIVAS**, mediante las cuales se allega de recursos por depósitos (cold money).

**SERVICIOS BANCARIOS**, que son básicamente operaciones de mediación y custodia.

Por otra parte, para regular la estructura y operación de los grupos financieros dentro del sistema financiero mexicano, la A.P.F. se apoya en las siguientes autoridades:

- 1) Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que le compete la dirección de política monetaria y crediticia, así como los aspectos relativos a la planeación, organización, coordinación, evaluación y vigilancia del medio financiero.
- 2) Banco de México, quien supervisa la regulación de la moneda, el crédito y el tipo de cambio, teniendo a su cargo el control operativo de las instituciones financieras, como las operaciones activas, pasivas y de servicio.
- 3) Comisión Nacional Bancaria y de Valores, le compete la inspección y vigilancia de las actividades bancarias, bursátiles y de los no bancarios del sistema financiero.

---

\* Acosta Romero, Miguel. Derecho Bancario, Editorial Porrúa, 1986, p.275.

4) Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. se encarga de vigilar los problemas que enfrentan las aseguradoras y así como la inspección en el otorgamiento de la fianza."<sup>3</sup>

La participación de la A.P.F. en el ámbito de los bloques financieros, se da con

el fin de alcanzar los siguientes objetivos:

- El fomento y fortalecimiento del ahorro interno.
- La protección de los intereses del público usuario.
- La eficaz y eficiente canalización de aquellos sectores económicos que promueven el desarrollo nacional, así como de los proyectos que buscan el bienestar social en las regiones del país que no cuentan con los servicios y la infraestructura elemental para subsistir.

A continuación se mencionan con detalle las atribuciones de las autoridades financieras, para controlar y regular a los grupos financieros.

#### 1.2 SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (SHCP).

Hoy en día es uno de los organismos de A.P.F. más importante del país, ya que tiene a su cargo el manejo de las políticas financiera, fiscal y de planeación del desarrollo, las cuales constituyen el soporte fundamental de la estrategia económica nacional. Además realiza la formulación de las políticas crediticia, bancaria, bursátil, monetaria y cambiaria; para esto, su reglamento interior dispone la obligación de elaborar el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo -en el cual se expresan los lineamientos para el mediano y largo plazos-, así como de los programas sectoriales y regionales en apoyo a la planeación del desarrollo.

Por otra parte, a esta Secretaría le compete la elaboración y ejecución del programa financiero anual de los Gobiernos Federal y del Distrito Federal y de la Administración Paraestatal. En dicho programa se identifican las fuentes y formas de financiamiento -incluido el crédito de origen interno y externo- del gasto y las inversiones totales del sector público; por otro lado, establece la política monetaria y crediticia, de acuerdo con la orientación de la política económica general y en coordinación con el Banco de México. En el sistema financiero es la máxima autoridad; por lo tanto, le corresponde ser la controladora del sector financiero público.

---

<sup>3</sup> Cervantes Ahumada, Raúl. Títulos y Operaciones de Crédito. Editorial Herreró, 1986, p 209.

Después de la estatización bancaria, sus funciones se ampliaron para abarcar la coordinación operativa y administrativa de los bancos e intermediarios financieros del gobierno, para tener como sus principales objetivos la regulación y el control de la operación de estas instituciones, que son:

- Incorporar el sector público financiero al sistema nacional de planeación.
- Dictar las medidas relacionadas con la estructura del sector público financiero y sus entidades, determinar la creación, transformación o fusión de las sociedades nacionales de crédito, así como expedir los reglamentos orgánicos que norman su operación.
- Planificar, coordinar y evaluar la adecuada organización y función del Banco de México, de las Comisiones Nacionales Bancaria y de Valores; de Seguros y Fianzas, así como de la Banca de Desarrollo y demás intermediarios financieros no bancarios.

Esta dependencia cumple con tales ordenamientos legales a través de la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual se auxilia, para los asuntos de banca y crédito, de los siguientes órganos administrativos:

- Dirección General de Banca de Desarrollo: formula su programa y la política financiera global de la banca de desarrollo, los fideicomisos públicos de fomento, interviniendo en las áreas pesquera, agropecuaria, industrial, de servicio y obra pública y de comercio interior y exterior, entre otras.
- Dirección de Banca Múltiple: diseña la política de promoción, regulación y supervisión de la banca comercial, así como la planeación, coordinación, operación y evaluación de aquellas en donde el gobierno federal tiene el control por su participación accionaria.
- Dirección General de Crédito Público: elabora la política crediticia del gobierno federal, junto con otras unidades administrativas de la Subsecretaría; el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo, y el Programa Operativo Anual financiero de la A.P.F. apeigándose a los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo.<sup>6</sup>

También son de su competencia:

- Designar a los Presidentes de las Comisiones Nacionales Bancaria y de Valores, así como al de Seguros y Fianzas.
- Otorgar concesiones para la constitución y operación de entidades de seguros y fianzas, así como para las organizaciones auxiliares de crédito, sociedades de inversión, bolsas de valores, factoraje y otras de intermediación financiera.

---

<sup>6</sup> Véase Reglamento Interno de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Artículos 24-34, Diano Oficial, Febrero 1992.

- Determinar el capital mínimo con el que deben operar los intermediarios financieros y no bancarios, además de establecer los requisitos básicos de operación y clasificación de su cartera.
- Autorizar el establecimiento, en territorio nacional, de las oficinas de representación de entidades financieras extranjeras, así como de sus respectivas sucursales, las cuales pueden operar con sus residentes fuera del país.

Adicionalmente, se le facultó para dictar las medidas tendientes a vigorizar y regular a los intermediarios financieros no bancarios y grupos financieros, después de cumplir con su etapa de cambio estructural e indemnización bancaria y de ejercer sus atribuciones necesarias por medio de las Direcciones Generales antes citadas.

### 1.3 EL BANCO DE MEXICO (BANXICO).

Es el segundo de los organismos gubernamentales encargados de manejar la política, crediticia y cambiaria del país, se debe ajustar a los lineamientos establecidos en su autonomía en esta materia, así como de apegarse a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo (PND). De 1925 a 1984, operó como sociedad anónima considerándose como empresa de participación estatal mayoritaria; ya que el 51% de su capital social estaba representado por el gobierno federal, y el restante 49% suscrito por las instituciones de crédito.

Debido a la estatización de la banca en 1982, el Ejecutivo Federal determina transformar a Banxico, de sociedad anónima a organismo descentralizado, más tarde logra su autonomía con el fin de ejercer una mejor toma de decisiones, y de esta forma efectuar una regulación más eficiente sobre el sistema financiero mexicano. Su transformación se vio formalizada con la expedición de su nueva Ley Orgánica en 1993, que en su artículo segundo le confiere la realización de las siguientes funciones:

- Regular la emisión y circulación de la moneda, el crédito y los cambios.
- Operar con las instituciones de crédito como banco de reserva y custodia.
- Prestar el servicio de tesorería al gobierno federal, y actuar como agente financiero, en operaciones de crédito interno y externo.
- Fungir como asesor del gobierno federal en materia económica, y particularmente en materia financiera.
- Participar en el Fondo Monetario Internacional o en agrupaciones de bancos centrales.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Véase Ley Orgánica de Banco de México, Artículo 2, Diario Oficial, Marzo, 1993.

Respecto a la emisión y circulación monetaria, tiene la facultad exclusiva de emitir billetes y ordenar la acuñación de monedas metálicas, así como de fijar las características que deben contener los billetes.

De acuerdo con Francisco Borja, Banxico tiene las siguientes facultades en materia cambiaria:

- Determinar el tipo de cambio para calcular la equivalencia de la moneda extranjera, contraída dentro o fuera del país, en operaciones con ajustabonos, tesobonos, pagafes y eurobonos.
- Regular las operaciones con divisas, oro y plata que se realizan con bancos, casas de cambio y demás intermediarios financieros, quien con ellos y en igualdad de condiciones debe dar preferencia Banxico sobre cualquier otra persona.
- Controlar las operaciones con divisas, oro y plata que lleven a cabo las casas de cambio.
- Determinar, cuando sea necesario o conveniente, las posiciones máximas de divisas, oro y/o plata susceptibles de mantener en las instituciones de crédito, estando éstas obligadas a depositar íntegramente en Banxico sus tenencias de activos en exceso del límite fijado por él mismo.”<sup>5</sup>

Otra de sus atribuciones importantes es custodiar las reservas monetarias y de divisas de la Nación, ya que por medio de estas se cubren déficits en la balanza de pagos, buscándose realizar las operaciones internacionales que fomenten el desarrollo económico del país.

En síntesis, el Banco de México es un órgano de gran importancia en materia financiera, ya que controla y regula directamente las operaciones en el sistema financiero mexicano, por lo que todas las entidades financieras deben sujetarse a las políticas que determina en materia crediticia, bursátil, monetaria y cambiaria.

#### 1.4 LA COMISION NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES (CNByV).

La inspección general en las instituciones de crédito y bursátiles, representa el antecedente inmediato de los objetivos que actualmente tiene la CNByV. El objetivo de ésta es vigilar la actividad de bancos y casas de bolsa, ejercer atribuciones a través de un inspector general y de varios interventores a sus ordenes.

Dicho organismo fue creado el 1o. de Octubre de 1904; desde ese momento, forma parte de un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda. Entre las funciones que le estipula la Ley, están las de determinar el catálogo de cuenta para

<sup>5</sup> Borja Martínez, Francisco. El Nuevo Sistema Financiero Mexicano. F.C.E. 1991, pp 97-99.

las instituciones, así como los libros y documentos necesarios que deben amparar cada operación financiera, con el objetivo de que los estados contables constituyan un reflejo fiel de la situación financiera de la entidad.

Es la responsable de inspeccionar y vigilar que se cumplan las disposiciones legales y, en caso de que se incurra en irregularidades, reportarlas a la Secretaría de Hacienda para que ésta aplique las multas y sanciones correspondientes, como las de:

- Procurar a través de los procedimientos establecidos en las leyes que regulan el sistema financiero, a las entidades debida y eficazmente en las operaciones y servicios, en términos y condiciones concertadas por los inversionistas.
- Investigar aquellos actos en personas físicas y morales, que no siendo entidades financieras, haga suponer la realización de operaciones violatorias y de las leyes que rigen a las citadas entidades.
- Investigar profundas infracciones en materia de uso indebido de información privilegiada, de conformidad con las leyes en vigencia.”<sup>9</sup>

La inspección y vigilancia de la banca se realiza por la CNByV a través de intervenciones gerenciales que tienen por objetivo central revisar, verificar y evaluar los recursos, así como las operaciones, funcionamiento y sistemas de control que puedan afectar la posición financiera y legal, a fin de ajustarse al cumplimiento en las disposiciones que rigen la sana práctica de los grupos financieros.

Los cambios recientes hechos en la legislación, enriquecieron las atribuciones de la CNByV, ampliaron su responsabilidad en la protección de los intereses del público usuario de la banca y casas de bolsa, además de supervisar que se conserve el secreto bancario y fiduciario; dicha legislación dispone que realice las funciones de conciliación y arbitraje en los conflictos que se susciten entre los inversionistas del servicio y las instituciones tanto públicas como privadas.

Su estructura se fortaleció en la nueva legislación financiera, con la creación de las instancias jerárquicas necesarias para ejercer una vigilancia ágil y eficaz, que no implique trabas ni se contraponga a las tendencias evolutivas del sistema financiero mexicano; asimismo, cuenta con un órgano superior llamado:

“Junta de Gobierno, integrada por diez vocales, de los cuales cinco se designan por la SHyCP, Banco de México designa a tres, las Comisiones

---

<sup>9</sup> Véase Reglamento Interno de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Artículo 2, Diario Oficial, 1994.

Nacionales de Seguros y Fianzas , y del Sistema del Ahorro para el Retiro con un vocal cada una." <sup>10</sup>

En materia bursátil, la CNByV adquiere una función que llena un espacio importante, porque brinda la posibilidad a que los inversionistas puedan pugnar por un tratamiento justo, sin llegar a recurrir a un proceso legal. En las reformas efectuadas a la Ley del Mercado de Valores, se faculta a la misma para la:

- Aprobación de las ofertas públicas de emisiones y acciones.
- Establecer reglas para las operaciones de casas de bolsa y bolsa de valores, inspeccionar y vigilar sus actividades.
- Inspección de los emisores de valores, que estén inscritos en el registro nacional de valores.
- Investigación de las instituciones que se consideren posibles violadores de la Ley del Mercado de Valores.
- Conciliar y arbitrar en conflictos originados en la operación de valores." <sup>11</sup>

Además se encuentra auxiliada por la Asociación Mexicana de Intermediarios Bursátiles (AMIB), y por el Instituto Nacional del Depósito de Valores (INDEVAL), con el espíritu de unir a todos sus miembros y de agrupar a las casas de bolsa del país, teniendo cuatro lineamientos básicos:

- Contribuir en mantener la buena imagen de las casas de bolsa frente al público inversionista.
- Dar el apoyo técnico necesario para lograr una consolidación administrativa de sus agremiados.
- Promover un mejor ámbito de operaciones para sus agrupados mediante la búsqueda de nuevos instrumentos y mercados.
- Difundir ampliamente los servicios y posibilidades de las casas de bolsa, grupos financieros, así como del Mercado de Valores.

Las nuevas disposiciones de la CNByV, en relación con las inversiones bancarias y bursátiles, están orientadas a procurar una adecuada diversificación de los riesgos, fomentar actividades consideradas prioritarias y a mantener una operación segura y con suficiente liquidez, así como buscar la rentabilidad en cada inversión realizada por los oferentes y demandantes de ese medio financiero.

---

<sup>10</sup> Ibid, p 17.

<sup>11</sup> Ibid, Artículos 2-4.

### 1.5 LA COMISION NACIONAL DE SEGUROS Y FIANZAS (CNSyF).

Se crea como un órgano desconcentrado de la SHyCP. Es la encargada de la regulación, inspección y vigilancia de los sectores asegurador y afianzador, mediante decreto que reformó y adicionó diversas disposiciones y artículos de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, publicada el 3 de Enero 1990 en el Diario Oficial.

Surge de la escisión de la antigua Comisión Nacional Bancaria y de Seguros; su creación se inscribió en los propósitos de modernización y desarrollo de los sectores asegurador y afianzador, establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 y en el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1990-1994. Conforme a las disposiciones que le dan origen, la CNSyF tiene como finalidad "...garantizar al público usuario de los seguros y la fianza, que los servicios y actividades que las instituciones y entidades autorizadas que realizan, se apeguen a lo establecido por las leyes." <sup>12</sup>

Para el cumplimiento de sus funciones la Comisión está organizada conforme a una Junta de Gobierno, Presidencia, Vicepresidencia, Dirección General, Direcciones de Área, Delegaciones Regionales y demás estructuras que determine la CNSyF, por acuerdo de la Junta de Gobierno.

Dentro de sus principales funciones de regulación y control están las de:

- Inspeccionar y vigilar el cumplimiento de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros y de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas.
- Fungir como órgano de consulta de la Secretaría de Hacienda, tratándose del régimen asegurador y afianzador, así como en los demás casos que las leyes determinen.
- Imponer multas por infracción de las disposiciones de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros y de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas.
- Emitir las medidas necesarias para el ejercicio de las facultades que la Ley otorga para el cumplimiento de la misma; así como de las reglas y reglamentos que, con base en ella, se expidan para coadyuvar en la aplicación de las disposiciones para las entidades de seguros y fianzas.

---

<sup>12</sup> S. H. C. P. Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, Artículo 4 , Diario Oficial, 1992.



La supervisión, vigilancia e inspección de los seguros, está bajo responsabilidad de la Dirección de Inspección y vigilancia, a quien le corresponde ejercer la supervisión, vigilancia e inspección de los aspectos contables, financieros y administrativos de las instituciones y sociedades mutualistas de seguros. Esta dirección elabora el programa anual de visitas generales de inspección y las realiza conforme al mismo; autoriza y vigila la constitución e inversión de reservas técnicas de capital y jubilación de las entidades del seguro, para que se ajusten a las disposiciones legales aplicables, así como los registros y de sistemas contables y el ejercicio de las actividades de intermediarios y agentes de seguros.

Por su parte, en el ámbito afianzador, la Dirección de Inspección y Vigilancia de Fianzas y de Control de garantía y trámites diversos, tiene dentro de sus funciones ejercer la inspección, vigilancia y supervisión de los estados financieros y administrativos de las entidades afianzadoras, verificar que su organización se ajuste a las medidas legales, así como elaborar su programa anual de visitas generales de inspección, y autorizar la constitución e inversión de las reservas previstas en la Ley.

Por lo anterior la CNSyF es otro órgano regulador del Ejecutivo Federal de gran relevancia; constituye la máxima autoridad en el sector de seguros y fianzas, al vigilar el estricto cumplimiento de las normas jurídicas en su medio, para ser acatadas y emitidas en las mismas y no ser objeto de severas sanciones gerenciales.

Finalmente el Estado moderno por conducto del gobierno regula las actividades políticas, económicas y sociales de acuerdo a las características de cada país. La administración pública efectúa las funciones encomendadas al poder ejecutivo en sus distintos ámbitos de acción, aunque la función de gobernar se apoya en un sistema jurídico encargado de dictar las reglas para definir las funciones tanto de gobernantes como de gobernados.

La Administración Pública esta dirigida a satisfacer la demanda pública, por lo que es necesario un constante mejoramiento en sus instituciones en los procesos de descentralización y desconcentración, para así lograr adecuar su estructura y funciones a la sociedad que día a día se encuentra en constante transformación.

## APARTADO II

### 2.1 LA RECTORIA DEL ESTADO EN MATERIA FINANCIERA.

El sistema financiero mexicano vive un profundo proceso de transformación, con miras a responder como un instrumento efectivo de financiamiento del desarrollo y a vincularse más estrechamente con las principales tendencias que se observan en los mercados financieros internacionales. La mayor vinculación de la economía mexicana con el resto del mundo ha obligado a reflexionar sobre los cambios que se observan a escala mundial; las experiencias derivadas de esto propiciarán que nuestro sistema financiero mexicano logre una mayor profundización en los mercados y mejores posibilidades de participación en la estrategia de desarrollo.

El sistema financiero en su evolución ha mostrado dos procesos complementarios: liberación y cambio estructural. La liberación habría sido imposible sin los cambios institucionales realizados desde mediados de los setenta; esta transformación se adoptó tanto en el sistema bancario como en el mercado de capitales y en las finanzas públicas. El objetivo ha sido mejorar la eficiencia y establecer las condiciones para una mayor competencia dentro de una estructura financiera más homogénea y moderna.

Ahora bien, se requiere contar con un sistema financiero amplio y competitivo, que ofrezca a la población una diversa gama de servicios, que propicie un incremento del ahorro interno y oriente el crédito hacia las actividades productivas, que son las que generan un mayor crecimiento económico. Por tal motivo, la estrategia de desarrollo requiere de una modernización que responda a las nuevas condiciones económicas del país, y de instrumentos que tenga la responsabilidad de acrecentar el nivel de captación de recursos, para canalizarlos con oportunidad efectiva hacia el sistema productivo.

Para instrumentar con más detalle estos lineamientos, el Ejecutivo Federal expidió el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE) 1990-1994, como uno de los programas sectoriales de mediano plazo que se ubica dentro del sistema nacional de planeación democrática. En él se establecen tres objetivos básicos de política financiera para el desarrollo:

- 1) Fortalecer el ahorro público para financiar una mayor inversión en infraestructura física y humana, para lograr aumentar su rendimiento social.
- 2) Profundizar la modernización del sistema financiero mexicano, para promover la captación del ahorro externo y continuar con el abatimiento de la transferencia neta de recursos al exterior y,
- 3) Estimular la inversión extranjera.

En materia financiera, el PRONAFIDE impuso la consecución "... de establecer el concepto de banca universal a través de la integración de los grupos financieros que prestan a la población una serie de servicios integrados, sean bancarios, bursátiles, asegurador, afianzador, etc. Promover la desregulación financiera y eliminar la regulación excesiva y mejorar los mecanismos de supervisión sobre el sistema financiero, para así fomentar una reforma global en el marco jurídico en su conjunto."<sup>13</sup>

El servicio financiero es considerado actualmente como una actividad de interés general; por lo tanto, el Estado mantiene la rectoría en el ramo bancario y bursátil, con lo que busca evitar el manejo inadecuado de los recursos de capital que se encuentran concentrados en las entidades financieras. Por tal razón, la rectoría estatal financiera será ejercida a través de las siguientes instancias:

AUTORIDADES FINANCIERAS. Estas cuentan con atribuciones suficientes para regular y supervisar el sistema financiero mexicano. La Secretaría de Hacienda es la dependencia administrativa encargada de establecer los lineamientos generales para la organización y funcionamiento de los bloques financieros; por su parte el Banco de México -Banxico- es el órgano autónomo del gobierno federal, responsable de emitir los criterios básicos para fijar la tasa de interés y tipos de cambio; a su vez, las Comisiones Nacionales Bancaria y de Valores, y la de Seguros y Fianzas, tienen encomendada la inspección y vigilancia de todas las actividades que realizan los intermediarios financieros.

Grosso modo, las autoridades financieras poseen una amplia gama de facultades para regular y controlar las operaciones, así como para orientar la actividad de los intermediarios, sean éstos del sector público o privado.

LEGISLACION BANCARIA. Las sociedades de crédito públicas a diferencia de lo que ocurre con las particulares, no pueden realizar operaciones de riesgo, sino sólo prestar los servicios que establece expresamente la ley de instituciones de crédito:

<sup>13</sup> Comercio Exterior, PRONAFIDE, 1990-1994 (Resumen), Vol. 41, Mayo 1991, p.433

sólo puede efectuar las operaciones previstas en el artículo 46 de dicha ley, que en forma limitada enumera las operaciones activas, pasivas y de servicios, susceptibles de ser practicadas por la banca. En dicho artículo determina que la actividad bancaria se circunscriba en todo momento al ámbito propio de su competencia, sin prestar desviaciones que pongan en peligro su situación financiera.

Así, la ley establece una serie de reglas para controlar y regular el funcionamiento de la misma, entre ellas el capital mínimo requerido del 8% con el que deben laborar, los requerimientos para la calificación de su cartera de crédito, los criterios para diversificar los riesgos en sus operaciones activas y pasivas, la tenencia máxima de acciones por socios, la prohibición de llevar a cabo operaciones de complacencia entre otras.

SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA La banca comercial representa un elemento fundamental del sistema financiero mexicano para captar recursos y su posterior canalización a los sectores productivos del país, por lo que es necesario que se apegue a los lineamientos establecidos en la política financiera del gobierno federal. Por tal motivo, sus planes y programas deben corresponder con las metas y objetivos del PND y del PRONAFIDE, para que de esta forma contribuyan a la recuperación económica mediante un mayor otorgamiento de crédito a la cúpula empresarial.

BANCA DE DESARROLLO En la pasada venta bancaria promovida por el Ejecutivo Federal, no se incluyeron las instituciones de banca de desarrollo, por lo que éstas representan un instrumento del Estado para ejercer la rectoría en materia financiera y económica. De este modo instituciones como Nacional Financiera, Banco Nacional de Comercio Exterior, Banco Nacional de Obras y Servicios, Banrural, Financiera Nacional Azucarera y Banco de Comercio Interior, continúan bajo la tutela de la administración paraestatal con el fin de orientar la actividad bancaria al apoyo y promoción de un mayor desarrollo del país, y de buscar con ello mejores condiciones de vida para la sociedad mexicana.

Finalmente, se señala que "...el Estado ejerce la rectoría del sistema financiero, a fin de que oriente sus actividades a promover y apoyar el desarrollo de las fuerzas productivas del país y al crecimiento económico basado en una política económica, fomentando el ahorro en todos los sectores y su adecuada

aplicación en una amplia cobertura regional que propicie la descentralización del propio sistema, con apego a la sana práctica bancaria.”<sup>14</sup>

Con lo expuesto anteriormente, se puede corroborar que el gobierno federal renunció a la tenencia accionaria de la banca, pero no a la rectoría del sistema financiero mexicano; porque la Ley de Instituciones de Crédito regula los términos en que el Estado habrá de ejercer sus mecanismos citados, y así el gobierno seguirá con el control en materia de intermediación bancaria y bursátil, de esta manera las autoridades financieras regulan y supervisan adecuadamente las operaciones que efectúen los grupos financieros, para que se proteja el patrimonio de los usuarios, porque los recursos que los intermediarios financieros manejan no son propios, sino de los cuentahabientes, razón por la cual el Estado tiene la obligación de velar por ellos, y tratar de evitar en la medida de lo posible, la concentración de recursos en unas cuantas manos, para procurar la eficaz y honesta operación en la administración de los grupos financieros.

## 2.2 LA BANCA DE DESARROLLO.

Ha jugado un papel fundamental en la formación de una economía moderna para México, acorde con su evolución política y social. Ha sido un mecanismo estratégico para que el Estado oriente sus directrices económicas; por esto se ha diversificado institucionalmente y ha generado diversos instrumentos que le han permitido apoyar la formación de una infraestructura amplia que ha sustentado el desarrollo económico.

La Banca de Desarrollo queda inserta en el esquema de modernización financiera y se consolida como catalizador del desarrollo de sectores y actividades productivas. Se fortalece como banca de inversión social que financie proyectos con rentabilidad probada, propicie asistencia técnica a los usuarios del crédito.

En 1982, una vez decretada la estatización bancaria, el gobierno mexicano determina expedir la Ley reglamentaria del servicio público de banca y crédito, que entre una de sus reformas estipulaba la transformación de las instituciones bancarias privadas en instituciones de banca de desarrollo, con el carácter de sociedad nacional de crédito (SNC).

---

<sup>14</sup> S.H.C.P. Ley de Instituciones de Crédito, Artículo 4, p. 10.

De este modo el capital social de la Banca de Desarrollo se integra por los certificados de aportación patrimonial (CAP'S), divididos en dos series: la A que representa el 66% del capital de la sociedad, y sólo es suscrita por el gobierno federal y se emite en un título que no lleva cupones, es intransferible y en ningún caso puede cambiar la naturaleza o los derechos que le confiere; y por la serie B que representa el 34% restante, ésta se puede emitir en uno o varios títulos y es suscrita por el gobierno federal a entidades de la administración pública federal, a los gobiernos de los estados, municipios y a las personas físicas o morales dedicadas al servicio de crédito y banca.

" La banca de desarrollo fue conceptualizada como el conjunto de instituciones financieras que tienen como propósito promover el desarrollo económico en sectores y regiones con escasos recursos o donde los proyectos son de alto riesgo y requieren montos importantes de inversión inicial; estos bancos ofrecen a su clientela créditos preferenciales con tasas de interés plazos y formas de amortización menores a los de la banca comercial, así como servicios de asesoría y extensiones financieras a los productores que están agrupados por sectores y actúan de manera especializada de acuerdo a la definición de su propia ley orgánica."<sup>15</sup>

En términos más concretos, la banca de desarrollo es un intermediario financiero, cuyo objetivo es optimizar la asignación de los recursos financieros y técnicos para el apoyo de áreas o sectores de la economía que el Estado considera estratégicos o prioritarias en el proceso del desarrollo integral del país. Partir de la definición anterior, pueden citarse las siguientes características de la banca de desarrollo:

- Se encuentra bajo la tutela de la administración paraestatal.
- Está regida por una ley orgánica expedida por el Congreso de la Unión y por un Reglamento Interior, emitido por la SHyCP.
- Sus actividades se rigen por los objetivos y prioridades del PND y por el PRONAFIDE.
- Promueve y financia proyectos de alto riesgo, pero primordiales en el desarrollo del país.

Por otra parte, la administración de la banca de desarrollo la lleva a cabo un consejo directivo integrado por nueve consejeros distribuidos de la siguiente manera:

---

<sup>15</sup> Gil Valdívia, Gerardo. Regimen Jurídico de la Banca de Desarrollo. U.N.A.M., 1986, p.1984.

Cinco consejeros que representan la serie A de los CAP'S que se conforman por:

- 1) El Secretario de Hacienda, quien es presidente del consejo directivo.
  - 2) El Secretario de Comercio y Fomento Industrial, quien tiene el carácter de vicepresidente.
  - 3) Un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
  - 4) Un representante de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Recursos Naturales.
  - 5) Un representante del Banco de México.
- Por cada consejero propietario de la serie A se nombra un suplente, que dura en el cargo hasta que sea removido.
- Cuatro consejeros que representan la serie B de los certificados, los cuales son designados por la comisión consultiva, duran un año en el cargo, pudiendo ser reelectos en la forma y términos en que lo sean los propietarios."<sup>16</sup>

Las instituciones de banca de desarrollo se sitúan como empresas de participación estatal mayoritaria, ya que cumplen con los tres requisitos básicos establecidos por el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y que a continuación se transcriben:

- \* 1) Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos del capital social de serie especial que sólo pueden ser suscritos por el gobierno federal.
- 2) Que el gobierno federal, una o más entidades paraestatales conjunta o separadamente aporten o sean propietarias del 50% de su capital.
- 3) Que le corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno y su equivalente o tener atribuciones para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno. "<sup>17</sup>

Así mismo el Presidente de la República es quien designa al director general de cada institución, mientras que el secretario de hacienda forma parte del consejo directivo de la banca de desarrollo, tiene la facultad de vetar las decisiones que en ese órgano se adopten, ya que tiene voto de calidad en las sesiones que se realizan. La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), ejerce un estricto control sobre el estado patrimonial de sus funcionarios, mientras que hacienda es la responsable de asignarles su presupuesto anual; de igual modo la banca de desarrollo es regulada por Banxico y por la CNByV.

De esta manera la banca de desarrollo, al apoyar y financiar aquellas áreas y actividades de prioridad nacional, es considerada como un instrumento muy importante de la política económica para promover el desarrollo del país.

<sup>16</sup> Véase Ley de Instituciones de Crédito, Artículos 40-42.

### 2.3 EL MERCADO DE VALORES Y SUS INSTRUMENTOS BURSÁTILES.

Los mercados financieros han evolucionado rápidamente como resultado de una tendencia globalizadora, producto del progreso tecnológico y de una mayor competencia. En este proceso destacan tres cambios principales: primero una menor distinción entre las operaciones financieras realizadas por la banca y las que efectúan otros intermediarios financieros. La innovación de estas actividades en el ámbito mundial ha planteado la necesidad de modificar el marco regulatorio, al reducirse la separación de las operaciones.

En segundo término, se percibe una disminución en la participación de los créditos tradicionales dentro del total del financiamiento, como resultado de una mayor importancia relativa de las operaciones canalizadas por los mercados de acciones y obligaciones.

En tercer lugar, se observa una transformación de los sistemas financieros, como resultado de la apertura económica y la mayor participación de los agentes financieros internacionales en los mercados locales.

Los principales centros financieros, caracterizados anteriormente por una concurrencia restringida, se han abierto en la actualidad y han adoptado una estructura más competitiva; estas tendencias, que podrían calificarse como el principio de la banca universal, se han manifestado ya en la intermediación financiera de nuestro país.

El mercado de valores está integrado por el conjunto de intermediarios bursátiles, empresarios e inversionistas, que participan en la operación de compra-venta de valores inscritos en la Bolsa Mexicana de Valores (BMV). Su principal función económica consiste en ser una fuente de financiamiento e inversión alternativa del sistema financiero mexicano; los valores que se negocian en dicho mercado son, por regla general, títulos y acciones emitidas en serie o lotes, susceptibles de ser intercambiados por el público oferente y demandante de recursos. Se divide en tres subsistemas: el bancario, bursátil y no bancarios, los cuales dinamizan y encausan el flujo de recursos monetarios.

Por la vinculación del mercado de valores al desarrollo de proyectos productivos y por su alta potencialidad para captar la inversión interna y externa, ha

---

<sup>17</sup> Véase Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Artículo 46.



cochado una creciente relevancia y presenta interesantes perspectivas de crecimiento a mediano plazo. Los organismos que integran el mercado, y en respuesta a la importancia de este sector dentro de la economía del país, han experimentado un intenso proceso de modernización e incorporación de tecnología avanzada. Ejemplo de ello es el sistema automático de transacciones operativas (SATO), que ha situado a la actividad en un nivel de alta eficiencia y competitividad dentro del Tratado de Libre Comercio.

La finalidad del mercado de valores es que los inversionistas adquieran o vendan los valores inscritos en la BMV, de acuerdo con los precios resultantes del libre juego de la oferta y la demanda. Estas transacciones se realizan en el piso de remates, por parte de los agentes o corredores financieros autorizados. La bolsa de valores cuenta con un reglamento interior, aprobado por la CNByV, cuyas disposiciones definen y precisan la operación bursátil, las condiciones de participación de emisoras e intermediarios, las características, instrumentos y modalidades de operación y los procedimientos que se deben seguir en el salón de remates.

Otros factores normativos es el código de ética de la comunidad financiera mexicana, -ya que las operaciones se hacen de palabra y no está permitido retractarse, de lo contrario hay los problemas legales-, además del régimen normativo y jurídico que resguarda el sano desenvolvimiento del mercado de valores y sus agremiados bursátiles mantienen un esfuerzo permanente destinado a fijar criterios y mecanismos autorregulatorios, con el propósito de preservar la estabilidad y transparencia en la operación y adecuar sus características a los estándares internacionales.

Por su parte, las sociedades de inversión en sus distintas modalidades, son organismos que integran una cartera de valores con el propósito de permitir el acceso, a pequeños y medianos ahorradores a un fondo de inversión de riesgo equilibrado; otra promisoría de inversión institucional son los fondos de valores mexicanos que se cotizan en importantes centros bursátiles del mundo. Al mercado de valores la integran instituciones reguladoras y de apoyo, como la SHyCP, órgano de la Administración Pública Federal.

En cuanto a la CNByV es una dependencia de la Secretaría de Hacienda, creada por decreto presidencial con el objeto de regular y controlar el cumplimiento de, las disposiciones legales, así como mantener el registro nacional de valores e

intermediarios. Por su parte la BMV, núcleo operativo de este mercado es un organismo privado, que provee las instalaciones y servicios necesarios para la transacción, compensación y liquidación de valores; controla y administra las operaciones, difunde la información necesaria, y verifica que los intermediarios y emisiones se ajusten a las normas vigentes y a la sana práctica del mercado.

Por último, el Instituto Nacional del Depósito de Valores (INDEVAL), fue creado para agilizar las operaciones bursátiles y reducir los riesgos de pérdidas, daños o robos por la trasferencia física de los valores, al actuar como depositario de las emisiones o acciones operadas por los diferentes agentes financieros del mercado de valores, y prestando servicio de transferencia, compensación y liquidación en las operaciones realizadas a los valores dejados en depósito.

A fin de asegurar la participación competitiva de los instrumentos e intermediarios en el ámbito bursátil mundial, los instrumentos del mercado de valores que se encuentran integrados y regulados por el gobierno federal son:

" Certificados de la Tesorería de la Federación (CETES). Son títulos de crédito al portador en los cuales se consigna la obligación del gobierno federal a pagar su valor nominal a su vencimiento, con un valor de \$10.00 C/U, y los martes de cada semana Banxico subasta las emisiones en plazos de 28 , 91, 182 y 364 días; en algunas ocasiones colocan a plazos especiales, previsto por la ley, que es de dos años máximo.

Bonos de Desarrollo del Gobierno Federal (BONDES). Son títulos de crédito denominados en moneda nacional, en los cuales se consigna la obligación de pagar incondicionalmente una suma determinada de dinero; su valor nominal es de \$100.00 C/U y Banxico actúa como agente exclusivo en la colocación de éstos instrumentos por medio de subasta pública en plazos de 364, 534 y 720 días al vencimiento.

Pagaré de la Tesorería de la Federación (PAGAFES). Son títulos de crédito denominados en moneda extranjera (dólares), en los cuales se consigna la obligación de pagar en pesos, el equivalente al valor de dicha moneda en una fecha determinada (que se calcula utilizando el tipo de cambio controlado de equilibrio publicado en el diario oficial, el día hábil inmediato anterior al pago,) con un valor de \$1,000.00 US cada título emitido; y Banxico hace la colocación semanal en el mercado primario con plazos de 91 y 182 días al vencimiento.

Bonos Bancarios para el Desarrollo Industrial con Rendimiento Capitalizable (BONDIS). Son títulos de crédito que consignan la obligación de Nacional Financiera de pagar una suma de dinero determinada, además emite por declaración unilateral de voluntad estos instrumentos con previa autorización de Banxico para ser colocados en el mercado accionario mediante subastas públicas, teniendo un valor nominal de \$100.00 C/U en plazos de 10 años que devengarán intereses en periodos de 28 días, con un pago adicional en función del precio ponderado de los BONDES.

Certificado de Participación Ordinario (CREDIBURES). Son títulos emitidos para substituir a las aceptaciones bancarias, de corto plazo que expide Nacional Financiera con autorización de Banxico, para ser colocados en el mercado de dinero por subasta pública, teniendo un valor nominal de \$100.00 en plazos de 372 días con rendimiento cada 28 días sobre el valor nominal del mismo.

Bonos en Unidades de Inversión (UDIBONOS). Es un bono de inversión con valor real constante, en la que se pueden denominar créditos, depósitos y otras operaciones financieras. El valor del UDIBONO será dado a conocer para cada día, y en la fecha de su establecimiento fue de \$1.00 peso; posteriormente el valor del UDIBONO evolucionará en forma proporcional aunque con un breve desfase, a la variación del Índice Nacional de Precios al Consumidor. Ese desfase es necesario para que el valor del UDIBONO se determine de conformidad con observaciones de precios ya realizados; en consecuencia al constituirse una inversión en UDIBONOS el inversionista entregará la cantidad de pesos equivalentes, según el valor del mismo al día en que se realice la operación.<sup>16</sup>

Cabe hacer mención que el gobierno federal diseña nuevos instrumentos para la inversión (TERRABONO) para lograr una capitalización al corto plazo en diversos proyectos en beneficio de la sociedad. En la actualidad todos los países cuentan con un mercado de valores organizado, que brinda una amplia gama de alternativas en la inversión y que coadyuva de manera relevante al desarrollo económico. En nuestro país se cumple con esta función, ofreciendo a los inversionistas la oportunidad de canalizar sus recursos de capital de manera selectiva y diversificada en las múltiples inversiones que brindan los dos sectores más importantes de éste: el bancario y el bursátil.

## 2.4 EL MERCADO DE DINERO Y EL MERCADO DE CAPITALES.

En instrumentos de ahorro e inversión, estos mercados responden a variadas opciones e intereses de captación. El mercado de dinero se constituye como el lugar a donde concurren oferentes y demandantes para negociar dinero. Los oferentes o entidades superavitarias de capital prestan o proporcionan sus recursos a los demandantes o entidades deficitarias a cambio de un premio, beneficio o utilidad en una fecha determinada, calculado por medio de tasas de interés, rendimiento y descuento.

---

<sup>16</sup> Asociación Mexicana de Intermedios Bursátiles, Folleto técnicos 1-7, 1992.

Estas transacciones se realizan en modalidades crediticias de corto plazo menores a un año y en ocasiones con vencimiento inferior a un mes, mediante el cálculo de un precio al dinero, en términos de una tasa de rendimiento o descuento nominal para los inversionistas. Estos buscan una rentabilidad fija en su financiamiento o fondeo, con la expectativa de ser recuperado prontamente; así, los que requieren el dinero ofrecen por él un rendimiento y otorgan en respaldo legal llamado "instrumento", que es un título de crédito que amortiza el pasivo adquirido, y lo que se pueden comprar o vender en cualquier momento, desde su emisión hasta su vencimiento. La asociación mexicana de intermediarios bursátiles lo explica de la siguiente manera:

" En el mercado de dinero se negocian instrumentos que representan deuda o pasivos de empresas o entidades en el corto plazo; dicho instrumento se opera, en compra y/o venta a descuento, es decir poseen un valor nominal al vencimiento, pero se emiten a compras y ventas antes del vencimiento bajo par, a un precio menor del valor nominal que tiene en su liquidación. " <sup>19</sup>

En el mercado de dinero existe una subasta pública de valores, que consiste en el remate de valores al mejor postor; la más conocida es la que lleva a cabo el banco central para la colocación de instrumentos en el mercado primario; mediante este mecanismo son ofrecidos por primera vez a los inversionistas, y tienen como característica principal brindar recursos entre éste y el emisor. Por su parte, en el mercado secundario los intermediarios financieros, realizan con o sin la participación de Banxico compras y ventas, pues se establece para los valores que ya han sido colocados en el mercado, son negociados por una segunda vez o más.

Se caracterizan por no proporcionar flujos de ingresos o efectivo entre los intermediarios y el emisor, ya que solamente proporcionan liquidez al tenedor del título que se oferta en este mercado. Los instrumentos líderes en este ámbito son los Cetes, con emisiones de 7, 28, 91, 182 y 364 días, con operaciones en mismo día, reporto y de 48 Hrs; ya que son utilizados por las autoridades en el corto plazo, así como regular el circulante y la tasa de interés; por su parte, las empresas privadas participan en este mercado mediante diversos instrumentos de crédito llamado papel comercial, con vencimientos que varían de 7 a 182 días; esta opción de crédito representa una fuente de financiamiento para apoyar el capital de trabajo.

---

<sup>19</sup> Ibid, Véase Lex del Mercado de Valores, Artículo 22 bis.

El Mercado de Capitales se distingue porque en él se trabajan las acciones de título-valor que representan una de las funciones iguales en que se divide el capital social de una sociedad anónima. Las acciones acreditan los derechos del socio, y su importe indica el límite de la obligación que contraen el o los accionistas ante la empresa y terceras personas.

También incluyen instrumentos de inversión de las empresas mexicanas e incluso del gobierno federal dentro del largo plazo, tanto en renta fija como variable. Por su parte, los instrumentos de ahorro e inversión, responden a variadas opciones e intereses de captación, tales como los proyectos de largo periodo de maduración por mencionar los que requieren de un financiamiento que provenga de los ahorrantes con perspectivas de mediano y largo plazos, cuya rentabilidad se consolide por el crecimiento del patrimonio, los resultados del proyecto y la consecución de los objetivos que generan los capitales.

\* Las acciones, obligaciones, sociedades de inversión y otros instrumentos de largo plazo que se agrupan en el mercado de capitales, permiten la concurrencia de los fondos procedentes de personas físicas y morales con los demandantes de dichos recursos, empresas o instituciones que normalmente lo solicitan para destinarlo en capital fijo cuya característica de los instrumentos que lo integran son colocados con una expectativa de recuperación o vencimiento al paso del tiempo; y los instrumentos de inversión típicos en este mercado son las acciones pero también existen las obligaciones, petrobonos y los certificados de aportación patrimonial, entre otros. - 20

Una emisión de instrumentos de inversión a largo plazo, es la que tiene vigencia superior a más de un año, lo cual no significa que obligue al tenedor en su poder indefinidamente; su finalidad es contribuir a incrementar un capital mediante el proceso de maduración y valoración del título; sin embargo, el poseedor puede venderlo en cualquier momento, ya sea por falta de liquidez o por estrategia de reestructuración en su cartera de inversión. Las obligaciones son títulos de crédito colectivo emitidos mediante acciones, que responden a la expectativa de obtener una atractiva rentabilidad respecto a los recursos invertidos. Este se manifiesta en dividendos, incremento de capital y el valor de los títulos que lo representa.

Como se ha mencionado, las obligaciones pueden ser quirografarias, es decir, que no requieren más respaldo que la solvencia de la empresa emisora; también están incorporadas en el mercado de capitales la acciones o títulos representativos de

la valoración del fondo acumulado por sociedades de inversión, así como las de pagos periódicos de intereses y el valor nominal a su vencimiento. Resta mencionar que dentro de los instrumentos del mercado de capitales que más se negocian, están los siguientes:

#### ACCIONES

- de empresas industriales, comerciales y de servicios.
- de compañías de seguros y fianzas.
- de casas de bolsa.
- de sociedades de inversión común.
- de sociedades de inversión de renta fija y para personas morales.
- de sociedades de inversión de capitales.

#### OBLIGACIONES

- Quirografarias, cuya garantía es la solvencia del emisor.
- Hipotecarias, garantizadas por activos del emisor, dados en hipoteca.
- Con rendimiento capitalizables.
- Convertibles en acciones de la empresa emisora.
- Indizadas en moneda extranjera.
- Telmex, obligaciones hipotecarias a 20 años y Quirografarias a 15 años.

#### BONOS

- Bancarios de Desarrollo (BB'S), destinados a cubrir programas crediticios de la banca de desarrollo.
- de Renovación Urbana del Distrito Federal (BORES) que sirven para cubrir las indemnizaciones por expropiaciones de predios por causa de utilidad pública.

#### OTROS

- Certificados de Participación Inmobiliaria Amortizables (CPI'S), con la garantía de inmuebles comprometidos con patrimonio de un fideicomiso.
- Petrobono: son certificados de participación ordinaria emitidos y amortizables por un fideicomiso de NAFINSA, como expresión de una cantidad de barriles de petróleo.
- Certificados de Plata (CEPLATA), son títulos de crédito que expresan el valor proporcional sobre barras de plata depositadas en fideicomisos.

---

<sup>20</sup> Ibid, p. 373.

## 2.5 EL MERCADO DE COBERTURAS CAMBIARIAS.

Es un mercado puesto en operación por el Banco de México, mediante el cual es factible cubrir las posibles fluctuaciones cambiarias que pueden sufrir los tipos de cambio cuando se están realizando las transacciones financieras o comerciales de carácter internacional; dicho mercado surge debido a la evolución alcanzada por la intermediación de divisas en el país "...por medio de este mercado se puede fijar por anticipado los costos o ingresos que vayan a tener las empresas por las operaciones externas que se realicen; actualmente el mercado de coberturas cambiarias opera sobre la cotización de dólares americanos."<sup>21</sup>

Una fluctuación cambiaria implica la depreciación o la apreciación de la moneda del país de origen frente a una divisa. En el caso concreto de coberturas cambiarias la depreciación del peso mexicano frente al dólar consiste en la ganancia del poder adquisitivo del primero con respecto al segundo (menos pesos por dólar).

Es así como los intermediarios celebran operaciones de cobertura con personas físicas y morales, nacionales y extranjeras, que no tengan impedimento jurídico para realizarlas y que satisfagan los requisitos monetarios necesarios:

"...en el caso especial de los organismos descentralizados, instituciones de crédito, casas de bolsa, almacenes generales de depósito, uniones de crédito y casas de cambio; los intermediarios pueden celebrar operaciones de cobertura con ellos únicamente si cuentan con la autorización por escrito del Banco de México, para actuar como participante en el mercado de cobertura cambiaria."<sup>22</sup>

En el mercado de coberturas se identifican dos tipos de operaciones, ambas denominadas en dólares: la primera es la compra de cobertura cambiaria donde hay una protección en contra de una depreciación, que funciona en la fecha de inicio de la operación. El agente financiero y el inversionista que desea comprar la cobertura establece el precio, plazo y monto de dólares a cubrir; en la misma fecha, el inversionista comprador paga al intermediario financiero la cantidad en moneda nacional que resulte de multiplicar el precio de la cobertura por la cantidad de dólares cubiertos. Suponiendo una operación de \$1,000,000.00 US para el cual el cliente desea comprar la cobertura, si el precio de ésta es de \$8.10 pesos por dólar cubierto,

<sup>21</sup> Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Circular 10-124, 5 Julio 1989.

<sup>22</sup> Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Circular 10-150, 31 Agosto 1992.

al día de inicio de la operación el cliente comprador debe liquidar \$8,100.000.00 pesos al intermediario financiero.

Cuando vence la operación se calcula la depreciación o la apreciación del peso frente al dólar; en caso de que el peso se deprecie, el cliente comprador tiene el derecho de recibir del intermediario financiero una cantidad en moneda nacional que resulte de multiplicar el monto de dólares cubiertos por la depreciación de la moneda es decir un pago por la cobertura. En caso de que el peso se aprecie, el cliente comprador tiene la obligación de pagar al intermediario financiero una cantidad en moneda nacional, adicional a la cantidad pagada inicialmente, que resulte de multiplicar el monto de dólares cubiertos por la operación del peso.

Para conocer si la moneda se depreció o apreció será necesario observar en la publicación "Movimiento Diario del Mercado de Valores", de la BMV el tipo de cambio del peso frente al dólar correspondiente al segundo día hábil bancario inmediato anterior a la fecha de firma del contrato, así como al tipo de cambio correspondiente al segundo día hábil bancario inmediato anterior a la fecha de vencimiento de la cobertura cambiaria. En caso de no publicarse el tipo de cambio en el documento antes mencionado, se observará el tipo de cambio publicado en el diario oficial de la federación correspondiente al día hábil bancario inmediato anterior a la fecha de firma, y al tipo de cambio correspondiente al día hábil bancario inmediato anterior a la fecha de vencimiento de la cobertura.

Por su parte, la venta de la cobertura cambiaria funciona a partir de la fecha de inicio de la operación. El intermediario financiero y el cliente que desea vender la cobertura establecen el precio, plazo y monto de dólares a cubrir; en la misma fecha, el cliente vendedor recibe del intermediario financiero la cantidad en moneda nacional que resulte de multiplicar el precio de la cobertura por la cantidad de dólares cubiertos. Así, cuando vence la operación se calcula la apreciación o depreciación del peso frente al dólar. En caso de que el peso se aprecie el cliente vendedor tiene el derecho de recibir del intermediario una cantidad de moneda nacional, adicional a la que se recibió inicialmente, la cual resulta de multiplicar el monto de dólares cubiertos por la apreciación de la moneda; en caso de que exista una depreciación del peso, el cliente vendedor tiene la obligación de pagar al intermediario una cantidad en moneda nacional que resulta de multiplicar el monto de dólares cubiertos por la depreciación.



Para conocer si el peso se aprecia o deprecia, es necesario observar las publicaciones antes descritas, y así determinar el valor en el vencimiento a la fecha de firma del contrato y el tipo de cambio correspondiente a su fecha por vencer. Para determinar el precio de la cobertura cambiaria, los participantes pactan libremente el precio de la operación, la cual se expresa en pesos mexicanos por dólares cubiertos.

Debido a que los intermediarios e instituciones financieras hacen operaciones de coberturas cambiarias por cuenta propia, no cargan comisiones por éstas, y el diferencial entre los precios de compra y venta genera sus resultados. El plazo de las operaciones de las coberturas cambiarias se pacta libremente entre los inversionistas y los intermediarios, pero no puede ser menor a tres días hábiles naturales.

Por último, entre los principales interesados en el mercado de coberturas cambiarias encontramos a los siguientes:

- Los importadores, cuyo objetivo consiste en fijar el costo de sus compras en el extranjero.
- Los exportadores, que persiguen fijar su precio de venta en las operaciones que realizan en el exterior.
- Los deudores y acreedores de moneda extranjera, que buscan fijar la tasa de interés de los créditos adquiridos y otorgados.
- Los especuladores, que desean obtener utilidades, ya sea en espera de fluctuaciones del mercado de cambiario, o por medio de arbitrajes donde esperan una tasa mayor de la que se paga en instrumentos convencionales, tanto en dólares como en pesos.

Entorno, a la parte del tratamiento fiscal en las operaciones de coberturas cambiarias, es muy importante para las personas físicas y extranjeras, que sólo pagan el impuesto sobre la renta (ISR), del 15% acumulable y no generan IVA en tanto que a las personas morales se les atribuye el 34% sobre el ingreso acumulable, tomando en cuenta los efectos del componente inflacionario, y están exentas del IVA.

En congruencia con lo anterior, las Leyes de Instituciones de Crédito y Mercado de Valores regulan los términos en que el Estado habrá de ejercer su rectoría sobre el sistema financiero mexicano. Dispone lo concerniente a la prestación de servicio de banca y crédito; define las características de los grupos financieros su organización y funcionamiento; establece lo necesario para que el sistema bancario y bursátil tenga un desarrollo sano y equilibrado, para que sus entidades se ajusten a correctos usos.

## APARTADO III

### 3.1 LOS GRUPOS FINANCIEROS Y SU NUEVO CONTEXTO LEGAL.

En la conformación del sistema financiero moderno que se propuso la administración anterior, la otra cara de la moneda la constituye el nuevo espacio en el que se han tenido que desarrollar los intermediarios financieros no bancarios, a partir de la reforma del artículo 28 constitucional y de la nueva ley que reglamenta el servicio público de banca y crédito.

No es exagerado afirmar que para las compañías de seguro, casas de cambio y uniones de crédito, la desvinculación patrimonial de los bancos significa el inicio de una época en la que en pocos años, tienen que alcanzar la mayoría de edad, que les permita colocarse en una posición de verdaderas instituciones complementarias de la actividad crediticia, y en las fuentes de ahorro potencial que aún aguarda la economía nacional, adecuadas para conformar un sistema financiero fuerte y equilibrado, tal como lo demanda el aparato productivo del país.

Por razones de orden histórico e institucional, por la forma en que creció y se desarrollo el sistema financiero que privilegio a la banca por encima del resto de los intermediarios, para 1982 la nación no había desarrollado un mercado de capitales: los seguros se encontraban en un nivel muy inferior al de otros países de desarrollo similar; la fianza se había anquilosado en un instrumento cada vez menos utilizado; el arrendamiento estaba quebrado por una dependencia excesiva del ahorro externo; las almacenadoras eran totalmente inadecuadas para un país que pretendía desarrollar su mercado exportador; sin actividad cambiara regulada fuera de los bancos y finalmente, con uniones de crédito cada vez mas pobres y alejadas de su propósito original.

Ante este panorama y frente al enorme reto que implicaba la creación de un nuevo marco jurídico e institucional para la banca estatizada, la administración de Miguel de la Madrid, se abocó a revisar los problemas que enfrentaba cada uno de los intermediarios financieros no bancarios, con el objetivo plasmado en el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE) de permitir su desarrollo autónomo y complementario al bancario.

Se trabajó con la premisa de que no es posible concebir un sistema financiero moderno, cuando los distintos agentes que lo conforman no responden en magnitud y

eficiencia, desde sus diferentes trincheras complementarias, al gran esfuerzo que significa el financiamiento cabal del desarrollo nacional.

Así, el 18 de julio de 1990, entra en vigor la nueva ley para regular a las agrupaciones financieras, misma que da lugar a la creación de una nueva figura en el sistema financiero mexicano: los grupos financieros. Mediante dichos grupos por primera vez, desde la estatización bancaria en 1982, se permitió la integración de diversos intermediarios financieros, tales como: casas de cambio, casas de bolsa, arrendadoras, almacenadoras, afianzadoras, uniones de crédito y empresas de factoraje, en una sola agrupación.

Por ende, los grupos financieros que hoy son una realidad en México constituyen una verdadera transformación en este ámbito, porque permiten ofrecer una amplia gama de servicios financieros bajo una sola institución, lo que representa un importante ahorro en economías de escala y favorece también al fortalecimiento de intermediarios del país.

Es lógico que los intermediarios independientes busquen integrarse a un grupo financiero, porque de lo contrario pierden competitividad, aun y cuando se trate de bancos regionales o muy pequeños; igualmente se prevee que la tendencia natural entre las casas de bolsa sea hacia la integración de los grupos bursátiles, es decir encabezados por una casa de bolsa, aunque no tenga participación con algún banco.

Existen varios factores en lo referente a la regulación, por un lado no existe un organismo único que regule a los grupos financieros, si no que éstos son supervisados por diversas autoridades de acuerdo con su intermediario de mayor fuerza, como es el caso del grupo financiero Banamex-Accival, cuyo banco es regulado por la Comisión Nacional Bancaria; en el caso del grupo financiero Prime-Bital, lo controla la Comisión Nacional de Valores, por su casa de bolsa; o una aseguradora, como podría ser Seguros Atlas, quedaría regulada por la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, etcétera.

Actualmente existen 30 grupos financieros autorizados por el gobierno federal, y otros en proceso de serlo en un futuro no muy lejano (ver anexo 1). En todos los casos participaron formalmente en alguna subasta por un banco, y en algunos se autorizó por medio del ejecutivo federal la creación del banco con el nombre del grupo financiero, tales como Capital, Anáhuac, Ixe, entre otros, dándose así la integración y formación de nuevas agrupaciones financieras a raíz de las primeras y últimas ventas.

La integración de los grupos financieros contemplada en la propuesta de reforma al marco jurídico del sistema financiero, por la ley del mercado de valores, y la ley para regular las agrupaciones financieras y la ley de sociedades de inversión, permita ofrecer todos los servicios que demanden el público inversionista, pues anteriormente se realizaba en forma parcial y limitada; ahora habrá una mayor eficiencia en la intermediación, en el otorgamiento de servicio y un mejor aprovechamiento en todas las instituciones.

Dentro del marco jurídico de los bloques financieros, destacan las adiciones y reformas a la ley del mercado de valores, que son de la mayor trascendencia desde su promulgación. Uno de los aspectos más importantes es la creación por primera vez en la historia del derecho bursátil mexicano, de un capítulo específico para la contratación bursátil, ya que anteriormente la ley no contenía ninguna mención al respecto. Se define también la naturaleza del contrato, especificándose que un contrato de intermediación bursátil es aquel mediante el cual el inversionista otorga a la institución financiera un poder general para la realización de operaciones, traspaso de títulos o dinero dentro del mercado de valores; se establece la obligación concreta del manejo discrecional de la cuenta, señalando expresamente que habrá de cuidar el negocio como propio.

Esto para los legistas tiene una connotación jurídica muy precisa, es decir la institución debe poner el máximo cuidado en el manejo de una cuenta discrecional.

" En el reconocimiento legal sobre la integración de los grupos financieros, esto se constituye por una sociedad controladora y por algunas de las entidades financieras siguientes: almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras, empresas de factoraje, casas de cambio, instituciones de fianzas, instituciones de seguro, sociedades financieras de objeto limitado, casa de bolsa, instituciones de banca comercial, así como por sociedades de inversión de capital.

El grupo financiero podrá formarse cuando menos con dos tipos diferentes de las entidades financieras siguientes: institución de banca comercial, casa de bolsa e instituciones de seguros. En los casos que el grupo no incluya a dos de las mencionadas entidades deberá contar por lo menos con tres tipos diferentes de entidades financieras de las citadas en el párrafo anterior. " <sup>23</sup>

Otro aspecto importante es la contratación obligatoria de una auditoría legal por parte de los bloques financieros, ya que esta auditoría debe comprender la verificación

---

<sup>23</sup> S.H.C.P. Ley para Regular a las Agrupaciones Financieras, Artículo 7, Diario Oficial, 18 de Julio 1990.

del funcionamiento de los sistemas de contratación de servicios y operaciones del público inversionista; se debe también proporcionar a las Comisiones Nacionales Bancaria y de Valores, y de Seguros y Fianzas, el dictamen del auditor jurídico externo, así como el acta de la asamblea anual de accionistas, del grupo financiero, de manera que dé a la auditoría legal fuerza similar a la interna. Acorde con las reformas a otras leyes, en los intermediarios financieros se autoriza a la CNByV para la imposición directa de sanciones pecuniarias y se otorga a la SHyCP la facultad para cancelar y autorizar concesiones para las casas de bolsa, mientras que esta facultad perteneció antes a la CNByV .

Se establece un fondo de contingencia constituido en Banco de México, en lugar de Nacional Financiera, y se faculta a la CNByV para fijar las bases de su organización, integración patrimonial y funcionamiento del fondo. En pocas palabras, se le da un mayor marco de institucionalidad y mas participación al sector gubernamental en la regulación del fondo de contingencia, y será la práctica la que determine si verdaderamente se logra lo que se pretende o si esta actividad debe continuar dentro del sector de autorregulación exclusivo de las casas de bolsa.

La ley establece que los grupos financieros universales deben tener "... un nuevo contenido conforme al cual la controladora responda subsidiaria e ilimitadamente respecto de las obligaciones de las entidades del grupo, en tanto que la misma no responde de las pérdidas ni las obligaciones de la controladora o de las entidades financieras del grupo; de esta manera todos los recursos de la agrupación financiera estarán afectos a cumplir las responsabilidades de todos sus integrantes."<sup>24</sup>

### 3.2 LA BANCA COMERCIAL Y LAS CASAS DE BOLSA

El sistema de banca comercial realmente tiene pocos años de operar en nuestro país, ya que desde el siglo pasado con la creación de las primeras instituciones de crédito privadas - como el banco de Londres y el banco nacional de México- el gobierno federal optó por establecer el sistema de especialización bancaria. Sin embargo el gobierno de Luis Echeverría determinó en 1974 eliminar este sistema, con el propósito de aumentar el capital de los bancos de escasa relevancia nacional y por consiguiente, de evitar la concentración de los recursos financieros en las grandes instituciones bancarias.

<sup>24</sup> Leyes y Códigos de México. Lev General de Sociedades Mercantiles, Artículo 182, Editorial Porrúa, p. 211.

De esta manera se dieron una serie de fusiones de bancos especializados, principalmente entre pequeños y medianos, empezando a funcionar el sistema de banca comercial en 1978, año en que se encontraban ya constituidos los bancos. Así es como surge en México la banca comercial, la cual es considerada como aquella:

" Institución que en una misma sociedad, opera diversos instrumentos de captación de recursos y concesión de crédito, con lo que es posible adaptarse a las cambiantes situaciones del mercado financiero." <sup>25</sup>

La banca comercial realiza diversas operaciones, tales como depósitos en diferentes cuentas, ahorro, ingeniería financiera, de hipoteca, de capitalización y fiduciarias; ofrece también a sus clientes otra serie de servicios entre ellos el cajero automático, banca por teléfono, tarjeta de crédito y débito; asimismo ofrece el cobro de los servicios públicos y el manejo del sistema de ahorro para el retiro (SAR).

Actualmente la banca comercial se encuentra en manos de los particulares, por lo que ahora las personas físicas y/o morales del sector privado pueden dedicarse a la prestación del servicio de banca y crédito, siempre y cuando obtengan la autorización del gobierno federal; el banco debe constituirse, para este efecto, como sociedad anónima y debe asentar su domicilio fiscal en el territorio nacional, así como inscribirse en el registro público de comercio.

Por su parte la banca comercial se rige no solamente por las disposiciones contenidas en la ley de instituciones de crédito, sino también tiene que apearse a los ordenamientos establecidos en la ley general de sociedades mercantiles, como consecuencia de la reprivatización bancaria, el capital social de la banca comercial sufrió modificaciones, quedando conformada por las siguientes:

" La serie A que representa el 51% de capital social de la institución, y la Secretaría de Hacienda puede autorizar el control de las acciones en un socio cuando sea por más del 5% y hasta el 20% de su capital; y puede emitirse el 49% restante del capital ordinario en las series B y L, la limitación en cuanto a las características de los adquirentes, son libres para la suscripción." <sup>26</sup>

Hoy en día, la banca comercial está conformada por 36 bancos nacionales y 18 instituciones extranjeras, de los cuales se esperan más solicitudes de autorización en materia de banca comercial.

<sup>25</sup> Quijano, José Manuel. La Banca Pasado y Presente, C.I.D.E., 1989, p. 185

<sup>26</sup> Véase Ley de Instituciones de crédito, Artículos 11-17.

La banca comercial busca alcanzar una mayor capitalización y modernización que le permita seguir representado un eficaz instrumento de capacitación en recursos del sistema financiero mexicano, tratando de ampliar los servicios que actualmente presta al público ahorrante, para ser cada día más competitivo a nivel nacional e internacional, y estar en posibilidad de otorgar más créditos al público usuario dedicado a la actividad productiva, para así afrontar con capacidad la apertura comercial y de esta manera contribuir al desarrollo económico del país.

Por su parte, las Casas de Bolsa son empresas organizadas como sociedades anónimas, dedicadas a actuar como agentes o intermediarios en la compra venta de valores registrados en la bolsa mexicana de valores; cuentan para ello con autorización o licencia otorgada por la SHyCP y la CNByV. Entre los requisitos adicionales que debe cubrir se encuentra el ser socio de la bolsa mexicana de valores (BMV), mediante la adquisición de una acción y autorización de la propia bolsa de valores.

Dentro de las principales funciones de estos intermediarios financieros las más importantes son:

- Realizar operaciones de compra-venta, con valores e instrumentos del mercado de dinero y de capitales que tienen autorizados enajenar.
- Otorgar facilidades al inversionista para la integración de la cartera y para la toma de decisiones en inversiones.
- Brindar asesoría corporativa a las empresas para la colocación de acciones y emisiones y valores de éstas.
- Actuar como representantes de obligaciones y tenedoras de otros valores financieros.

Cabe hacer mención que las únicas personas facultadas para realizar operaciones en la bolsa de valores son los operadores de piso y los agentes financieros, quienes deben cumplir con los requisitos que marca la CNByV de aprobar un curso legal contable, financiero, de prácticas bursátiles y tener solvencia moral y económica.

En el marco legal de las casas de bolsa se menciona en su capítulo segundo del registro nacional de valores e intermediarios lo siguiente:

\* Artículo 11.- Sólo podrán ser materia de oferta pública los documentos inscritos en la sección de valores, la oferta pública en el extranjero de valores emitidos en México o por personas morales mexicanas, estará sujeto a la inscripción de valores respectivos en una sección especial.

Artículo 14.- Para obtener y en su caso mantener la inscripción de los valores sus emisoras deben satisfacer a juicio de la CNByV los siguientes requisitos:

- Existencia de solicitud del emisor,
- Las características de los valores le permiten una circulación significativa,
- Que tengan políticas congruentes a los intereses de los inversionistas.
- Proporcionar la información que requiere la CNByV, así como de algunas sanciones si no se cumplen con lo establecido..."<sup>27</sup>

Un logro importante de las casas de bolsa fue la aprobación que obtuvieron por la comisión, para actuar por cuenta propia con sus clientes, es decir, por las autoentradas. Esta medida es importante porque dada la entrada de inversión extranjera en nuestro país, sucede que en ocasiones a las casas de bolsa del exterior o a algunos inversionistas extranjeros que desean comprar los valores mexicanos en el momento, no les es posible hacerlo porque tienen que esperar hasta que se consigan estos títulos en el mercado, ya que actualmente actúan como *brokers* y la idea es llegar a ser *dealers*, como sucede en el mercado de dinero.

Se debe considerar que dada la apertura financiera del país, la idea de no actuar por cuenta propia resta competencia a los intermediarios financieros mexicanos, porque esta es una manera muy común de operar de las principales casas de bolsa del mundo; por ende una buena situación de las casas de bolsa mexicanas se encuentra en una posición con respecto a los intermediarios bursátiles norteamericanos, pues hasta la más pequeña casa de bolsa del país se encuadra dentro de las primeras 200 de la larga lista de casa de bolsa en los Estados Unidos.

Resta mencionar que el objetivo principal que se marcó la administración pública federal en cuanto a lograr un mercado bursátil que aparte de ser ágil y eficiente en la colocación de instrumentos a corto plazo, llegara a convertirse en un auténtico mercado de valores, se cumplió en la medida en que se colocaron más de 140 emisiones y el volumen de acciones en el mercado pasó de 913 millones a 20,000 millones.

Con los resultados anteriores se indica que, después de 100 años de la actividad bursátil, México cuenta hoy con joven mercado de valores, sin que ello signifique que falta aún un largo trecho por recorrer en términos de regulación y autorregulación en nuevas emisoras, para proteger los intereses del público inversionista, para lograr su confianza y así fomentar la capitalización y crecimiento de

<sup>27</sup> Véase Lev del Mercado de Valores, Artículos 11-15, pp.348-352



las empresas por la vía del mercado de valores, ya que representa la manera más sana de lograrlo en el largo plazo.

### 3.3 LAS CASAS DE CAMBIO Y EMPRESAS DE FACTORAJE.

La Ley de Instituciones y Organizaciones Auxiliares de Crédito, que venía rigiendo desde 1941, establecía un marco jurídico insuficiente para la actividad cambiaria, que operativamente nunca estuvo regulada por autoridad alguna, ya que la compra-venta de divisas estaba integrada a las operaciones normales que realizaba la banca.

Después de la estatización bancaria, se establece la vigilancia y el control de cambios, surgiendo la necesidad de reglamentar esta actividad, a fin de evitar especulaciones con divisas, en especial con el dólar americano; de esta manera se hizo necesaria una ley que -para el ejercicio del servicio público cambiario- diera lugar a la creación de las Casas de Cambio.

"Las Casas de Cambio, son sociedades anónimas autorizadas por la Secretaría de Hacienda, para realizar en forma habitual y profesional operaciones de compra-venta y cambio de divisas, dentro del territorio Nacional; entendiéndose por divisa toda aquella moneda que sirva como medio de cambio internacional, como el dólar, libra esterlina, marco alemán, yen japonés, etc..."<sup>28</sup>

Durante 1982, el país se encontraba con un sistema financiero dolarizado, una fuerte especulación en contra de nuestra moneda y una importante fuga de capitales. Al tenerse una libre convertibilidad de la moneda en toda la frontera norte, se desarrolló una actividad cambiaria sin ningún control.

Esta situación llevó al gobierno a adoptar diferentes medidas; primero se optó porque las fuerzas del mercado definieran la paridad peso-dólar, después se estableció la doble paridad; y por último se llegó al control de cambios. Esto se hizo por la necesidad de establecer un control sobre aquellas personas que realizan la actividad cambiaria, con el objeto de proteger al público usuario, evitar especulaciones y la venta de moneda falsa.

Dentro del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, se mencionó la necesidad de modernizar al sistema cambiario mexicano, para adecuarlo a las circunstancias internas y externas. Para ello la regulación cambiaria exigía las siguientes medidas:

- Crear un marco jurídico adecuado para el control de la actividad cambiaria.
- Regular a las casas de cambio que venían operando antes de 1985, así como autorizar nuevas concesiones.
- Controlar la apertura de sucursales, así como operaciones de la misma, con base en su capital mínimo pagado del que están constituidas.
- Crear un comité de Casas de Cambio, integrado por representantes de Banxico, de la SHyCP y de la Asociación Mexicana de Casas de Cambio, con el objeto de dar solución a la problemática del sector.

En materia jurídica, las casas de cambio juegan un papel importante; desde la estatización bancaria y hasta fines de 1984 no existieron reformas legales en materia de Organizaciones Auxiliares de Crédito. Fue hasta el 14 de Enero de 1985, cuando se promulgó un régimen jurídico propio de las Casas de Cambio, asignándoles como objetivo social la compra-venta de divisas con curso legal en el país de emisión. Esta Ley también otorga a la SHyCP la autoridad para concesionar y reglamentar la constitución y funcionamiento de estas entidades financieras, apoyada por la Asociación Mexicana de Casas de Cambio, teniendo la función de inspección, vigilancia y control.

Las casas de cambio se caracterizan por ser el sector que más ha crecido en los últimos años, y su evolución está determinada por tres sectores: el bancario, el bursátil y el privado. Con base en los objetivos delimitados en 1985 se han logrado los siguientes avances:

- Se publicó la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito.
- Se otorgaron las autorizaciones de Casas de Cambio a todas aquellas sociedades que cumplieron con los requisitos de Ley.
- En 1985 se autoriza la apertura de Casas de Cambio a los bancos, y en 1987 a las Casas de Bolsa.
- Se continúa con la política de fijar capitales mínimos requeridos, para su constitución, coherentes a la situación económica del país.

En Octubre de 1987 fue creado el Comité para el Desarrollo de las Actividades Auxiliares del Crédito, el cual ha permitido reducir el tiempo en la autorización, así

---

<sup>29</sup> S.H.C.P. Ley General y Actividades Auxiliares de Crédito, Artículos 3-8, Diario Oficial, 1988.

como definir políticas y toma de decisiones para regular, supervisar, controlar y vigilar a este sector.

Por último y como consecuencia de los logros enumerados, contamos con un mercado de coberturas cambiarias controlado por el registro y vigilancia de las autoridades en la materia, cuyas ventajas son el poder conocer que individuos integran cada sociedad, las operaciones que realizan con divisas, oro y plata y estar al tanto de la situación financiera de cada casa de cambio.

En materia de Empresas de Factoraje, su función principal es agilizar el ciclo financiero de una empresa y fortalecerla: incluso darle una mayor liquidez a las compañías, a través de una estructura financiera más sana, para que de esta manera puedan tener acceso a diferentes opciones de crédito al corto y largo plazo. La actividad del factoraje está destinada fundamentalmente para las pequeñas y medianas compañías, que por lo general no califican para créditos habituales o tradicionales.

El factoraje consiste básicamente en financiamiento para las compañías que tienen cuentas por cobrar a plazos, ya que éstas transfieren sus documentos y les pagan un monto con un precio pactado, que se determina de acuerdo con el mercado. Dicho precio depende del riesgo y la calidad de los compradores con los que se está operando; la Empresa de Factoraje se convierte en propietaria de la cartera de la cobranza y es responsable de realizar el cobro de estos documentos.

Aquí no se pretende hacer competencia a la banca comercial, ni tampoco decir que no apoyan a la pequeña y mediana empresa, porque no tienen grandes estructuras financieras y por lo tanto no pueden tener acceso a grandes volúmenes de crédito, como las comercializadoras, las cuales tienen un desplazamiento en ventas muy importante, pues en ocasiones llegan a desplazar al año de 200 a 300 veces su propio capital en ventas.

No obstante, para poder enfrentar este desplazamiento, se necesita un financiamiento del 40% al 50% de su capital, y la banca generalmente no concede préstamos sobre este margen de recursos. Con el factoraje logran la conversión de sus cuentas por cobrar en efectivo, lo que les permite disminuir su índice de apalancamiento con lo cual en lugar de competir con la banca se convierten en aliados para fortalecer a las empresas que requieren liquidez. Las grandes empresas, que sí califican para los créditos bancarios, requieren de efectivo, el cual obtienen con

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

la conversión de sus cuentas por cobrar, con la finalidad de lograr mayor rotación en sus ventas y de este modo fortalecer sus finanzas.

Como ya se dijo el factoraje es una medida financiera para el corto plazo, enfocado a proporcionar capital de trabajo a las empresas a través de reconvertir sus cuentas por cobrar en efectivo, el cual podrán destinar al abastecimiento de nuevos inventarios; así la compañía tiene la posibilidad de negociar en mejores condiciones su pago con los proveedores. Esta situación lleva también a otros servicios que otorga el Factoraje, tales como el de calificar y dar a conocer a un sin número de compradores con base en su calidad de pago, sustituir el análisis del crédito cotidiano que tienen que hacer las empresas, para determinar si venden o no a crédito, así como saber a quién le venden y a quién no.

Adicionalmente, están en posibilidad de abrir nuevos mercados para sus clientes, por medio de la expansión que se tiene dentro del mismo, y del conocimiento obtenido de la evaluación de compradores, que algunas veces el cliente no alcanza a detectar porque no son de primer orden en cuanto a su nombre o la firma que representan, pero si en cuanto a su comportamiento de pago; teniendo así la micro y pequeña industria una forma de financiamiento y hacerle frente a sus gastos e inversiones, ya que en la práctica es una de las mejores opciones para contar con capital de trabajo adecuado en el momento en que la empresa lo necesite.

#### 3.4 LAS ASEGURADORAS Y LAS AFIANZADORAS.

En México, las compañías de seguros comienzan cuando se establece la primera aseguradora propiamente mexicana, aunque de capital extranjero: La Compañía Anglo-Mexicana de Seguros, la cual marca el comienzo de la era moderna en materia aseguradora. Su historia se caracteriza por fases delimitadas a través de los cambios en las leyes que han regulado la actividad de seguros en México.

La ley sobre compañías de seguros otorgaba la total libertad de acción en las operaciones, que practicaban las aseguradoras extranjeras. En los siguientes años este sector tuvo un desarrollo importante, por lo que en 1910 se emite la Ley de las Compañías de Seguros sobre la Vida, en lo que fue el primer intento por parte de las autoridades financieras mexicanas, por establecer un control incipiente sobre la actividad.

Como parte del gran esfuerzo de institucionalizar al sector asegurador del país, y con la idea en mente de promover la industria del seguro, se emite en 1926 la Ley General de Sociedades de Seguros, al detallar los requisitos para su creación, organización y funcionamiento de las aseguradoras, y al paso del tiempo se llega a la ley general de instituciones de seguros de 1935, que estableció las bases del seguro privado mexicano. Esta ley sufre reformas muy importantes en 1965 y 1981; que a la fecha rigen y por lo tanto, define los principales conceptos y mecanismos de la actividad.

A partir de los años 30 el sector asegurador tuvo una consolidación y crecimiento importante. Destaca el sistema asegurador del Estado, con la Aseguradora Hidalgo en el ramo de vida, cuya cobertura principal es favorecer al trabajador al servicio del Estado, y que ha significado un factor de innovación constante en el régimen de protección y de prestaciones al servidor público mexicano.

Para 1982 se hacen evidentes una serie de desequilibrios que afectan a las compañías de seguros, y que repercuten en el público usuario. Un rápido diagnóstico revela circunstancias estructurales que independientemente de la crisis económica de ese año, comprometen la viabilidad futura del seguro, México se encontraba con niveles de aseguramiento por debajo de sus necesidades, menor aun que en otros países de desarrollo inferior.

Ante el panorama anterior y por primera vez, a partir de 1983 el plan nacional de desarrollo señaló metas cuantitativas al sector seguros, mientras que el programa nacional de financiamiento del desarrollo, estableció las acciones y orientaciones a seguir por las aseguradoras, a partir de una nueva definición. Con ello buscó atender con eficiencia la demanda de sus servicios y contribuir a generar el ahorro interno, fortaleciendo el mercado de capitales al pactar inversiones en largo plazo.

La evolución del marco jurídico del sistema asegurador, que se da a partir de la estatización bancaria, se hizo necesario modificar el marco legal de las instituciones de seguros. Aún cuando en las reformas de la Ley de 1981 ya se incluían modificaciones sustanciales, en diciembre de 1983 se publica un decreto con reformas adicionales a la Ley General de Instituciones de Seguros, a efecto de ampliar la protección de los intereses del público asegurador, y de mejorar sustancialmente el procedimiento de tutela y protección. En 1985 se publican nuevas reformas a la Ley, destacando sus funciones de protección y contribución a la

generación del ahorro interno, con el fin de convertirse en una fuente importante de recursos para financiar los programas y proyectos a largo plazo. En 1994 existían 44 empresas de seguros, entre las cuales se encuentran 32 aseguradoras privadas, 2 instituciones nacionales, 2 reaseguradoras y 8 entidades extranjeras.

Por último, no obstante la crisis económica y el periodo de alta inflación por el que transitó el país en los ochenta, el sector asegurador logró sobrevivir, y si no ganó terreno con proporción al FBl, tampoco lo perdió, a pesar de la inflación. De esta manera, el sector tuvo que superar los problemas existentes con nuevos esquemas que combinaron la protección con el ahorro y la inversión, en un ambiente inflacionario.

Las Afianzadoras en nuestro país se remontan al año de 1895, fecha en que se otorgan las primeras concesiones a compañías nacionales y extranjeras, para practicar operaciones que garantizaban el manejo de los intereses públicos y privados, es decir, la fianza de fidelidad. En 1926 la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, la primera en legislar a las compañías de fianzas, -consideradas como instituciones de crédito-, las facultó para otorgar toda clase de fianzas relacionadas con la actividad económica.

Posteriormente, la Ley de Instituciones de Fianzas de 1942, amplía la figura de la fianza y establece sus lineamientos principales, consistentes en la prohibición de la operación onerosa de la fianza por parte de las empresas extranjeras y en la necesidad de obtener la concesión de la SHyCP, para el ejercicio de la actividad afianzadora; en 1950 se promulga la Ley de Instituciones de Fianzas, que en gran parte aún está en vigor, y que básicamente persiguió perfeccionar los sistemas de operación, así como procurar un mejoramiento en la estabilidad económica y en la liquidez de las entidades.

\* Las compañías Afianzadoras, son instituciones que presentan un servicio público, cuyo objetivo es garantizar obligaciones y contratos que contraiga el deudor con el acreedor, mediante el pago de una contraprestación denominada prima. Una operación importante para la diversificación de las responsabilidades que se asumen por el sector, es el reafianzamiento, es decir el contrato por el que una afianzadora se obliga a pagar a otra, en la proporción convenida entre ellas, la cantidad que la prima deba cubrir al beneficiario por su fianza."<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> S.H.C.P. Ley Federal de Instituciones de Fianzas, Artículo 3, Diario Oficial, 1985.

El sector afianzador está constituido por 18 entidades, que en su mayoría forman parte de algún grupo financiero. Su desarrollo fue raquítico, debido a la crisis económica por la que atravesaba la nación; además, por las limitaciones que prevalecían respecto a la expedición de ciertos tipos de fianzas, como las de crédito y las expedidas en moneda extranjera (la primera por su riesgo, y la segunda porque amenazaban su situación financiera en virtud de la fluctuación de los tipos de cambio).

Las afianzadoras constituyen el sector más pequeño del sistema financiero mexicano, tanto en número de instituciones, como en recursos, considerando los ingresos por concepto de primas; la concentración del servicio afianzador en los principales centros urbanos del país, aunado a la necesidad de consolidar su operación, originó que se incluyeran medidas concretas en el PRONAFIDE y PND.

En materia jurídica, en 1982 y 1985 entraron en vigor reformas a la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, con la finalidad de unificar y mejorar con ello la estructura de operación, al procurar una mayor sanidad en el desarrollo de sus funciones. Se prohibió la participación, en el capital de las afianzadoras, a instituciones del mismo tipo, como son: seguros, bancos, organizaciones auxiliares de crédito e intermediarios financieros no bancarios, con la finalidad de evitar el cruzamiento y piramidación de acciones entre estas entidades.

Por último, la actividad de las fianzas se ha orientado para que se constituyan como un instrumento que coadyuve al buen funcionamiento de los diversos sectores que requieren de este servicio, al garantizar sus operaciones, y evitar que se dispongan de inmediato los recursos que puedan destinar al fomento de sus propias actividades, además de proporcionar seguridad en las transacciones que realizan.

### 3.5 LAS ARRENDADORAS Y LOS ALMACENES GENERALES DE DEPOSITO.

El arrendamiento financiero apareció en los años cincuenta, como alternativa de financiamiento que permite a las empresas acceder a recursos para la inversión en bienes, como de capital, sin tener que distraer los fondos propios de su operación. El arrendamiento financiero consiste en que una empresa, la arrendadora, adquiere por instrucción de un cliente, el arrendatario, un bien, para su uso a cambio de un renta a un plazo forzoso, estableciéndose al final del contrato, que el arrendatario puede optar por el bien a un precio menor al del mercado, prorrogar el arrendamiento menor o participar con la arrendadora en la venta del bien a un tercero.

En México, las arrendadoras aparecen a principios de los años sesenta y su desarrollo se puede dividir en dos etapas:

- 1) Desde su aparición, en 1961 a 1982, como simples empresas mercantiles.
- 2) De 1982 a la fecha, como organizaciones auxiliares de crédito concesionadas.

Los factores más importantes que contribuyeron a impulsar la creación de arrendadoras, fueron los siguientes: la mayoría de éstas contaba, entre sus accionistas, con alguna institución bancaria nacional o extranjera, lo que les permitió obtener fondos tanto en moneda nacional como en divisas; para el otorgamiento de créditos solicitaban menos requisitos que los bancos; ofrecen a sus clientes la ventaja fiscal en la deducción de rentas y la depreciación acelerada en sus activos; realizan créditos puente, que posteriormente se convierten en operaciones de arrendamiento.

En materia jurídica, venían operando sin regulación específica ni formal. Sólo se sujetaban al Código de Comercio y a disposiciones fiscales. El primer paso para normar su operación se dio con las reformas a la Ley Bancaria de 1981, en donde se les asignan características y operaciones como intermediarios especializados. Posteriormente se buscó la regulación legal de la actividad bancaria reservada al Estado, de las Organizaciones Auxiliares de Crédito; es por esto que a principios de 1985 se publica la Ley General de Organizaciones Auxiliares y Actividades del Crédito que recoge en forma y esencia la regulación de la anterior Ley Bancaria e introduce medidas con el fin de agilizar y modernizar el régimen operativo y jurídico de las arrendadoras financieras.

La estructura del sector arrendador está integrado por 28 arrendadoras nacionales y 7 extranjeras, que se han clasificado en cinco grupos o niveles, de acuerdo con el monto de sus activos. A pesar de la crisis de subsistencia que atravesaron con la devaluación de 1982, el apoyo de FICORCA, dio lugar a su recuperación económica. No obstante, aún persisten desviaciones operativas que hacen pensar que las arrendadoras financieras no han logrado incrementar su mercado natural. Para contrarrestar las acciones anteriores, el gobierno federal ha revisado las reglas de operación emitidas en 1984 -que rigen a las Arrendadoras Financieras- con el objeto de replantear los nuevos esquemas de desarrollo y subsanar las limitaciones que enfrenta el sector.

Se implantaron una serie de medidas para la obtención de recursos, a través de nuevas fuentes de fondeo, como fue la emisión de instrumentos susceptibles de



ser colocados en el mercado de capitales, bonos, obligaciones o papel comercial bursátil y extrabursátil; el aumento de los límites aplicables a las responsabilidades en operaciones activas y la fijación de nuevos capitales mínimos, acorde con su realidad operativa, así como la aplicación de diferentes mecanismos fiscales, con el propósito de estimular la función del arrendamiento financiero, dentro de los planes de reconversión industrial y de capital.

En cuanto a los Almacenes Generales de Depósito, sus antecedentes en México se reglamentaron por primera vez en 1900, estableciéndose las bases de su operación. Posteriormente, tanto la Ley General de Instituciones de Crédito de 1932, como la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito del mismo año, norman el almacenamiento que realizaban, así como los documentos que expedían.

\* Los Almacenes Generales de Depósito, son instituciones concesionadas por el Estado, cuyo objetivo es el almacenamiento, guarda o conservación de bienes o mercancías, con la expedición de un certificado de depósito, que es un título de propiedad que asegura tanto los bienes depositados, como la calidad del mismo; otro instrumento que expiden es el Bono Prenda, que es similar al papel comercial garantizado, con ventajas de ser orientado hacia el sector agropecuario y los productos de insumos; este último resulta idóneo para la bursatilización del crédito y el financiamiento de inventarios del sector, porque tienen una garantía real y física depositada en una institución de crédito, ya que en muchos de los casos los productos almacenados tienen precios en dólares y están cotizados en mercados internacionales, como es el algodón y el café. " <sup>30</sup>

Las almacenadoras son consideradas organizaciones auxiliares del crédito, en tanto cumplen con su papel de intermediación financiera y se dividen en dos clases:

- 1) Las que se destinan a graneros o depósitos especiales para semillas y demás productos agrícolas, industriales o mercancías de cualquier clase, y
- 2) Las que están para recibir mercancías, destinadas al régimen de depósito fiscal.

Asimismo, cuentan con bodegas propias, rentadas o habilitadas. Se debe entender por bodega habilitada "...aquel lugar que forma parte de las instalaciones del productor depositante y el Almacén General de Depósito que toma a su cargo, para operar y efectuar en ellos el almacenamiento, guarda y conservación de bienes o mercancías, propiedad del mismo depositante. " <sup>31</sup>

Hasta los últimos años, las almacenadoras no jugaban un papel primordial en la economía del país, sobre todo por la falta de información acerca de los beneficios

<sup>30</sup> S.H.C.P. Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, Artículo 11, Diario Oficial, 1988, pp 206-208.

que brindan como organizaciones. En el año de 1982, las almacenadoras enfrentaron varios problemas que obstaculizaron su crecimiento, ya que no eran ajenas a la crisis económica del país, (la contracción en la producción disminuyó la demanda de almacenamiento, y la falta de liquidez en el sector impidió capitalizar y realizar inversiones cuantiosas de construcción o ampliación).

Con el objetivo de promover el crecimiento y desarrollo de los Almacenes Generales de Depósito, el PND y el PRONAFIDE plantearon la estrategia de aumentar su capacidad, eficiencia y escala de operación, mediante el acopio y abasto de la pequeña y mediana empresa.

En dicha estrategia se consideraron acciones que fueron llevadas a cabo o están en vías de realizarse, tales como la desvinculación patrimonial de la banca; el realizar funciones de inspección y vigilancia por parte de la CNByV; promover el desarrollo equilibrado del sector; propiciar la competencia y la utilización, por parte de las instituciones de crédito, de sus certificados de depósito, así como los bonos prenda en las operaciones con mercancías; fomentar el establecimiento de más almacenes fiscales y bodegas, así como impulsar su régimen de capitalización; facilitar la operación de los almacenes con otras entidades financieras, algunas de nueva creación como las lonjas mercantiles.

Con la estatización bancaria, se cumplía el objetivo de desvincular a los Almacenes de la banca, pero fue necesario regular al sector de una manera independiente. Así, en 1985 se publica la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, la cual define y reglamenta actualmente la función y organización de los Almacenadoras y las convierte en una Organización Auxiliar del Crédito. El sector se encontraba constituido por 22 almacenes en 1982. En 1987 esta cifra se redujo a 20, y en 1994 creció a 32, y están en proceso de obtener la concesión otras más.

Esta Ley faculta a la SHyCP para que interprete sus lineamientos, y con base en ellos emita las reglas de operación en la regulación del sector. Dicha Ley establece que sea la CNByV la que lleve a cabo la función de inspección y vigilancia de los Almacenes Generales de Depósito.

---

<sup>21</sup> Comisión Nacional Bancaria. Manual de Términos Financieros. México, 1988, p. 34.

Al analizar la problemática del sector y tomando en cuenta las metas por alcanzar, el gobierno federal elaboró las reglas básicas de operación, que funcionaron en el segundo semestre de 1988. Su aplicación pretende corregir el desequilibrio existente, mediante la capitalización de las entidades, aumentando su capacidad de certificación de acuerdo con su capital social, a la vez que se busca fomentar su consolidación, vía construcción de bodegas y la adquisición de equipo.

Por último, las bases para la creación de Lonjas Mercantiles ya están en marcha. Actualmente funcionan satisfactoriamente los comités de comercialización de granos y oleaginosas, y su impulso consiste en que los productos puedan cotizarse en este mercado, por lo cual es necesario que estén amparados por un certificado de depósito, siendo emitido por un Almacén General de Depósito autorizado por el gobierno federal.

Finalmente el sistema financiero mexicano ha afrontado el reto de la modernización y consolida su presencia en la estrategia económica adoptada por México para responder a las circunstancias del mundo actual, que exige una inserción competitiva en la economía internacional, así como una mayor eficiencia y equidad en todos los ordenes. Los cambios realizados en la legislación financiera han dado acogida a conceptos y prácticas estrictamente actualizados, que ofrecen un espectro más amplio para los ahorradores, los usuarios del crédito y los prestadores de servicios financieros.

El marco jurídico e institucional de vanguardia que norma al sistema financiero, aunado a la estabilidad macroeconómica del país, ha generado un ambiente de confianza y optimismo entre la población. Esto constituye una muy buena oportunidad para el sistema financiero mexicano de incrementar el volumen de ahorro. Actualmente las instituciones financieras están en mejores condiciones de canalizar eficientemente esos recursos hacia la formación de capital y las actividades productivas; con esto el sistema financiero se reafirma como el instrumento estratégico para el aprovechamiento óptimo de los recursos sociales en beneficio del desarrollo económico y de la sociedad de México.

GRUPOS FINANCIEROS

GRUPO FINANCIERO	BANCO	FACTORES	SEGUROS	ALMACENES	CASA DE	CASA DE	AFIANZA	ASEGURO	DE	EMP. SERV. COM. O BINA
		FINANCIERA	FINANCIERA	DE BINA	CAMBIO	BOLETA	ODORA	ODORA	FONDO	SEV. COM. BANCARIA

CONTROLADORAS SUPERVISADAS POR LA C.N.B.

O F BANAMER NACIONAL S.A. DE CV	BANAMER		BANAMER							
O F BANCOMER S.A. DE CV	BANCOMER		BANCOMER							
O F BERN S.A.	BERN		BERN							
O F BIRIBAL S.A. DE CV	BIRIBAL		BIRIBAL							
O F ASERER BANAMER S.A. DE CV	ASERER		ASERER							
O F BIPREVAL S.A. DE CV	BIPREVAL		BIPREVAL							
O F BIPREVALCO S.A. DE CV	BIPREVALCO		BIPREVALCO							
O F BIRAME INTERNACIONAL S.A. DE CV	BIRAME		BIRAME							
O F BIRANTANCO S.A. DE CV	BIRANTANCO		BIRANTANCO							
O F BIRANCOER S.A. DE CV	BIRANCOER		BIRANCOER							
O F BIRACORTE S.A. DE CV	BIRACORTE		BIRACORTE							
MULTIBANF. S.A. DE CV	BANCO		MULTIBANF.							
ABACO F. S.A. DE CV	ABACO		ABACO							
O F BIRIBAL S.A. DE CV	BIRIBAL		BIRIBAL							
O F BIRIBAL FRAMES S.A. DE CV	BIRIBAL		BIRIBAL							
O F CAPITAL S.A. DE CV	CAPITAL		CAPITAL							
O F BIRIBAL S.A. DE CV	BIRIBAL		BIRIBAL							
AFIANZA B.F. S.A. DE CV	AFIANZA		AFIANZA							
O F BIRANCOER S.A. DE CV	BIRANCOER		BIRANCOER							
O F BIRACORTE S.A. DE CV	BIRACORTE		BIRACORTE							
FRANCO F. S.A. DE CV	FRANCO		FRANCO							
O F BIRANCOER S.A. DE CV	BIRANCOER		BIRANCOER							

CONTROLADORAS SUPERVISADAS POR LA C.N.V.

O F DEL BARRILE S.A. DE CV	DEL BARRILE		DEL BARRILE							
O F INTERACCIONES S.A. DE CV	INTERACCIONES		INTERACCIONES							
INVEST. S.A. DE CV	INVEST.		INVEST.							
AFIANZA S.A. DE CV	AFIANZA		AFIANZA							
O F BIRIBAL S.A. DE CV	BIRIBAL		BIRIBAL							
ESTRATEGIA S.A. DE CV	ESTRATEGIA		ESTRATEGIA							
O F BIRANCOER S.A. DE CV	BIRANCOER		BIRANCOER							

CONTROLADORA SUPERVISADA POR LA C.N.R. y F.

O F SOFIMEX S.A. DE CV	SOFIMEX		SOFIMEX							
------------------------	---------	--	---------	--	--	--	--	--	--	--

- 1. Facto de Cuentas Venidas y Pagos de Efectivo a partir de noviembre de 1994 a cambio de devolucion de las dtes. dadas.
- 2. INTERVENIDO
- 3. Impugnacion por BIPREVALCO y BIRIBAL ante el TRIBUNAL de lo Contencioso de la C.N.B. el 10 de junio de 1995
- 4. BIRIBAL y BIRANCOER en el Expediente de la C.N.B. y BIRIBAL y BIRANCOER en el Expediente de la C.N.R. y F.
- 5. BIRIBAL y BIRANCOER en el Expediente de la C.N.B. y BIRIBAL y BIRANCOER en el Expediente de la C.N.R. y F.
- 6. BIRIBAL y BIRANCOER en el Expediente de la C.N.B. y BIRIBAL y BIRANCOER en el Expediente de la C.N.R. y F.

## CONCLUSIONES.

- El sistema financiero mexicano ha atravesado, durante los últimos años por un profundo proceso de transformación, cuyo propósito es el responder de manera eficiente, como un instrumento de financiamiento para el desarrollo y vincularse más estrechamente con los mercados internacionales.
- La Administración Pública Federal interviene en la regulación y supervisión del sistema financiero, para proteger los intereses del público usuario, ya que el dinero que se encuentra concentrado en las instituciones financieras, no es propiedad de los dueños, sino de la ciudadanía.
- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México, y las Comisiones Nacionales Bancaria y de Valores, así como la de Seguros y Fianzas; son organismos administrativos que cuentan con las suficientes facultades para mantener el buen funcionamiento de los grupos financieros, porque representan un instrumento fundamental del Estado mexicano para ejercer la rectoría en el ramo bancario, bursátil, no bancario y en general.
- Mediante la constitución de los grupos financieros se busca establecer la llamada banca universal, con la finalidad de que los distintos intermediarios financieros presten en una sola institución, una gran variedad de servicios integrados, tales como los bancarios, bursátiles, de seguros y fianzas entre otros, para así atender con eficiencia y eficacia los requerimientos financieros de los inversionistas y ahorradores nacionales.
- Los grupos financieros que compraron las instituciones bancarias, se vieron involucrados en el crack bursátil de 1987, motivo por el cual los nuevos dueños de la banca comercial están obligados a no cometer fraude alguno en el manejo de las instituciones de crédito (como en los casos Unión, Cremi, Havre y Banpafs), y a trabajar con honestidad y transparencia para que el público ahorrador tenga confianza suficiente y deposite su dinero en los bancos.

- Dentro de la estrategia de modernización impulsada por el Ejecutivo Federal, la política de financiamiento al desarrollo económico busca elevar el nivel de ahorro, lo que significa ampliar el monto de los recursos disponibles en cantidad suficiente y canalizarlos en las ramas productivas más dinámicas, a fin de alcanzar las metas previstas en la política de gobierno.

- Inmerso en esta estrategia, el Mercado de Valores, a pesar de su poca experiencia, durante los últimos años ha registrado cambios que le han significado un notable desarrollo, constituyéndose como uno de los sectores más importantes del sistema financiero mexicano, y el principal competidor de la banca, en el proceso de intermediación financiera.

- Por otra parte, es importante destacar que el ámbito del sistema financiero mexicano, es desconocido para la gran mayoría de los egresados en Administración Pública y como se menciona en el trabajo, es un campo importante dentro de la estructura administrativa de gobierno federal, por lo tanto es una fuente de acción y desarrollo para el Administrador Público.

- Para los Administradores Públicos, la política que ha prevalecido desde hace dos sexenios, de reducir el aparato Estatal y adelgazar la Administración Pública, nos han ubicado en la falta de empleo específico, además de carecer de una actualización real de los programas de estudio para la misma. (sin contar con la discriminación a la que somos sujetos por ser egresados de la Facultad de Ciencias políticas y Sociales de la U.N.A.M.)

- Por tales motivos el tratar de motivar a los Administradores Públicos para buscar alternativas de desarrollo profesional en el ámbito financiero en su conjunto, es un propósito de este trabajo, así como de estimular al profesionista a continuar con un estudio real de las posibilidades de actualizar la educación en la Facultad y en un futuro penetrar en las instituciones del sistema financiero mexicano.

## BIBLIOGRAFIA .

- Acosta Romero, Miguel. Derecho Bancario. Editorial Porrúa, 1983.
- Acosta Romero, Miguel. Legislación Bancaria. Editorial Porrúa, 1986.
- Banco de México. Ley de Instituciones de Crédito, Diario Oficial, 1990.
- Borja Martínez, Francisco. El Nuevo Sistema Financiero Mexicano, Fondo de Cultura Económica, 1991.
- Carrillo Landeros, Ramiro. Metodología y Administración Pública, Editorial Limusa, 1992.
- Cervantes Ahumada, Raúl. Títulos y Operaciones de Crédito. Editorial Herrero, 1986
- Chapoy Bonifaz, Dolores. Finanzas Nacionales y Finanzas Estatales. UNAM, 1992
- Emmette S., Readford. La Empresa de Negocios como Gobierno, Editorial Herrero, 1976.
- Faya Viesca, Jacinto. Administración Pública Federal, Editorial Porrúa, 1a. edición, 1979.
- Gitman J. Lawrence. Fundamentos de Administración Financiera, Editorial Mac Graw Hill, 1992.
- Guerrero Orozco, Omar. Introducción a la Administración Pública, Editorial Harla, 1985.
- I.M.E.F. Administración del Capital de Trabajo, IMEF, 1986.
- Johnson, Robert. Administración Financiera, Editorial Continental, 1986.
- Katzarov, Konstantin. Teoría de la Nacionalización, UNAM, 1a. edic. 1983.
- Kock M. H. Banca Central. Fondo de Cultura Económica, 1984.
- Ley de Títulos y Operaciones de Crédito, Editorial Porrúa, 28a. Edición, 1983.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Editorial Sista, 1991.
- Mandel, Ernest. Capital Financiero y Petrodólares: Ultima Fase del Imperialismo, Editorial Anagrama, 1986.
- Pichardo Pagaza, Ignacio. Introducción a la Administración Pública, Tomo I y II, INAP, 1988.

Pichardo Pagaza, Ignacio. El Proceso de Desincorporación de Entidades Paraestatales, (El Caso México), SECOGEF, 1988.

Roscoe C., Martin. Administración Pública, Editorial Hnos. Herrero, 1970.

S.E.C.O.G.E.F. La Reestructuración del Sector Paraestatal, F.C.E., Tomo IV, 1988.

Sharkansky, Ira. Administración Pública, Elaboración de la Política en las Dependencias Gubernamentales, Editores Asociados, 1977.

S.H.C.P. Reglamento Interno, Diario Oficial de la Federación, 1992.

S.H.C.P. Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Valores, Diario Oficial de la Federación, 1976.

S.H.C.P. Ley del Mercado de Valores, Comisión Nacional de Valores, Diario Oficial, 1990.

S.H.C.P. Ley Orgánica del Banco de México, Diario Oficial, 1993.

S.H.C.P. Ley para Regular a las Agrupaciones Financieras, Diario Oficial, 1990.

S.H.C.P. La Reestructuración del Sistema Financiero Mexicano, F.C.E., 1988.

Tello, Carlos. La Nacionalización de la Banca en México, Editorial Siglo XXI, 4a. edición, 1989.

Van Horne, James. Administración Financiera, Ediciones Contabilidad Moderna, 1987.

Villegas H., Eduardo. El Nuevo Sistema Financiero Mexicano, Editorial PAC, 1a. Edición, 1991.