

133  
2e.



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

FACULTAD DE CONTADURIA Y ADMINISTRACION

**SISTEMA FINANCIERO Y LAS FINANZAS  
PUBLICAS**

**SEMINARIO DE INVESTIGACION**

**C O N T A B L E**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**LICENCIADO EN CONTADURIA  
P R E S E N T A N :**

**MAURICIO MADRIGAL ALONSO  
FERNANDO NIMROD MORENO GARCIA**

ASESOR DEL SEMINARIO: MAESTRO. ALBERTO IBARRA MARES



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.

## ÍNDICE

|   | Página |
|---|--------|
| <i>Introducción</i>   | I      |
| <b>Capítulo I</b>   |        |
| <i>Introducción a la Teoría del Sistema Financiero</i>                                    | 5      |
| <b>1. Activos Financieros</b>   | 5      |
| 1.1. Precio y Riesgo de un Activo Financiero  | 5      |
| 1.2. Activos Financieros Contra Activos Tangibles   | 6      |
| 1.3. Función de los Activos Financieros   | 6      |
| 1.4. Mercados Financieros   | 6      |
| 1.4.1. Función  | 6      |
| 1.4.2. Clasificación  | 7      |
| 1.4.3. Participantes  | 7      |
| 1.5. Globalización de los Mercados Financieros  | 7      |
| <b>2. Intermediarios Financieros</b>  | 8      |
| 2.1. Instituciones Financieras  | 8      |
| 2.2. Función  | 8      |
| <b>3. Función del Gobierno en los Mercados Financieros</b>                                | 9      |
| 3.1. Justificación  | 9      |
| 3.2. Formas de Regulación   | 10     |
| 3.3. Regulación en México   | 10     |
| <b>Capítulo II</b>  |        |
| <i>Concepto y Antecedentes del Sistema Financiero Mexicano</i>                            | 12     |
| 1. Concepto   | 12     |
| 2. Estructura   | 12     |
| 3. Antecedentes del Sistema Financiero Mexicano   | 13     |
| 4. Historia del Sistema Financiero Mexicano   | 19     |
| 4.1. Nacionalización Bancaria   | 27     |
| 4.2. Privatización  | 29     |
| 4.3. Actualidad   | 35     |
| <b>Capítulo III</b>   |        |
| <i>Organismos de Regulación y Vigilancia</i>  | 38     |
| <b>1. Secretaría de Hacienda Y Crédito Público</b>  | 38     |
| 1.1. Concepto   | 38     |
| 1.2. Objetivo   | 38     |
| 1.3. Funciones  | 38     |
| 1.4. Facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público<br>a otras Leyes Financieras | 39     |
| <b>2. Banco de México</b>   | 41     |
| 2.1. Concepto   | 41     |
| 2.2. Objetivo   | 41     |
| 2.3. Funciones  | 41     |

|  |    |
|--|----|
| 2.4 Operaciones  | 42 |
| 2.5 Organización   | 42 |
| 2.5.1. Funciones de la Junta de Gobierno                         | 42 |
| 2.5.2. Funciones de la Comisión de Créditos y Cambios            | 43 |
| 2.5.3. Funciones de la Comisión Interna                          | 43 |
| 2.5.4. Funciones del Director General                            | 43 |
| 3. <i>Comisión Nacional Bancaria y de Valores</i>                | 43 |
| 3.1. Antecedentes  | 43 |
| 3.2. Concepto  | 44 |
| 3.3. Objetivo  | 44 |
| 3.4. Funciones   | 45 |
| 3.5. Organización  | 47 |
| 4. <i>Comisión Nacional de Seguros y Fianzas</i>                 | 47 |
| 4.1. Concepto y Antecedentes                                     | 47 |
| 4.2. Objetivo  | 47 |
| 4.3. Funciones   | 47 |
| 4.4. Estructura  | 48 |
| 5. <i>Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro</i> | 48 |
| 5.1. Antecedentes  | 48 |
| 5.2. Concepto  | 48 |
| 5.3. Facultades  | 49 |
| <br>   |    |
| <b>Capítulo IV</b>   |    |
| <i>Sistema Bancario</i>  | 50 |
| 1. <i>Antecedentes</i>   | 50 |
| 2. <i>Concepto</i>   | 50 |
| 3. <i>Servicios de Banca y Crédito</i>                           | 50 |
| 4. <i>Instituciones de Banco Múltiple</i>                        | 50 |
| 4.1. Concepto y Funciones  | 50 |
| 4.2. Capital Social  | 52 |
| 4.2.1. Capital Ordinario   | 52 |
| 4.2.2. Capital Adicional   | 53 |
| 4.3. Operaciones Activas y Pasivas                               | 53 |
| 4.3.1. Operaciones Pasivas                                       | 54 |
| 4.3.2. Operaciones Activas                                       | 54 |
| 4.3.3. Servicios Bancarios                                       | 56 |
| 5. <i>Banca de Desarrollo</i>                                    | 56 |
| 5.1. Concepto  | 56 |
| 5.2. Objetivos   | 57 |
| 5.3. Funciones   | 59 |
| 5.3.1. Nacional Financiera                                       | 59 |
| 5.3.1.1. Servicios   | 59 |
| 5.3.1.2. Programas   | 61 |
| 5.3.2. Banco Nacional de Comercio Exterior                       | 63 |
| 5.3.2.1. Productos y Servicios                                   | 63 |
| 5.3.2.2. Programas de Apoyos Financieros                         | 64 |

|   |    |
|---|----|
| 6. <i>Programas, Fondos y Fideicomisos</i>                            | 65 |
| 6.1 Concepto y Características  | 65 |
| 7. <i>Bancos e Instituciones Financieras del Extranjero</i>           | 67 |
| 7.1 Concepto y Características  | 67 |
| 8. <i>Controladoras Financieras</i>                                   | 71 |
| 8.1 Antecedentes  | 71 |
| 8.2 Concepto  | 73 |
| 8.3 Objetivo de los Grupos Financieros                                | 73 |
| 8.4 Actividades   | 73 |
| 8.5 Integración de su Capital   | 74 |
| 8.6 Requisitos para Constituir un Grupo                               | 74 |
| 8.7 Marco Legal   | 75 |
| 8.8 Controladoras Extranjeras   | 76 |
| <br>  |    |
| <b>Capítulo V</b>   |    |
| <i>Sistema de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito</i> | 77 |
| <br>  |    |
| 1. <i>Antecedentes</i>  | 77 |
| 2. <i>Almacenes Generales de Depósito</i>                             | 78 |
| 2.1 Concepto  | 78 |
| 2.2 Clasificación   | 78 |
| 2.3 Actividades   | 79 |
| 2.4 Capital   | 79 |
| 2.5 Prohibiciones   | 81 |
| 2.6 Grupos Financieros y Filiales Financieras                         | 81 |
| 3. <i>Arrendadoras</i>  | 82 |
| 3.1 Antecedentes y Concepto   | 82 |
| 3.2 Características   | 83 |
| 3.3 Prohibiciones   | 84 |
| 3.4 Filiales e Instituciones Extranjeras                              | 85 |
| 4. <i>Uniones de Crédito</i>  | 86 |
| 4.1 Antecedentes  | 86 |
| 4.2 Concepto  | 86 |
| 4.3 Operaciones   | 86 |
| 4.4 Características   | 87 |
| 4.5 Prohibiciones   | 87 |
| 4.6 Grupos Financieros y Filiales Extranjeras                         | 88 |
| 5. <i>Sociedades Financieras de Objeto Limitado</i>                   | 88 |
| 5.1 Antecedentes  | 88 |
| 5.2 Concepto  | 89 |
| 5.3 Reglas de Operación   | 89 |
| 5.4 Operaciones   | 90 |
| 6. <i>Sociedades de Ahorro y Préstamo</i>                             | 91 |
| 6.1 Antecedentes  | 91 |
| 6.2 Concepto  | 91 |
| 6.3 Objetivo  | 92 |
| 6.4 Características   | 92 |

|   |  |     |
|---|--|-----|
| 6.5   | Promoción del Desarrollo                         | 93  |
| 6.6   | Prohibiciones                                    | 94  |
| 7.  | <i>Empresas de Factoraje Financiero</i>          | 94  |
| 7.1   | Antecedentes                                     | 94  |
| 7.2   | Concepto de Factoraje                            | 95  |
| 7.3   | Concepto y Operaciones                           | 95  |
| 7.4   | Prohibiciones                                    | 97  |
| 7.5   | Filiales del Exterior                            | 97  |
| 8.  | <i>Casas de Cambio</i>                           | 98  |
| 8.1   | Actividades Auxiliares del Credito               | 98  |
| 8.2   | Concepto   | 98  |
| 8.3   | Características                                  | 98  |
| 8.4   | Filiales Extranjeras                             | 99  |
| <br>  |  |     |
| <b>Capítulo VI</b>                          |  |     |
| <i>Sistema de Intermediarios Bursátiles</i> |  | 102 |
| <br>  |  |     |
| 1.  | <i>Mercados de Valores</i>                       | 102 |
| 2.  | <i>Integrantes</i>                               | 102 |
| 3.  | <i>Estructura</i>                                | 103 |
| 4.  | <i>Funcionamiento</i>                            | 103 |
| 4.1.  | Relación entre sus Elementos                     | 104 |
| 5.  | <i>Bolsa de Valores</i>                          | 104 |
| 5.1.  | Antecedentes                                     | 104 |
| 5.2.  | Concepto   | 104 |
| 5.3.  | Funciones  | 104 |
| 5.4.  | Características                                  | 105 |
| 5.5.  | Estructura Organica                              | 106 |
| 5.5.1.                                      | Facultades del Consejo Administrativo            | 106 |
| 5.6.  | Bolsa Mexicana de Derivados                      | 107 |
| 6.  | <i>Casas de Bolsa y Especialistas Bursátiles</i> | 107 |
| 6.1.  | Concepto y Funciones                             | 107 |
| 6.2.  | Capital Social                                   | 109 |
| 6.3.  | Grupos Financieros                               | 110 |
| 6.4.  | Filiales del Exterior                            | 110 |
| 7.  | <i>Sociedades de Inversión</i>                   | 111 |
| 7.1.  | Concepto   | 111 |
| 7.2.  | Objetivos  | 111 |
| 7.3.  | Características                                  | 112 |
| 7.4.  | Prohibiciones                                    | 114 |
| 8.  | <i>Administradora de Fondos para el Retiro</i>   | 115 |
| 8.1.  | Antecedentes                                     | 115 |
| 8.2.  | Concepto   | 116 |
| 8.3.  | Marco Jurídico                                   | 116 |
| 8.4.  | Estructura y Funcionamiento                      | 117 |
| 8.5.  | Ley del Sistema para el Ahorro para el Retiro    | 117 |

|   |            |
|---|------------|
| <b>Capítulo VII</b>   |            |
| <i>Sistema de Seguros y Fianzas</i>                           | <b>121</b> |
| 1. <i>Antecedentes</i>  | <b>121</b> |
| 2. <i>Fundamentos y Funciones</i>                             | <b>121</b> |
| 3. <i>Concepto</i>  | <b>122</b> |
| 4. <i>Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros</i>   | <b>123</b> |
| 4.1. <i>Aseguradoras</i>                                      | <b>123</b> |
| 4.1.1. <i>Capital</i>   | <b>123</b> |
| 4.1.2. <i>Operaciones</i>                                     | <b>124</b> |
| 4.1.3. <i>Autorización</i>                                    | <b>124</b> |
| 4.1.4. <i>Reaseguros</i>                                      | <b>124</b> |
| 4.2. <i>Sociedades Mutualistas de Seguros</i>                 | <b>125</b> |
| 4.3. <i>Organizaciones Auxiliares de Seguros</i>              | <b>125</b> |
| 4.4. <i>Filiales e Instituciones Financieras del Exterior</i> | <b>125</b> |
| 5. <i>Instituciones de Fianzas</i>                            | <b>127</b> |
| 5.1. <i>Concepto</i>  | <b>127</b> |
| 5.2. <i>Características</i>                                   | <b>128</b> |
| 5.3. <i>Operaciones</i>                                       | <b>129</b> |
| 5.4. <i>Organizaciones Auxiliares de Crédito</i>              | <b>129</b> |
| <br>  |            |
| <b>Capítulo VIII</b>  |            |
| <i>Contabilidad Nacional</i>                                  | <b>130</b> |
| 1. <i>Antecedentes Históricos de la Contabilidad Nacional</i> | <b>130</b> |
| 2. <i>Concepto</i>  | <b>132</b> |
| 3. <i>Objetivo de la Contabilidad Nacional</i>                | <b>133</b> |
| 4. <i>Informes Importantes de la Contabilidad Nacional</i>    | <b>133</b> |
| 5. <i>Elementos Básicos de la Contabilidad Nacional</i>       | <b>134</b> |
| 6. <i>Cuentas Nacionales</i>                                  | <b>134</b> |
| <br>  |            |
| <b>Capítulo IX</b>  |            |
| <i>Finanzas Públicas</i>                                      | <b>139</b> |
| 1. <i>Concepto e Importancia de las Finanzas Públicas</i>     | <b>139</b> |
| 2. <i>Clasificación</i>                                       | <b>140</b> |
| 3. <i>Ciencia y Técnicas de las Finanzas Públicas</i>         | <b>141</b> |
| 4. <i>Objetivo de la Política Económica Social</i>            | <b>143</b> |
| 5. <i>Servicios Públicos</i>                                  | <b>146</b> |
| 5.1. <i>Características de los Servicios Públicos</i>         | <b>147</b> |
| <br>  |            |
| <b>Capítulo X</b>   |            |
| <i>El Gasto Público</i>                                       | <b>148</b> |
| 1. <i>El Gasto Público y su Marco Jurídico</i>                | <b>148</b> |
| 2. <i>El Presupuesto de Egresos</i>                           | <b>149</b> |
| 3. <i>Concepto de Gasto Público</i>                           | <b>151</b> |

|  |     |
|--|-----|
| 4. Principios del Gasto Público                    | 151 |
| 5. Diferentes Clasificaciones del Gasto Público    | 154 |
| <b>Capítulo XI</b>                                 |     |
| <i>El Ingreso Público</i>                          | 155 |
| 1. Los Ingresos Públicos                           | 155 |
| 2. Ingresos Propios                                | 157 |
| 2.1. Ingresos Tributarios                          | 158 |
| 2.1.1. Definición de Impuestos                     | 158 |
| 2.1.2. La Política Impositiva                      | 158 |
| 2.1.3. Principios de los Impuestos                 | 159 |
| 2.1.4. Elementos del Régimen Fiscal                | 160 |
| 2.1.5. Impuesto Sobre la Renta                     | 160 |
| 2.1.6. Impuesto al Valor Agregado                  | 162 |
| 2.2. Ingresos no Tributarios                       | 164 |
| 2.2.1. Los Derechos                                | 164 |
| 2.2.2. Los Productos                               | 165 |
| 2.2.3. Los Aprovechamiento                         | 165 |
| 2.2.4. Ingresos de Capital                         | 165 |
| 3. Ingresos no Propios                             | 165 |
| 4. Ingresos Petroleros                             | 165 |
| <b>Capítulo XII</b>                                |     |
| <i>La Deuda Pública</i>                            | 168 |
| 1. La Deuda Pública y su Marco Jurídico            | 168 |
| 2. Definición de deuda Pública                     | 169 |
| 3. Deuda Interna                                   | 170 |
| 4. La Deuda Externa                                | 171 |
| 4.1. Antecedentes de la Deuda Externa              | 171 |
| 4.2. La Deuda Externa Antigua                      | 171 |
| 4.3. Deuda Externa Moderna                         | 175 |
| 4.4. La Deuda Externa Contemporánea                | 177 |
| 4.5. Características de la Deuda Externa en México | 188 |
| 5. Organismos Financieros Internacionales          | 189 |
| 5.1. El Fondo Monetario Internacional              | 190 |
| 5.2. El Banco Mundial                              | 191 |
| 5.3. Banco Interamericano de Desarrollo            | 193 |
| 5.4. Otros Organismos Internacionales              | 194 |
| <b>Conclusiones</b>                                | 196 |
| <b>Bibliografía</b>                                | 206 |



## INTRODUCCIÓN

La presente tesis tiene como una de sus bases, el análisis y comentarios sobre los ocho principios que Pedro Aspe Armella (Secretario de Hacienda de 1988 a 1994), estableció para la modernización del Sistema Financiero Mexicano (SFM), estatizado de 1982 a 1990. La importancia de estos puntos radica en que fueron la base para impulsar un Sistema Financiero eficiente y moderno.

Hoy seis años después de este planteamiento estamos en condiciones de analizar si los objetivos esperados de una de las más importantes reformas financieras en México fueron cumplidos o no, haciendo un estudio integral del SFM y las Finanzas Públicas, los cuales son dos instancias muy interdependientes y fundamentales en los resultados económicos de cualquier país.

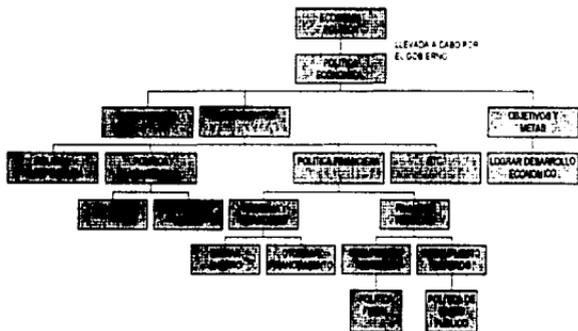
Los ocho principios son:

1. Con los Bancos en manos de particulares poder conformar un Sistema Financiero más efectivo y competitivo.
2. Garantizar una participación diversificada y plural en el capital de los Bancos.
3. Vincular la actitud y calidad moral de la administración (privada) de los Bancos con un adecuado nivel de capitalización de los mismos.
4. Aspe exigía "Asegurar que la banca mexicana fuera controlada por mexicanos".
5. Buscar la descentralización y el arraigo regional de las instituciones.
6. Al vender los Bancos se busca obtener un precio justo por las instituciones.
7. Lograr la conformación de un Sistema Financiero balanceado. Nuestra economía decía Aspe Armella, necesita de intermediarios financieros que mantengan un equilibrio razonable de tamaño y poder económico. Se procura evitar la concentración en agrupaciones formadas por Bancos, Casas del Bolsa, Aseguradoras y otros intermediarios, todos de un gran tamaño, que puedan generar posiciones oligopólicas indeseables.
8. Promover sanas prácticas financieras y bancarias.

Otra base de esta investigación es insertar al SFM dentro de las finanzas públicas, para explicar al SFM como un todo integrado, dentro del marco macroeconómico del país.

En el siguiente cuadro, se presenta una esquematización de la relación entre ambos.

## RELACION DEL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO Y LAS FINANZAS PUBLICAS.



Fuente: Silvestre Méndez, "Problemas Económicos de México", Mc Graw - Hill, México, 1994



Como podemos apreciar en el diagrama, la política económica del Gobierno (que son los lineamientos básicos a seguir en materia de economía), tiene como objetivo lograr el desarrollo económico de los habitantes del país, entendiéndose éste como un aumento en nuestro nivel de vida, para lo anterior se vale de instrumentos y mecanismos, dentro de los instrumentos de la política económica está la política financiera y dentro de ésta tenemos conjuntamente al Sistema Financiero y a las Finanzas Públicas como sujetos de esta política y principales responsables de su aplicación. Otro instrumento de la política económica es la política monetaria que es aplicada por la SHCP y el Banco de México, principales organismos integrantes del Sistema Financiero.

Siendo que el Sistema Financiero como las Finanzas Públicas persiguen los mismos objetivos dentro del ámbito de su competencia, que los organismos superiores responsables de su control son los mismos y que ambos son parte tanto de la política financiera como de la política económica del Gobierno, consideramos que son argumentos suficientes para realizar una investigación y presentar un trabajo que incluyera ambas materias.

Actualmente en la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Nacional Autónoma de México, dentro de la carrera de Contador Público se imparten las materias de "Administración Financiera I" y "Contabilidad Nacional y Finanzas Públicas", en los semestres séptimo y noveno respectivamente, lo cual además de representar poco tiempo para introducirse dentro de los conceptos y lenguaje del sistema financiero y de las finanzas públicas, tiene el problema de que no existen suficientes libros que den una idea general sobre estos temas, ni tampoco sobre su interrelación. Lo anterior ha originado el no tener un enfoque integral sobre el sistema financiero y las finanzas públicas, pues los textos además de tratar los temas por separado, parten de la idea de que el lector tiene ya las bases e introducción sobre las materias en cuestión. Ello origina que los estudiantes al concluir los cursos no tengamos una idea clara sobre como son las finanzas públicas y el sistema financiero en México, además de cuales son los elementos que lo constituyen.

Otro problema que también deriva de lo anterior es que la mayoría de los libros son de origen extranjero por lo cual el marco jurídico que nos presentan no comprende la realidad de nuestro país y en el caso de los libros nacionales se ha encontrado que es mínimo el material que se ha escrito en los últimos años, y la rápida evolución de las finanzas tanto públicas como privadas hace necesario actualizarse constantemente.

No menos importante resulta el enfoque unidisciplinario que se da a los temas, siendo que el sistema financiero y las finanzas públicas son en la actualidad materia de un estudio multidisciplinario, por lo cual en el presente trabajo se considero darles un enfoque integral. También se omitió en esta investigación el manejo excesivo y frío de cifras que no nos dicen mucho mientras no se determinen los parámetros y los principios para en verdad comprender lo que significan sus montos y las repercusiones que ocasionan en la realidad de nuestra sociedad, así mismo se omitió que fuera una simple transcripción de las leyes que rigen los temas de estudio.

La tesis se realizó con el propósito de coadyuvar a la solución de los problemas antes mencionados y dar una idea general sobre los principios que rigen tanto al sistema financiero como a las finanzas públicas.

La investigación se estructuró en base a trece capítulos que darán al lector algunas bases para la comprensión de las Finanzas Públicas y el Sistema Financiero Mexicano, todo ello considerando el tiempo con que cuenta un estudiante en el lapso de un semestre. El material de esta investigación también puede apoyar a otros estudiantes del área de ciencias sociales como documento de consulta.

El primer capítulo trata sobre las bases del sistema financiero en su concepción actual, tomando como base el libro "Mercados e Instituciones Financieras" de Franco J. Fabozzi, Franco Modigliani y Michael J. Ferri. Modigliani fue premio nobel de economía en 1985. El capítulo contiene conceptos tan importantes como Mercados Financieros, Globalización, Intermediación Financiera, Función del Gobierno en los Mercados Financieros, etcétera, además con un enfoque adecuado a nuestro país.



En el capítulo Segundo, se da una introducción al SFM, incluyendo su historia concepto y estructura, con el objetivo de dar cimientos sólidos para comprender lo que es en la realidad el sistema financiero, a pesar de que sea muy breve

El capítulo Tercero, explica los antecedentes, conceptos, funciones y objetivos de los organismos de regulación y vigilancia del SFM, evitando como ya se mencionó, que sea sólo una transcripción de las leyes q e fundamentan la existencia y funcionamiento de estos organismos. Los organismos existentes en nuestro país son Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Banco de México (BANXICO), Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF), y Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAF)

En el capítulo Cuarto se desarrolla el Sistema Bancario que incluye a la Banca Múltiple, Banca de Desarrollo, Filiales Extranjeras y Fideicomisos de Desarrollo. En nuestros días la banca es el principal intermediario financiero de nuestro país por el gran volumen de recursos que maneja, aunque otros intermediarios hacen grandes esfuerzos para competir con ella y ponerse a su altura, además como se puede ver todos los días en las noticias, es el mayor protagonista junto al Gobierno de las decisiones financieras que se toman en México. Se incluye dentro de este capítulo una sección con todo lo referente a los Grupos Financieros

El alto costo de la intermediación financiera, para quienes utilizan los activos financieros que ofrece el mercado, hace necesario buscar otras alternativas de financiamiento para la actividad productiva, es por eso que el capítulo Quinto trata sobre el sistema de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, que a últimas fechas se ha venido modernizando con la inclusión de nuevos intermediarios como las Sociedades de Ahorro y Prestamo (SAP) y las Sociedades Financieras de Objeto Limitado (SOFOL), y la adecuación de su marco legal

Los Intermediarios Bursátiles se explican en el capítulo Sexto, revistiendo gran importancia su estudio, debido a que la principal innovación que tiene el mercado financiero en la actualidad está relacionada con este sistema. Así tenemos la bursatilización de activos en la Bolsa de Valores, el fondo del Gobierno utilizando instrumentos propios de mercado de capitales y la diversificación de riesgos mediante el mercado de derivados, aunque no se tratan estos temas en la tesis, pues requieren de otra investigación independiente que no es objetivo de este trabajo, si se explica el funcionamiento del mercado de valores

Por otra parte a diferencia de los europeos, que toman como indicador de bienestar de la economía el buen desarrollo del sistema de producción de sus países, nosotros utilizamos el sistema "Americano" que en parte toma el desarrollo de la Bolsa de Valores como indicador de si la economía marcha bien o mal, así tenemos que en las noticias televisivas a diario hay información sobre el comportamiento de la Bolsa y no sobre cuantas empresas más cerraron o cuántos desempleados hay

El capítulo Séptimo, es el último sobre el sistema financiero y desarrolla el sistema de Seguros y Fianzas, que aunque muy poco desarrollado en nuestro país, tiene un gran mercado y desarrollo potenciales

Todos los capítulos anteriores tratan de explicar por cada uno de los integrantes de los cuatro sub sistemas del SFM, algunos antecedentes, concepto, funciones, objetivos y cual es la estructura mediante la cual realizan su labor de intermediación. Hasta aquí puede decirse que termina la primera parte de la tesis dedicada al sistema financiero y se inicia el estudio de las finanzas públicas.

El capítulo Octavo, "Contabilidad Nacional", nos explica algunos aspectos fundamentales sobre el tema, dando un panorama general que permite comprender el concepto, objetivos, elementos y saber sobre cuales son los principales ínfames que se elaboran mediante la contabilidad nacional y sobre las cuales se toman decisiones gubernamentales en materia económica



El capítulo Noveno, conceptualiza las finanzas públicas desde dos puntos de vista, como ciencia y como técnica, haciendo énfasis en sus dos componentes esenciales que son el ingreso y el gasto público. También incluye los objetivos de la política económica que utiliza a las finanzas públicas como un instrumento poderoso para lograr sus fines.

Los capítulos Décimo y Décimo primero, cuyos títulos son "*El Gasto Público*" y "*El Ingreso Público*" respectivamente, contienen el marco jurídico y el concepto de los dos elementos más importantes que integran a las finanzas públicas. En el caso del ingreso público se hace un estudio sobre los impuestos que constituyen una de las especialidades del Contador Público.

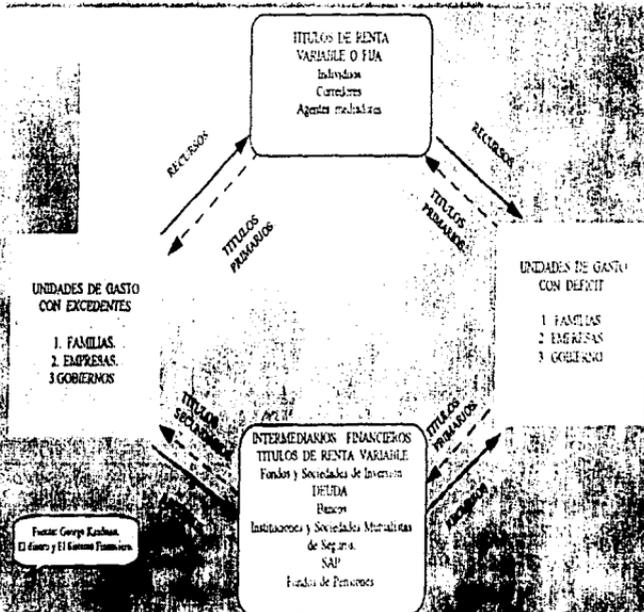
Para finalizar lo referente a las finanzas públicas, se incluyó el capítulo Décimo segundo sobre "*Deuda Externa*" y que constituye uno de los ingresos más importantes del sector público después de los impuestos, se le dedica un capítulo aparte por la gran importancia que cobra el tema hoy en día.

El último capítulo, el número Décimo tercero, contiene las conclusiones de la investigación, siendo la parte más importante de la tesis, pues es donde se expone el estado actual del Sistema Financiero Mexicano y de las Finanzas Públicas, en base a la visión de los ocho principios del ex - secretario de Hacienda Pedro Aspe. Además se da una opinión sobre las perspectivas del SFM y las Finanzas Públicas, con algunos comentarios e ideas sobre como se podrían resolver sus múltiples problemas.

Al término de la lectura del presente trabajo, se pretende que el lector tenga los conocimientos básicos para basar su estudio y comprensión del sistema financiero y las finanzas públicas, además de que sea un punto de partida si es que desea profundizar en los temas.

La idea original del tema de estudio de la investigación, es de nuestro asesor C. P. Alberto Ibarra, y la tesis no tiene grandes pretensiones sino todo lo contrario, deseamos que sea todo lo completa que es posible y que cumpla con el objetivo para lo cual fue hecha que es presentar un estudio integral sobre el sistema financiero y las finanzas públicas.

## CAUCES PARA LA TRANSFERENCIA DE FONDOS





## CAPÍTULO I

### INTRODUCCIÓN A LA TEORÍA DEL SISTEMA FINANCIERO.

Los tipos de mercado en una economía como la de México pueden dividirse en 1) El mercado para productos (bienes manufacturados y servicios) que se conoce como mercado de productos, y 2) El mercado para los factores de la producción (mano de obra, materia prima y capital) al que se le llama mercado de factores.

El propósito de este estudio, es enfocarse en una parte del mercado de factores, el mercado para activos financieros, o solo, el mercado financiero. En este capítulo se tratará el papel de los mercados financieros, las "cosas" que se comercian (compran y venden) en los mercados financieros y cual es el papel regulador del Estado en ellos.

#### 1. ACTIVOS FINANCIEROS.

Se comienza con algunas definiciones básicas, un activo en términos generales es cualquier posesión que tienen valor en un intercambio. Los activos pueden ser clasificados como tangibles o intangibles. Un activo tangible es aquel cuyo valor depende de propiedades básicas particulares, por ejemplo edificios, terrenos o maquinaria. Los activos intangibles por el contrario, representan obligaciones legales sobre algún beneficio futuro.

Los activos financieros son activos intangibles. Para los activos financieros, el valor o beneficios típicos es una obligación de dinero a futuro.

La entidad que se obliga a realizar los pagos futuros de dinero se llama "emisor" del activo financiero. El poseedor del activo financiero es referido como el "inversor". Algunos ejemplos de activos financieros son:

- Un préstamo de BANCOMER a un individuo para comprar un automóvil
- La emisión de CETES
- Una acción común emitida por IBM

##### 1.1 Precio y riesgo de un activo financiero.

Un principio económico básico es que el precio de cualquier activo financiero es igual al valor presente de su flujo de efectivo esperado, incluso si el flujo de efectivo no es conocido con certeza. Por flujo de efectivo se quiere decir el flujo de pagos de efectivo a lo largo del tiempo. Como contadores entendemos el flujo de efectivo de forma diferente, pues lo definimos como el ingreso neto después de impuestos más los gastos que no representan un desembolso de efectivo como la depreciación, pero los economistas financieros definen el flujo de efectivo simplemente como el efectivo que se espera recibir, y así debe entenderse aquí.

La tasa de retorno esperada de un activo financiero, está directamente relacionada con la noción del precio. Dado el flujo de efectivo esperado de un activo financiero y su precio actual, podemos determinar su tasa de retorno esperada.

El tipo de activo financiero y las características del emisor determinan el grado de certeza del flujo de efectivo esperado, a pesar de que existen varios tipos de riesgos tenemos aquí los más importantes: el primero es el riesgo asociado al poder de compra potencial del flujo de efectivo esperado, llamado riesgo de inflación. El segundo es el riesgo de que el emisor no cumpla sus obligaciones, conocido como riesgo de crédito, por último, para los activos



financieros cuyo flujo de efectivo no está nominado en dólares, existe el riesgo de que el tipo de cambio varíe en forma adversa, dando como resultado menos dólares. A este riesgo se le llama riesgo cambiario.

### **1.2 Activos financieros contra activos tangibles.**

Un activo tangible, tal como una planta o equipo comprado por una entidad comercial, comparte al menos una característica con un activo financiero: se espera que ambos generen flujos de efectivo futuros para su propietario. Los activos financieros y los activos tangibles se enlazan. La propiedad de activos tangibles se financia por la emisión de algún tipo de activo financiero. Por tanto al final de cuentas, el flujo de efectivo para un activo financiero es generado por algún activo tangible.

### **1.3 Función de los activos financieros.**

Los activos financieros tienen dos funciones económicas principales: la primera es la transferencia de fondos de aquellos que tienen un excedente para invertir, hacia aquellos que los necesitan para invertirlos en activos tangibles (como veremos más adelante la transferencia es realizada mediante las instituciones del sistema financiero). La segunda función es transferir fondos en forma tal, que se redistribuya el inevitable riesgo asociado con el flujo de efectivo el cual se genera por los activos tangibles entre aquellos que buscan y aquellos que proporcionan los fondos. Sin embargo, como veremos, las obligaciones hechas por los poseedores finales de la riqueza, son por lo general, diferentes de las obligaciones emitidas por los demandantes finales de fondos, debido a la actividad de los intermediarios financieros que buscan de alguna manera, transformar las obligaciones finales en activos financieros que el público prefiere.

### **1.4 Mercados Financieros.**

Un mercado financiero es donde se intercambian activos financieros. Aunque la existencia de un mercado financiero no es una condición necesaria para la creación y el intercambio de un activo financiero, en la mayoría de las economías los activos financieros se crean y posteriormente se comercian en algún tipo de mercado financiero. Se le llama mercado spot de efectivo al mercado donde se comercia un activo financiero para su entrega inmediata.

#### **1.4.1 Función.**

Explicamos anteriormente las dos funciones económicas primarias de los activos financieros. Los mercados financieros proporcionan tres funciones económicas adicionales:

La primera es que la interacción de compradores y vendedores en un mercado financiero (Entendiéndolo como sinónimo de Sistema Financiero) determina el precio del activo comerciado. También en forma equivalente, ellos determinan el rendimiento requerido de un activo financiero. Como el incentivo para que las empresas adquieran fondos depende únicamente del rendimiento necesario que demandan los inversionistas, ésta es la característica de los mercados financieros que señala la manera en que los fondos en la economía deben asignarse entre activos financieros. A este proceso se le llama de fijación de precios.

La segunda es que los mercados financieros proporcionan un mecanismo para que el inversionista venda un activo financiero. Por esta razón se dice que un mercado financiero proporciona liquidez, una característica atractiva cuando las circunstancias fuerzan o motivan a un inversionista a vender. Si no hubiera liquidez el poseedor estaría forzado a conservar un instrumento de deuda hasta su vencimiento y un instrumento accionario hasta que la compañía fuera liquidada voluntaria o involuntariamente. Aunque todos los mercados financieros proporcionan liquidez, el grado de ésta, es uno de los factores que caracteriza a los diferentes mercados.



La tercera función económica de un mercado financiero es que reduce el costo de las transacciones. Hay dos costos asociados con las transacciones: Los costos de búsqueda y los costos de información.

Los costos de búsqueda representan costos explícitos, tales como el gasto de dinero para anunciar la intención propia de vender o comprar un activo financiero y costos implícitos, como el valor del tiempo gastado en encontrar una contraparte. La presencia de alguna forma de mercado financiero organizado reduce los costos de búsqueda. Los costos de información son los asociados con la apreciación de los méritos de invertir en un activo financiero, esto es, la cantidad y la probabilidad del flujo de efectivo que se espera sea generado. En un mercado eficiente los precios reflejan la información agregada y recolectada por todos los participantes del mercado.

#### 1.4.2 Clasificación.

Hay muchas formas de clasificar los mercados financieros. Una es por el tipo de obligación financiera, tal como mercados de deuda y mercados de acciones. Otro es por el vencimiento de la obligación. Por ejemplo, hay un mercado financiero para instrumentos de deuda a corto plazo llamado mercado de dinero y otro, para los activos financieros de vencimiento a un plazo más largo denominado mercado de capitales.

Los mercados financieros pueden ser categorizados como aquellos que tratan con obligaciones financieras recientemente emitidas, llamadas mercados primarios, y aquellos para intercambiar obligaciones financieras previamente emitidas, conocidos como mercados secundarios o mercados para instrumentos maduros.

Los mercados se clasifican como mercados de efectivo o de instrumentos derivados. Un mercado, puede también ser clasificado por su estructura de organización: Mercados de subastas, Mercado de mostrador o Mercado intermediado.

#### 1.4.3 Participantes del mercado.

Los participantes en los mercados financieros que emiten y compran obligaciones financieras incluyen entidades comerciales, Gobiernos Nacionales, Agencias de Gobierno Nacional, Gobiernos estatales y supranacionales (tales como el World Bank).

Las entidades comerciales incluyen empresas financieras y no financieras. Las empresas no financieras fabrican productos, y/o proporcionan servicios no financieros, incluyendo transporte, servicios y programación de computadoras. Los papeles en los mercados financieros que juegan las empresas financieras, y un tipo especial de empresa financiera llamado intermediado financiero se describe en la parte 2.

Por último, para que una descripción de los participantes del mercado sea completa, hay que incluir los organismos que regulan el mercado. Se tratan estos organismos en el capítulo Dos.

#### 1.5 Globalización de los Mercados Financieros.

Debido a la globalización de los mercados financieros por todo el mundo, las entidades de cualquier país que buscan conseguir fondos no necesitan limitarse a sus mercados financieros domésticos.

Los factores que llaman a la integración de los mercados financieros son: 1) Desreglamentación o liberalización de los mercados y de las actividades de los participantes en el mercado en los principales centros financieros del mundo, 2) Avances tecnológicos para monitorear los mercados mundiales, ejecutar órdenes y analizar las oportunidades financieras y 3) La institucionalización cada vez mayor de los mercados financieros.



La competencia global a forzado a los Gobiernos a desreglamentar (o liberalizar) diversos aspectos de sus mercados financieros para que sus empresas financieras puedan competir efectivamente alrededor del mundo

Los avances tecnológicos han aumentado la integración y la eficiencia del mercado financiero global. Los avances en la tecnología de las computadoras que se adaptan a sistemas de telecomunicaciones avanzadas, permiten la transmisión de información de precios, de valores y otras informaciones importantes en tiempo real, a muchos participantes en distintos lugares. Por tanto un sinnumero de inversionistas puede monitorear los mercados globales y simultaneamente, calcular la manera en que esta informacion impactara en el perfil riesgo/retorno de sus carteras. La mejora en el poder de computo permite manejar, de manera instantanea, la informacion de mercados en tiempo real, para que puedan identificarse las oportunidades de arbitraje

## 2. INTERMEDIARIOS FINANCIEROS.

### 2.1 Instituciones financieras.

Las entidades comerciales incluyen empresas financieras y no financieras. Las empresas no financieras fabrican productos (automoviles, acero, computadoras) y/o proporcionan servicios no financieros (transporte, turismo). Las empresas financieras, llamadas popularmente instituciones financieras, proporcionan servicios relacionados a uno o mas de los siguientes temas:

1. Transformación de activos financieros que se adquieren por medio del mercado y su conversión a diferentes o más aceptados tipos de activos que llegan a ser sus pasivos. Esta función la realizan los intermediarios financieros, quienes son el tipo más importante de institución financiera.
2. Intercambio de activos financieros en beneficio de sus clientes
3. Intercambio de activos financieros para sus propias cuentas
4. Asistencia en la creación de activos financieros y la venta de esos activos financieros a otros participantes del mercado
5. Proporcionar avisos de inversión a otros participantes del mercado
6. Administración de cartera de otros participantes del mercado

Las intermediarias financieras incluyen instituciones de depósito (Bancos comerciales, sociedades de ahorro y préstamo y uniones de crédito) que adquieren la mayor parte de sus fondos ofreciendo principalmente sus pasivos al público en forma de depósitos, compañías de seguros, fondos de pensión y compañías de fianzas.

Algunas empresas no financieras tienen subsidiarias que les proporcionan servicios financieros. Por ejemplo, muchas grandes empresas de fabricación tienen subsidiarias que proporcionan financiamiento para el cliente de la compañía madre. Estas instituciones financieras son llamadas "Companies Financials Cautivas", en México por ejemplo el grupo CIFRA cuenta con una empresa de factoraje que solo opera con los miembros del grupo.

### 2.2 Función.

Como se ha visto, las intermediarias financieras obtienen fondos emitiendo títulos financieros contra ellos mismos a los participantes del mercado e invirtiendo después esos fondos. Las inversiones hechas por los intermediarios financieros, sus activos, pueden ser préstamos y/o valores. A estas inversiones se les mencionan como inversiones

---



**directas** Los participantes del mercado que conservan los títulos financieros emitidos por los intermediarios financieros se dice que han hecho inversiones indirectas

Los intermediarios financieros desempeñan el papel básico de transformar activos financieros, que son menos deseables para gran parte del público, en otros activos financieros, sus propios pasivos son más altamente preferidos por el público. Esta transformación involucra al menos, una de cuatro funciones económicas: 1) Proporcionar intermediación de vencimiento, 2) Reducción del riesgo por medio de la diversificación, 3) Reducción del costo de contratación y del procesamiento de información y 4) Proporcionar un mecanismo de pago

1) Intermediación del vencimiento

Convertir un depósito a corto plazo, en un crédito a mediano y/o a largo plazo

2) Reducción del riesgo

Transformar un activo de riesgo en otro de riesgo menor, por ejemplo invirtiendo el activo en muchas compañías diferentes, a esta actividad se le conoce como diversificación

3) Reducción de costos por el proceso de contratación y el proceso informativo

El comprar un activo financiero implica al menos, contratar un abogado para el contrato, comprar información sobre este activo, darle seguimiento a su comportamiento y hacer cumplir los términos del contrato, debido a que estos activos son manejados en grandes volúmenes por los intermediarios financieros los costos se reducen, lo que hace que aumente el beneficio para el inversionista y que disminuya a el costo del préstamo para los inversores de los activos financieros

4) Estructuración de mecanismos de pagos

La mayoría de las transacciones que se hacen actualmente no son hechas en efectivo. En vez de ello los pagos se hacen usando cheques, tarjetas de crédito y transferencias electrónicas de fondos (Sistema IDEA, SATO, etc.) Estos métodos para efectuar los pagos son proporcionados por determinados intermediarios financieros.

### 3. FUNCIÓN DEL GOBIERNO EN LOS MERCADOS FINANCIEROS.

#### 3.1 Justificación.

La explicación estándar, o justificación, para la reglamentación gubernamental de un mercado es que este por sí mismo, no producirá sus mercancías o servicios particulares en una forma eficiente y al menor costo posible. Por supuesto, la eficiencia y producción a bajo costo son marcas de un mercado competitivo perfecto. Por lo tanto, un mercado incapaz de producir eficientemente no es competitivo y no tendrá ese estado por sí mismo en el futuro próximo. También es posible que los Gobiernos puedan reglamentar mercados que están siendo vistos actualmente como competitivos, pero incapaces de mantener la competencia y por lo tanto, la producción a bajo costo y a largo plazo. Una versión de esta justificación para la reglamentación es aquella en la que el Gobierno controla una característica de la economía que los mecanismos de competencia y precio del mercado no pueden manejar sin ayuda. Una expresión que utilizan los economistas para describir las razones para los reglamentos es " *Falla de Mercado* ". Se dice que un mercado así, es cuando falla y no puede por sí mismo mantener todos los requerimientos para una situación competitiva



Los Gobiernos de la mayoría de las economías desarrolladas han creado sistemas elaborados de reglamentación para los mercados financieros, debido en parte, a que son complejos por sí mismos y extremadamente importantes para las economías en las que operan. Las diversas reglas y reglamentaciones están diseñadas para servir a varios propósitos que caen en las siguientes categorías:

1. Prevenir que las emisiones de valores defrauden a los inversionistas encubriendo información relevante
2. Promover la competencia y la imparcialidad en el comercio de valores financieros
3. Promover la estabilidad de las instituciones financieras
4. Restringir las actividades de empresas extranjeras en los mercados e instituciones domésticas
5. Controlar el nivel de la actividad económica

### 3.2 Formas de regulación.

A cada una de las categorías anteriores, se encuentra una forma importante de reglamentación

La reglamentación de la declaración es la forma que requiere que las emisiones de valores hagan pública una gran cantidad de información financiera a los inversionistas actuales y potenciales

La reglamentación de la actividad financiera consiste en reglas acerca de los comerciantes de valores y el comercio en los mercados financieros

La reglamentación de las instituciones financieras es esa forma de monitorear gubernamental que restringe las actividades en las áreas vitales de prestar, pedir prestado y otorgar fondos. La justificación para este tipo de forma de reglamentación gubernamental es que las empresas financieras tienen un papel especial a desempeñar en una economía moderna. Ayudan a ahorrar a los jefes de familia y a las empresas, también facilitan los pagos completos entre muchos elementos de la economía, y, en el caso de los Bancos comerciales, sirven como conductos para la política monetaria del Gobierno.

La reglamentación de participantes extranjeros, es la forma de la actividad gubernamental que limita las acciones que pueden tener las empresas extranjeras en los mercados domésticos y su propiedad o control de las instituciones financieras

Las autoridades usan la reglamentación monetaria para tratar de controlar los cambios en la disponibilidad de moneda en el país, que se piensa que controla el nivel de la actividad económica

### 3.3 Regulación en México.

El principal organismo regulador en México es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, contando con tres órganos descentralizados que le ayudan en su labor de supervisión y vigilancia que son:

- Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
- Comisión Nacional de Seguros y Fianzas
- Comisión Nacional de los Sistemas de Ahorro para el Retiro

Por otra parte se cuenta con una gran cantidad de leyes, reglamentos, circulares, reglas particulares, etc., que pueden pensarse que son demasiadas pero en realidad tienen deficiencias y lagunas lo que no exige más leyes sino mejores, más actualizadas y acorde a la realidad actual de las finanzas globales. Entre esta reglamentación tenemos:



- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Ley de Instituciones de Crédito
- Ley del Mercado de Valores
- Ley de Sociedades de Inversión
- Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores
- Ley para Regular las Agrupaciones Financieras
- Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito
- Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro
- Ley de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros
- Ley Federal de Instituciones de Finanzas
- Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito
- Ley de Títulos y Operaciones de Crédito

Entre muchas más, además de los ya mencionados reglamentos y circulares



## CAPÍTULO II

### CONCEPTO Y ANTECEDENTES DEL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO.

#### 1. CONCEPTO.

La definición más acertada de lo que es el Sistema Financiero Mexicano (SFM) es la dada por el libro *"Introducción al Mercado de Valores"* que lo define como un conjunto orgánico de instituciones que generan, captan, administran, orientan y dirigen, tanto el ahorro como la inversión, en el contexto político-económico que brinda nuestro país. Así mismo, constituye el gran mercado donde se contactan oferentes y demandantes de recursos monetarios.

De la anterior definición entendemos que el objetivo principal del SFM es captar los recursos excedentes de los ahorradores, para canalizarlos hacia los demandantes de estos recursos, así el papel principal del SFM es la intermediación. Por otra parte, en economía entendemos por mercado, el lugar físico o virtual en que confluyen oferentes "vendedores" y demandantes "compradores" de un bien o servicio. Es por esta razón que al SFM también lo podemos visualizar como un mercado en donde se venden y compran recursos monetarios, y en donde los compradores y vendedores no están en contacto y/o sus intereses no son los mismos, por ejemplo podríamos decir que no se ponen de acuerdo en el precio del bien o servicio. Esta situación hace necesario un intermediario para conciliar intereses y ponerlos en contacto de una manera indirecta.

En una economía capitalista el principal elemento de la producción es el dinero, por eso reviste demasiada importancia el hecho de contar con un sistema financiero que cumpla con sus objetivos, por que esto ayuda a que la producción del país aumente y por tanto crezca su economía.

Las anteriores razones exigen que el destino de todo sistema financiero no sea dejado al azar por las autoridades de un país, pues se debe regular, promover y vigilar, e introducirlo al ámbito de las decisiones políticas y financieras de un Gobierno.

#### 2. ESTRUCTURA.

La estructura del SFM está conformada por tres grandes bloques que son 1. Los organismos de regulación y vigilancia, 2. Los intermediarios financieros y, 3. Los organismos de apoyo.

1. Los organismos de regulación y vigilancia son la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México.
2. Los intermediarios financieros están organizados en a) El subsistema Bancario, b) El subsistema de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, 3) El subsistema Bursátil y, 4) El subsistema de Seguros y Fianzas.
3. Los organismos de apoyo son empresas y asociaciones, cuyo objetivo principal o no, es el de brindar un servicio complementario a los integrantes del sistema financiero.

A continuación se presenta la estructura esquematizada del Sistema Financiero Mexicano

---

<sup>1</sup> Asociación Mexicana de Intermediarios Bursátiles, A.C., *"Introducción al Mercado de Valores"*, México, D.F., 1994.





### 3. ANTECEDENTES DEL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO

Tomando como base la definición de que el Sistema Financiero Mexicano (SFM) es un conjunto orgánico de instituciones que generan, captan, administran, orientan y dirigen tanto el ahorro como la inversión en el contexto político y económico que brinda nuestro país, la tarea es buscar los primeros antecedentes en nuestra historia que se acerquen a esta definición actual para después describir la historia del Sistema Financiero propiamente dicha.

Diferentes autores sitúan los inicios del sistema financiero en fechas diferentes y muy alejadas entre sí. Así en esta investigación se intenta llegar a una ubicación más realista de acuerdo a una conclusión propia.

En la época prehispánica la economía se basaba en la agricultura. Las transacciones eran por medio del trueque y había un consenso más o menos generalizado en utilizar el cacao, textiles, piezas de cobre y están como medio de pago, es decir, algo que se acerca a nuestra concepción moderna del dinero, pero aun no se daba una acumulación del capital, ya que las riquezas generadas se distribuían por medio del Estado en ceremonias y fiestas y no existían los trabajadores, por lo que al no haber una riqueza acumulada no podría haber ahorro ni existiría su inversión, mucho menos instituciones que regularan estas actividades, así que aquí no hay un antecedente del SFM como lo citan algunos autores.

El tipo de economía prehispánica "*despótica tributaria*"<sup>2</sup>, se vino abajo con la conquista española, esto nos conduce a analizar la época de la "*Colonia*". En Europa se estaba empezando a vivir la etapa de transición del Feudalismo y la acumulación originaria del capital que desembocaría en el Capitalismo actual. Una de las causas de esta acumulación del capital fueron las conquistas europeas que dieron a los primeros Estados Nacionales de Europa grandes fortunas con apenas una inversión modesta, saqueando los grandes territorios descubiertos en América y parte de África.

La conquista de México en realidad duró muchos años, pero se acepta como punto de referencia de su culminación la conquista de la parte central de nuestro territorio en 1521 y años siguientes a partir de este año se puede hablar de un proceso de transición de conquista a colonización. El oro adquirido por los conquistadores no fue suficiente para satisfacer sus aspiraciones de riqueza y fortuna. Necesariamente el conquistador hubo de transformarse en colono y arraigarse en la tierra donada, decidido a crear en la nueva tierra condiciones sociales y económicas semejantes a la que existían en España.

En la primera etapa del régimen colonial, las formas de trabajo están representadas por el trabajo indígena esclavo y los servicios personales de indios encomendados. El trabajo indígena esclavo tiende a desaparecer hacia mediados del mismo siglo XVI, incrementándose a partir de entonces la esclavitud de la raza negra, la razón está en que la corona española consideraba ciudadanos a los habitantes de sus territorios conquistados. Pero la base del trabajo de la economía novohispana en la primera etapa de la colonización, fue la encomienda.

Su establecimiento obedeció a diversos factores. En primer término, la necesidad para el conquistador de transformarse en colono y la abundancia de mano de obra de los indígenas vencidos que podía utilizarse sin obstáculo. Además los indígenas, ignorantes de la significación y utilidad de la moneda, por lo menos en los primeros tiempos de la Colonia, no se hubieran prestado a trabajar a cambio de un salario. Por otra parte los conquistadores carecían de capitales y de crédito y por tanto no estaban capacitados para organizar empresas de tipo productivo pagando jornales. Así fue establecida la encomienda ya existente por entonces en Santo Domingo, Cuba, Puerto Rico y Jamaica. No fue la encomienda, como se afirma, una cesión de tierras en favor de los

<sup>2</sup> Marta Harnegger, "*Los conceptos elementales del materialismo histórico*", Siglo XXI, México D.F., 1983. Concepto del materialismo histórico que se refiere al sistema de producción de América y Asia, antes de las conquistas europeas de los siglos XV en adelante, una de sus bases era el pago de tributo y el sometimiento al gobernante, de ahí su nombre.



conquistadores sino el sistema por el cual los colonizadores españoles contraían el compromiso de cristianizar a los indios que a ellos se encomendaban y protegerlos a cambio de tributos y servicios de estos últimos, en las tierras y minas propiedad de aquellos. Teóricamente la encomienda estaba inspirada en fines de protección, defensa y cristianización del indígena. Encomiendas de indios y repartos de tierras fueron dos cosas distintas, aunque se desarrollaron paralelamente. Incluso muchos indios encomendados continuaron en posesión de sus tierras obligados solo a pagar tributo y servir al encomendero.

El nuevo régimen económico introducido por los españoles en la colonia se caracterizó por el laboreo de las minas que fue la actividad económica fundamental y la que alcanzó más desarrollo durante los tres siglos de dominación. En la agricultura y ganadería dominó el tipo de explotación extensiva, empleando la mayor cantidad de tierras. La Colonia se bastaba así misma respecto a artículos de consumo agrícolas, dominando así en la agricultura una economía consumista y correspondiendo a los hacendados españoles y criollos el abastecimiento de cereales a las ciudades. Mientras tanto la producción agrícola en los terrenos de propiedad comunal indígena, apenas bastaba a satisfacer las necesidades de sustento de los mismos indígenas.

El período colonial en México fue de una economía rural que explota al indio hasta obtener de él la mayor fuerza de trabajo y pocos eran los productos que se obtenían del campo para la exportación, por ejemplo maderas preciosas, añil, azúcar y principalmente la grana o cochinilla, de gran demanda en el mercado europeo. Finalmente en materia de substancias, solo se importaban de España: vinos, licores, aceite y algunos otros artículos que los grupos indígenas no podían consumir. Desde el punto de vista del interés económico de los españoles, que fue el decisivo durante el desarrollo histórico de la Colonia, no había otra posibilidad de dirigir la economía colonial en el sentido de aprovechar los únicos productos novohispanos de mucho valor y poco volumen como eran los metales preciosos, la grana, la vainilla, el cacao, el tabaco, añil, etcétera.

En conclusión no debe ignorarse el atraso en la técnica de producción y el deficiente sistema económico de la colonización. En este período la fuerza económica descansó fundamentalmente en la Iglesia quien actuaba como prestamista, otra fuente de financiamiento no oficial que la constituían los comerciantes, iba dirigida principalmente a los números.

En los últimos años de la Colonia, surgió un control por parte de la familia de los Borbones en la política y la economía de la Nueva España. En el año de 1760 se aplicó la Real Cédula sobre Enajenación de Bienes Raíces y Cobro de Capitales, y se dispuso de administradores públicos en vez de privados, así mismo se incrementó la captación de impuestos.

El suceso más importante de este período fue la creación de Instituciones de Crédito para sustituir a la Iglesia y restar importancia a los comerciantes pero ninguna de estas tuvo un papel importante en la economía, pues el ahorro se concentraba en los sótanos de los hacendados, y por tanto se carecía de una organización que canalizara el ahorro y la inversión. Es decir aun no se tenía un sistema financiero en su concepto actual, aunque sí un pequeño antecedente que el avance de la economía hacía necesario.

Hasta 1897 las instituciones de crédito no desempeñaron ningún papel importante, ni tuvieron influencia sobre la economía del país.

La primera institución financiera fue el Nacional Monte de Piedad que autorizó Carlos III en Junio de 1774 con capital donado por Pedro Romero de Tetteros, hizo préstamos pignoratícios sin interés a los pobres. En 1879 dejó de ser institución de beneficencia para convertirse en institución de crédito. Posteriormente surgieron dos Bancos, los primeros que el Estado se creyó obligado a crear para sustituir la iniciativa privada, por instituciones oficiales capitalizando fondos provenientes de rentas públicas para aplicarlos al fomento económico, estos fueron en alguna medida los antecedentes de la Banca de Desarrollo Nacional. El Banco de Avío fue fundado en 1830 por el



presidente Bustamante y bajo el impulso de Lucas Alamán, secretario de relaciones exteriores para fomentar la industria textil, mediante importaciones de maquinaria, otorgándole créditos de avío y cuyo capital se integro con el 20% de los derechos de importación de telas de algodón, formula inimaginativa seguida posteriormente en otras entidades de desarrollo. Esta institución se extinguió después de 12 años. El Banco Nacional de Amortizaciones se creo en 1837, con el objeto de amortizar la moneda de cobre que era la más usada para pagar los jornales de la gente pobre. Esta moneda por circulación excesiva se fue desvalorizando frente a otras monedas. El Banco se convirtió en agencia de préstamos del Gobierno, dejando de existir en 1841.

Para esta época México ya había consumado su independencia y enfrenta los problemas resultantes de una larga guerra, como fue la excesiva deuda externa que se heredo de la época colonial y de los préstamos adquiridos por los jefes insurgentes para continuar la lucha. El problema de la Hacienda Pública fue allegarse de fondos suficientes para hacer frente al gasto público, cabe mencionar que durante la lucha de independencia se origino gran fuga de capitales del país y la gente acostumbraba guardar su dinero o valores en el "colchón" impidiendo la existencia de una banca. Si alguien necesitaba dinero acudía con los agiotistas. Pero el capitalismo estaba inundando al mundo y la conveniencia del papel moneda estaba comprobada, la economía crecía y capitales extranjeros empezaban a entrar al país, es decir se estaban empezando a dar las circunstancias para el establecimiento de una banca, aunque esto no fuera de manera sistematizada y ordenada.

El primer Banco propiamente hablando fue el Banco de Londres y México, fundado en junio de 1864 (en tiempos del imperio de Maximiliano), como sucursal de un Banco inglés y con facultades para emitir billetes. A falta de una legislación en la materia, en Chihuahua también se fundo un Banco local de emisión, creado por leyes del propio Estado, denominado Banco de Santa Eulalia, en 1875, seguido también por otras entidades con facultades de emitir billetes, el Banco Mexicano de 1878 y el Banco Minero de Chihuahua.

La circunstancia histórica que vivió el país fue de un periodo de guerra y postguerra constante: la primera intervención francesa, la guerra de Texas, la invasión norteamericana, la lucha contra la invasión francesa y posteriormente contra los imperialistas (al triunfo de la reforma), diferentes revueltas internas contra el Gobierno de Juárez, que se rehicge varias veces, el fallido golpe de estado de Porfirio Díaz y su posterior toma del poder, etcetera.

Otro evento de gran importancia para el futuro de la banca fue la creación en 1881, de un Banco de depósito, descuento y emisión: el Banco Nacional Mexicano, que al fusionarse con el Banco Mercantil después de una crisis bancaria en 1884 por la excesiva y múltiple emisión de billetes, dio origen al Banco Nacional de México, siendo su política la de auxiliar al Gobierno en trances difíciles y naturalmente obtener como consecuencia la mayor comprensión a sus propios problemas.

El Código de Comercio de 1884 represento la primera ley que contiene una regulación específica en materia bancaria y fue el primer paso hacia la construcción de un sistema bancario nacional y por ende de un sistema financiero integral. Dicho Código impuso el requisito de autorización de la Secretaría de Hacienda e inicio el proceso de mexicanización de la banca, estableciendo que los Bancos y sus accionistas tendrían el carácter de mexicanos sin poder invocar ningún derecho de extranjería.

Parcía claro el plan de conceder un monopolio al Banco Nacional, poniendo en condiciones de liquidación al Banco de Londres y México, para defensa de este último aparecieron algunos de los más destacados abogados de México como Rafael Donde, sustentando que el Código de Comercio no podía tener efecto retroactivo y que el artículo 28 de la Constitución de 1857 impedía el monopolio de emisión y origino una de la polémicas más interesantes en la historia de la banca en el país: la lucha entre los intereses del Banco de Londres y México y del Banco Nacional de México que produjo el primer debate sobre la pluralidad contra la emisión única. Los partidarios del Banco Nacional defendieron el monopolio y los del Banco de Londres y México la libertad de



emisión. De momento triunfó el criterio de los partidarios de la libertad de emisión que era la más popular. Los Bancos de Chihuahua se resistieron alegando la soberanía de los Estados y que no debían plegarse a la ley federal. En realidad frente a una laguna de la Constitución de 1857 habían surgido Bancos al amparo de concesiones estatales.

El Código de 1884, posteriormente reformado por el de 1889 que esencialmente confirmó el principio de pluralidad de emisión, eliminó el privilegio del Banco Nacional y dio facultades discretionales al Ejecutivo que provocó la creación de nuevas instituciones de crédito y cierta anarquía.

El ministro de Hacienda Limantour después de haber atacado el problema principal de la invención de presupuestos y el de las alcabalas e impuestos al comercio, se abocó al objetivo de lograr un sistema bancario ordenado.

En estos tiempos se dio el origen de la Bolsa en nuestro país, que data de 1893, cuando se reúnen inversionistas nacionales y extranjeros para negociar títulos numerados principalmente. Conforme la importancia de las negociaciones aumento, la Bolsa estableció sus propias oficinas en el número nueve de la calle de plateros, hoy Avenida Francisco I. Madero, en el centro de la ciudad. Durante sus primeros años de operación, la Bolsa cotizó valores de muy pocas empresas entre las que se encontraban el Banco Nacional de México, el Banco de Londres y México, la Compañía Industrial de Orizaba y las Fabricas de Papel San Rafael. La importancia de esta institución y el de las Casas y corredores de Bolsa fue muy poca, hasta 1933 en que fue reestructurada y obtuvo autorización gubernamental para operar como organización auxiliar del crédito. Esto dio un alto grado de solidez e institucionalidad que ayudó en gran medida a ganar la confianza del público inversionista<sup>1</sup>.

Se puede considerar que la Ley General de Instituciones de Crédito de 1897, por primera vez fijo en México una base general para la constitución y funcionamiento de las instituciones de crédito, considerándose determinante para un nuevo y primer periodo de la historia del sistema financiero, es decir, su nacimiento. En realidad también esta ley tuvo problemas y no operó bien ya que protegió un sistema dual, pues tratando de unificar el sistema dio lugar a dos sistemas rivales: el de los Bancos Nacionales y el de los Bancos del Interior. Por una parte, los dos grandes Bancos de emisión de la capital de la República (el Banco Nacional y el Londres y México) tenían facultades para tener sucursales y agencias en todo el país y por otra los Bancos locales podían tener sucursales pero no en el D. F. Por esto eventualmente tuvo que crearse el Banco Central Mexicano (1898) para establecer un puente entre los dos sistemas y hacer el canje de los billetes entre los Estados y la capital. Es así como surgió la Cámara de Compensación.

La primera ley de 1897, que consagró el sistema de banca especializada que prevalecería en México durante las siguientes décadas, en términos de Bancos de emisión, hipotecarios y refaccionarios, presentaba al principio del nuevo siglo varios síntomas de enfermedad, una parte originada en la forma como se constituyó el sistema y por otra las diversas crisis que se habían producido en una economía internacional plenamente interdependiente y que incidía sobre la situación de México.

Limantour destacó esta problemática en 1906 diciendo: *"La experiencia ha enseñado desgraciadamente que los Bancos pueden constituirse con capital ficticio por sus organizadores que se reservan los cargos de los consejos de administración y se hacen préstamos en cuenta corriente por cantidades iguales a las que entran para establecer el Banco. También se ha visto que personas influyentes que dirigen estos establecimientos han absorbido para sus ocupaciones particulares, una parte considerable del capital social sin dar las mismas garantías que hubieran exigido a cualquier extraño. Muchos hombres de negocios, poco versados en Bancos, confunden la seguridad con la oportunidad en los pagos. Pocos son las personas que al obtener fondos de un*

<sup>1</sup> Alfredo Lagunilla, "Historia de la Bolsa de México", Bolsa de Valores de México, S. A. de C. V., México, 1973



*Banco, cualquiera que sea la firma de las operaciones, tiene sinceramente el propósito de cubrir la deuda en el plazo estipulado y lo más curioso del caso es que los mismos Bancos están conformes desde un principio a consentir en cuantias renovaciones pretendidas el cliente mientras la solvencia de éste no inspire desconfianza. El documento se extiende a 3 ó 6 meses, pero en realidad la operación se hace tacitamente por tiempo indeterminado.”<sup>4</sup>*

Estas frases de Limantour efectivamente constituían una señal de alerta respecto de situaciones que estuvieron presentes a lo largo de las siguientes décadas y que si sumáramos 90 años a aquella fecha, en realidad creeríamos que estamos leyendo un artículo del periódico “*El Financiero*” del día de hoy.

En mayo de 1908, se realizó una nueva reforma bancaria con el fin de conseguir que los Bancos de emisión desempeñasen las funciones que genuinamente les correspondían. Para lo que fue preciso que la circulación de billetes se encontrara respaldada con valores de fácil realización.

En 1910, al principiar la revolución se encontraban operando al cobijo de la ley de 1897, reformada en 1908, 24 Bancos de emisión, dos Bancos hipotecarios y cinco refaccionarios. La casi totalidad de los Bancos de emisión estaban ya en 1908 funcionando sobre bases inestables ya que sus capitales eran en muchos casos ficticios y estos aspectos posteriormente se agravaron al triunfo de Madero, cuando el Secretario de Hacienda Limantour se alejó del país, el manejo de la Hacienda Pública la dejó en manos del hermano de este, Ernesto Madero, el afirmó que heredaba un reloj al que solo había que darle cuerda, sin embargo, la realidad era un tanto diferente, el remanente en tesorería era producto de una deuda pública y no de un verdadero superávit; además, la situación bancaria en que se apoyaba el desarrollo de las importantes actividades económicas dejaba mucho que desear.

El importante Banco Central, eje del sistema de vinculación entre Bancos nacionales y del interior, estaba ya en serias dificultades.

Las vicisitudes del conflicto bélico acababan de destruir al naciente sistema financiero de por sí frágil. El periodo del general Huerta, que tomó el poder después de un golpe de estado (la “*decena trágica*”), se caracterizó por fugas de monedas de oro y plata y falta de circulante. El Gobierno del usurpador contrató un empréstito en Francia por 20 millones de libras, en el que principalmente participó el Banco de París y los Países Bajos. Su Gobierno intentó forzar la circulación de billetes inconvertibles que cada vez tenían menor aceptación y más baja garantía en metálico. Se obligó a los Bancos a dar créditos forzados y en diciembre de 1913 ya era asediado el Banco de Londres y México por sus clientes y fue necesario declarar varios “*días festivos*”. Huerta creó un Fondo de Garantía de Circulación que no llegó a operar.

Por otra parte, los Bancos de emisión habían hecho las veces de refaccionarios, prestando dinero para adquirir haciendas, lo cual inmovilizó los recursos aún más y el sistema bancario creado en 1897 había llegado a la más irreparable bancarrota en 1914. Huerta hizo varios intentos por resolver el problema pero nada digno de mención sucedió. Como dato importante en 1916 se decretó el reglamento que regulaba la creación y funcionamiento de las Casas de Cambio y prohibía la especulación sobre monedas y valores al portador.

En este ambiente se comenzó a desarrollar un sistema financiero paralelo por parte de los distintos grupos revolucionarios. Lo más importante, fue la política establecida por el primer jefe del ejército constitucionalista Don Venustiano Carranza. Pues se percibió su tendencia al orden y una cierta visión de largo plazo en la que sin duda contribuyeron las dos personas que en materia financiera influyeron más sobre Carranza: Don Rafael Nieto y Don Luis Cabrera. Las políticas de este Gobierno para el financiamiento del conflicto bélico se expresaron en un

<sup>4</sup> Antonio Manero, “*Revolución Bancaria en México*”, cit. por Banca Somex, “*Vision de la Banca Mexicana, desde la perspectiva de Banca Mexicana*”, Somex, México D.F., 1992, p. 31.



importante discurso ante la XXVII Legislatura de 1857, que fueron las de emitir papel moneda como la más justa distribución de prestamos entre habitantes de regiones ocupadas y la de no contratar deudas con particulares, efectuar requisas en especie de alimentos y armas, y el recabar ingresos en metálico contra el comercio exterior. De Carranza se aprecia una concepción financiera netamente nacionalista al declarar que *"La moneda emitida por el Gobierno Constitucionalista, es un préstamo hecho por el pueblo mexicano en los momentos de mayor necesidad para la conquista de sus libertades y por lo tanto representa una deuda sovrana que ningún Gobierno honrado podrá recusarse a reconocer"* y *"La Revolución se ha hecho con elementos exclusivamente nacionales, sin necesidad de tomar en el extranjero un solo centavo"*<sup>5</sup>.

La primera emisión de billetes carrancistas se celebró en Piedras Negras, Coahuila, el 26 de abril de 1913. A lo largo de todo este periodo se establecieron por decreto los distintos tipos a los montos de deuda fiduciaria. Se hicieron intentos por unificar la circulación de papel moneda y consolidar la deuda existente. Así por ejemplo, se constituyó en mayo de 1916 la comisión monetaria para regularizar la circulación monetaria y se creó el billete infalsificable en junio del mismo año. Sin embargo estos intentos de orden resultaron afectados por distintos eventos de la propia guerra, incluyendo la invasión de Pershing a Veracruz en abril de 1914.

En marzo de 1917 se decidió retirar toda la moneda de papel emitida, retornando a la circulación de oro y plata en 1917. En paralelo a estos esfuerzos infructuosos para implantar una emisión fiduciaria, debe atribuirse a Don Venustiano Carranza y sus principales asesores, la idea de evolucionar hacia un sistema bancario nacional centrado en un Banco Único de Emisión. Esta concepción también tuvo como trasfondo político el rechazo hacia los Bancos privados de emisión que habían colaborado con Victoriano Huerta. Ello explica el trascendental discurso pronunciado por Don Venustiano Carranza en Hermosillo el 24 de septiembre de 1913 en el cual delinea la política reformadora que la revolución debería de llevar a cabo: *"Cambiamos todo el actual sistema bancario. Evitando el monopolio de las empresas particulares y aboliremos el derecho de emisión de billetes o papel moneda por Bancos particulares. La emisión de billetes debe ser privilegio exclusivo de la nación y el triunfo de la revolución, establece el Banco único de emisión, el Banco del Estado, propagándose de ser preciso, por la desaparición de toda institución bancaria que no sea controlada por el Gobierno"*<sup>6</sup>.

A medida que se fue consolidando militarmente el dominio de las fuerzas constitucionalistas, se dictó un primer decreto de septiembre de 1915 en Veracruz propuesto por Antonio Manero, obligando a los Bancos a cumplir con las disposiciones de la Ley Bancaria de 1897, es decir se trató de respaldar con 50% de garantías en metálico la emisión de billetes y se creó para estos propósitos (octubre de 1915), la Comisión Reguladora e Inspectora de Instituciones de Crédito para examinar la situación de los Bancos. Esta comisión verificó la mala situación de los Bancos, incineró billetes Villistas y definió las existencias en metálico. Por no cumplir con las reglas del metálico y en algunos casos tener como respaldo el papel de Huerta se declaró la caducidad de algunos Bancos como el Peninsular de Yucatán. Así cumplieron los requisitos de la Comisión sólo el Banco de Londres y México, el Banco Nacional de México, el Banco de Nuevo León y algunos de los Bancos de los Estados.

Sin embargo, en septiembre de 1916 la orientación política cambió drásticamente en la fase crítica del conflicto con los Villistas y se tomó la decisión de abrogar las leyes que autorizaban las concesiones del Banco de emisión afectando aun al Nacional y el de Londres, así, se declaró la incautación de los Bancos Nacional de México y el de Nuevo León. Otro aspecto de capital importancia fue el proceso legislativo y las discusiones en torno al artículo 28 Constitucional para crear el Banco Único de Emisión.

El constituyente de 1917 discutió en la sesión del 12 de enero de 1917 la iniciativa para emitir billetes por medio de un solo Banco que controlara el Gobierno Federal. Las razones aducidas en dicho dictamen en favor de la

<sup>5</sup> Antonio Manero, op. cit., p. 33

<sup>6</sup> Idem, p. 34.



citada propuesta fue la vulnerabilidad que un sistema de pluralidad de Bancos de emision ofreceria ante una salida de metalico cuando habia salido comercial negativo, el poder acudir al credito publico en forma mas amplia y expedita al entenderse con una sola institucion, y el que los Bancos privados podian emitir grandes cantidades de billetes sin respaldo. Esto orillo al Congreso a aceptar un Banco unico de emision de capital mixto controlado por el Estado. Pero esta iniciativa no llego a Carranza que fue asesinado en 1920.

El periodo presidencial de Obregon se caracterizo por la independencia entre el poder ejecutivo y las Camaras Legislativas, demostrando no solo que las iniciativas del ejecutivo fueron desaprobadas por el legislativo, sino tambien que las iniciativas de importancia surrieron del seno del Congreso.

El 22 de septiembre de 1920 se presento una iniciativa que esencialmente tenia los elementos que finalmente prevalecieron en la constitucion del Banco central, dos series de acciones, "A" para el Estado y "B" para particulares, numero de consejeros de mayoria designados por el Estado y una emision con garantia del 50% en metalico y tope de credito al Estado. En febrero de 1921 Obregon presento una iniciativa que volvio a la pluralidad de Bancos de emision. Este argumento que estaban dadas las condiciones y que faltaba capital para crear al Banco. Afortunadamente se rechazo la iniciativa del presidente aduciendo que la mayoria de los paises civilizados tenian un Banco unico, que habiendo costado tanto trabajo destruir la pluralidad para que restableciera, que despues de muchos años plantada, generaria intereses creados y que el Gobierno podria obtener los recursos de impuestos especiales y emprestitos. El Gobierno retiro su iniciativa y apoyo la anterior, pero dadas las condiciones que imperaban en el pais, tambien esta iniciativa no fue finalmente aprobada.

El Gobierno del presidente Obregon se oriento desde el principio hacia el problema de reestructurar los Bancos incautados y devolverles el dinero sustraido. Con el pais pacificado la Secretaria de Hacienda emito una serie de medidas muy importantes tendientes a facilitar la creacion de un Banco unico sobre bases solidas. El primer paso fue generar una hacienda publica, que se logro en el propio ano de 1921 con el equilibrio presupuestal, ello era requisito para contar con fondos suficientes para aportar el capital del Banco, en segundo lugar se convocó la primera convencion bancaria, reunida en el Salon Panamericano, en febrero de 1924, para discutir los dictámenes sobre la Ley de Instituciones de Credito, que se emito el 28 de agosto de 1925, consagrando el principio de banca especializada con Bancos de descuento y de deposito, hipotecarios, refaccionarios, de fideicomiso y por otra parte los agricolas e industriales, orientados hacia la pequena y mediana empresa, otro requisito muy importante fue normalizar la situacion de los Bancos existentes, llegando a una negociacion con los antiguos Bancos de emision, resarcienoles las cantidades tomadas en 1916 y pagando por los danos ocasionados en el periodo de incautacion y evitar como algunos pretendian, pagar los bonos de Huerta que obraban en las arcas de los Bancos. El primero de septiembre de 1925 se fundo el Banco de Mexico S. A. como Banco central, lo que defino el origen del Sistema Financiero Mexicano Moderno, pues la constitucion de 1917 y la creacion de estos Bancos, se encargaron de insertarlo en el contexto politico - economico de nuestro pais. La pacificacion hizo crecer la economia y atrajo capitales que utilizaron los Bancos para moverse, los Bancos empezaron a ganar confianza del publico para atraer ahorro y tambien se vio que se podia acudir a ellos para obtener un credito, muchos mexicanos con posibilidades se hacian esto en el extranjero, pero se les habria la posibilidad de hacerlo aqui en el pais.

#### 4 HISTORIA DEL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO

El Banco de Mexico se constituyo en 1925, siendo presidente el General Calles y Secretario de Hacienda Alberto Pani, se inauguro el primero de septiembre de 1928 en un edificio del Banco de Londres y Mexico para pasar despues a su edificio propio que habia sido de la Compania de Seguros "La Minuta". El Banco de Mexico garantizaba en metalico el 50% del dinero y establecia tope de credito, contaba con un Consejo de Administracion mixto, los billetes eran de circulacion voluntaria y el Banco podia operar depositos y descuentos.

Tambien bajo el Gobierno de Calles, surgio en el ambito juridico de nuestro sistema financiero, una legislacion que regularia un importante concepto en el ambito economico nacional, que es la promulgacion de la Ley General



de Seguros, la cual establecía los lineamientos legales y su funcionamiento en el Sistema Financiero Mexicano, surgió en el ámbito jurídico, por que en la práctica ya existía y lo que se hizo fue normar su funcionamiento e integrarlo al sistema. Cabe mencionar que en materia de legislación en México, a veces sucede como en este caso que figuras financieras empiezan a operar y mucho después se legisla sobre su correcto funcionamiento, lo que ocasiona que se haga más lento el desarrollo del sistema y que mientras no exista una ley se puedan hacer negocios no muy claros bajo el amparo de que *"lo que no está prohibido, está permitido."*

El objetivo de la creación del Banco de México no fue simplemente establecer un Banco de depósito y descuento con el privilegio de emitir billetes sino que fuera centro de desarrollo de un sistema bancario comercial por medio de redescuentos a los Bancos privados y la regulación integral de los depósitos. El problema derivado de la primera ley del Banco de México del 31 de mayo de 1931, fue el de permitir hacer operaciones correspondientes a Bancos de depósito y crear un cartera de préstamos y descuentos a particulares, no siempre otorgados con riguroso criterio bancario. El hecho fue que los Bancos comerciales sentían que tenían un competidor privilegiado. Sin embargo, el instituto central se cuidó de no emitir muchos billetes.

A partir de la fundación del Banco de México, se suscitaron en los siguientes años, periodos alternos de auge y acumulación de metálico, seguidos de crisis originadas en la balanza de pagos a medida que se agudiza la depresión mundial. En respuesta a este deterioro en el comercio exterior se hace en 1930, un primer intento fallido de establecer una comisión de control de cambios. Con la llamada *"Ley Calles"* se intento una reforma monetaria que desmonetiza el oro y establece un talón de plata, actuando el presidente Calles como presidente del consejo del Banco de México, sin embargo la circulación monetaria disminuyó y la crisis se agudizó. En febrero de 1932 la Secretaría de Hacienda implantaba la política de hacer cesar la deflación sin caer en la inflación, emitiendo la nueva Ley del Banco de México del 9 de marzo de 1932 (la Ley Orgánica del Banco de México fue decretada el 31 de mayo de 1931), que se refiere en el fondo a una política activa de asociación de monedas de plata.

La nueva Ley del Banco de México de marzo de 1932 estableció que las instituciones obligatoriamente deben quedar asociadas al Banco de México cesando la competencia desde el esta institución, se emite la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito y se refuerza la Comisión Nacional Bancaria creada el 24 de diciembre de 1924.

Después de esta ley, se puede decir que queda conformado el primer Sistema Financiero Mexicano, estructurado por medio de la asociación de los Bancos privados comerciales con el Banco de México como institución central de emisión y redescuento, administrador de la reserva monetaria y regulador del movimiento integral de los depósitos, sistema supervisado por la Comisión Nacional Bancaria, integrado con algunas instituciones nacionales de crédito, de seguros y de Bolsa, el presidente en funciones era Abelardo Rodríguez.

El 21 de Febrero de 1933 se publicó la nueva y reformada Ley de Bolsa, en septiembre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público otorga la concesión correspondiente para el establecimiento de la Bolsa de Valores de la Ciudad de México, según lo establecido en la Ley General de Instituciones de Crédito, dicha concesión era traspasada a la nueva sociedad denominada Bolsa de Valores de México, S. A.

Durante el Gobierno de Lázaro Cárdenas (1934 - 1940) se crearon los siguientes Bancos nacionales: Nacional Financiera en 1934, Banco Nacional de Crédito Ejidal en 1935, y el Banco Nacional de Comercio Exterior en 1937, que sin duda dieron lugar al verdadero nacimiento de la banca de desarrollo como parte importante del Sistema Financiero Mexicano.

En 1936 se decreto una nueva Ley reformativa del Banco de México elaborada dentro de la más absoluta ortodoxia que prevaleció en las mejores leyes de Bancos de Emisión de la época, con todas las funciones básicas de un Banco central, la facultad de regular la emisión de moneda y los cambios sobre el exterior, operar como Banco de reserva de las instituciones asociadas y ser su cámara de compensación, ser agente financiero del



Gobierno Federal y dirigir los labores de la Comisión Nacional Bancaria. Se estableció un límite de emisión de billetes de 50 pesos por habitante. Ya para entonces, la función fiduciaria del Banco de México (la aceptación de billetes) estaba consolidada.

La llamada etapa de incorporación de nuestro país a la economía mundial, por cierto muy distinta de como se dio a finales del siglo pasado, presentó nuevas complicaciones. En primer lugar se presentaron las vicisitudes derivadas de la expropiación petrolera que fueron fugas de capital y repatriadas que México sufrió inmediatamente. La suspensión de las compras de plata mexicana por el Gobierno de los Estados Unidos, la negativa a Petroleros Mexicanos de equipos, la campaña internacional para evitar que México pudiera exportar petróleo y la retirada de fondos por las compañías petroleras de los principales Bancos. Después de la Expropiación corrió la gente a los Bancos de México tratando de cambiar sus billetes por oro y plata, en algunos casos fueron rechazados los billetes.

La política social y de obras del presidente Cárdenas que hubo de culminar con la expropiación petrolera provocó, al mismo tiempo que una expansión del medio circulante, una sensible fuga de capitales. Fue entonces que el Gobierno tomó la decisión valerosa y certera de que el Banco de México abandonara el tipo de cambio de 3.60 pesos, proclamó la primicia de las necesidades interiores, e inyectando signos a la circulación a través de un programa intenso de gastos públicos logró que la vida normal del país y su desarrollo económico prosiguieran su curso a pesar de todos los obstáculos y dificultades de orden exterior de que estuvieron llenas aquellas épocas.

Una de las características de la política de este período fue la necesidad de no detener el movimiento de inversiones gubernamentales para el desarrollo de las grandes obras públicas en que se iba estructurando el progreso del país, se señalaba desde 1938 la necesidad de recurrir al crédito del Banco de México, como única fuente de financiamiento. El tipo de cambio fluctuó hasta casi \$6.00 pesos, finalmente pudo fijarse en mayo de 1940 en \$4.85 pesos.

Estas circunstancias introdujeron la necesidad de hacer cambios en la relación del Banco de México con el Gobierno Federal, particularmente en lo que se refiere a darle flexibilidad a su funcionamiento por encima de topes rígidos, que sin embargo fue utilizado en forma prudente.

Ya en 1941 al inicio del período presidencial de Avila Camacho (1940 - 1946) continuaron modificándose las circunstancias económicas, en este caso en sentido favorable. El inicio de la Segunda Guerra Mundial propició fuertes inmigraciones de capital y aumentos en las reservas internacionales del Banco de México. Los elementos que figuran en esta reemersion de México en la economía mundial son tres eventos importantes. El primero es el arreglo definitivo de la cuestión petrolera con Estados Unidos, conviniendo el pago de la indemnización correspondiente en diciembre de 1942, el segundo el tratado comercial con Estados Unidos con vigencia de tres años, y en tercer lugar el convenio más importante firmado el 5 de noviembre de 1942, tendiente a la regularización de los bonos de las diversas deudas emitidas por el Gobierno Federal, que serían pagadas por el Gobierno a razón de \$1.00 por cada dólar de valor nominal.

Por otra parte, en 1941 se emitió el conjunto de leyes financieras que prácticamente configuraron el Sistema Financiero Mexicano que prevalecería hasta los setenta, en primer lugar, una legislación algo más flexible del Banco de México, en segundo lugar la nueva Ley de Instituciones de Crédito que consagra el sistema de banca especializada, con énfasis en las sociedades financieras y el impulso al mercado de capitales, finalmente la nueva ley de Nacional Financiera. Estos instrumentos están muy vinculados ya no con el establecimiento de la confianza en la moneda fiduciaria, sino con el impulso del desarrollo económico, el aumento del ahorro de largo plazo y la inversión, apoyando al máximo posible el financiamiento del programa de obras públicas del Gobierno, mediante la emisión de nuevos valores de deuda, como por ejemplo los bonos de caminos. Al finalizar el período



presidencial de Avila se cito por decreto del 16 de abril de 1946 la Comisión Nacional de Valores lo que deja entrever la creciente importancia que el mercado de valores va adquiriendo

La política hacendaria de estos años se configuró en el documento "*Seis Años de Actividad Nacional*" del Gobierno del general Avila Camacho, entorno como ya se dijo, a una política agresiva de inversiones y obras publicas productivas que la iniciativa privada no podia emprender, así como el aumento de la inversión privada para la organizacion de nuevas empresas de preferencia industriales. Una política de tributacion moderada o de completa exencion de impuestos para nuevas empresas, y la necesidad de crear un mercado de valores a través de Nacional Financiera ante la imposibilidad de colocar en el mercado abierto titulos del Estado, es decir una política en lo fundamental muy de corte Keynesiano.

Hasta este momento podemos decir, dadas las circunstancias descritas en los parrafos anteriores, que Mexico cuenta ya con un Sistema Financiero moderno y estructurado, ya no hay solo Bancos esparcidos por aqui y por ahi, se cuenta con un Banco central, un sistema bancario, que incluye la Banca de Desarrollo, Aseguradoras, Casas de Cambio, Casas de Bolsa, una Bolsa de Valores, Corredores, una Comisión Bancaria, un marco juridico que regula su funcionamiento, la participacion del sistema en el desarrollo de la economía, una creciente confianza del publico, etcetera, en conclusion aqui termina la etapa historica de formacion del sistema financiero, para pasar a una etapa de desarrollo y evolucion.

El presidente sucesor de Avila Camacho fue Miguel Aleman (1946 - 1952), su política tuvo las mismas tendencias e intenso fomento del desarrollo economico del país, por medio de las grandes obras de irrigacion, caminos, electrificacion, etc. es decir, el impulso a la industrializacion con el objetivo de lograr una mayor independencia economica del exterior en la va larga lucha del país comprendida para transformar las materias primas nacionales en manufacturadas, en lugar de verse obligado a vivir de las exportaciones de esas materias primas. A este periodo se le llamo la intensificacion del fomento economico, uno de sus elementos importantes fue que despues del convenio de la deuda (ver capítulo XII correspondiente a la historia de la deuda externa), se renuevan y comienzan a fluir los creditos externos, inicialmente del EXIMBANK y el recién creado BANCO MUNDIAL.

A medida que se reacomoda la economía de posguerra, disminuyeron las exportaciones y aumento la demanda rezagada de equipo industrial y bienes de consumo, por lo que la balanza de pagos comenzó a deteriorarse. Recordemos que la Segunda Guerra Mundial beneficio a nuestro país por la alta demanda de materias primas que Mexico abastecio al mas importante consumidor de la guerra, Estados Unidos. A pesar del esfuerzo de incrementar ingresos derivados de la tercera convencion fiscal, el deterioro de la Balanza Comercial determina nuevamente que Mexico tenga que flotar el peso a partir del 22 de julio de 1948 y hasta el 17 de julio de 1949 en que se estableció el tipo de cambio de \$8.65, lo cual condujo a un primer programa de estabilizacion. El FMI comienza ya tambien a jugar un papel en la escena macroeconomica mundial.

Entre octubre de 1951 y septiembre de 1955, se suscito una polemica en la prensa nacional, por el dilema entre la intensificacion de la política de fomento y desarrollo, y la creciente preocupacion por la inflacion y la estabilidad camoharia, se le llamo el "*dilema financiero*", en la que participaron los defensores de la primacia del desarrollo (Keynesiano), y por otra parte, los que abogaban fundamentalmente por la estabilidad (Neoclasicos).

La política seguida por el Gobierno Mexicano en estrecha liga con el Banco de Mexico a partir de la expropiación petrolera, suscito importantes debates publicos entre las mas relevantes personalidades financieras del país, tanto en lo relativo a las inversiones extranjeras, cuanto principalmente a la creacion de moneda fiduciaria para el fomento estatal y el desarrollo nacional. Es importante este momento de la vida del país pues eran circunstancias

<sup>1</sup> Para una definición mas amplia sobre los conceptos keynesianos y neoclasicos consultar: Raúl Moncarz, "*Moneda y Banca*", South - Western Publishing Co., Mexico, 1982



parecidas a las actuales, hay por hoy, hay veces que piden el gasto público par fomentar el crecimiento económica y otras que abogan por el control de la inflación cueste lo que cueste; desde nuestro punto de vistas, esta discusión comienza aquí en 1951. A veces la balanza se ha ido de un lado, a veces del otro.

Del lado de los que defendían las doctrinas sostenidas por el economista inglés Lord Keynes, hubo argumentos en el sentido que *"Dios han sido las tendencias antagónicas que presidieron la política financiera en el periodo azaroso que transcurrió entre las dos guerras. Por una parte la política que considero esencial la estabilidad monetaria principalmente la exterior, y la necesidad de alcanzarla a cualquier precio. La segunda es aquella que concedo toda su importancia a la estabilidad monetaria, estima que puede haber objetivos más importantes que alcanzar y que hay que sacrificarlos cuando llega a constituir un obstáculo para alcanzar tales objetivos. El problema supremo de México no está en lograr la estabilidad monetaria; el problema consiste en lograr la elevación del ingreso nacional y la elevación de la renta per cápita, alcanzándose hasta donde es posible, una mejor distribución de dicho ingreso. Contrariando la manera de ver de los que aseguran no es posible una economía normal sin una moneda estable, cada vez gana mayor terreno la opinión de que la moneda desempeña una función mucho más importante que la de ser un instrumento de cambio y medida de valor. Aunque no constituye capital, sí es el medio en nuestra actual sociedad para crearlo"*<sup>8</sup>.

En esto se sustento lo que fue la política agresiva de inversión pública, fomento de estímulos a la inversión privada, moderada tributación y financiamiento deficitario limitado, que fueron los ejes de la política financiera y económica de los Gobiernos de los cuarenta, cincuenta y sesenta.

Ante ello el entonces Secretario de Hacienda Montes de Oca argumento *"Es notoriamente extraño que se haya levantado una muralla de silencio entorno al verdadero origen de la escasez y los altos precios, pues nada es tan simple como encontrar este origen en la cantidad de moneda circulante en circulación. En este punto los defensores de la tesis favorable a las inversiones públicas, cueste lo que cueste, sostienen que las obras han sido ejecutadas con recursos propios e inversiones extranjeras y que la inflación no se debe a ellas. La cuestión que reclama cuidadoso escrutinio es la de saber si debe llevarse a cabo un programa de obras públicas de una manera exigente de fuertes gastos, que por su propia magnitud induzca a ensuciar el precio de maíz, el trigo y otros productos de primera necesidad"*<sup>9</sup>.

Sostuvo igualmente que dicho exceso de circulante afectaba el desequilibrio de la balanza de pagos y eventualmente las depreciaciones. En apoyo de estos dos argumentos participo Alberto J. Pani: *"En realidad para situar el origen de la inflación misma, tan sistemáticamente provocada y nutrida por una política que tendió sobre todas las cosas, a apreturar el desarrollo económico de México, no hay que retroceder más allá del sexenio de 1934 - 1940. Se contaba con la asistencia del Banco de México, tanto para suplir las deficiencias de los ingresos y corregir el desequilibrio presupuestal, como por entender las cuantiosas demandas de dinero del programa de desarrollo agrícola e industrial, esto quiere decir que para las inversiones públicas, a falta de capitales sanos, se recurrió al crédito circulatorio con billetes emitidos por el Banco de México"*<sup>10</sup>.

En realidad, ninguno de los defensores de la segunda tesis fueron afortunadamente dogmáticos en la aplicación de sus políticas. Su preocupación por el desarrollo fue de "grado", sin descuidar el equilibrio de precios, de hecho el famoso sobregiro de circulante fue posiblemente del orden del 2% del PIB, y al hablarse entonces de presiones inflacionarias, realmente hubieron pocos años en que este excedió del 20% (por ejemplo 1937, 20%, 1943, 20%, 1944, 23%, 1951, 24%). A su vez, Montes de Oca, si bien realizó una política deflacionista como Secretario de Hacienda y Crédito Público en 1931, aceptó que el énfasis debería de estar en un equilibrio entre objetivos. Es

<sup>8</sup> Antonio Manero, op. cit., pp. 39 - 41. El anterior comentario es atribuido al Secretario de Estado Eduardo Suárez.

<sup>9</sup> Idem.

<sup>10</sup> Idem.



decir, Suárez fue fundamentalmente un "keynesiano" que sin embargo le dio importancia a los aspectos propiamente monetarios. Montes de Oca un "monetarista" que dio su importancia a la inversión pública como promotora del desarrollo, preocupándose siempre del efecto perjudicial de la inflación sobre la distribución del ingreso. " *por esta razón cuando se citan las obras públicas como causante principal del alto costo de la vida no se aconseja la cancelación de toda el plan de las que deben ejecutarse, sino que se busque el punto que permita utilizarlas como excitante del mejoramiento económico del país pero sin el corolario de las privaciones que significa para las grandes masas el alza de precios* "

El periodo de 1952 a 1957 fue de logros de desarrollo económico y equilibrio financiero, el país experimentaba nuevamente una época de bonanza vinculada con el auge que significó la guerra de Corea. Esta situación se modificó con el desajuste que sobrevino al término de esta guerra con deterioro en términos de intercambio y baja en las exportaciones. En 1954 se produce una nueva devaluación a \$12.80, que obligó a adoptar medidas de estabilización, que permitieron finalmente alcanzar un periodo de relativa estabilidad.

En realidad las décadas de los cincuenta y sesenta no fueron ni de grandes cambios, ni aportaciones al sistema financiero, solo siguió su marcha por así decirlo, aunque conviene destacar que tanto NAFINSA como el Banco de México empezaron a jugar un papel más importante para el desarrollo de la economía nacional. A partir de los cincuenta empezaron a jugar un papel más importante las sociedades financieras.

En 1970, se inició la desaparición del sistema de banca especializada, con la autorización para formalizar los "Grupos Financieros".

En este año había 29 instituciones de crédito, 104 Bancos de depósito, 93 sociedades financieras, 29 sociedades de crédito hipotecario, 12 sociedades de capitalización, 3 Bancos de ahorro y préstamo para la vivienda, 3 sucursales fiduciarias, 119 departamentos bancarios de ahorro, 135 departamentos fiduciarios y 112 organizaciones auxiliares del crédito.

Se configuraron diversos "modelos de banca". Entre las más prestigiosas y antiguas instituciones, el Banco de Londres y México preservó en términos generales el modelo de Banco comercial sólido y ortodoxo. Banco Nacional, el de un Banco de cobertura nacional fundamentalmente centralizado y desarrollando algunas de las características europeas de banca de inversión, pero preservando la preeminencia del negocio bancario. La Sociedad mexicana de Crédito Industrial es la que desarrolló con mayor nitidez el modelo de la banca privada de inversión europea que promueve e industria a través de crédito, inversión de capital y emisión de papel a largo plazo, también, con el tiempo, demostrando los grandes riesgos de estos tipos de modelo si se da con inadecuado capital y excesivo apalancamiento. Tiene especial importancia y especial éxito el modelo del Banco de Comercio que se constituyó como un Banco tenedor de participaciones en Bancos asociados, siguiendo un esquema descentralizado y que le permite un arraigo y una enorme fuerza regional en el ahora llamado "segmento mediano" y "medio grande" del mercado local. Ello con el tiempo le permite inclusive, a pesar de haber sido fundado a penas en 1932, alcanzar y sobrepasar al Banco Nacional. También se desarrolló en el caso del Banco de México y Banco Internacional, el esquema de "banca mixta", como Bancos que intentan cambiar rentabilidad del sector privado con objetivos más amplios de desarrollo. Esta figura surgió principalmente, como consecuencia de la necesidad de apoyar instituciones del sector privado que confrontaron problemas.

Así mismo, surgieron grupos industriales que adquirieron o desarrollaron Bancos. Este último esquema sería particularmente vulnerable durante la crisis de 1982. Crisis que reflejó importantes pero sutiles diferencias entre los Bancos que surgieron siendo Bancos comerciales sin participación en las industrias que en general resistieron muy bien la crisis; los Bancos como Banco Nacional que invirtieron en empresas y negocios, que quedaron subordinados a la primacía del Banco y también enfrentaron bien la crisis y, finalmente aquellos Bancos que eran más bien subordinados de los grupos industriales que fueron los que tuvieron los mayores problemas.



Otra característica importante de este periodo fue el impulso que se dio a la banca de desarrollo y particularmente a Nacional Financiera, principal agente financiero del Gobierno Federal. Otro aspecto complementario es el desarrollo de los fondos de fomento como mecanismo de segundo piso para redescuento y canalización de recursos via la banca de primer piso hacia los sectores agropecuarios, de comercio exterior y de industria.

El importante desarrollo que tuvo la llamada política selectiva de crédito es una de las características fundamentales del periodo que va desde finales de los cuarenta hasta la crisis de 1982. Este esquema constituyó uno de los elementos auténticamente transformadores, originales y por que no decirlo, revolucionarios de la banca central y de la banca en general en México. Esto es, el Banco de México no solo vigila los agregados monetarios, estabilidad de precios y estabilidad del tipo de cambio, sino constituye un instrumento eficaz de apoyo al desarrollo canalizando recursos hacia los sectores donde tradicionalmente la banca no lo hacía. Hasta los cuarenta la banca comercial en general financiaba fundamentalmente al comercio. El principal mecanismo que usó el instituto central para canalizar recursos, y que constituye un modelo innovador, es el establecimiento de un encaje legal de un 100% sobre incrementos en la captación bancaria, pero constituyendo excepciones a esta regla en la medida en que se orientan los recursos a actividades determinadas. Para ello, se hizo uso de los fondos de fomento más exitosos creados dentro del propio instituto central: FIRA para la agricultura, FOVI para la vivienda, FOMEX para el financiamiento de las exportaciones, FONII para el equipamiento industrial, INFRATUR para el financiamiento de infraestructura turística y, en el caso de Nacional Financiera principalmente FOGAIN. Hasta ese momento la banca comercial consideraba (y aun lo hace) a la agricultura como negocio riesgoso. Lo que constituyó una innovación más importante fue que no solamente via FIRA se canalizaron crecientes recursos hacia el campo, sino que mediante esquemas de asistencia técnica y supervisión de crédito se demostró que se podía prestar a este sector con mínimo riesgo. Lo anterior permitió una importante excepción del argumento neoliberal de que los recursos son fungibles y que no se puede asegurar el fin al cual se asignan los recursos, pero al final como sabemos ahora, los neoliberales triunfaron.

La política selectiva del crédito permitió a las autoridades monetarias orientar los recursos financieros hacia los sectores que tuvieran mayor utilidad para el país, proveer los recursos masivos al Gobierno Federal para la realización de obras básicas de desarrollo económico, agropecuarias o de comercio, financiamientos a la vivienda de bajo precio, etc.

La aplicación dada por la autoridades monetarias a las facultades que la ley les concedió con la política selectiva del crédito, excedió, con gran conveniencia y ventaja para nuestro desarrollo económico a la entonces práctica tradicional de las bancas centrales en el mundo en épocas de paz, que limitaba el uso de los medios de regulación monetaria y crediticia exclusivamente al aspecto cuantitativo general y suponía erróneamente que, en completa libertad el crédito de la banca privada se orientaba necesariamente a donde fuera más beneficioso para el país.

Así mismo los fondos de fomento por su eficacia y por constituir patrimonios afectados para un destino en forma clara, ajena a la masa de recursos presupuestales de una Secretaría de Estado, contaron crecientemente con el apoyo del Banco Mundial y del BID, para canalizar recursos hacia dichos sectores, permitiendo que no solamente hubiera recursos domésticos via encaje sino también recursos externos, lo que significó un importante apoyo para el fomento de los sectores productivos.

La otra característica de este periodo fue la formación de Grupos Financieros, no en su concepción moderna, eran más bien diferentes negocios financieros en diferentes regiones y Estados, pertenecientes a un solo grupo de personas, contando no solamente con sus propias instituciones de depósito, hipotecarias y financieras, sino también con instituciones de distintas características en todo el país.

La formalización de los Grupos Financieros fue reconocida por el Congreso en 1970, dentro de un importante grupo de iniciativas financieras, que incluían la transformación de la Comisión Nacional Bancaria, en la Comisión



Nacional Bancaria y de Seguros. Posteriormente, se dio un paso aun más importante dentro de esta trayectoria, permitiendo la constitución, a partir de 1974, de los Bancos múltiples. Es decir, en este momento desapareció el concepto que había regido desde 1941 de un sistema de banca especializada. Así el 18 de marzo de 1976, aparecieron las reglas de la Banca Múltiple y se constituyeron los primeros cinco. Para 1986 había ya 36 constituidos como tal.

En 1975 se promulgó la Ley del Mercado de Valores, que otorgó al mercado bursátil su propio marco jurídico. A partir de este momento la Bolsa dejó de ser considerada una institución auxiliar del crédito y de estar regulada como tal, para empezar a desenvolverse en forma autónoma y acorde a sus propias actividades y necesidades. Es a partir de 1976 que el mercado de valores mexicano empezó a tener un crecimiento significativo. Desde entonces, más de un centenar de empresas de primer orden colocan diversos tipos de valores al alcance del público inversionista, quien ha encontrado a través de la Bolsa opciones distintas para el ahorro o para su capital ocioso por medio de compras de acciones y otros títulos.

La devaluación de 1976 detonó la crisis, que se había venido gestando con esquemas keynesianos, es decir ignorando las implicaciones del gasto público sobre el sector externo, haciéndose a través de este gasto un serio daño a algunas de las bondades del esquema de política económica que había venido prevaleciendo y a sus principales mecanismos. Por ejemplo, el éxito que habían tenido los fondos de fomento, igualmente resultaron afectados por la proliferación sin ton ni son, de este valioso instrumento, acabando por desvirtuarlo.

A pesar de la crisis, provocada por el agravamiento del déficit público y el consiguiente endeudamiento externo que forzaron la devaluación, se mantuvo el proceso de innovación financiera a través de medidas que posteriormente rindieron sus frutos.

En 1977 apareció el PETROBONO, en 1978 los CETE como instrumentos de manejo de deuda pública que a la postre permitieron la sustitución del instrumento del encaje, en 1980 el Papel comercial y un año después en 1981 las Aceptaciones Bancarias, este mismo año vio el nacimiento de la sociedad de inversión conocida como Fondo México y se constituyó el Fideicomiso de Promoción Bursátil.

Durante la Administración de José López Portillo (1976 - 1982), continuó el desorden en las finanzas públicas y hubo errores de percepción en la evolución del precio del petróleo y las tasas internacionales de interés. Los descubrimientos de grandes yacimientos de petróleo en México conllevó con un gran aumento en el precio del mismo, lo que resultó en importantes entradas de dinero para México y expectativas de que fueran aun mayores. La visión en ese momento era que estas entradas de ingresos petroleros serían la salida a la crisis y se "petrolizó" la economía. Este entorno hizo confiar a México en el endeudamiento externo para hacer frente a sus necesidades financieras, pues se tenían las garantías necesarias para pagar, además en el sistema financiero internacional había una gran liquidez (en gran parte por los excedentes mundiales de recursos provenientes de la venta de petróleo), lo que hacía necesario colocar esos capitales y México fue considerado de los mejores candidatos, pues su solvencia estaba más que demostrada. El endeudamiento fue excesivo y en varios casos despulsificado, cuando el precio del petróleo cayó, los ingresos por concepto de ventas de petróleo de México se desplomaron, sin su principal fuente de recursos para hacer frente a las obligaciones contraídas con los deudores externos, México estaba técnicamente en la bancarrota. Después de un breve período de bonanza para el país, la crisis vuelve a detonar en 1982. Las primeras consecuencias fueron la retirada de Banco de México del mercado de cambios, la suspensión de las compras y pagos al exterior, culminado en septiembre con la Nacionalización (expropiación mejor dicho) de la Banca.



#### 4.1 Nacionalización Bancaria.

La Nacionalización se dio en medio de una aguda crisis de la balanza de pagos y una situación de grandes desequilibrios resultado del elevado déficit público, el endeudamiento externo, la caída del precio del petróleo, fuga de capitales y el alto costo y dificultad de conseguir dinero del exterior

Según las autoridades la banca no venía cumpliendo con sus funciones (de hecho era cierto), por lo que el primero de septiembre de 1982, en el último informe presidencial, López Portillo decreta la expropiación y el pago de indemnización a los antiguos propietarios

Entre los motivos presidenciales para la expropiación estaban

- 1 Que la banca había obtenido grandes ganancias en la explotación del servicio de banca y crédito
- 2 Que había creado un fenómeno monopolístico con dinero público para su beneficio
- 3 Que era necesario expropiar para que el crédito llegara oportuno y barato a la mayor parte del pueblo y no se siguiera concentrando en unos cuantos favorecidos.
- 4 Que se cambiaba la propiedad de los Bancos para salir de la crisis, agravada por la falta de control directo sobre estos
- 5 Que la estrategia era adecuada para mantener la paz pública y corregir los trastornos con motivo de la aplicación de una política de crédito que lesionaba el interés público

Entre las políticas que según las autoridades seguían los banqueros y que se querían eliminar estaban

- 1 Otorgar créditos baratos a empresas de las que eran accionistas
- 2 Otorgar créditos que excedían los límites autorizados a sus parientes y empresas
- 3 Pagar más intereses de los autorizados a clientes especiales
- 4 Cobro de ciertas cantidades por no mantener un saldo mínimo en cuanta de cheques
- 5 Trato discriminatorio en la prestación de servicios
- 6 Paga infimo de intereses a las cuentas de ahorro<sup>11</sup>

Aquí cabe hacernos dos preguntas primero „¿Dónde estaba la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros?, segunda „¿Qué esto no está sucediendo en parte en estos momentos?. la respuesta a la primera pregunta es difícil de responder, pues la información disponible indica que la Comisión cumplió con su trabajo y a la segunda es si, y la explicación se encuentra en que las medidas adoptadas fueron para resolver los problemas que enfrentaba el Gobierno y no los del sector en cuestión, además se creyó que la Nacionalización por sí sola era la solución eficaz a todos los vicios que presentaba el sistema bancario, por lo que necesariamente se repitieron los errores

La expropiación impulsó la necesidad de modificar la Constitución y las leyes para que tuviera apoyo jurídico Este apoyo buscaba otorgar crédito barato y adecuado, repartir más equitativamente el recurso en todos los Estados, apoyar el desarrollo nacional, capitalizar a la banca y buscar un mejor crecimiento de la actividad productiva. Pero todo la anterior no fue posible debido a la grave crisis. El crédito que antes se concentraba en los amigos y parientes de los banqueros, ahora se encontraba en el Gobierno, pues tenía un grave desequilibrio presupuestal que implicaba un alto costo en el sector público, el que fue cubierto por el ahorro nacional realizado por medio de los Bancos. Se resolvió un problema cometiendo otro. Si ya teníamos una elevada deuda externa, ahora se le estaba aumentando un sobreendeudamiento interno. Además se presentaron mayores problemas la banca fue incapaz de otorgar un financiamiento adecuado, los Bancos quedaron rezagados en cuanto a tecnologías y capital, además hubo corrupción y un inadecuado manejo de las instituciones. Aunado a la nacionalización se

<sup>11</sup> Eduardo Villegas, "El Nuevo Sistema Financiero Mexicano", PAC, S. A. de C. V., México, 1995

## CUADRO COMPARATIVO DE LAS DOS GRANDES CRISIS DE LOS ULTIMOS TIEMPOS.

|   |   |
|---|---|
| <b>1982:</b><br>José López Portillo   | <b>1994:</b><br>Carlos Salinas de Gortari   |
| <b>Antes:</b><br>Inflación bajo control aunque alta   | <b>Antes:</b><br>Inflación de un dígito 7%  |
| Gran entrada de capital externo por venta de petróleo y préstamos externos                        | Gran entrada de capital externo pero especulativo   |
| Crecimiento económico pero poco desarrollo pobreza  | Paralización de la planta productiva 40 millones en pobreza extrema   |
| Crecimiento exagerado de la deuda y desajuste del dinero (de 20 000 a 80 000 millones de dólares) | Crisis políticas guerrilla en Chiapas   |
| Economía cerrada precios altos y mala calidad en empresas Mexicanas                               | Gran venta de Tesobonos a corto plazo ingresos extraordinarios para el gobierno por la privatización, el dinero no fue usado para actividades productivas |
| <b>Crisis:</b><br>Cayó el precio del petróleo   | <b>Crisis:</b><br>Poca entrada de capital externo   |
| Déficit en Balanza de Pagos y Fondo Público   | Déficit en Cuenta Corriente de la Balanza de pagos  |
|   | Pagos por 29 000 m.d. en pagos de Tesobonos   |
|   | Dólar más barato  |
| <b>Consecuencias:</b><br>Devaluación  | <b>Consecuencias:</b><br>Devaluación  |
| Suspensión de pagos y renegociación   | Plan de rescate financiero de F. O. y F.MI  |
| Control de cambios  | Tipo de cambio libre  |
| Nacionalización Bancaria  | Ayuda a Bancos para hacer frente a la cartera vencida   |
| Inflación Orgánica (510%)   | Inflación alta (50%)  |
| Altos intereses   | Aumento en intereses  |
| Fuga de capitales   | Fuga de capitales   |
| Aumento de impuestos  | IVA de 10 a 15% INR de 12 a 14%   |
| Plan FIC CRC-A, para ayudar a empresas a pagar deudas en dólares                                  | Crack de la Bolsa   |
|   | Caidas de reservas  |
|   | Cartera vencida   |

En ambas crisis México se quedó sin dinero para cumplir con sus obligaciones, hubo fuga de capitales, control extremo de la economía, pobreza, devaluación, inflación alta en los intereses, etc.

En el 82 como hubo suspensión de pagos de la deuda, los acreedores extranjeros renegociaron con México. En el '94 se dio el plan de rescate financiero para poder pagar los compromisos.

En ambos casos, los bancos, los integrantes más importantes del sistema financiero, fueron protagonistas principales.



dio el control de cambios, conforme al cual Banxico era el único autorizado para realizar la importación y exportación de divisas, control que duraría casi una década.

La administración del presidente De la Madrid (1982 - 1988), tuvo que desarrollar una serie de tareas para instrumentar y administrar en forma organizada la nacionalización. La primera fue ordenar jurídicamente la nacionalización que desde el punto de vista de la técnica legal presentaba muchos problemas. Ello significó elaborar la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, instrumentar la venta de los activos no bancarios, establecer una indemnización justa y ordenar el nuevo esquema de los trabajadores bancarios (incluyendo el nuevo sindicalismo y las condiciones generales de trabajo).

Se tomaron especiales precauciones para darle a la banca un sentido de "nacionalizada" y que no adquiriera el matiz de "estatizada". Así se le dio a los Bancos un importante grado de autonomía dentro de normas generales, se le asignó una ponderación importante al objetivo de combinar el interés público del desarrollo con el de rentabilidad, y se pretendió preservar (aun con mayoría del Estado) el carácter mixto de la banca a través de la emisión de CAP's serie "B" que podían adquirir los particulares, aunado a la participación del sector privado en los Consejos de Administración de los Bancos y la permanencia de los consejeros regionales.

Así mismo, hubo avances en los aspectos estructurales de la evolución de la banca, se profundizó el concepto de banca múltiple reduciéndose las 60 instituciones a un número de 18, fomentándose la cobertura nacional de algunos Bancos, además hubo experiencias muy exitosas a través del concepto de banca regional.

De igual manera se buscó asegurar globalmente el carácter mixto y la competitividad del sistema financiero, observándose que los Bancos Nacionales no tuvieron ni Compañías de Seguros, ni Casas de Bolsa, ello por cierto permitió un desarrollo de estas instituciones que no habían tenido hasta ese momento, en el que habían estado actuando como apéndice secundarios de los Bancos.

La banca evolucionó en forma sólida dentro de una de las peores crisis económicas experimentadas por el país. La política bancaria centralizada, el establecimiento de programas y presupuestos consolidados e indicadores de comparabilidad de gestión, aseguraron que se moderara el gasto y no proliferaran la expansión de sucursales así como la contratación de personal, con lo cual, dado el aumento de transacciones se dieron importantes aumentos en productividad y se mantuvieron niveles adecuados de rentabilidad.

Hubo un fenómeno interesante que se dio en la nacionalización: el pago de indemnizaciones satisfactorio y la emigración de algunos banqueros hacia las Casas de Bolsa, les permitió a estas capitalizarse y una existencia autónoma que bajo el brazo de los Bancos nunca se había dado, lo que motivó el surgimiento de por lo menos ya dos grandes pilares del Sistema Financiero: Bancos y Casas de Bolsa.

Por lo tanto la Nacionalización no interrumpió el tránsito a la banca universal y la privatización se produjo en condiciones más favorables. La existencia de Bancos y Casas de Bolsa fuertes permitió una evolución natural hacia auténticos Grupos Financieros. De hecho los Bancos respondieron a la competencia de las Casas de Bolsa convirtiéndose algunos de ellos en las Casas de Bolsa más grandes del sistema.

Casi al finalizar la administración del presidente De la Madrid es cuando comenzó la larga historia de los "pactos, programas, alianzas, etc." para resolver por medio del consenso la crisis, un objetivo de estos pactos era el de preparar el camino para el próximo presidente, Salinas de Gortari.

En 1989, un año después de que Salinas de Gortari (1988 - 1994) tomó el poder, surgen dos instrumentos, muy importantes ambos por que son de cobertura, es decir, están indexados y dan garantías más sólidas a los inversionistas, lo que hace que el Gobierno capte más recursos mediante estos instrumentos: TESOBONOS



(Bonos de la Tesorería) y AJUSTABONOS (hoy sustituidos por los UDIBONOS, como instrumento de cobertura inducido a la inflación), los TESOBONOS fueron uno de los protagonistas principales en la crisis de 1994

1990 fue el año que marcó el inicio de una serie de reformas que vendrían a revolucionar el Sistema Financiero en su totalidad, empezando con el tránsito hacia la privatización

#### 4.2 Privatización.

Después de los meses de mayo y junio de 1990, en que se tomó la decisión de volver al sistema mixto de operaciones de los Bancos se dieron varios hechos: se derogó el párrafo quinto del artículo 28 de la Constitución, se promulgó una nueva Ley de Instituciones de Crédito, se reformaron todas las leyes que regulan el Sistema Financiero Mexicano para cambiar el concepto de concesión por el de autorización, y se expidió la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, que fue un instrumento muy importante para el cambio y modernización del sistema financiero. Como puede deducirse hay un fenómeno de hiper legislación, pues no solo se promulgaron las nuevas leyes y las reformas a las mismas, sino también se expidieron los decretos mediante los cuales se transformaban las Sociedades Nacionales de Crédito e Instituciones de Banca Múltiple en sociedades anónimas, contando además con la expedición y reformas de los nuevos reglamentos de las Comisiones Nacionales

Puesto que las leyes del Sistema Financiero Mexicano son consideradas desde hace décadas como leyes "marco", implicó que se expidieran innumerables reglamentos, reglas generales, reglas especiales, lineamientos, disposiciones de carácter general, criterios, circulares, etc

La evolución de la economía mexicana durante el periodo 1973 - 1988 hizo evidente el agotamiento del modelo de desarrollo que había mostrado sus carencias y limitaciones, al estar basado en una intervención desmedida del sector público, una regulación excesiva de los mercados y una política comercial proteccionista

La antigüedad de los anteriores problemas y la acumulación de los rezagos sociales que enfrentaba la administración del presidente Salinas, hicieron sumamente difícil lograr que en un periodo tan corto, las políticas de crecimiento económico sostenido con estabilidad de precios y de cambio estructural tuvieran éxito inmediato en materia de redistribución del ingreso y de alivio a la pobreza, por lo que los esfuerzos se concentraron en detener su avance y sentar las bases para revertir el fenómeno

Las principales medidas contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo del sexenio de Salinas, se pueden agrupar en dos vertientes

La primera fue el cambio estructural, basado en seis líneas de acción

- Liberalización comercial
- Nueva Ley de Inversión Extranjera
- Desincorporación de Empresas Públicas
- Desregulación de Mercados
- Modificación del régimen de propiedad de la tierra, y,
- Regulación de monopolios, mediante la Ley de Competencia Económica

La segunda fue la política de estabilización, que se apoya en la concertación social, la alineación de precios, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la reestructuración de la deuda externa

Los principios básicos de la nueva estrategia fueron la redefinición del papel del Estado, haciéndolo menos propietario e intervencionista y buscar una mayor eficiencia, mediante la desregulación y la apertura de mercado



Las reformas de 1989 al marco institucional del Sistema Financiero permitieron por primera vez en 50 años, la participación minoritaria de la inversión extranjera en el capital de los intermediarios financieros, con el fin de promover su capitalización, atraer tecnología más avanzada, vincular al sector con el resto del mundo y preparar a los intermediarios mexicanos para una competencia externa más fuerte en el futuro. En este sentido, se permitió la participación de la inversión extranjera en un 30 % del total del capital de los Bancos y Casas de Bolsa, y de 49 % en los demás intermediarios financieros.

Respecto al tema referente a la inversión de los Bancos en el capital de empresas industriales y comerciales, la Ley de Instituciones de Crédito, surgida en 1990, prevé que con objeto de evitar una concentración excesiva de riesgos que reste objetividad y transparencia a las decisiones de crédito, se limite y regule rigurosamente su participación en sociedades que no estén directamente relacionadas con su función bancaria.

Después de haber emprendido esta serie de reformas y hechas las modificaciones pertinentes a las leyes (tal vez la más importante fue la modificación al artículo 27 constitucional, para que los Bancos ya no fueran considerados prioritarios y estratégicos para la nación, y así pudieran estar en manos privadas), el Gobierno lanzó un ambicioso programa de privatizaciones bancarias, que fue concebido no solo para colocar 18 Bancos en manos de particulares, sino también para responder a las metas políticas fundamentales que fueron expresadas en su esencia por los ocho principios de Aspe que se comentaron en la introducción del trabajo. La privatización bancaria es parte del programa político y económico de desincorporación de paraestatales, estrategia económica del Gobierno para hacer al Estado más eficiente a través de mejorar sus funciones de rectoría disminuyendo su papel de propietario. La privatización de la banca fue uno de los pasos más importantes para la modernización del Sistema Financiero Mexicano.

El 5 de septiembre de 1990, por acuerdo presidencial se creó el Comité de Desincorporación Bancaria, el cual llevó a cabo todo el proceso de privatización de la banca; en este mismo acuerdo quedaron establecidos los ocho principios de Aspe, que regularon todo el proceso.

La integración de un Comité de Desincorporación Bancaria buscaba que las autoridades involucradas, tuvieran una participación activa en este proceso, y así fue, prácticamente las autoridades del sector financiero estuvieron inmersas en dicho Comité.

El 25 de Septiembre de 1990 fueron dadas a conocer las bases del proceso, el procedimiento de registro y la autorización de interesados, se establecieron las etapas del proceso y se menciona que las entonces Sociedades Nacionales de Crédito se transformarían en Sociedades Anónimas por lo que los certificados de aportación patrimonial se convertirían en acciones.

La venta pues, se realizó en tres etapas:

1. **Valuación.** Consistió en que los Bancos procedieron autónoma e individualmente a practicar un avalúo de sus activos y de la calidad de su cartera de clientes. El avalúo económico y comercial de la institución en cuestión fue un proceso complementario de la primera etapa. Para determinar el valor económico de las instituciones, se tomaron en cuenta el valor contable, los activos intangibles, el potencial para la generación de utilidades, el valor presente de los flujos futuros, etc., en todo momento se recurrió a consultores nacionales y extranjeros.
2. **Registro y autorización.** La segunda etapa consistió en el registro y autorización de los compradores potenciales. Los participantes autorizados a formar parte en la subasta tenían que entregar un depósito como garantía, además reunir una serie de requisitos como integridad económica y moral, así como capacidad y experiencia en el ramo financiero. Las posturas de compra presentadas por los participantes fueron en firme, en sobre cerrado y no sujetas a negociación.



3. **Enajenación** La tercera etapa fue la transferencia legal de las instituciones, para lo cual la oferta más alta fue el elemento más importante pero no el único que se tomó en consideración para asignar las instituciones, en todos los casos influyeron la capacidad profesional de los oferentes y su capacidad económica para afrontar los compromisos financieros de cada institución

Como resultado de la privatización bancaria tenemos que, el Gobierno Federal obtuvo por la venta de los 18 Bancos la cantidad de 37,856 36 millones de pesos. De esta cifra debe deducirse lo correspondiente a los ajustes de precios derivados de las 18 auditorías de compra venta, mismas que ascendieron a 1328.5 millones de pesos, cifra que representa el 3.65% del monto percibido por el Gobierno Federal (Estos recursos no incluyen el valor de las acciones que el Gobierno aun mantiene en algunos Grupos Financieros)

El precio pactado por los Bancos fue en promedio 3.08 veces superior al valor en libros. El promedio ponderado de la relación precio/utilidad fue de 14.45 veces.

Una vez transferidos a sus nuevos propietarios, 8 Bancos mantuvieron sus oficinas centrales en la Ciudad de México, 4 las reubicaron o permanecieron en el norte del país, 3 tienen domiciliadas sus oficinas centrales en la costa del pacífico, 2 en el altiplano y 1 en el sudeste del país. En la totalidad de los casos, los grupos han integrado a diversos inversionistas de todas las regiones del país y de los más diversos sectores de la economía.

Hasta antes de que se diera inicio la desincorporación bancaria, el Gobierno Federal mantenía 73.36% de los títulos representativos del capital social de los Bancos. Al concluir el proceso de subastas el Gobierno Mexicano conservó aun 8.88% del sistema bancario.

Actualmente los Bancos mexicanos determinan libremente las características de sus operaciones pasivas y activas, se han eliminado los controles de tasas de interés, las canalizaciones selectivas del crédito y los controles cuantitativos del mismo, se han ampliado el número de instrumentos y de opciones financieras en el mercado. Las reformas indujeron a mejorar la intermediación bancaria y financiera, alentaron e incrementaron los niveles de ahorro e inversión y elevaron la productividad de las instituciones financieras a través de permitir mecanismos y escalas de operación viables.

En general, se puede concluir que el proceso de desregulación llevado a cabo en los últimos años, fue y sigue siendo una estrategia que pretende introducir al sector financiero en el ámbito internacional. La globalización de los mercados es una realidad irreversible y en consecuencia el Sistema Financiero está obligado de manera primordial a lograr rentabilidad económica, elaborando políticas y planes que lo acerquen al mercado y así alcanzar la requerida competitividad.

Después de la privatización el panorama de la economía y las Finanzas Públicas en México era alentador, había crecimiento de la economía en algunos sectores, la inflación se suponía bajo control, aunque con una recesión muy fuerte para poder lograrlo, la paridad dólar - peso era estable, con un deslizamiento diario de 0.04 pesos, lo que permitía una planeación financiera a mediano plazo, el Gobierno lograba un superávit fiscal, que significó que por primera vez en muchos años el Gobierno gastaba menos de lo que obtenía. Pero no todo estaba a la vista, por abajo de este clima de estabilidad se estaban gestando problemas graves que desencadenarían la crisis de finales de 1994.

La Globalización de la economía mexicana que se dio en el sexenio de Salinas, con los tratados de libre comercio con Canadá, Estados Unidos, Chile, Costa Rica, MERCOSUR, su adhesión a la OMC y otros acuerdos con otros países, insertan a México en la economía mundial. Este proceso de apertura atrajo grandes flujos de capitales extranjeros que beneficiaron tanto como hicieron daño a la economía del país, pues el Gobierno confió mucho en estos capitales para hacer más dinámica la economía. Los capitales extranjeros tuvieron dos puntos de entada.



1. La inversión especulativa
2. La inversión directa

La primera fue a través de inversiones con títulos negociables en Bolsa. El riesgo de este tipo de inversión, es que es muy sensible a cambios si los propietarios de estos capitales perciben señales negativas de la seguridad de su dinero invertido, así ante el más mínimo signo de inestabilidad, estos capitales salen del país, dañando más la situación. Estos capitales solo están en México obteniendo ganancias y sin beneficiar al país más que para engrosar las estadísticas de inversión extranjera, pues no hay carga fiscal para estos, tan ventajosa es esta situación que en 1989 la inversión extranjera participaba solo en un 14.2% en la Bolsa, pasando a poco más del 70% para 1994, del total de todos los recursos del extranjero<sup>12</sup>. Concluyendo esta inversión participa poco en la producción de bienes y servicios del país.

La segunda es más provechosa, pues se traduce en formación bruta de capital, es decir, fábricas, oficinas, empleos, etc., participan en la producción y generan beneficios, el dinero que entra al país establece fábricas y genera empleos. El sistema financiero se ha beneficiado de este tipo de inversión, en el periodo de 1989 a 1994 la inversión extranjera directa en el sector servicios, ramo de instituciones financieras, mercado de valores, seguros y fianzas fue de 1333.9 millones de dólares, los servicios de instituciones crediticias, bancarias y auxiliares de crédito recibió 87.0 millones de dólares por su parte.

El auge de la economía se reflejó en un repunte de la actividad financiera: más gente pedía y obtenía crédito, pues había bajas tasas de interés y la competencia entre los integrantes del Sistema financiero, hacia que los requisitos fueran más fáciles de cumplir.

Pero la situación no era la misma para todos, el modelo económico del neoliberalismo implantado por Salinas no beneficiaba equitativamente a la población. Así, empezaron los problemas de que personas no podían pagar sus deudas, aún con las bajas tasas de interés, no era un sector en especial de la población, empresarios, campesinos, profesionistas empezaban a tener problemas de liquidez y solvencia. Hay artículos periodísticos de 1992 que empezaban a predecir problemas de gran magnitud si no se resolvía esta situación, pero nuevamente nadie en el Gobierno creyó que esto fuera tan importante.

La bonanza trajo también relajación en la supervisión del sistema financiero, hubo problemas que se pudieron haber descubierto y resuelto, pero, se confió mucho en la solvencia moral de los banqueros y así, poco tiempo después de la privatización empezaron los escándalos de fraudes y negocios deshonrados en las instituciones financieras, empezando las intervenciones tanto gerenciales como administrativas por parte de la Comisión Nacional Bancaria y la Comisión Nacional de Valores (antes de la crisis estaban separadas).

Después de unos días de haber tomado el poder el presidente Ernesto Zedillo (1994 - 2000), se desencadenó la crisis financiera de 1994, de inmediato se devaluó la moneda, las tasas de interés se fueron a la alza, la economía se contrajo, etc., y uno de los principales afectados fue el Sistema Financiero en su conjunto y esto incluye a sus clientes. Con la devaluación del dólar las empresas endeudadas en esta moneda sufrieron un aumento acelerado de su deuda en pesos, la alza en las tasas de interés hizo aumentar las amortizaciones de las deudas contraídas con las instituciones financieras, el desempleo que la contracción de la economía generó, hizo que mucha gente no tuviera medios para hacer frente a sus compromisos, las autoridades para controlar la inflación reducen el medio circulante contrayendo la economía aún más, por lo que las empresas producen menos y tienen menos ingresos, en conclusión se desata dentro de esta crisis el problema de la cartera vencida, que afecta más a los Bancos pues son los principales participantes en el otorgamiento del crédito.

<sup>12</sup> Fuente: SHCP



El problema de la cartera vencida afecta a todo el sistema financiero en mayor o menor medida, el problema es tan grande que el Gobierno actual canaliza grandes recursos para apoyarlo, y de manera especial a los Bancos para estar su bancarrota, junto con estos recursos se empiezan a implementar programas de apoyo a los deudores de la banca para que estos paguen sus adeudos atrasados. Entre los programas de apoyo a la banca tenemos el Programa de Capitalización Temporal (Procapte), que inyecta recursos a los Bancos mediante la suscripción por parte de estos de obligaciones convertibles, y, la compra por parte del Fondo Bancario de Protección al Ahorro de la cartera de los Bancos para movilizar sus activos, ya que gran parte de esta cartera es vencida. Los programas de apoyo a deudores comenzaron el 1 de septiembre de 1995, con el programa de Apoyo a Deudores de la Banca (ADE), le siguió el ADE Hipotecario para reestructurar préstamos de vivienda, el programa de apoyo a deudores del campo (FINAPE), el programa de apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa (FOPYME), y el programa de apoyo a los deudores del fisco (PROAFI). Cada uno con su estrategia diferente están encaminados a ofrecer alternativas a los deudores para que puedan cumplir con sus compromisos, estos programas incluyen reestructuraciones en los plazos, reducciones de los montos y de las tasas de interés, etc.

1995, fue un año de política económica inconsistente e imprevisa, con tal de afrontar la emergencia económica y cumplir con la legislación de la administración pública se aplicaron y dieron a conocer en el transcurso de este año, cuatro programas económicos diferentes, que se mostraron desfasados, no estar vinculados unos con otros, cumplir parcialmente lo que se propusieron e inclusive generar mayores desequilibrios.

Dos de ellos, de ajuste y con perfil ortodoxo y monetarista, el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica (AUSEE), y su reforzamiento el PARAUSEE, buscaron ante todo contener los efectos negativos del colapso financiero causado por la devaluación, y, dos de corto plazo como lo fueron los Criterios Generales de Política Económica (CGPE) para 1996 y la Alianza para la Recuperación Económica (Apre) que tienen como meta el crecimiento con estabilidad de precios.

Como primer intento para enfrentar la espiral inflacionaria que se anticipaba tras el encarecimiento del dólar, las autoridades hacendarias y monetarias firmaron el 3 de enero de 1995 el AUSEE, acuerdo que intentaría establecer y ajustar las metas económicas solo diez días después de que el Banco de México abandonara el mercado cambiario.

Sus objetivos se concentraban en evitar el crecimiento de precios y restablecer la confianza con el fin de propiciar mercados financieros ordenados. Sin embargo, la premura con la que se diseñara resultó ser su principal error y la causa de su posterior fracaso, ya que la bomba de tiempo que significaban los Tesobonos no había sido tomada en cuenta.

La respuesta negativa de los inversionistas por renovar el plazo de vencimiento de estos instrumentos y la falta de recursos para enfrentar estas obligaciones debido a que las reservas internacionales se encontraban en menos de cinco mil millones de dólares, dejaban claro que se requería algo más que la revisión de metas económicas para recuperar la confianza.

Ejemplo de que nadie conocía o reconocía la magnitud del problema fue la actitud de los sectores: el obrero ratificó los compromisos adquiridos el 20 de diciembre que a su vez confirmaban los del 24 de septiembre, en los que el incremento a los salarios mínimos sería de 4% a partir del primero de enero mas la productividad, con lo cual la perspectiva de incremento en los ingresos de los trabajadores llegaría a 6%. Nunca se imaginaron que la inflación superaría el 50%. El sector patronal se comprometió a reducir ganancias, no realizar aumentos injustificados, y el Gobierno por su parte se comprometió a no incrementar sus precios y tarifas y reducir su gasto en el equivalente a 1.3% del producto interno bruto (PIB).



La tibieza con la que se actuó inmediatamente después de la devaluación se complicó con la posibilidad de caer en insolvencia, el comportamiento errático de los mercados y el repunte de las tasas de interés, esto último haciendo explotar el problema de la cartera vencida y debilitando al sistema financiero.

La combinación de estos efectos llevaron al Gobierno Federal a concretar un programa de ayuda con la comunidad financiera internacional y anunciar un nuevo programa el 9 de marzo de 1995 que se conociera como PARAUSEE:

Cuatro serían las líneas básicas para reforzar el programa de principios de año que no diera resultados, primero se realizaría un ajuste adicional en las finanzas públicas, segundo, se instrumentaría una política monetaria restrictiva, tercero, se otorgaría atención a los problemas de todos los sectores, y cuarto, se protegería el empleo. Así, la prioridad cambió de contener el alza de precios a recuperar la confianza y estabilizar los mercados.

Esto se concretó con el hecho de que los energéticos como la gasolina aumentarían de una sola vez 35%, además del alza mensual de 0.8% al igual que la electricidad, gas y otros precios públicos.

Los avances de las medidas dieron resultado en la corrección del déficit en cuenta corriente y en el equilibrio de las finanzas públicas, al menos así lo demuestran las cifras oficiales, sin embargo, la debacle económica se presentaba con mayor claridad, mientras que la volatilidad e incertidumbre en los mercados no cedia.

Las cifras y metas proyectadas por el Gobierno, como por ejemplo la inflación de 36.9% para todo el año, caída del PIB de 2% en términos reales, toques a los incrementos de productos, límites a los precios a tarifas del sector público y medidas como la ampliación a seis meses del seguro para quienes perdieran su empleo, fueron rebasadas en mucho por la realidad.

Dado el panorama que se presentó en los primeros meses del año y una vez conocido el deterioro que provocó la pérdida de competitividad del peso frente al dólar, los sectores se mantuvieron al margen de las decisiones gubernamentales, ya que las medidas unilaterales como el incremento del 10 al 15% en el Impuesto al Valor Agregado, generó irritación en todos los sectores productivos.

De hecho, el programa PARAUSEE considerado de transición, nunca dejó claro si contener la inflación, crecer económicamente o ambos al mismo tiempo eran la prioridad.

En julio de 1995 la tasa de desempleo abierto respecto a la población económicamente activa alcanzó una tasa histórica de 7.3%, que si bien desde entonces a la fecha comenzó a descender, no impidió que al finalizar el año se perdieran un millón 600 mil puestos de trabajo, que sumados al millón de empleos que se requieren naturalmente cada año, dejó un saldo nunca antes visto.

Nuevamente a finales de octubre, cuando la turbulencia arrojó, los sectores productivos, la representación del Gobierno y autoridades del Banco de México acordaron una nueva estrategia para enfrentar la problemática económica nacional, que para entonces ya presentaba signos de crisis prolongada, a la nueva concertación la llamaron Alianza para la Recuperación Económica (Apre), con la misma estructura de lo que fueron los acuerdos entre los sectores productivos del sexenio de Salinas y el cual se firmó el 30 de octubre de 1995.

Crear un mayor clima de confianza era en realidad su principal objetivo, aunque en la formalidad se dijo que se trataba de avanzar en la recuperación de la actividad económica y el empleo.



Como ocurriera en el período en el que funcionó el esquema del pacto, el nuevo programa sirvió como adelanto del comportamiento de la política económica general para 1996 y de los resultados que se podrían esperar en las principales variables, además de los cambios en la miscelánea fiscal y en el presupuesto.

Una de sus deficiencias es que se elaboró en un período de alta inestabilidad financiera, que hoy no existe (al menos no tan grave), pero que tampoco podemos descartar que se pueda dar en el corto plazo, independientemente de que las tasas de interés muestren una tendencia a la baja, el tipo de cambio es estable y el mercado accionario responde favorablemente, este contexto en cualquier momento podría deteriorarse, como en el reciente anuncio del esquema de venta de la petroquímica a manos privadas, en que al no quedar conformes los inversionistas decidieron someter al peso a fuertes presiones con salidas de dólares, lo que hizo subir el tipo de cambio hasta los ocho pesos.

Una omisión importante del Apré es que no incluyó ninguna medida para revertir la contracción del consumo privado, ni tampoco alguna orientada a solucionar el problema de endeudamiento de las personas y las empresas, y, el deterioro de los activos bancarios, financiando la recuperación en una leve mejora en la inversión y del favorable desempeño del sector exportaciones.

El cumplir con un requisito y no presentar una estrategia económica congruente encaminada a la recuperación de la actividad y el empleo, además de comprometerse con metas confiables en las principales variables para 1996, fueron las características que se le pueden atribuir a los Criterios de Política Económica. En el caso de la estimación del PIB parece optimista comparada contra la de los principales consultores económicos, pero con el crecimiento de 4% en el primer semestre de 1996 parece alcanzable, mientras que el 20% de inflación fue demasiado baja, pues al parecer se terminará el año con una inflación del 28% o más.

Se hizo visible que el Gobierno hace políticas para resolver problemas urgentes, pero al mismo tiempo no hay que olvidar el largo plazo, en donde tampoco se tiene una idea clara de hacia donde se quiere ir, ni el modelo de país que se quiere, ejemplo de ello es el ambiguo e impreciso Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, que aunque a nuestro parecer es en cierto modo acertado que en este plan se hayan dejado de manejar cifras que casi nunca se cumplen y se espere más a ver el desarrollo del país. Por otro lado se menciona el largo plazo, por que con los últimos Gobiernos al parecer hay que temer al fin de un mandato presidencial, pues siempre algo surge que desencadena un problema, cambiando todas las cosas en el siguiente diciendo solamente *"el anterior Gobierno estaba equivocada"*.

#### 4.3 Actualidad.

Inmersos en la crisis como estamos, las noticias sobre la situación del Sistema Financiero Mexicano fluyen como el agua, pero a grandes rasgos la situación actual es la siguiente:

El sistema financiero está inmerso en una crisis de cartera vencida que asciende a unos \$160 000 mil millones de pesos y esta en aumento, del total más del 10% ha sido vendida al FOBAPROA, y aunque se afirmó que no habrá más recursos del fondo para los Bancos seguramente al inicio del próximo año, cuando los Bancos cierren sus contabilidades y determinen resultados, se renueven los apoyos. Las situaciones que desencadenaron la crisis tenían que resolverse, por lo que ha habido reformas a las leyes financieras para poder permitir e incluso exigir la capitalización de las instituciones.

Los programas de apoyo a la banca harán que gran parte de los activos bancarios pasen a manos del Gobierno, si estos no pueden pagar los apoyos recibidos o si el FOBAPROA poseé más del 50% del capital de una institución financiera. Se creó en junio la Agencia Valuadora de Activos Bancarios, como una institución dependiente del



fondo, con la misión exclusiva de vender todos los activos en poder del FOBAPROA, para finales del año o inicios del próximo se haran las primeras ventas, seguramente en el extranjero

La situación en el Agro Mexicano es tan difícil que el Banco Mundial otorgó un crédito a Mexico en abril para reformar el sistema de intermediarios financieros en este sector, mediante el establecimiento de pequeñas sucursales de Bancos privados en localidades rurales donde no hay servicio, hay iniciativas para que otros intermediarios financieros, como las SAP, ocupen este mercado hasta ahora desatendido

Con objeto de fomentar el ahorro interno y abandonar la estrategia de confiar en la inversión extranjera, se decreto la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro, creando las Administradoras del Fondos para el Retiro al estilo de Chile. Habra que tener cuidado con los resultados de esta estrategia, pues el inicio de un programa así y tomando como ejemplo a Chile, demuestra que su implantación requiere de importantísimos desembolsos del Gobierno

Se está homologando la contabilidad que hacen las instituciones financieras con los USGAAP, al iniciar 1997 la homologación deberá estar completada. Las provisiones para cartera vencida y la determinación de esta serán mas altas, lo mismo sucedera con los índices de capitalización

Los pagos de deuda externa se están haciendo mediante intercambios de títulos a mayores plazos pero a mayores tasas de interes. A partir de mayo se empezó a operar con futuros del IPC, en la Bolsa Mercantil de Chicago, ahí ya opera un mercado de futuros del peso mexicano

El costo de la crisis de 1994, se calcula en 70 000 millones de dolares hasta 1996, para apreciar lo que significa esta cantidad, ni siquiera a Japon o a Alemania, les costo tanto perder la Segunda Guerra Mundial

Las filiales de Bancos Extranjeros penetran actualmente el 30% del mercado y sus operaciones son mucho mas rentables que las de los Bancos mexicanos, la principal razon de esto no tienen cartera vencida. Las participaciones extranjeras en el sistema Bancario mas importantes son

|                |                                |                  |
|----------------|--------------------------------|------------------|
| BITAL          | Banco Central Hispano          | 8.3% de Acciones |
|                | Banco Comercial Portugues      | 8.3% de Acciones |
| INVERLAT       | Nova Scotia Bank               | 55% de Acciones  |
|                | Bank of Boston                 |                  |
| BANCOMER       | Bank of Montreal               | 16% de Acciones  |
| PROBURSA       | Banco Bilbao Vizcaya           | 70% de Acciones  |
| SERFIN         | Bank of Hong Kong and Shanghai | 20% de Acciones  |
|                | GE Capital                     | 8% de Acciones   |
| BANCEN         | Banco Bilbao Vizcaya           | Propietarios     |
| BANORIE        | Banco Bilbao Vizcaya           | Propietarios     |
| BANCO MEXICANO | Banco Santander                | Propietarios     |

<sup>13</sup> Fuente: Elaboración propia.



Los Bancos en México son 40. Para fines de este año estará lista la regulación para los Especialistas Bursátiles, con la finalidad de darle más liquidez al mercado, en este orden de ideas sólo 5 Casas de Bolsa controlan el 65% del mercado

El circulante está tan reducido, que es menor que el total de deudas del sistema financiero. Pronto comenzará a funcionar la Bolsa de Derivados Mexicana, que manejará mercados de futuro con tipo de cambio, tasas de interés e IPC, entre otros instrumentos derivados

El peso está bajo constante presión lo que hace temer una devaluación, además se está apreciando y pronto ya no estará subvaluado como hasta ahora, por otra parte, además de las presiones externas hacia la paridad peso - dólar, están las presiones internas por parte de los exportadores que, en lugar de promover los productos mexicanos con calidad en el extranjero, los quieren promover por baratos

Hoy, una vez más como en décadas anteriores, el entorno internacional se caracteriza por la disminución de la liquidez, el aumento de las tasas de interés, la contracción de los circuitos comerciales, el grave deterioro de los términos de intercambio, el creciente endeudamiento interno y la insolencia generalizada de empresas y personas, que afecta severamente al Sistema Financiero, pues hace crecer de manera acelerada el volumen de cartera vencida, no obstante los programas encaminados a disminuir su crecimiento

El balance de las drásticas transformaciones experimentadas por el Sistema Financiero Mexicano en los últimos diez años en aras de una menor concentración de los recursos y de una democratización del capital, presenta un panorama diferente, la concentración del capital no solamente sigue siendo la misma que una década atrás, sino que la detentan las mismas instituciones, aunque la circulación de las elites ubica a los antiguos propietarios en nuevos giros y a las nuevas elites creando nuevas formas de monopolio por medio de la reciente normatividad, que no acaba de conciliar un verdadero control y supervisión de riesgos, tanto para los capitales implícitos en el negocio financiero, como para los ahorradores y usuarios del crédito y otros servicios que publicita y promueve el Sistema Financiero Mexicano actual

**CUADRO DE LA EVOLUCION DE LOS ULTIMOS AÑOS DEL SISTEMA FINANCIERO.**

**1988**

Desregulación operativa de los Bancos

Emiten aceptaciones bancarias por cuenta propia.

Se liberan las tasas de interés pasivas.

Se eliminan los requisitos de inversión obligatoria.

Se sustituye el encaje legal por un coeficiente de liquidez que a la vez se elimina el 31 de julio de 1991.

**1989**

Adecuación al marco jurídico de los bancos.

Se reforma la Ley reglamentaria del servicio público de banca y crédito para disminuir la regulación excesiva y mejorar la supervisión del sistema.

Se fortalecen las facultades de los consejos directivos.

Se fomenta la capitalización hasta un coeficiente de 6%, que se incrementa después a 8%, actualmente esta en 10%

Se fortalece la supervisión de las instituciones, la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, se divide en Comisión Nacional Bancaria y Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

Se permite la inversión extranjera en los bancos hasta un 30%.

**1990**

Se restablece el régimen mixto de Banca y Crédito.

Se permite la propiedad privada en los bancos.

Se autoriza la constitución de los grupos financieros.

Se decreta la Nueva Ley de Instituciones de Crédito.

**1993**

Reforma del art. 28 de la Constitución dando autonomía al Banco de México.

Se permite establecer filiales en Territorio Nacional a Entidades Financieras del Extranjero que tengan acuerdo comercial con México.

**1994**

Firma del TLC. Filiales de instituciones financieras de Canadá y Estados Unidos pueden establecerse en México.

Apertura al establecimiento de Instituciones Financieras de todo el mundo.

Crímenes Políticos y Guerrilla hacen perder la confianza en México y el índice de la Bolsa cae y salen capitales del país.

Crisis Financiera, devaluación y altas tasas de interés que hacen estallar los problemas de cartera vencida.

**1995**

Plan de Choque para enfrentar la crisis financiera.

Firma del Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia económica (AUSEE)

Crisis de insolvencia para pagar la deuda externa e interna y Plan de rescate financiero para México, por parte de E.U., Canadá, F.M.I. y otros organismos internacionales.

Banco de México decide adoptar el modelo de libre cambio del dólar.

Fusión de las Comisiones Nacional Bancaria y Nacional de Valores en La Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Nacen las UDI, unidades de inversión, como alternativa para hacer frente a la inflación.

Inicio de los acuerdos de reestructuración de adeudos de los clientes de la banca, con el Plan ADE.

**1996**

Firma de la Alianza para el crecimiento económico (nuevo pacto).

Fobaproa, se convierte en dueña de más del 10% de los activos de la Banca, a partir de ahora si Fobaproa tiene más del 50% de los activos de una institución financiera, automáticamente ésta pasa a manos del Estado.

Dos Grupos Financieros son comprados por instituciones extranjeras, Inverlat y Probursa son ahora del Nova Scotia Bank y Banco Bilbao Vizcaya respectivamente.

Se homologan normas contables con las USGAAP y las normas internacionales de contabilidad.

Nacen las AFORE y SIEFORE.



## CAPÍTULO III

### **ORGANISMOS DE REGULACIÓN Y VIGILANCIA.**

#### **1. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.**

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), es la encargada entre otras funciones de regular al sistema financiero. Esta secretaría constituye el órgano máximo y regulador único del Sistema Financiero Mexicano, apoyándose para esta función, en las Comisiones Bancaria y de Valores, de Seguros y Fianzas, de Sistemas de Ahorro para el Retiro, así como del Banco de México.

Fue creada el 1 de octubre de 1821, a raíz de la consumación de la Independencia, su actual nombre lo lleva desde fines del siglo pasado. En la actualidad la SHCP es el órgano más importante del Gobierno Federal en materia de banca y crédito, a ella corresponde aplicar, ejecutar e interpretar a efectos administrativos los diferentes ordenamientos que sobre Sistema Financiero existen.

#### **1.1 Concepto**

La SHCP es un organismo público integrante del Poder Ejecutivo Federal, que se encarga de realizar y autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público, formula las políticas de promoción, regulación y supervisión de todos los intermediarios del sistema financiero, así como las relativas a la planeación, coordinación, operación y evaluación de estos, entre otras atribuciones que le marca la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y su marco jurídico. La existencia de la SHCP, esta sustentada en el Art. 90, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

#### **1.2 Objetivo**

Es la responsable de que todos los integrantes del Sistema Financiero desarrollen las actividades que le son propias según las leyes, y vigila las sanas prácticas de estos, para promover un desarrollo equilibrado del sistema, apoyándose y escuchando la opinión de sus órganos de consulta que son las Comisiones.

#### **1.3 Funciones.**

Según el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le corresponde el despacho de los siguientes asuntos (solo en materia de Sistema Financiero)

- Planear el desarrollo nacional y elaborar el Plan Nacional de Desarrollo,
- Realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público,
- Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país que comprende a la Banca Central, a la Banca Nacional de Desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio de banca y crédito,
- Ejercer las atribuciones que le señalen las leyes en materia de seguros, fianzas, valores y de organizaciones y actividades auxiliares del crédito,
- Las demás que le atribuyan otras leyes, que son muchas.

Para el desempeño de las funciones encomendadas, la dependencia cuenta con toda la estructura orgánica necesaria, misma que conforme al Reglamento Interior de la misma, publicado el 17 de enero de 1989 se constituye en base a



- Secretario
- Subsecretario de Hacienda y Crédito Público.
- Subsecretario de Asuntos Financieros Internacionales
- Subsecretario de Ingresos
- Oficial Mayor
- Procurador Fiscal de la Federación

Contando además con direcciones y otras áreas suficientes para el apoyo operativo de la misma, de acuerdo a la estructura que se señala en el artículo 2 del mismo Reglamento Interior

La nueva Ley de Instituciones de Crédito de 1990, otorga a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de manera precisa su competencia en la regulación del Sistema Financiero en su conjunto

#### 1.4 Facultades de la SHCP, conforme a otras leyes financieras.

- Interpreta a efectos administrativos la Ley de Instituciones de Crédito (LIC)
- Autoriza el establecimiento en territorio nacional de oficinas de representación de Entidades Financieras del Exterior y expide las reglas a las que se sujetarán
- Autoriza el establecimiento de sucursales en la república de Bancos extranjeros de primer orden y expide las reglas a las que se sujetarán, fija el capital mínimo para que puedan operar en el país y fija las cuotas que deben pagar por inspección y vigilancia
- Otorga las autorizaciones a Sociedades Anónimas para organizarse y funcionar como Banca Múltiple en forma discrecional
- Otorga las autorizaciones a las Sociedades Anónimas para constituirse como algún tipo de intermediario financiero
- Autoriza la constitución de Grupos Financieros
- Promueve una adecuada descentralización del sistema bancario mexicano, procurando evitar la excesiva concentración regional
- Autoriza la adquisición de acciones de la serie "B" de Sociedades Financieras
- Autoriza a que personas físicas o morales puedan adquirir mayores porcentajes de acciones de Instituciones Financieras, que las marcadas por las leyes respectivas
- Fija los límites excepcionales de tenencia accionaria en Instituciones Financieras
- Sanciona a las personas que exceda ilegalmente el límite de tenencia accionaria en Instituciones Financieras
- Establece los casos y condiciones en que las Instituciones Financieras pueden adquirir sus propias acciones
- Fija los lineamientos a las Instituciones Financieras en los que el Gobierno Federal tenga el control de sus acciones, para la elaboración y aprobación de sus presupuestos anuales, administración de sueldos y prestaciones
- Resuelve los recursos que interpongan los funcionarios de Instituciones Financieras que sean removidos por alguna Comisión Nacional
- Autoriza la fusión de dos o más Instituciones Financieras
- Puede revocar, escuchando a la institución financiera interesada, la autorización para operar
- Autoriza anualmente a los Bancos el desarrollo de sus programas operativos y financieros, sus presupuestos generales de gastos e inversiones
- Dicta reglas generales para que entidades de la Administración Pública Federal y Gobiernos de Entidades Federativas y Municipios adquieran certificados de aportación patrimonial de Bancos de desarrollo, en proporción mayor a la fijada en el art. 33 de la Ley de Instituciones de Crédito
- Dicta disposiciones generales sobre la forma, proporción, y condiciones aplicables a la suscripción, tenencia y circulación de los Certificados de Aportación Patrimonial (CAP) de Bancos de Desarrollo.



- Acuerda el aumento del Capital Social de los Bancos de Desarrollo y ordena su publicación en el Diario Oficial
- Establece con base en la Ley, las políticas, lineamientos y prioridades para que los Consejos Directivos de la Banca de Desarrollo dirijan a las instituciones, y designa a los Directores Generales
- Determina previa opinión del Banco de México y las Comisiones, las clasificaciones de activos y de operaciones causantes de pasivos contingente y los porcentajes máximos de pasivo exigible y pasivo contingente
- Dicta las disposiciones de carácter general previa opinión del Banco de México y las Comisiones, para la fijación del capital neto de las Instituciones Financieras, tomando en cuenta los usos internacionales respecto a la adecuada capitalización de las instituciones financieras
- Fija las reglas de diversificación de riesgos
- Determina mediante reglas de carácter general las bases para la calificación de la cartera de créditos de las instituciones, la documentación e información que deberán recabar para la firma, renovación y la vigencia de contratos de cualquier naturaleza
- Autoriza a las Instituciones Financieras sus programas anuales sobre establecimiento, reubicación y clausura de sucursales, agencias y oficinas en el país o en el extranjero, así como para la cesión de activo o pasivo de sus sucursales
- Autoriza a las sucursales de las Instituciones Financieras en el exterior a realizar operaciones que no estén previstas en las leyes mexicanas, para ajustarse a las condiciones del mercado en que operen
- Autoriza a las instituciones a invertir en títulos representativos del capital social de Entidades Financieras del Exterior (aunque hasta ahora ha sido al revés)
- Autoriza a las instituciones para invertir en acciones de sociedades que les presten servicios complementarios o auxiliares
- Dicta reglas generales sobre intermediarios que tengan domicilio social en el territorio nacional y sus actividades no se encuentren reguladas por alguna Ley Financiera, por ejemplo las SOEOL (Sociedades Financieras de Objeto Limitado)
- Autoriza la cesión de partes del activo o pasivo de las Instituciones Financieras
- Declara como de interés público, en nombre del Gobierno Federal la constitución de fideicomisos
- Autoriza a las Instituciones de Crédito a realizar operaciones que competan a un intermediario financiero diferente, por ejemplo los Bancos pueden otorgar fianzas o hacer operaciones de reporto de valores
- Autoriza las reformas y modificaciones a las escrituras constitutivas y estatutos de las organizaciones auxiliares del crédito (salvo uniones de crédito)
- Conforme a las leyes lleva a cabo las funciones de control y regulación de todas las Instituciones Financieras, a través de las Comisiones
- Impone y hace efectivas las multas administrativas a las Instituciones Financieras cuando estas incurran en incumplimiento o desacato de los acuerdos o resoluciones dictadas por las Comisiones
- Formula estudios y dictámenes sobre leyes, reglamentos y demás disposiciones relativas a las Instituciones Financieras y sobre proyectos de reformas, interpretación, y aplicación administrativa de la Ley de Instituciones de Crédito, Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos, Ley para regular Agrupaciones Financieras, Ley del Mercado de Valores etc.

La responsabilidad de la Secretaría está a cargo del Secretario de Hacienda y Crédito Público, la máxima autoridad dentro de la estructura del SFM



## 2. Banco De México.

Nace en 1925 en la administración del presidente Plutarco Elías Calles, terminada ya la Revolución y después de un largo proceso en que se estaba tratando de formar y consolidar el Sistema Financiero, el principal cambio que ha sufrido en la actualidad es la reforma al artículo 28 de la Constitución, en donde se le otorga la autonomía

### 2.1 Concepto.

El Banco de México (Banxico) es el Banco Central de México, persona de derecho público con carácter autónomo, es decir, no es una dependencia del Gobierno

Funge como Banco Central, es el agente financiero del Gobierno Federal y el encargado de implantar la política monetaria del país, regulando la oferta de dinero y la disponibilidad de créditos, elementos fundamentales en el desarrollo económico. Siendo una institución federal, el Banco de México reglamenta la emisión del circulante de monedas y billetes, actuando como cámara de compensación y Banco de reserva entre las instituciones bancarias. Además de controlar los tipos de cambio al actuar como agente financiero del Gobierno Federal, el Banco Central realiza las operaciones de crédito externo e interno y la compraventa de CETES, obligaciones y bonos del Gobierno Federal, así como los reportos con los mismos

El Banco de México influye notablemente en la política monetaria del país al comprar y vender valores, incide directamente en la liquidez del mercado al aumentar o disminuir la oferta de dinero, ajustando las tasas de interés y regulando el movimiento de divisas al exterior

### 2.2 Objetivo.

Promover el sano desarrollo del Sistema Financiero, representando una salvaguarda contra el surgimiento de la inflación, al mismo tiempo que procura la estabilidad del poder adquisitivo del peso, regula la estabilidad de nuestra moneda frente al dólar y promueve el buen funcionamiento del sistema de pagos

Banxico de acuerdo a su Ley, otorgará un monto limitado de crédito al Gobierno Federal, promoviendo la norma que *"El Banco de México goza de plena autonomía, quedando desligado del Gobierno y no responderá a las necesidades de política económica, sino a requerimientos que garanticen la estabilidad económica"*.

### 2.3 Funciones.

- Implanta la política monetaria del país, regulando la oferta de dinero y la disponibilidad del crédito
- Regula la emisión del circulante tanto de moneda como de billetes
- Actúa como cámara de compensación y Banco de reserva entre las Instituciones Bancarias
- Realiza operaciones de crédito interno y externo, y la compraventa de títulos del Gobierno Federal
- Funge como asesor del Gobierno Federal en materia económica y financiera
- Participa en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos de estructura y cooperación financiera internacional



- Incide en la liquidez del mercado al aumentar o disminuir la oferta de dinero ajustando las tasas de interés y regulando el movimiento de divisas
- Espide reglas relativas a primas, comisiones y otros conceptos que se aplican en las diversas instituciones de crédito

Es atribución exclusiva del Banco de México determinar el monto y manejo de su propio crédito, pero solo otorgará crédito al Gobierno Federal, a los Bancos y a otros Bancos del exterior, a organismos de cooperación internacionales y a los fondos de protección del ahorro y de apoyo al mercado de valores

#### 2.4 Operaciones.

- Recibe depósitos bancarios en moneda nacional del Gobierno Federal, de dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de empresas cuyo objetivo principal sea la intermediación financiera
- Recibe depósitos bancarios en moneda extranjera
- Emite Bonos de regulación monetaria
- Obtiene créditos de personas morales, domiciliadas en el extranjero
- Determina el o los tipos de cambio a que deba calcularse la equivalencia de la moneda nacional para solventar obligaciones de pago en moneda extranjera

#### 2.5 Organización.

##### Junta de Gobierno

Comisión de créditos y cambios

Comisión Interna

- a) Banca Central
- b) Administración

Dirección General

- a) Gerencia de Dirección
- b) Fideicomiso para la cobertura de riesgos

Dirección de operaciones internacionales

14

#### 2.5.1 Funciones de la Junta de Gobierno.

- Establecer el monto máximo que puede alcanzar el saldo de financiamiento interno del Banco
- Conocer y considerar los informes que el Director General le presente sobre el saldo del financiamiento interno del Banco
- Conocer los términos y condiciones de crédito que el Banco otorgue al Gobierno Federal
- Conocer los informes sobre la situación económica y financiera del país.

<sup>14</sup> Fuente: Alberto Ibarra



- Determinar las características de los billetes y la composición metálica de las monedas cuando deben someterse a la consideración de la SHCP

### 2.5.2 Funciones de la Comisión de Créditos y Cambios.

- Determinar los criterios de las operaciones que realice el Banco en el mercado con fines de regulación crediticia y cambiaria
- Determinar los montos, plazos, rendimientos, condiciones, colocaciones y demás características de los bonos de resguardo monetario
- Establecer el régimen de inversión obligatoria para instituciones de crédito conforme a la ley orgánica
- Establecer los criterios de carácter general en materia de intereses, comisiones y demás características de los créditos
- Establecer normas para la determinación de los tipos de cambio que de acuerdo a las disposiciones aplicables fijará el Banco, aquí es en donde se pone en tela de juicio la total autonomía del Banco pues el presidente de la Comisión de Cambios es el Secretario de Hacienda por lo que los criterios del ejecutivo son los que prevalecen sobre los de las autoridades del Banco

### 2.5.3 Funciones de la Comisión Interna.

#### I. Banca Central

- a) Conoce y opina acerca de los asuntos relativos a la programación y orientación de recursos financieros, asuntos internacionales y regulación monetaria
- b) Investigación económica y jurídica

#### II. Administración

- a) Conoce los asuntos referentes al manejo y aprovechamiento de recursos de la institución para su administración interna integrada por todos los directores del Banco

### 2.5.4 Funciones de la Dirección General.

- a) Tener a su cargo el Gobierno del Banco y la representación legal de este
- b) Ejecutar los acuerdos de la Junta de Gobierno y de la Comisión de Crédito y Cambio
- c) Actuar con el carácter de apoderado general para actos de dominio, administración, pleitos y cobranza
- d) Informar a la junta de Gobierno sobre el saldo de financiamiento interno del Banco

## 3. Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

### 3.1 Antecedentes.

La Comisión Nacional Bancaria fue creada en el mes de enero de 1925 por decreto presidencial, con la finalidad de supervisar el funcionamiento de las instituciones financieras afiliadas al Banco de México y así garantizar transparencia en sus operaciones. Dependía directamente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público



La Comisión Nacional de Valores, era una dependencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, creada por decreto presidencial el 11 de febrero de 1946 que, de acuerdo a lo establecido en el capítulo V de la Ley del Mercado de Valores y sus disposiciones reglamentarias, tenía como objetivo el regular el mercado de valores y vigilar la debida observancia de dichos ordenamientos

### 3.2 Concepto.

En el Diario Oficial publicado el 28 de abril de 1995, aparece el decreto donde se crea la COMISION NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES como organo desconcentrado de la SHCP, con autonomia tecnica y facultades ejecutivas, teniendo por objeto supervisar y regular en el ambito de su competencia a las entidades financieras, a fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento, asi como mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo del Sistema Financiero en su conjunto en proteccion de los intereses del publico

Las entidades que esta Comision supervisa son

- Sociedades Controladoras de Grupos Financieros
- Instituciones de Crédito
- Casas de Bolsa
- Especialistas Bursátiles
- Bolsa de Valores
- Sociedades Operadoras de Sociedades de Inversion
- Sociedades de Inversion
- Almacenes Generales de Deposito
- Uniones de Crédito
- Arrendadoras Financieras
- Empresas de Factoraje Financiero
- Sociedades de Ahorro y Préstamo
- Casas de Cambio
- Sociedades Financieras de Objeto Limitado
- Instituciones para el Depósito de Valores
- Instituciones Calificadoras de Valores
- Sociedades de Información Crediticia

Asi como otras instituciones y fideicomisos públicos que realicen actividades financieras y respecto de los cuales la Comisión ejerza facultades de supervisión

### 3.3 Objetivo.

Supervisar y regular en el ambito de su competencia, a las entidades financieras, a fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento, asi como mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo del sistema financiero en su conjunto, para proteccion de los intereses del publico

También es su objetivo supervisar y regular a las personas físicas y demás personas morales, cuando realicen actividades previstas en las leyes relativas al sistema financiero



**3.4 Funciones.**

Realiza la supervisión de las entidades financieras, así como de las personas físicas y morales cuando realicen actividades previstas en las leyes relativas al sistema financiero  
Emite en el ámbito de su competencia la regulación que considere prudente, a la que se sujetaran las entidades financieras

Dicta normas de registro de operaciones  
Fija reglas para la estimación de los activos y, en su caso, de las obligaciones y responsabilidades de las entidades, en los términos que señalan las leyes

Expide normas respecto a la información que deberán proporcionarle periódicamente las entidades financieras

Emite disposiciones de carácter general que establecen las características y requisitos que deberán cumplir los auditores de las entidades, así como de los dictámenes que emitan

Funge como órgano de consulta del Gobierno Federal en materia financiera

Procura a través de los procedimientos establecidos en las leyes que regulan el sistema financiero, que las entidades cumplan debida y eficazmente las operaciones y servicios, en los términos y condiciones concertados con los usuarios de servicios financieros

Da atención a las reclamaciones que presenten los usuarios y actúa como conciliador y árbitro, así como propone la designación de árbitros en conflictos originados por operaciones y servicios que hayan contratado las entidades con su clientela, de conformidad con las leyes correspondientes.

Autoriza o aprueba los nombramientos de Consejeros, Directivos, Comisarios y Apoderados de las entidades, en los términos de las leyes respectivas

Determina o recomienda que se proceda a la amonestación, suspensión, veto o remoción y, en su caso, inhabilitación de los Consejeros, Directivos, Comisarios, Delegados Fiduciarios, Apoderados, Funcionarios y demás personas que puedan obligar a las entidades

Ordena la suspensión de operaciones de las entidades de acuerdo a lo dispuesto en la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores

Interviene administrativa o gerencialmente a las entidades con objeto de suspender, normalizar o resolver las operaciones que pongan en peligro su solvencia, estabilidad o liquidez, o aquellas violatorias de las leyes que las regulan o de las disposiciones de carácter general que de ellas deriven.

Investiga aquellos actos de personas físicas, así como de personas morales que no siendo entidades del sector financiero hagan suponer la realización de operaciones violatorias de las leyes que rigen a las citadas entidades, pudiendo al efecto ordenar visitas de inspección a los presuntos responsables

Ordena la suspensión de operaciones, así como interviene administrativa o gerencialmente, según se prevea en las leyes, la negociación, empresa o establecimiento de personas físicas o a las personas morales que, sin la autorización correspondiente realicen actividades que la requieran en los términos de las disposiciones que regulan las entidades del sector financiero, o bien procede a la clausura de sus oficinas



Investiga presuntas infracciones en materia de uso indebido de información privilegiada de conformidad con las leyes que rigen al Sistema Financiero

Impone sanciones administrativas por infracciones a las leyes que regulan las actividades, entidades y personas sujetas a supervisión, así como a las disposiciones que emanen de ellas

Interviene en los procedimientos de liquidación de las entidades

Determina los días en que las entidades deberán cerrar sus puertas y suspender sus operaciones

Elabora y publica estadísticas relativas a las entidades y mercados financieros

Interviene en la emisión, sorteo y cancelación de títulos o valores de las entidades, cuidando que la circulación de los mismos no exceda los términos legales

Aplica a los servidores públicos de las instituciones de banca múltiple en las que el Gobierno Federal tenga el control por su participación accionaria y de las instituciones de banca de desarrollo, las disposiciones, así como las sanciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que correspondan a las contralorías internas, sin perjuicio de las que en términos de la propia ley, compete aplicar a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo

Lleva el Registro Nacional de Valores e Intermediarios y certifica las inscripciones que consten en el mismo

Autoriza, suspende o cancela la inscripción de valores y Especialistas Bursátiles en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios, también suspende la citada inscripción por lo que hace a las Casas de Bolsa

Supervisa los emisores de valores inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios, respecto de las obligaciones que les impone la Ley del Mercado de Valores

Expide normas que establezcan los requisitos mínimos de divulgación al público que las instituciones calificadoras de valores deberán satisfacer sobre la calidad crediticia de las emisiones que estas hayan dictaminado y sobre otros aspectos tendientes a mejorar los servicios que las mismas prestan a los usuarios

Emite reglas a las que deberán sujetarse las Casas de Bolsa al realizar operaciones con sus Accionistas Consejeros, Directivos y Empleados

Autoriza y vigila sistemas de compensación, de información centralizada, calificación de valores y otros mecanismos tendientes a facilitar las operaciones o a perfeccionar el mercado de valores

Ordena la suspensión de cotizaciones de valores, cuando en su mercado existan condiciones desordenadas o se efectúen operaciones no conformes a sanos usos y prácticas

Emite las disposiciones necesarias para el ejercicio de las facultades que esta Ley y demás leyes le otorgan y para el eficaz cumplimiento de las mismas y de las disposiciones que con base en ellas se expidan y,

Las demás facultades que le estén atribuidas por la Ley.

La supervisión que realiza la Comisión se sujeta al reglamento que al efecto expidió la Secretaría de Hacienda y comprende el ejercicio de las facultades de inspección, vigilancia, prevención y corrección que le confiere a la



Comisión la Ley. La supervisión de las entidades financieras tiene por objeto evaluar los riesgos a que están sujetos, sus sistemas de control y la calidad de la administración, a fin de procurar que las mismas mantengan una adecuada liquidez, sean solventes y estables.

La inspección se efectúa a través de visitas, verificación de operaciones y auditoría de registros y sistemas, en las instalaciones o equipos automatizados de las entidades financieras, para comprobar el estado en que se encuentran estas últimas.

La vigilancia se realiza por medio del análisis de la información económica y financiera, a fin de medir posibles efectos en las entidades financieras y en el sistema financiero en su conjunto.

La prevención y corrección se lleva a cabo mediante el establecimiento de programas de cumplimiento forzoso para las entidades financieras, tendientes a eliminar irregularidades. Así mismo dichos programas se establecerán cuando las entidades presenten desequilibrios financieros que puedan afectar su situación económica.

### 3.5 Organización.

Junta de Gobierno  
Presidencia  
Vicepresidencia  
Contraloría Interna  
Direcciones Generales  
Demás Unidades Administrativas

## 4. Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

### 4.1 Concepto y Antecedentes.

La Comisión Nacional de Seguros y Fianzas se creó como órgano desconcentrado de la SHCP, encargada de la regulación, inspección y vigilancia de los sectores asegurador y afianzador, mediante decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones y artículos de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, publicado el 3 de enero de 1990 en el Diario Oficial y surge de la cesación de la antigua Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, con el objeto de la modernización y el desarrollo del sistema asegurador y afianzador establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994 y en el programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1990 - 1994. El ex - presidente Salinas, decretó el reglamento interior de la Comisión, en el Diario Oficial del 14 de enero de 1991, donde se determina su estructura, facultades y atribuciones.

### 4.2 Objetivo.

Garantizar al público usuario de seguros y fianzas que los servicios y actividades que las instituciones y entidades autorizadas realicen, se apague a lo establecido por las leyes.

### 4.3 Funciones.

1. Realiza las funciones de inspección y vigilancia que previene la Ley General de Instituciones de Seguros y Fianzas, por medio de un cuerpo de visitadores e inspectores que deben poseer notorios conocimientos en materia de seguros y fianzas.



2. Formula y somete a la aprobación de la SHCP, su reglamento interior y el de inspección de las instituciones de seguros y fianzas
3. Aprueba las tarifas de primas y los documentos relacionados con la contratación de seguros
4. Resuelve las reclamaciones presentadas contra instituciones de seguros y fianzas, dictando el laudo correspondiente cuando sea designada árbitro en los términos del artículo 135 de la Ley General de Instituciones de Seguros y Fianzas
5. Desempeña las funciones que a la SHCP corresponden en los casos de inversión, disolución liquidación, quiebra o suspensión de pagos de las instituciones de seguros y fianzas
6. Actúa como órgano de consulta de la SHCP y será oída
  - a) En las solicitudes de autorización para el establecimiento de nuevas instituciones de seguros, de nuevos ramos o de sucursales en el país o en extranjero
  - b) En los casos de la renovación de la autorización y de suspensión de actividades
7. Comprueba si las inversiones de las instituciones están de acuerdo con la ley, y en su caso, autoriza las operaciones relacionadas con dichas instituciones aprobando los avalúos de bienes raíces cuando sean necesarios
8. Aprueba la información financiera que le presenten las instituciones en términos de la ley
9. Es órgano de consulta del Gobierno Federal en materia de seguros en general

#### 4.4 Estructura.

Junta de Gobierno  
Presidencia  
Vicepresidencia de Operaciones Institucionales  
Vicepresidencia de Desarrollo  
Dirección General de Inspección y Vigilancia de Seguros  
Dirección General de Desarrollo e Investigación  
Dirección General de Asuntos Jurídicos  
Dirección General de Informática  
Dirección General de Administración  
Dirección de Área  
Delegaciones Regionales  
Otros empleados administrativos

### 5. Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

#### 5.1 Antecedentes.

De reciente creación y apenas incorporada al sistema financiero en el ámbito jurídico este año, mediante el decreto de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, tiene la responsabilidad de vigilar a las instituciones financieras encargadas de la administración y manejo de los fondos de los Sistemas de Ahorro para el Retiro que derivan de las leyes de seguridad social mexicanas

#### 5.2 Concepto.

La coordinación, regulación, supervisión y vigilancia de los sistemas de ahorro para el retiro, están a cargo de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, como órgano administrativo, desconcentrado de la SHCP, dotado de autonomía técnica y facultades ejecutivas, con competencia funcional propia en los términos que marca la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro



### 5.3 Facultades.

- Regular la operacion de los Sistemas de ahorro para el retiro, en lo relativo a la operacion de los sistemas, la recepcion, depósito, transmision y administracion de las cuotas y aportaciones correspondientes a dichos sistemas, así como la transmision, manejo e intercambio de informacion entre las dependencias y entidades de la administracion pública, los institutos de seguridad social y los participantes en los referidos sistemas, determinando los procedimientos para su buen funcionamiento
- Expedir las disposiciones de caracter general y emitir las regulaciones, a las que habra de sujetarse los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro
- Establecer reglas de caracter general para la operacion y pago de los retiros programados
- Establecer bases de colaboracion entre dependencias y entidades publicas participantes en el sistema
- Otorgar, modificar o revocar las autorizaciones y concesiones, a las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORE), a las Sociedades de Inversion de estos fondos (SIEFORE), y a las empresas operadoras de la Base de Datos Nacional Del SAR



## CAPÍTULO IV.

### SISTEMA BANCARIO.

#### 1. ANTECEDENTES.

El nacimiento de la Banca, o mejor dicho de la actividad bancaria, se puede datar en el año 3000 a C. en Babilonia, los primeros Bancos los podemos encontrar en Grecia y medio oriente, donde algunos comerciantes que se dedicaban al camino de metales preciosos por monedas de uso corriente y a hacer préstamos a tasas de interés fijadas por los gobernantes, realizaban esta actividad sobre "bancos", unos muebles parecidos a los de los carpinteros, de aquí posiblemente nació la denominación para estas instituciones, los primeros Bancos "modernos" surgen en Europa en el siglo XVII

La antigüedad de la actividad bancaria ha hecho que se convierta en el integrante más importante de los Sistemas Financieros a nivel mundial y por supuesto de nuestro país. Su papel como intermediario es vital para el desarrollo de la actividad productiva del país y por lo tanto de su desarrollo

En los sucesos financieros buenos y malos más recientes de nuestro país, la banca ha tenido que ver mucho para el desarrollo de los mismos, por esto, para entender la situación del México actual en materia financiera, el estudio del Sistema Bancario es importante

#### 2. CONCEPTO.

La Ley de Instituciones de Crédito nos dice que el sistema bancario mexicano está integrado por el Banco de México, las instituciones de Banca Múltiple y la Banca de Desarrollo, el Patronato del Ahorro Nacional, y los fideicomisos públicos constituidos por el Gobierno Federal para el fomento económico

#### 3. SERVICIO DE BANCA Y CRÉDITO.

El servicio de Banca y Crédito, solo podrá prestarse por instituciones de crédito que podrán ser

- Instituciones de Banca Múltiple, y
- Instituciones de Banca de Desarrollo

Se considera servicio de banca y crédito, la captación de recursos del público en el mercado nacional para su colocación entre el público, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando el intermediario obligado a cubrir el principal y en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados, esto es, dedicarse en forma profesional y masiva a captar recursos del ahorro público o disponibilidades en efectivo de la población, para a su vez, transmitirlos a aquellos sectores que necesitan apoyo económico y financiero para el desarrollo de sus actividades

#### 4. Instituciones de Banca Múltiple.

##### 4.1 Concepto y Funciones.

Conocida mejor como la banca privada o comercial, la Banca Múltiple realiza la intermediación financiera con fines de rentabilidad, prestando toda clase de servicios como son depósito, ahorro, inversión, créditos, capitalización, fiduciarios, etc



De acuerdo a la regulación de la Ley de Instituciones de Crédito (LIC), las instituciones de banca múltiple tienen actualmente el carácter de personas morales de derecho privado, regidas no obstante por disposiciones de orden público, debido a la actividad y al servicio que prestan.

Es evidente que el volumen mayor de recursos que maneja la Banca no es propio sino de terceros, y ello da la tónica de la importancia que tiene para el Estado regular el ejercicio de la Banca y vigilar su sana operación.

A diferencia de lo que ocurre con las instituciones de Banca de Desarrollo, la LIC prevé y norma la constitución de las Instituciones de Banca Múltiple, estableciendo en primer término que para organizarse y operar, requieren de autorización del Gobierno Federal, concedida discrecionalmente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), oyendo la opinión del Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), y que esta autorización no es transmisible.

Para obtener esta autorización se requiere que la persona moral que al respecto se constituya, sea una sociedad anónima de capital fijo, creada y organizada de conformidad con la LIC y en lo no previsto por esta, de acuerdo a las disposiciones de la Ley General de Sociedades Mercantiles (LGSM).

Por lo que se refiere a sus atributos, estas sociedades anónimas deben sujetarse a lo siguiente:

- Su objeto social será la prestación del servicio de banca y crédito, en los términos que prescribe la ley.
- Su duración será indefinida.
- Tendrán un capital social cuyo mínimo establece la Ley.
- Su domicilio social se establezca en México.

En relación al capital social con el que se constituyen, hacemos notar que el capital mínimo que marca la Ley y que se señala en el artículo 19 de la LIC<sup>15</sup>, se refiere únicamente a las instituciones ya existentes, no contemplando la Ley el monto del capital social con el que deban constituirse las instituciones de banca múltiple, pero la SHCP lo tiene establecido en reglas de carácter general como un 10% del total del capital Bancario Nacional.

A fin de obtener la autorización de que se trata, los interesados deberán realizar lo siguiente:

- Formular proyectos de estatutos de la sociedad en los que conste el consentimiento de los accionistas con el procedimiento contenido en los párrafos cuarto y quinto de la fracción II del artículo 122 de La LIC, en relación a la garantía del pago de los apoyos preventivos que en su caso otorgue a la institución el Fondo Bancario de Protección al Ahorro, relación de accionistas de la institución indicando el capital social que suscribirán y el nombre de los presuntos consejeros y directivos.
- Elaborar el plan general de funcionamiento de la sociedad que comprenda por lo menos:
  1. Programas de captación de recursos y de otorgamiento de crédito, en los que se precisen las políticas que aplicará la sociedad en la diversificación de sus operaciones pasivas y activas y los "segmentos de mercado" que primordialmente atenderán.
  2. Previsión de cobertura geográfica.
  3. Bases para aplicar utilidades.

<sup>15</sup> 0.12%, del total de la suma del capital de todos los Bancos.



- 4 Al respecto dispone la Ley que no se repartirán dividendos en los tres primeros ejercicios sociales, debiéndose aplicar estos a reservas
  5. Bases para su organización y control interno
- Constituir en una institución de crédito un depósito en valores gubernamentales a su valor de mercado a favor de la Tesorería de la Federación, por el monto equivalente al 10% del capital mínimo que de acuerdo con la Ley deba operar la sociedad
  - Presentar solicitud a la SHCP, acompañando los documentos y comprobantes anteriores, así como la documentación e información adicional que a juicio de dicha secretaría se requiera

En lo relativo a las autorizaciones, la SHCP sujetándose al Plan Nacional de Desarrollo, promoverá la adecuada descentralización del sistema bancario mexicano, evitando una excesiva concentración de instituciones de crédito en una misma región, preservando el control de la banca mexicana en manos de mexicanos

El otorgamiento de la autorización así como sus modificaciones se publicarán en el Diario Oficial de la Federación y en dos periódicos de amplia circulación en el domicilio de la institución

La constitución de la sociedad se hará mediante el otorgamiento de la escritura respectiva ante notario público, la cual se someterá a la aprobación de la SHCP para posteriormente y una vez aprobada, inscribirse en el registro público del comercio. Igual procedimiento se seguirá cuando se hagan modificaciones o reformas a la escritura constitutiva

La sociedad dispone de seis meses a partir de la aprobación de la escritura para iniciar operaciones

#### **4.2 Capital Social.**

Tomando en cuenta las reformas a la LIC del 9 de junio de 1992, actualmente el capital pagado de las instituciones de crédito de banca múltiple, puede integrarse por una parte ordinaria de existencia forzosa y por una parte adicional de eventual existencia, pues queda a voluntad de la institución acordar o no su creación

##### **4.2.1 Capital ordinario**

Se compondrá de la siguiente manera

- 51% por lo menos de acciones serie "A"
- 49% de acciones serie "A", "B" o "C", estableciéndose para esta última serie la limitación de que solo podrá emitirse hasta por el 30 % del capital

Las acciones serie "A" son únicamente para personas físicas mexicanas, las Controladoras de Agrupaciones Financieras, el Gobierno Federal, los Bancos de Desarrollo o el Fondo Bancario de Protección al Ahorro

Las acciones serie "B" pueden ser adquiridas además de por la personas e instituciones mencionadas anteriormente, por personas morales mexicanas en cuyos estatutos tengan la cláusula de exclusión de extranjeros, por instituciones de seguros y fianzas en lo referente a sus reservas técnicas y para fluctuaciones de valores, por fondos de pensiones o jubilaciones complementarios a los que establece la Ley del Seguro Social y por las SIFOPRES



Las acciones serie "C" pueden ser adquiridas además de por todas las personas anteriores, por personas morales o físicas del exterior que no tengan funciones de poder para sus Gobiernos

#### 4.2.2 Capital Adicional.

El capital adicional cuyo monto nunca podrá ser superior al 30% del capital ordinario, se integrará por acciones serie "L", las cuales solo se emitirán previa autorización de la CNBV y son exclusivas para inversión extranjera.

Las acciones de la sociedad serán de igual valor y deberán quedar íntegramente pagadas en efectivo al momento de su suscripción, no siendo posible la existencia de acciones pagadoras ni de dividendos pasivos. Como nota característica, las acciones de las instituciones de Banca Múltiple no se entregan a sus titulares, sino que, por disposición de Ley quedarán en depósito en el INDEVAL (Institución para el Depósito de Valores), sin que por ninguna razón deban entregarse a sus titulares, por lo que cualquier acto de disposición, gravamen, embargo, etcétera, sobre las acciones, deberá realizarse con la intervención de este Instituto.

Las acciones de la sociedad dentro de cada serie conferirán iguales derechos a sus tenedores. Por lo que se refiere a las acciones serie "L", estas se asemejan en cuanto a su contenido como a su regulación, a las acciones de voto limitado que regula la LGSM en su artículo 113, pues efectivamente solo otorgan a sus Titulares el derecho a voto en los siguientes asuntos: cambio de objeto, fusión, escisión, transformación, disolución, liquidación y cancelación de su inscripción en la Bolsa de Valores. A cambio de la limitación a su derecho a voto y si así se establece en sus estatutos sociales, pueden conferir a sus titulares el derecho a recibir un dividendo superior y preferente al de las acciones del capital ordinario.

#### 4.3 Operaciones Activas y Pasivas.

El problema fundamental cuando se estudia la materia del crédito, es determinar el concepto de este y lo que la doctrina en general<sup>16</sup> estima que deben llamarse operaciones activas y pasivas con cierto criterio contable, debido a que reflejan como si fuera en un balance, los registros del activo y del pasivo, es decir saldos acreedores y deudores.

Aquellas operaciones en las que las instituciones captan dinero de terceros, es decir, que estos son acreedores y las instituciones deudoras, son las que la doctrina califica como pasivas y el origen de los fondos puede ser el siguiente:

1. Del público en general, a través de los instrumentos que la LIC permite a las instituciones.
2. De otras instituciones del país;
3. Directamente del Gobierno Federal o de organismos descentralizados o del Banco de México, y
4. De Bancos extranjeros, previo cumplimiento de los requisitos que señale el Banco de México y en su caso la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Una operación pasiva no solo consiste en que el Banco recibe dinero en efectivo, sino que también puede ser en bienes.

Operación activa será aquella que realizan las instituciones en las que prestan dinero o conceden crédito (o servicios estimados en numerario), pagadero a futuro a cualquier persona mediante la utilización de contratos o instrumentos, que para ese efecto señala la ley.

<sup>16</sup> Doctrina: fuente del derecho que se basa en las opiniones que los estudiosos de una especialidad hacen sobre un tema.



Se ha dado por llamar a las operaciones que no son el recibir depósitos, ni otorgar crédito al público, operaciones neutras, sin embargo este término puede resultar confuso, por lo que es preferible usar el término servicios bancarios para designar toda aquella serie de operaciones que prestan los Bancos y que no necesariamente consisten en una operación activa o pasiva, como por ejemplo, las operaciones fiduciarias.<sup>17</sup>

#### 4.3.1 Operaciones Pasivas.

Implican la captación de los recursos del público o del ahorro de la población, en forma institucional, por parte de las instituciones de crédito

Según la LIC los instrumentos de captación del Sistema Bancario Mexicano son los siguientes

- Recibir depósitos bancarios de dinero
  - A la vista
  - Retirables en días preestablecidos
  - De ahorro
  - A plazo o con previo aviso
- Aceptar préstamos o créditos
- Emitir Bonos Bancarios
- Emitir obligaciones subordinadas
- Operar valores en los términos de las disposiciones de la propia ley y de la del mercado de valores
- Operar con documentos mercantiles por cuenta propia

Los intereses de los instrumentos de captación han sido muy fluctuantes desde 1977 por motivo de la inflación y se ha usado la técnica de fijar lo que se llama costo porcentual promedio del dinero (CPP), que es fijado semanalmente por el Banco de México y conforme a este costo las instituciones de crédito cubren los intereses a los ahorradores

Los principales instrumentos en la actualidad son las cuentas maestras, la inversión en fondos de sociedades de inversión, los pagarés con rendimiento liquidable al vencimiento, los certificados de depósito y las hasta hace poco olvidadas cuentas de ahorro, que empiezan a resurgir después de que todos los Bancos, excepto uno, las quitaron de sus operaciones habituales, ahora que se han concentrado esfuerzos por elevar el nivel de ahorro interno como motor del desarrollo económico del país, varios Bancos empiezan a promocionar entre el público el que abran cuentas de ahorro

#### 4.3.2 Operaciones Activas.

Son aquellas mediante las cuales las instituciones ponen a disposición del público que los necesite fondos monetarios. En este caso el Banco es acreedor y el cliente es deudor

La operación activa básica es la apertura de crédito, la cual puede tener infinidad de modalidades según sea la forma de disposición, el destino del crédito, las garantías que se otorguen, el plazo a que se contrata, etcétera. De acuerdo con esto, los créditos pueden ser con garantía y sin garantía, la banca no debería operar nunca créditos sin garantía, o en última instancia, créditos con cargo a recursos del público, que no tengan garantía.

Clasificación de las operaciones activas:

<sup>17</sup> Miguel Acosta Romero, "Derecho Bancario", Porrúa, México, 1991.



**Con garantía**

- Refaccionarios
- De habilitación o avío (Crédito de inversión mexicana, nacido en época de la Colonia)
- Hipotecarios
- Prendarios
- Fiduciarios Hipotecario Industrial
- Con aval
- Etc

**Sin Garantía**

- Personales
- Directos o Quirografarios

**Por su duración**

- A corto,
- Mediano, y
- Largo plazo

**Por su destino**

- Cuenta corriente
- Hipotecario
- Refaccionario
- De habilitación a avío
- Industrial, Agrícola, Ganadero, Comercial
- De inversión
- De consumo
- Cartas de crédito
- Etc

**Por su forma de disponibilidad**

- Para abono en cuenta
- Disposiciones parciales por giros
- Entrega en efectivo
- Revolvente
- Pago a terceros
- Cartas de crédito y crédito confirmado.
- Tarjeta de crédito
- Crédito en libros.
- Descuento y redescuento.



#### 4.3.3. Servicios Bancarios

- 1 Mandatos y Comisiones por cuenta de terceros, entre los más importantes tenemos:
  - a Servicio de caja (sueldos) y tesorería
  - b. Pagos y cobranzas ( teléfono, luz, impuestos, renta, derechos y servicios)
- 2 Servicios de custodia y administración
  - a Bovedas y cajas de seguridad
- 3 Cambios
  - De moneda
  - De divisas
  - Cheques de tesorería
- 4 Remesas de dinero
- 5 Cheques de viajero
- 6 Fideicomisos
- 7 Servicios de asesoría financiera
- 8 Servicios de Ingeniería financiera

#### 5. Banca de Desarrollo.

La Ley de Instituciones de Crédito establece que el servicio de banca y crédito solo podrá ser prestado por Instituciones de Crédito que podran ser

- Instituciones de Banca Múltiple, y
- Instituciones de Banca de Desarrollo

Según la Ley Reglamentaria del Servicio de Banca y Crédito (LRSPHC), el servicio bancario prestado por el Estado está integrado por la Banca Múltiple y la Banca de Desarrollo, siendo estas dos Sociedades Nacionales de Crédito y no sociedades anónimas como los demás Bancos

#### 5.1 Concepto.

Las Sociedades Nacionales de Crédito son instituciones de Servicio Público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, de duración indefinida y domicilio en territorio nacional. La Banca Múltiple es en la actualidad totalmente privada, la Banca de Desarrollo se considera una entidad de la Administración Pública Paraestatal bajo el rubro de empresas de participación estatal mayoritaria (artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal LOAPF), la Ley de Instituciones de Crédito en su artículo 30 reconoce esta



situación y establece que gozan de personalidad jurídica propia, la cual es pública, debiéndose constituir con el carácter de sociedades nacionales de crédito

Algunas de las instituciones de Banca de Desarrollo operan normalmente como banca de segundo piso, siendo pocas las que realizan operaciones de primer piso

## 5.2 Objetivos.

- Fomentar el Ahorro Nacional
- Facilitar al Público el acceso a los beneficios del servicio de banca y crédito
- Canalizar eficientemente los recursos financieros
- Promover su participación en los mercados internacionales
- Procurar el desarrollo y sana competencia entre todas las Instituciones Financieras
- Promover y financiar las actividades y sectores que determine el Congreso de la Unión

En los años sesenta el Sistema Financiero Mexicano estaba formado por instituciones financieras bancarias privadas y de fomento, instituciones financieras no bancarias, como las aseguradoras, y un grupo importante de órganos reguladores y de vigilancia, entre otros: la SHCP, Banco de México, y la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros. La Banca de Desarrollo tenía como objetivo el constituir el complemento a la intermediación financiera privada, pero a finales de los setenta se hizo evidente que los recursos económicos del país estaban siendo utilizados por agentes privados más que para generar proyectos productivos y como fuente de recursos baratos que se utilizaban en actividades especulativas. Es decir, los recursos que obtenía la Banca de Desarrollo eran colocados en instituciones financieras privadas o se utilizaban para adquirir divisas extranjeras en un momento en el cual la economía mexicana pasaba por un período difícil. En un momento dado de la historia, Nacional Financiera llegó a financiar solo a cuatro grandes empresas, funcionando como Banco privado de ellas y no como Banco de fomento de la economía nacional.

En 1990, comenzó la modernización del Sistema Financiero Mexicano, esta se inició con la venta de sociedades nacionales de crédito y el impulso a una nueva legislación en materia financiera, complementándose con el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo PRONAFIDE 1990 - 1994. Este momento de alguna manera marca una pauta muy grande ya que quedaron claramente diferenciados los campos de acción financiera del sector privado y del sector público.

El sector público quedó encargado de la Regulación del Sistema Financiero Mexicano y de las actividades financieras de fomento, el sector privado de la intermediación financiera bancaria y la realizada por las instituciones auxiliares del crédito, además de la intermediación financiera directa realizada en el sector bursátil.

Se propuso una transformación radical en el funcionamiento de las instituciones financieras del Estado. En el caso de la Banca de Fomento se estableció en el PRONAFIDE que su modernización, además de incluir una reestructuración organizativa y la fusión de fondos o fideicomisos que ya hubieran cumplido con sus metas, se iniciaría con un proceso de transformación en sus estrategias de financiamiento. Ya que no sólo se quería volver a la Banca de Desarrollo autofinanciable y eficiente, sino rentable, es decir, si en el pasado estas instituciones habían sido una fuerte carga para el gasto público, en adelante en las transferencias gubernamentales debería eliminarse o reducirse al máximo.

Por lo anterior se estableció que en lo sucesivo operaría bajo el esquema de banca de segundo piso, funcionando por medio de las ventanillas de los Bancos privados, y realizaría muchas de sus actividades a través de los fondos y fideicomisos de fomento.



A continuación se muestran algunos puntos sobre estrategias financieras que empezó a utilizar la banca de desarrollo

- Transformar el corto plazo del ahorro en el largo plazo de la inversión
- Apoyar proyectos viables y rentables, no solo a las empresas en sí
- Evitar la concentración del crédito y promover la diversificación del número de inversionistas productivos apoyados
- Brindar a las empresas pequeñas y medianas el acceso a créditos en condiciones equiparables a las de los mejores clientes de los Bancos privados
- Deschar nuevos instrumentos financieros que permitan a mediano y largo plazo, la diversificación del riesgo de las inversiones y el financiamiento a plazos mayores, es decir, buscar fuentes de fondo que por medio de la colocación de bonos de mediano y largo plazo en el extranjero, estén al Gobierno Federal tener que realizar constantes transferencias de recursos público hacia las instituciones de desarrollo

Así la banca de desarrollo en su contexto de modernización quedó compuesta por las siguientes instituciones

- ⇒ Nacional Financiera
- ⇒ Banco Nacional de Comercio Exterior
- ⇒ Banco Nacional de Comercio Interior
- ⇒ Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada
- ⇒ Financiera Nacional Azucarera
- ⇒ BANRURAL
- ⇒ BANOBRAS

Las acciones financieras que realiza cada uno de ellas se basa en la especificidad de la propia institución, a continuación se muestran los objetivos y funciones de algunos organismos de desarrollo

#### NAFIN

Apoyo de la Micro y Pequeña empresa, aunque también canaliza recursos hacia grandes compañías si estas se integran a una cadena productiva en que tomen parte micro y pequeñas empresas

#### BANCOMEXT

Apoya al sector exportador, ya que este es el principal generador de divisas

#### BANOBRAS

Apoya las actividades de los proyectos relacionados con el desarrollo urbano, tanto del Gobierno Federal, como de los Gobiernos Estatales y Municipales, en materia de infraestructura, vivienda, servicios públicos y actividades de construcción



## **BANCO NACIONAL DE COMERCIO INTERIOR**

Apoya las actividades de las asociaciones de los comerciantes en pequeño, con el objetivo de que en lo individual, quienes las integran, adquieran la capacidad financiera y la asesoría técnica que les permita modernizar su infraestructura comercial

### **BANJERCITO**

Se le dota de una estructura que le permitiera operar con miembros de las fuerzas armadas y adicionalmente con el público en general. Funciona como un Banco comercial normal

### **FINANCIERA NACIONAL AZUCARERA**

Se dedica al fomento de la industria azucarera y de los sectores relacionados con el rano

### **BANRURAL**

Su objetivo es impulsar el desarrollo económico y social de los campesinos, a través de un manejo de créditos preferenciales que permitan al sector mejorar los términos de su intercambio con los demás sectores económicos.

### **5.3 Funciones.**

#### **5.3.1 Nacional Financiera (NAFIN).**

El propósito de NAFIN es el de apoyar a empresas sanas y rentables de los sectores privados y social, preferentemente a las micro, pequeñas y medianas empresas, en la industria, el comercio y los servicios.

Las fuentes de fondos de NAFIN provienen de

- Banco Mundial
- Banco Interamericano de Desarrollo
- Colocaciones en el Mercado Nacional
- Colocaciones en el Mercado Internacional

NAFIN puede emitir bonos bancarios de desarrollo, emitir o garantizar valores, participar en el capital social de empresas, administrar todo tipo de sociedades, contratar créditos para realizar sus funciones, adquirir tecnología, promover el desarrollo de esta y transferirla, emitir certificados de participación, recibir de terceros valores o títulos en prenda y otras actividades afines.

#### **5.3.1.1 Servicios.**

Nacional Financiera como Banca de Desarrollo ofrece entre otros los siguientes servicios

#### **CRÉDITOS**

De mediano y largo plazo, bajo diferentes condiciones, para la instalación, operación y equipamiento industrial, comercial y de servicios, desde talleres artesanales, hasta naves y partes industriales, para mejorar las instalaciones, para cubrir necesidades de materia prima, partes y componentes, para elaborar estudios y proyectos, para combatir la contaminación, y para ejecutar planes de reubicación.



## **GARANTIAS**

Para complementar las que se ofrezcan a los Bancos acreditados a fin de facilitar el acceso al crédito, sobretudo a la micro y pequeña empresa

## **PARTICIPACION EN EL CAPITAL DE LAS EMPRESAS**

Participa en la creación o ampliación de empresas, aportando capital hasta por un 25% del total, durante el tiempo en que estas se fortalecen, maduran y se vuelven rentables

## **CAPACITACION**

Para que los micro, pequeños y medianos empresarios desarrollen su capacidad empresarial en el manejo de sus finanzas, su producción y ventas, así como en la gestión y administración del crédito bancario, la capacitación se imparte sistematizada y con el apoyo de la infraestructura requerida, en cuanto a personal especializado y documentación didáctica

## **ASISTENCIA TÉCNICA Y ASESORIA FINANCIERA**

Ofrece a los empresarios el apoyo requerido en materia de asistencia técnica y asesoría financiera, a fin de que estos puedan reconocer las mejores opciones existentes de financiamiento y las mejores oportunidades de inversión productiva directa o en asociación con empresarios, Bancos y otros intermediarios, como los Fondos Estatales y las Casas de Bolsa

## **OTROS SERVICIOS FINANCIEROS**

En complemento al financiamiento - vía descuento de créditos, otorgamiento de garantías y aportaciones de capital, acompañado de la asistencia, capacitación y formación, NAFIN ofrece a los intermediarios financieros y a las empresas diversos servicios en el ámbito financiero, con un espíritu innovador y enfoque integral

Dentro de estos servicios cabe destacar los siguientes

- **Ingeniería Financiera**

Para apoyar la realización de proyectos, brinda la asesoría necesaria para la integración de paquetes de financiamiento acorde con las características de los proyectos y aporta soluciones de ingeniería financiera a través de las cuales es posible obtener los recursos nacionales o internacionales de crédito

- **Crédito Internacional**

NAFIN tiene establecidas líneas de crédito otorgadas por una alta red de Bancos corresponsales, organismos y agencias gubernamentales de diferentes países del mundo, para financiar las importaciones de maquinaria, equipo, refacciones, insumos agroindustriales, materias primas y servicios, en condiciones preferentes en los mercados internacionales

- **Promoción de la inversión extranjera**

Si el empresario mexicano requiere socios que aporten recursos frescos y faciliten su acceso a nuevos mercados o nuevas tecnologías, Nacional Financiera sirve de enlace con inversionistas, Bancos o entidades de fomento en el extranjero



• **Fiduciarias**

Para la realización de proyectos que tengan incidencia en el desarrollo económico del país, pero requieren de mecanismos especiales para su operación, NAFIN puede participar en el diseño de fideicomisos y su administración como fiduciario a encomienda del Gobierno Federal, Estatal o Municipal, así como de instituciones, empresas y personas.

• **Avalúos**

Si se necesita determinar el valor de instalaciones industriales, comerciales y turísticas que permitan apoyar decisiones de compra - venta de empresas, para valorar garantías hipotecarias y contar con un diagnóstico técnico de la situación de la empresa, NAFIN realiza los avalúos y auditorías técnicas que se requieren.

Los apoyos de NAFIN se orientan especialmente hacia tres grupos de empresarios que clasifica de la siguiente manera:

|                 |                     |
|-----------------|---------------------|
| MICROEMPRESA    | 0 A 15 EMPLEADOS    |
| PEQUEÑA EMPRESA | 16 A 100 EMPLEADOS  |
| MEDIANA EMPRESA | 101 A 250 EMPLEADOS |

**5.3.1.2 Programas:**

**PROGRAMA UNICO DE FINANCIAMIENTO A LA MODERNIZACION INDUSTRIAL (PROMIN)**

Apoya los proyectos de inversión de las empresas micro, pequeña y mediana del sector manufacturero, y de las actividades del sector servicios directamente proveedoras de la industria, que tengan como objetivo modernizar y eficientar la planta productiva sin descuidar el impacto que las mismas tengan en el medio ambiente.

**PROGRAMA DE REESTRUCTURACION DE PASIVOS (PROREPA)**

Ante la necesidad de preservar la planta productiva y el empleo, Nacional Financiera ha diseñado el Programa de reestructuración de pasivos con la finalidad de apoyar a los empresarios en la solución de sus problemas de liquidez.

El programa comprende dos modalidades: la primera, para la cartera que han descontado en la institución los diferentes intermediarios financieros, la segunda, diseñada para favorecer las reestructuraciones de los créditos otorgados por las empresas industriales y que no hubieran sido descontados en NAFIN, siempre que concluyan la reestructuración de créditos previamente descontados en la institución. En ambos casos, los procedimientos de reestructuración de pasivos disponibles operan bajo dos esquemas: el tradicional de pagos y el de pagos valor presente.

**PROGRAMA DE APOYO CREDITICIO PARA REESTRUCTURACIONES POR MEDIO DE UNIDADES DE INVERSION**

A fin de coadyuvar al cumplimiento del "Programa de Apoyo a la Planta Productiva Nacional", instituido por el Gobierno Federal, NAFIN puede reestructurar pasivos de micro y pequeñas empresas mediante el uso de unidades de inversión (UDI).



## PROGRAMA DE PROMOCIÓN A MICRO, PEQUEÑA, MEDIANA Y GRAN EMPRESA, DE LOS SECTORES CUERO Y CALZADO, TEXTIL Y CONFECCIÓN, MADERA Y MUEBLES, Y JUGUETES

Nacional Financiera, en concertación con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, el Banco Nacional de Comercio Exterior y la Banca Comercial, ha instrumentado cuatro programas de apoyo para estos sectores. Estos programas contemplan diversos apoyos financieros para capital de trabajo, inversión en activos fijos, reestructuración de pasivos y capitalización de las propias empresas, así como soporte a los esquemas de asociación entre las mismas que faciliten la procedencia, la comercialización en común y el establecimiento de empresas integradoras.

### NUEVO ESQUEMA DE TASAS DE INTERÉS

Hasta marzo de 1995, la institución aplicaba a los acreditados la tasa que resultara mayor entre el CPP (Costo Porcentual Promedio), y la TBP (Tasa de Interés Interbancaria Promedio); esta tasa, si bien protegía la rentabilidad institucional, también desvirtuaba la labor de fomento al elevar el costo de financiamiento. Ante esta situación se diseñó y comenzó a operar a partir del mes de abril de 1995, la "Tasa NAFIN", misma que ha permitido transferir a las empresas de menor tamaño las ventajas que obtiene la Institución a través de su estrategia de captación en instrumentos de mediano y largo plazo, así como eliminar el riesgo para Nacional Financiera derivado de posiciones entre tasas activas y pasivas.

A diferencia de las tasas de referencia del mercado TBP y CETI, que muestran el costo del dinero en una semana determinada, la "Tasa NAFIN" se calcula mensualmente, tomando como base el costo histórico de fondeo de los distintos instrumentos de captación de la institución, en los que se considera la captación a largo plazo, como la obtenida a través de NAFTDES Y BONDIS.

### PROGRAMA DE DESARROLLO EMPRESARIAL (PRODEM)

Es un esquema de segundo piso con el propósito de promover la cultura empresarial. Se orienta a un universo de más de 1.3 millones de micro, pequeñas y medianas empresas de los sectores industrial, comercial y de servicios.

Tiene el propósito de:

- Otorgar al empresario capacitación y asistencia técnica con un enfoque de demanda, en lugar de oferta.
- Identificar claramente los nichos de atención y los instrumentos adecuados para incidir en las necesidades reales de los empresarios, acorde con los lineamientos de la institución.
- Brindar capacitación y asistencia técnica a las empresas, aprovechando la infraestructura y el personal altamente calificado de las instituciones de educación superior IPN y UNAM.

La capacitación es por medio de la impartición de talleres, eventos de promoción, pláticas, seminarios, conferencias, diplomados y cursos.

### PROGRAMA PARA EL EQUIPAMIENTO TECNOLÓGICO DE LA MICRO EMPRESA

Establecido hace poco, otorga financiamiento a través de los proveedores de equipo de cómputo a las microempresas para que estas adquieran tecnología de punta, tanto de equipo como de software; los requisitos son mínimos y los plazos pueden ser de hasta 2 años. Se integraron diversos paquetes para que según las necesidades de cada empresa adquiera el que más le convenga, contando estos paquetes siempre con el equipo y programas más avanzados.



NAFIN participa en el mercado de valores mexicano, a través del Fondo para el Desarrollo del Mercado de Valores (FDMV), el cual es un portafolio integrado en su mayoría por valores de renta variable y en menor proporción por inversiones de renta fija. Así mismo en la institución se ha creado el Fondo para el Desarrollo del Mercado Intermedio (FDM), mediante el cual se brinda promoción y apoyo a las emisoras instaladas en este mercado, así como asesoría a aquellas empresas que desean ingresar en este segmento del mercado de valores nacional.

### 5.3.2 Banco Nacional De Comercio Exterior (BANCOMEXT).

BANCOMEXT es la institución financiera de desarrollo orientada a fomentar la competitividad internacional de las empresas y promover el comercio exterior de México, particularmente de exportaciones no petroleras, así como a impulsar la atracción de inversión extranjera y la realización de conversaciones con empresas y organismos de otros países.

El Banco Nacional de Comercio Exterior realiza sus operaciones crediticias por medio de la infraestructura del Sistema Financiero y otorga servicios no financieros y de información de manera directa a las empresas, contribuyendo así a cubrir integralmente las necesidades financieras y de servicios de la cadena productiva de exportación.

BANCOMEXT atiende a las empresas con potencial de exportación localizadas en todas las entidades federativas, centrando su atención en:

- Exportadores
- Proveedores de exportadores
- Comercializadoras
- Uniones de productores
- Empresas interesadas en llevar a cabo alianzas estratégicas con empresas extranjeras
- Empresas extranjeras que realizan importaciones de bienes y servicios producidos en México
- Importadoras de bienes de capital, materias primas y tecnología que se incorporan a las exportaciones

#### 5.3.2.1 Productos y Servicios.

Productos Financieros tradicionales y no tradicionales

- Financiamiento
- Garantías y avales
- Banca de inversión
- Tesorería
- Fiduciario

Gama integral

- Crédito a corto, mediano y largo plazo, para exportar productos y servicios no petroleros e importar bienes de capital e insumos para la exportación
- Financiamiento integral para desarrollar proyectos de inversión que incrementen la oferta exportable
- Garantías a corto, mediano y largo plazo para cubrir el riesgo por falta de pago en operaciones de exportación y para participar en licitaciones internacionales
- Avales para facilitar la obtención de recursos financieros en el mercado nacional e internacional



- Participación temporal y minoritaria en el capital de empresas vinculadas al comercio exterior
- Productos y servicios de banca de inversión, tesorería y servicios fiduciarios

#### Servicios no financieros

- Servicios de promoción en el extranjero
- Información sobre mercados internacionales
- Capacitación
- Asesoría

#### Gama integral

- Servicios de información capacitación y asesoría en materia financiera y comercial para facilitar el intercambio con el exterior y la inversión extranjera
- Servicios especializados en la identificación y promoción de proyectos de sectores económicos con potencial para exportar o para realizar alianzas estratégicas y atraer inversión extranjera y tecnología
- Servicios de identificación de nichos de mercado, elaboración de perfiles y estudio por producto y país, apoyo para participar en eventos internacionales a fin de promover la internacionalización de las empresas y la atracción de inversión extranjera

#### 5.3.2.2 Programas de Apoyos Financieros **BANCOMEXT**.

**BANCOMEXT** apoya a través de la Banca Comercial, Arrendadoras Financieras, Empresas de Factoraje y Uniones de Crédito (que tengan línea de crédito vigente con **BANCOMEXT**), a las empresas de los sectores de manufacturas y servicios, minierometalúrgicos, agropecuario, pesca y turismo que participan en la actividad de comercio exterior

Cuenta con cinco productos financieros y un esquema de garantías para apoyar operaciones de exportación e importación

#### Productos Financieros

Pre - exportación se apoyan las etapas de producción, acopio, existencia de materias primas y de bienes terminados, la prestación de servicios, así como la importación de materias primas, partes, componentes, empaques, embalajes, refacciones y materiales auxiliares que se incorporen a bienes de exportación, esto es todo el proceso antes de tener un producto exportable

Ventas de exportación se apoyan las ventas al exterior de productos y servicios

Proyectos de inversión se apoyan los proyectos altamente generadores de divisas en las etapas de

- Construcción, equipamiento, ampliación, modernización, desconcentración, reubicación o adquisiciones de instalaciones productivas
- Desarrollo tecnológico y diseño
- Desarrollo de inmuebles industriales y de servicios, como la construcción de parques industriales y su infraestructura, de megaproyectos turísticos y superestructura en unidades de tiempo completo

Unidades de equipo importadas se apoya a todas las empresas de los sectores manufactura y servicios, minierometalúrgicos, agropecuario, pesca y turismo, en las importaciones provenientes de EUA y otros países.



Importación de Productos Básicos se apoya a todas las empresas importadoras de productos básicos provenientes de EUA y Canadá, a través de las líneas de crédito de importación garantizadas por la Commodity Credit Corporation y la Export Development Corporation

#### Esquema de garantías

**Garantía pre - embarque** Contra la falta de pago derivada de los riesgos de tipo político y catastrófico del país importador, a los que se encuentra expuesto el exportador durante su proceso productivo

**Garantía de pre - entrega** Contra la falta de pago derivada de los riesgos de tipo político y catastrófico del país importador, a los que se encuentra expuesto el exportador durante la fase de pre - entrega o ejecución de la construcción

**Garantías contractuales** La emisión de estas garantías son por cuenta del exportador y permiten garantizar a los importadores los compromisos adquiridos por el exportador, o bien, garantizan al propio exportador cualquier depósito que haya efectuado con motivo de su participación en una licitación internacional

**Garantía post - embarque** Contra la falta de pago derivada de los riesgos de tipo político, catastrófico y/o extraordinario del país importador a los que se encuentra expuesto el exportador durante la fase de venta al exterior

**Garantía post - entrega** Contra la falta de pago derivada de los riesgos de tipo político, catastrófico y/o extraordinario del país importador a los que se encuentra expuesto el exportador durante la fase de estimación o certificación de la obra

En términos generales la cobertura que ofrecen estas garantías es de hasta un 90% de la base garantizable. La prima se cobra de acuerdo a los tipos de riesgos que cubren

Los productos que apoya BANCOMEXT son aquellos que cuentan con un grado mínimo de integración nacional del 30% dentro de su costo directo de producción, en el caso de servicios, estos deben presentar un 30% como mínimo de ingreso neto de divisas con respecto al valor total del proyecto

Los apoyos otorgados son en dólares a exportadores directos y en moneda nacional a exportadores indirectos

Los plazos se determinan en función a los procesos productivos y a las condiciones pactadas con los compradores internacionales

Las tasas de interés aplicables son determinadas conforme al costo de captación más las comisiones de intermediación de Bancomext y la Institución Financiera

## **6. Programas, Fondos y Fideicomisos.**

### **6.1 Concepto y Características.**

Los programas, fondos y fideicomisos instituidos por el Gobierno para el apoyo de la economía nacional, se consideran parte del Sistema Financiero, por que son un instrumento muy importante de canalización de recursos hacia sectores específicos y necesitados de fondos en México



#### Sistema Financiero y Finanzas Públicas

Los recursos son proporcionados por el Gobierno Federal o Estatal en su caso, y pueden provenir de dos fuentes principalmente: los impuestos y financiamientos de deuda interna o externa.

Son considerados incluso como banca de desarrollo, pero no tienen las características necesarias para ser un Banco, como es el tener un patrimonio propio, pero sí comparten su propósito de promover y fomentar el desarrollo económico en sectores y regiones con escasez de recursos, o donde los proyectos son de alto riesgo y requieren de montos importantes de inversión inicial.

Los fideicomisos en particular, funcionan como un fideicomiso normal, solo que el fin específico a los que están destinados los productos de los fondos dados a la institución fiduciaria son para el cumplimiento de los objetivos ya mencionados, es decir de promoción de ciertos sectores de la economía nacional.

Ya se han tratado diversos programas que el Gobierno tiene implantados en la banca de desarrollo, para el fomento de la actividad productiva del país. Adicionalmente a ellos se tienen establecidos fideicomisos y programas independientes de la actividad propia de las instituciones de desarrollo (aunque administrados por ellas), para apoyo o fines específicos.

Por ejemplo el sexenio pasado nació "PROCAMPO", que otorga recursos a los campesinos para apoyar su producción.

También tenemos los

#### Fideicomisos Instituidos en Relación a la Agricultura (FIRA)

Los principales fideicomisos que integran FIRA son tres:

1. FONDO DE GARANTÍA Y FOMENTO PARA LA AGRICULTURA, GANADERÍA Y AVICULTURA. Que canaliza sus recursos a través de préstamos de Habitación y avío, y preñarios.
2. FONDO ESPECIAL PARA FINANCIAMIENTOS AGROPECUARIOS. Que otorga principalmente créditos refaccionarios.
3. FONDO ESPECIAL DE ASISTENCIA TÉCNICA Y GARANTÍA. Que no otorga financiamiento, sino que apoya a la banca mediante garantías parciales a los préstamos otorgados a los productores de bajos ingresos.

La experiencia acumulada en este aspecto ha permitido configurar la fisonomía del FIRA en su etapa actual, convirtiéndose en un instrumento económico de canalización de recursos monetarios para apoyar el desarrollo agropecuario del país.

Los objetivos del FIRA son:

- Estimular una mayor participación de las instituciones nacionales de crédito en el financiamiento y asistencia técnica al campo, principalmente en el sector de productores de bajos ingresos.
- Mejorar el ingreso y las condiciones de vida de los productores agropecuarios de bajos ingresos.
- Impulsar las diversas actividades agropecuarias del país, la industrialización de los productos primarios y su comercialización; fomentar las exportaciones y sustituir importaciones.
- Generar empleos en el sector social rural.
- Elevar la productividad de las empresas agropecuarias mediante asistencia técnica, financiamiento, capacitación y/o organización de productores.



## FONATUR

Tiene la finalidad de realizar programas de apoyo financiero para el desarrollo integral de proyectos turísticos en México que permitan incrementar la oferta hotelera.

Sus objetivos son de fomentar las inversiones en instalaciones y actividades turísticas a través de financiamientos preferenciales, y, establecer instrumentos de financiamiento acordes a las necesidades del sector turismo.

El fondo otorga tres tipos de créditos

1. Refaccionario
2. Apertura de crédito con garantía de la unidad hotelera
3. Habitación o avío

El fideicomiso presta entre otros los siguientes servicios

- Adquiere, urbaniza, fracciona, vende y administra bienes inmuebles para proyectos turísticos.
- Garantiza la recuperación de los créditos que las Instituciones Financieras concedan a personas dedicadas a actividades turísticas
- Garantiza la amortización y el pago de intereses de obligaciones que se emitan para el fomento del turismo
- Suscribe acciones de sociedades dedicadas al turismo hasta el 33% de su capital social
- Adquiere acciones y valores emitidos por las instituciones de crédito para el fomento del turismo
- Abre créditos y otorga préstamos a instituciones de crédito para que estas a su vez los concedan a personas dedicadas al turismo

## 7. Bancos e Instituciones Financieras del Extranjero.

### 7.1 Concepto y Características

México hasta antes de 1994, era gran receptor de inversión extranjera (en gran parte especulativa), después de la crisis se perdió esta confianza en el país, pero se ha ido recuperando gradualmente el atractivo, además en el sexenio pasado se dio el "boom" de la actividad globalizadora de la economía, esta política de apertura también llegó al Sistema Financiero

En 1994, bajo la premisa de propiciar un sano desarrollo del sector financiero, consolidar su apertura y fomentar una libre competencia sin caer en prácticas monopolistas, las autoridades financieras de nuestro país elaboraron una serie de reglas para el establecimiento de Filiales Financieras del Exterior en territorio mexicano, dichas reglas se promulgaron en el Diario Oficial de la Federación del 21 de abril de 1994

Se pensó que la entrada de Bancos extranjeros empujaría a la banca nacional a modernizar sus operaciones y su tecnología para no quedar fuera del mercado, y si fue así, pero después de los problemas del sistema bancario de los últimos meses, la banca extranjera se ha hecho mucho más fuerte de lo esperado, por no tener uno de los problemas principales con los que afronta la banca nacional la cartera vencida, de hecho la mayoría de los Bancos nacionales han resuelto sus problemas de capitalización acudiendo a socios de Bancos extranjeros. La banca foránea es cada vez más fuerte en nuestro sistema bancario

Para el establecimiento de las Instituciones Financieras del Exterior se creó el Comité de Apertura Financiera Interinstitucional integrado por funcionarios de la SHCP, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la



Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, y del Banco de México, este comité es el encargado de analizar y autorizar las solicitudes presentadas por los Bancos del exterior

Las reglas para el establecimiento de Filiales de Instituciones Financieras del Exterior, dicen que éstas tienen por objeto regular, en los términos de las leyes correspondientes, el establecimiento y operación de Filiales y Sociedades Controladoras Filiales, así como la adquisición de la mayoría de las acciones representativas del capital social de Entidades Financieras o de Sociedades Controladoras, o del capital mínimo fijo tratándose de Sociedades de Inversión, por parte de las Instituciones Financieras del Exterior, Sociedades Relacionadas o Sociedades Controladoras Filiales

Las solicitudes de autorización para constituirse y operar como filial, para inscribirse en la Sección de Intermediarios del Registro Nacional de Valores e Intermediarios, o para que las Instituciones Financieras del Exterior, las Sociedades Relacionadas o las Sociedades Controladoras Filiales adquieran la mayoría de las acciones representativas de capital social de una Entidad Financiera, o del capital mínimo fijo tratándose de Sociedades de Inversión, deberán entregarse por triplicado, junto con sus respectivos anexos a la Secretaría del Comité de Apertura

Tratándose de solicitudes para constituirse y operar como Sociedad Controladora Filial o para que las Instituciones Financieras del Exterior, las Sociedades Relacionadas o las Sociedades Controladoras Filiales adquieran la mayoría de las acciones representativas del capital social de una Sociedad Controladora, deberá presentarse una solicitud, la cual contendrá la información correspondiente a cada una de las Entidades Financieras que se pretenda sean filiales de dicha Sociedad Controladora Filial

La solicitud de autorización para constituir y operar una filial o una Sociedad Controladora Filial deberá presentarse en idioma español y contendrá

- a) Nombre, fecha y lugar de constitución de la Institución Financiera del Exterior y en su caso de la Sociedad Relacionada o la Sociedad Controladora Filial. Tratándose de Sociedades Relacionadas, deberá describirse y acreditarse la vinculación entre esta y la Institución del Exterior
- b) Domicilio en territorio nacional para oír y recibir notificaciones
- c) Tipo de filial que se pretende establecer y su denominación. Tratándose de Grupos Financieros deberá señalarse la denominación de la Sociedad Controladora Filial y de cada una de las Filiales del grupo
- d) Monto del capital social pagado que se solicita, así como forma de pago y términos de inversión de este
- e) Proyección a tres años sobre el monto de capital y activos
- f) Descripción de las operaciones a ser realizadas por la filial
- g) Cobertura Geográfica de la Filial
- h) Tipo de servicios financieros que la Institución Financiera del Exterior, prestan directa o indirectamente en su país de origen y en otros países en los que realizan operaciones
- i) Estructura accionaria de la Institución Financiera del Exterior y en su caso de la Sociedad Relacionada o de la Sociedad Controladora Filial

Las solicitudes deben de acompañarse de mucha documentación legal o legalizada por algún perito del país de origen de la Institución del Exterior, por ejemplo: Autorización para operar de las autoridades del país de origen de la institución, estados financieros, relaciones de Accionistas y Directivos, planes de funcionamiento, estatutos sociales, plan general de funcionamiento (que es diferente para cada tipo de intermediario que se quiera establecer y que se verá por cada uno en el tema correspondiente) etc

Además si la Institución del Exterior, lo que desea es adquirir la mayoría de capital de una Institución Mexicana deberá además entregar un documento que señale el origen de los fondos a invertir, documento en que se señale la



voluntad de los accionistas de la institución mexicana a vender sus partes de capital, estados financieros de la institución que descan comprar, etc

Las Instituciones Financieras del Exterior solo pueden participar, directa o indirectamente en el capital social de una filial del mismo tipo, con excepción de las Sociedades de Inversión y las Sociedades Operadoras de Sociedades de Inversión

El procedimiento de autorización es el mismo que se usa para autorizar nuevas entidades financieras a inversionistas nacionales

Primero, con base en la solicitud y la documentación presentada, se analiza la viabilidad del proyecto de una nueva entidad financiera, así como la solidez de la matriz, y en atención a ello, la SHCP emite en su caso, una opinión favorable o una autorización condicionada, dependiendo del tipo de intermediario, para que proceda a organizarlo. En la segunda fase, se verifica la materialización del proyecto, es decir, se comprueba que cuente con capital, el personal y la infraestructura física y de sistemas que le permita al nuevo intermediario prestar tal y eficientemente los servicios financieros, para los que ha solicitado autorización. Esta segunda fase termina con el otorgamiento de la autorización para iniciar operaciones.

De las instituciones autorizadas, además de la presencia de entidades estadounidenses, están instituciones financieras cuyas matrices se encuentran en Europa y Japón y cuentan con subsidiarias en los Estados Unidos o Canadá.

Las autorizaciones pueden negarse cuando la Institución Financiera del Exterior directa o indirectamente participe en capital social de casas comerciales o industriales establecidas en México, y la sociedad pretenda abrir un Banco, una Casa de Bolsa o en su caso adquirirlos.

La respuesta de la comunidad financiera internacional fue muy positiva; se recibieron 102 solicitudes hasta el 31 de julio de 1994, fecha límite establecida para recibir solicitudes de las instituciones financieras del exterior. De las cuales fueron aprobadas 47 nuevas entidades y cinco Grupos Financieros; el 17 de octubre de ese año, después de esta fecha se han venido incorporando al Sistema Financiero Mexicano nuevas instituciones extranjeras como el Banco Bilbao Vizcaya y el Banco Santander, principalmente mediante la adquisición de Bancos Mexicanos.

Algunos de los Grupos Financieros Extranjeros que trabajan en nuestro país son

Citibank  
J. P. Morgan  
Chemical Bank  
Santander  
Grupo Ing  
Bilbao Vizcaya  
Caterpillar

Los tipos de instituciones que las filiales extranjeras pueden establecer son

1. Grupos Financieros.
2. Instituciones de Banca Múltiple.
3. Sociedades Financieras de Objeto Limitado.
4. Almacenes Generales de Depósito.
5. Arrendadoras Financieras.



6. Empresas de Factoraje Financiero
7. Casas de Cambio
8. Casas de Bolsa
9. Especialistas Bursátiles
10. Sociedades de Inversión
11. Sociedades Operadoras de Sociedades de Inversión
12. Instituciones de Seguros
13. Instituciones de Fianzas

Los requisitos específicos para el establecimiento de un Banco extranjero y que deben contenerse en su plan general de funcionamiento son:

A. Programa de captación de recursos y otorgamiento de crédito, definir políticas de diversificación de operaciones activas y pasivas

Segmentos de mercados que se atenderán

Servicios que se ofrecerán (intermediación y servicios)

Posicionamiento geográfico y sectorial (captación y crédito sectorial y por entidades federativas)

Monto del capital pagado y social inicial que se solicita

Bases para la aplicación de utilidades, en la inteligencia de que no podrán repartir dividendos dentro de los tres primeros ejercicios, debiendo aplicar las utilidades netas a reservas de capital durante este periodo

Bases de organización y control interno, incluyendo organigrama preliminar

Programa de apertura de oficinas bancarias a cinco años, indicando niveles de captación, crédito y empleo, en el punto de equilibrio

B. Proyección Financiera consolidada anual a tres años, que considere

Supuestos macroeconómicos (PIB, inflación, etc.)

Supuestos institucionales: penetración del mercado, en el sistema y por plazas, tasas de interés activas y pasivas, política de cobro de servicios, nivel de empleo, crecimiento del gasto, grado de capitalización, etc.

Proyección del balance, del estado de resultados y cálculo del margen financiero

Con base en la proyección obtener los siguientes indicadores para el periodo proyectado

Crecimiento anual de captación

Crecimiento anual del crédito

Índice de cartera vencida

Tasa de ganancia real

Valor actual neto de utilidades y dividendos

Capitalización



Inversión por empleado  
Gasto de operación por empleado  
Gasto de personal por empleado  
Margen Financiero / captación integral  
Cobro de servicios / captación integral  
Ingresos netos totales / captación integral  
Gastos de operación / captación integral  
Utilidad neta / captación integral

## **R. Controladoras de Grupos Financieros.**

### **R.1 Antecedentes.**

El desarrollo económico financiero del país en los años setenta, obligó a las instituciones de crédito a unir esfuerzos para poder ofrecer a sus clientes un servicio integral de las operaciones permitidas por la antigua legislación, ya que la Ley Bancaria solo permitía el ejercicio simultáneo de los ramos de

- Ahorro y.
- Fiduciario.

Con los ramos principales de

- Depósito,
- Financiero, e
- Hipotecario.

Para salvar este impedimento legal, los grupos bancarios de nuestro país tuvieron que vincularse con otras instituciones a través de

- Nexos patrimoniales.

Con el objeto

- De manejar toda la gama de operaciones bancarias
- Ofrecer una misma imagen frente al público
- Facilitar la intermediación y canalización de recursos.
- Lograr facilidades técnicas y administrativas para concentrar capacidades y esfuerzos hacia la misma finalidad

La integración de Grupos Financieros es un antecedente de la Banca Múltiple.

Los beneficios de integrar un Grupo Financiero son:

1. Se abandona el concepto de Banca Especializada
2. Surge el sistema de Banca Múltiple ofreciendo
  - Servicios Financieros Integrados.



- Operación de Diversos Instrumentos de Captación
  - Plazos y Mercados Diferentes
  - Mayor coordinación en sus políticas y operaciones reflejándose en mayor eficiencia
3. Se frenan las tendencias monopolísticas
  4. Mejoran su situación competitiva

El concepto de Banca Múltiple continúa durante el periodo de Banca Nacionalizada, pero también dentro de este periodo las autoridades hacendarías empezaron a otorgar más concesiones para operar a sociedades anónimas como intermediarios bursátiles, lo que le dio gran auge a este mercado.

En diciembre de 1989 el Poder Legislativo aprobó un paquete financiero que incluía diversas reformas y disposiciones relacionadas con la integración de los Grupos Financieros, poco después se expidió la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras.

En las disposiciones legales publicadas los días 3 y 4 de enero de 1990 en el Diario Oficial, se autorizó que los intermediarios financieros no bancarios se asociaran y se anunciaran como entidades pertenecientes a un Grupo Financiero.

El 18 de julio de 1990 la SHCP expidió la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras y las reglas generales para la constitución y funcionamiento de los Grupos Financieros, además dio a conocer las modificaciones a la Ley de Instituciones de Crédito y la del Mercado de Valores, para el mismo propósito.

Estas leyes, formalizan en 1990 que para la constitución y funcionamiento de Grupos Financieros se requiere autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y que los grupos pueden estar integrados por

Una Sociedad Controladora y:

Por alguna de las instituciones siguientes:

- Almacenes Generales de Depósito.
- Arrendadoras Financieras.
- Casas de Bolsa.
- Casas de Cambio.
- Empresas de Factoraje Financiero.
- Instituciones de Banca Múltiple.
- Instituciones de fianzas.
- Instituciones de Seguros.
- Sociedades Operadoras de Sociedades de Inversión, y
- SIEFORE.

Cada Grupo contará con al menos tres de las Entidades Financieras antes mencionadas, que no sean Sociedades Operadoras de Sociedades de Inversión. No podrán participar en un mismo grupo dos o más instituciones de la misma clase excepto cuando:

- Sean Sociedades Operadoras de Sociedades de Inversión
- Instituciones de Seguros, en cuyo caso no podrán participar dos o más instituciones autorizadas para celebrar operaciones de daños.



La Secretaría de Hacienda, mediante disposiciones de carácter general, podrá autorizar que otras sociedades puedan formar parte de estos grupos, como es el caso de las inmobiliarias que le prestan servicios a los Grupos Financieros y que son parte de él, y, de las recién constituidas Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORE).

El control de las asambleas generales de accionistas y de la administración de todos los integrantes de cada grupo, deberá tenerlo la misma Sociedad Controladora de cada grupo.

Esta Controladora debe ser propietaria en todo tiempo, de acciones con derecho a voto que representen por lo menos el 51% del capital pagado de cada uno de los integrantes del grupo. De igual manera esta facultada para nombrar a la mayoría de los miembros del Consejo de Administración de cada uno de los integrantes del grupo.

### **8.2 Concepto**

Conjunto de por lo menos tres Entidades Financieras que tienen en común al mismo accionista mayoritario, el cual se constituye como Sociedad Controladora con el objeto de adquirir y administrar las acciones de las entidades. La misión de los Grupos Financieros es la de fomentar el ahorro y la inversión hacia actividades productivas, conduciendo al sano crecimiento de la economía nacional.

### **8.3 Objeto de los Grupos Financieros.**

La formación de los Grupos Financieros surge de la necesidad de dar respuesta a los retos que implica la creciente globalización y modernización de la estructura financiera internacional. A través de los Grupos Financieros se busca la congruencia global del sector financiero a través de la vinculación operativa de las diversas entidades que lo integran.

#### **Formas de integración**

Por fusión o incorporación consiste en la integración de entidades o empresas con la finalidad de crear una sociedad más poderosa, con la particularidad de que la empresa resultante mantiene la identidad de alguna de las empresas fusionadas, puede ser dentro de un mismo grupo o entre dos o más grupos de instituciones financieras.

Por adquisición consiste en obtener otras empresas, donde la toma de propiedad o al menos el control por parte del Grupo Financiero no implica la desaparición de estas como ente individual.

Por alianzas estratégicas establecen la unión de dos o más instituciones financieras que mantienen su independencia de control, salvo en el objeto concreto de la alianza.

### **8.4 Actividades que pueden llevar a cabo las Entidades Financieras que forman parte de un Grupo.**

Actuar de manera conjunta frente al público, ofrecer servicios complementarios y ostentarse como integrantes del grupo de que se trate.

Usar denominaciones iguales o semejantes que los identifiquen frente al público como integrantes de un mismo grupo, o bien, conservar la denominación que tenían antes de formar parte de dicho grupo, en todo caso deberán añadirse las palabras "Grupo Financiero" y la denominación del mismo.

Llevar a cabo operaciones de las que le son propias a través de oficinas y sucursales de atención al público de otras entidades financieras integrantes del grupo, de conformidad con las reglas generales que dicte la SHCP. En



ningun caso podran realizarse operaciones propias de las entidades financieras integrantes del grupo a traves de las oficinas de la Controladora

### 8.5 Integración de su Capital.

Esta formado por una parte ordinaria y una parte adicional

#### Capital Ordinario

51% cuando menos de acciones serie "A", que pueden ser adquiridos por Personas Físicas Mexicanas, Gobierno Federal, Controladoras de Grupos Financieros, Bancos de Desarrollo y Fobaproa 49% por acciones serie "A" o "B", que pueden ser adquiridas por los anteriores y Personas Morales con clausula de exclusión, Instituciones de Seguros y Fianzas, Fondos de pensiones o jubilacion

#### Capital social adicional

Estará representado por acciones serie "L" que podran emitirse hasta por un monto del 40% del capital social ordinario

#### Filiales de Instituciones Financieras del Exterior

El capital de las Sociedades Controladoras Filiales estara integrado por acciones de la serie "F", que representara cuando menos el 51% de dicho capital. El 49% restante del capital social podra integrarse indistinta o conjuntamente por acciones serie "F" o "B". Las acciones serie "F" solo podran ser adquiridas, directa o indirectamente por una Institucion Financiera del exterior

Ninguna persona física o moral podra adquirir directa o indirectamente mediante una o varios operaciones de cualquier naturaleza, simultáneas o sucesivas, el control de acciones de las series "A" y "B" por mas del 5% del capital social de una Sociedad Controladora

### 8.6 Requisitos para constituir un Grupo

Presentar solicitud de autorizacion ante la SHCP, con los siguientes requisitos

- Proyecto de estatutos de la Controladora con los criterios generales que van a seguir los integrantes
- Relacion de los socios que constituiran la Controladora y el capital de cada uno
- Proyecto de estatutos de las entidades financieras que integraran el grupo
- Proyecto del convenio de responsabilidades, que deberá contener entre otros

La obligacion de la Controladora de responder en forma subsidiaria e ilimitadamente del cumplimiento de las obligaciones a cargo de las Entidades Financieras integrantes del grupo

La obligacion de la Controladora a responder ilimitadamente por las perdidas de todas y cada una de dichas entidades

El señalamiento expreso de que cada una de las entidades del grupo no respondera por las perdidas de la Controladora, ni por las de los demas participantes del grupo

- El programa y los convenios conforme a los cuales la Controladora adquiriria las acciones

Otra documentacion que solicite la SHCP, entre la que esta

- Datos de los Accionistas
- Curriculum Vitae de los Funcionarios
- Documento con las perspectivas y repercusiones de la formacion de su Grupo



• Políticas de Control y Organización

La autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se dará escuchando la opinión del Banco de México y según corresponda en virtud de las integrantes del grupo que pretenda constituirse, de las Comisiones Nacional Bancaria y de Valores, Nacional de Seguros y Fianzas y Nacional de Sistemas de Ahorro para el Retiro, esta misma autorización se requiere cuando se quiere separar alguno de los integrantes del grupo, se desea incorporar a una nueva sociedad al grupo, para la fusión de dos o más Grupos o la fusión de dos o más entidades en un mismo grupo

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ovetando la opinión del Banco de México y de las Comisiones Nacionales, así como a la Controladora afectada podrá declarar la revocación de la autorización para funcionar como grupo en los casos siguientes

- 1 Cuando el Grupo no conserve el mínimo de entidades exigidas por la Ley
- 2 Cuando por causas imputables a la Controladora, en forma reiterada, no aparezcan debida y oportunamente registradas en su contabilidad las operaciones que haya efectuado
- 3 Cuando en forma reiterada, la Controladora o cualquier otra entidad financiera no den cumplimiento a las disposiciones establecidas en la Ley y en las reglas de agrupaciones financieras
- 4 Cuando las entidades financieras realicen frecuentemente practicas que afecten el desarrollo o la sana operación de alguna entidad, o de los intereses del público

8.7 Marco Legal

Ley para regular las Agrupaciones Financieras

Esta ley tiene por objeto regular las bases de organización y funcionamiento de los Grupos Financieros, establecer los términos bajo los cuales habrán de operar, así como la protección de los intereses de quienes celebren operaciones con los integrantes de los Grupos

Esta Ley se compone de 36 artículos distribuidos en cinco títulos

|         |  |
|---------|--|
| Primero | De las disposiciones preliminares (art 1 al 5)               |
| Segundo | De la constitución e integración de los Grupos (art 6 al 14) |
| Tercero | De las sociedades controladoras (art 15 al 27)               |
| Cuarto  | De la protección de los bienes del público (art 28 al 30)    |
| Quinto  | De las disposiciones generales (art 31 al 36)                |

Reglas Generales para la Constitución y funcionamiento de los Grupos Financieros

El 18 de julio de 1990, la SHCP expidió las reglas generales para la constitución y funcionamiento de los Grupos Financieros

Estas reglas tienen por objeto regir, de conformidad con la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, los términos y condiciones para la constitución y funcionamiento de los Grupos Financieros Este documento esta compuesto de 21 reglas distribuidas en cinco capítulos



- I. Disposiciones Generales (1 y 2)
- II. Constitución y Funcionamiento de Grupos Financieros (3 a 14)
- III. De la Sociedad Controladora (15 a 18)
- IV. Convenio de Responsabilidades (18 y 19)
- V. De la Inspección y Vigilancia (20 y 21)

Las reglas generales para la Constitución y Funcionamiento de los Grupos Financieros solo regulan las actividades y operaciones de las entidades pertenecientes a un grupo dirigido por una Controladora y las actividades y operaciones de esta última.

#### **8.8. Controladoras Extranjeras.**

En adición a lo que está en la sección de Instituciones Filiales del Exterior, en el capítulo de Sistema Bancario, que se refiere a las Reglas para el Establecimientos de Filiales de Instituciones Financieras del exterior, tenemos que la Ley para Regular Agrupaciones Financieras tiene las siguientes especificaciones:

El capital social de las Sociedades Controladoras Filiales estará integrado por acciones de la serie "F", que representarán cuando menos el 51% de dicho capital. El 49% restante del capital social, podrá integrarse indistinta o conjuntamente por acciones serie "F" y "B".

Las acciones serie "F" solamente podrán ser adquiridas, directa o indirectamente, por una Institución Financiera del Exterior.

Las acciones serie "B", se rigen por los lineamientos que la ley establece para este tipo de acciones.

El Consejo de Administración estará integrado a elección de los accionistas de la sociedad, por once consejeros o sus múltiplos. El presidente del consejo deberá elegirse entre los propietarios de la serie "F" y tendrá voto de calidad en caso de empate en una votación.



## CAPÍTULO V

### SISTEMA DE ORGANIZACIONES Y ACTIVIDADES AUXILIARES DEL CRÉDITO.

#### I. ANTECEDENTES.

Se considera como un sistema aparte a las Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, debido a que cuentan con una ley específica que las rige y tienen características muy especiales que las diferencian de otro tipo de intermediario, lo que hace que se les pueda agrupar como un sistema de organizaciones que se dedican a la actividad específica de otorgar crédito en circunstancias, sectores, términos, etc., especiales y muy delimitados por ley.

Este sistema está regulado por la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito (LGOAAC), que se analiza de forma breve.

A las Organizaciones y a las Actividades Auxiliares se les denomina "del crédito" y no "de crédito", lo cual nos da la idea de que estas organizaciones van a auxiliar a la banca que es la única que puede ejercer el crédito como función.

A las organizaciones se les clasifica en dos clases: nacionales y privadas, las nacionales se rigen por sus leyes orgánicas y las privadas por esta ley.

Las Organizaciones Auxiliares Nacionales del Crédito en las que interviene discretamente el Estado y las Organizaciones Auxiliares Privadas del Crédito, deben adoptar la forma de sociedad anónima, a excepción de las Sociedades de Ahorro y Préstamo.

Estas organizaciones pueden ser: Almacenes Generales de Depósito, Arrendadoras Financieras, Sociedades de Ahorro y Préstamo, Uniones de Crédito, Empresas de Factoraje y las que otras leyes consideren como tales.

Las Organizaciones Auxiliares Nacionales del Crédito surgen en virtud de un decreto o de una ley suya orgánica y las Organizaciones Auxiliares Privadas del Crédito en virtud de una autorización de la SHCP, o de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores en el caso de Uniones de Crédito.

Estas Organizaciones y las Actividades Auxiliares del Crédito, se encuentran sometidas a la inspección, vigilancia y sanciones de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, aplicándose todo lo dispuesto por la Ley de esta Comisión en todos los aspectos: pago de cuotas, visitas, intervenciones en su caso, cierre de sus oficinas en los días fijados por la Comisión, etc.

Las Organizaciones Auxiliares se consideran de acreditada solvencia salvo que estén en liquidación o quiebra. Los Consejos de Administración se forman con al menos cinco administradores y siete en el caso de las Uniones de Crédito.

La función de estos organismos es realizar la intermediación financiera en actividades y áreas muy específicas como el arrendamiento y el almacenaje.



## **2. Almacenes Generales de Depósito.**

### **2.1 Concepto.**

Esta figura jurídica surgió a principios de siglo y su inclusión en la legislación bancaria se debió en parte a que se quería dar estabilidad a esta figura en aquella época. Actualmente las razones están apoyadas en el hecho de que pueden emitir certificados de depósito y bonos de prenda que entran a la circulación fiduciaria.<sup>18</sup>

La Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, sufrió ciertas modificaciones el 30 de abril de 1996, en los artículos correspondientes a los Almacenes Generales de Depósito, mismas que son tomadas en cuenta para esta parte del trabajo.

Los Almacenes Generales de Depósito tienen por objeto el almacenamiento, guarda, conservación, manejo, control, distribución o comercialización de bienes o mercancías bajo su custodia o que se encuentren en tránsito, y que estén amparados por certificados de depósito, además puede otorgar financiamientos con garantía en estos bienes y mercancías.

También pueden realizar procesos de incorporación de valor agregado, así como la transformación, reparación y ensamble de las mercancías depositadas a fin de aumentar su valor, sin variar esencialmente su naturaleza.

Sólo los Almacenes Generales de Depósito están facultados para expedir certificados de depósito y bonos de prenda. Los Certificados de Depósito pueden emitirse con o sin bonos de prenda según lo solicite el depositante.

Los Almacenes facultados para recibir mercancías destinadas al régimen de depósito fiscal, podrán efectuar en relación a esas mercancías, los procesos antes mencionados en términos de la Ley Aduanera.

### **2.2 Clasificación.**

Los Almacenes Generales de Depósito pueden ser de tres clases:

- 1 Los que se destinen a recibir en depósito bienes o mercancías de cualquier clase y realicen las demás actividades a que se refiere la LGOAAC, a excepción del régimen de depósito fiscal y otorgamiento de financiamientos.
- 2 Los que además de estar facultados para la actividad anterior, lo estén también para recibir mercancías destinadas al régimen de depósito fiscal.
- 3 Los que además de estar facultados para realizar alguna de las actividades anteriores, otorguen financiamientos conforme a lo previsto en la LGOAAC, debiendo sujetarse a los requerimientos mínimos de capitalización que al efecto establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante disposiciones de carácter general.

Tratándose de los Almacenes de los puntos 2 y en su caso 3, deberán sujetarse a las disposiciones correspondientes que prevé la Ley Aduanera, sobre las mercancías que no podrán ser objeto del régimen de depósito fiscal y las medidas de control que deban implantar para mantener aislada la mercancía sometida a este régimen.

<sup>18</sup> Ignacio Soto, "*Ley de Instituciones de Crédito*", México, Editorial Porrúa, 1993, p. 214.

La SHCP, en una lista que publica para conocimiento de los Almacenes, señala expresamente los productos, bienes o mercancías que no pueden ser objeto de depósito fiscal en los Almacenes Generales de Depósito

### 2.3 Actividades

Además los Almacenes pueden realizar las actividades siguientes

1. Prestar servicios de guarda o conservación, manejo, control, distribución, transportación, comercialización y otros relacionados, de bienes y mercancías que se encuentren bajo su custodia, sin que estos constituyan su actividad preponderante
2. Certificar la calidad de estos bienes y mercancías
3. Hacer valuaciones de los mismos
4. Empacar y envasar los bienes y mercancías recibidos en depósito por cuenta de los depositantes o titulares de los certificados de depósito, también esta autorizada para colocarles marbetes, sellos y etiquetas
5. Otorgar financiamientos con garantía en bienes o mercancías almacenados en bodegas de su propiedad o en bodegas arrendadas que administren directamente y que estén amparados con bonos de prenda, así como sobre mercancías en tránsito amparadas con certificados de depósito solamente
6. Obtener préstamos y créditos de instituciones de crédito, de seguros y de fianzas del país o de entidades financieras del exterior, destinados al cumplimiento de sus objetivos
7. Emitir obligaciones subordinadas y demás títulos de crédito, en serie o en masa, para su colocación entre el gran público inversionista
8. Descontar, dar en garantía o negociar los títulos de crédito y afectar los derechos provenientes de los contratos de financiamiento que realicen con sus clientes o de las operaciones autorizadas a los Almacenes Generales de Depósito, con las personas de las que reciban financiamiento. También pueden afectar en fideicomiso irrevocable los títulos de crédito y los derechos provenientes de los contratos de financiamiento que celebren con sus clientes con el propósito de garantizar el pago de las emisiones de sus títulos valor
9. Gestionar por cuenta y nombre de los depositantes, el otorgamiento de garantías en favor del fisco federal, respecto de las mercancías almacenadas por ellos, a fin de garantizar el pago de impuestos
10. Prestar servicios de depósito fiscal en términos de la Ley Aduanera, quedando sujetos a inspección por parte de las autoridades de Hacienda y Aduanas.

### 2.4 Capital.

Los Almacenes Generales de Depósito se constituyen como Sociedades Anónimas en términos de las Leyes Mercantiles vigentes. El capital mínimo con que deberán contar será de 500 mil pesos totalmente suscrito y pagado, sin derecho a retiro. En el caso de que se constituya como sociedad de capital variable, éste no podrá ser superior al capital pagado sin derecho a retiro. Sin perjuicio de mantener este capital mínimo, su capital contable debe ser de un monto no menor de la cantidad que resulte de aplicar un porcentaje que no será inferior al 6 %, a la



suma de sus activos y en su caso de sus operaciones causantes de pasivo contingente, expuestos a riesgo significativo

A los Almacenes Generales de Deposito se les clasifica en tres niveles conforme al capital pagado con que cuenten (ademas de la clasificacion ya mencionada), con el fin de delimitar sus operaciones y responsabilidades (Reglas Basicas de Operacion de Almacenes Generales de Deposito, D O F del 2 de agosto de 1988)

En el primer nivel se ubican los Almacenes Generales de Deposito que cuentan con un capital pagado de un millon 500 mil pesos o mas

En el segundo nivel, los que cuenten con un capital pagado de un millon de pesos o mas, pero inferior a un millon 500 mil

Por ultimo, en el tercer nivel se ubican aquellos almacenes que tengan un capital minimo pagado de 500 mil pesos y menor a un millon

Los Almacenes Generales de Deposito autorizados para recibir mercancias destinadas al regimen de deposito fiscal, son solo los que se ubican en el primer o segundo nivel, es decir deben contar con un capital minimo pagado de un millon de pesos

La capacidad de los Almacenes Generales de Deposito para expedir certificados negociables por mercancias almacenadas en locales habilitados sera de

Hasta 70 veces su capital pagado más reservas de capital, si el almacen pertenece al nivel 1, hasta 60 veces si pertenece al nivel 2, y hasta 50 veces si corresponde al nivel 3. Excepcionalmente y con el consentimiento de la Secretaria de Hacienda a peticion de la Almacenadora, puede autorizar operaciones especificas por montos superiores a 100 veces el capital pagado

Se entiende por bodega habilitada a los locales que forman parte de las instalaciones del propio depositante, ya sean bodegas de su propiedad, rentadas o recibidas en comodato, que el Almacen General de Deposito toma a su cargo para operarlos como bodegas y efectuar en ellos el almacenamiento y otras actividades con los bienes o mercancias propiedad del mismo depositante o de terceros. El responsable (llamado bodeguero habilitado) es nombrado por el Almacen para que en su nombre y representacion se haga cargo de todo lo relacionado con el almacenamiento de las mercancias

En terminos generales los Almacenes Generales de Deposito no pueden expedir certificados de deposito cuyo valor, en razon de las mercancias que amparen, sean superiores a 50 veces su capital pagado más reservas de capital, excluyendo aquellos que se expidan con el caracter de no negociables

Por ultimo y según la clasificacion anterior los Almacenes Generales de Deposito del tercer nivel deben contar al menos con una bodega propia, o varias en su caso, cuya superficie total no sea inferior a 2000 m<sup>2</sup> y con una capacidad de 8000 m<sup>3</sup>

En el caso de los almacenes de segundo nivel estas dimensiones son de 3000 m<sup>2</sup> de superficie y 12000 m<sup>3</sup> de capacidad, y de 5000 m<sup>2</sup> de superficie y 20000 m<sup>3</sup> de capacidad para los considerados del primer nivel

El capital y reservas de capital de los Almacenes Generales de Deposito debe estar invertido en



- 1 El establecimiento de bodegas, plantas de transformación y oficinas propias de la sociedad, en el acondicionamiento de las bodegas ajenas cuyo uso adquiera el almacén, en el equipo de transporte, maquinaria, útiles, herramienta y equipo necesario para su funcionamiento, en acciones de sociedades que se organicen exclusivamente para adquirir el dominio y administración de edificios, y siempre que en algún edificio propiedad de esa sociedad tenga establecida o establezca su oficina principal o alguna sucursal o dependencia. El importe total de estas inversiones menos la parte insoluble de los créditos que reciba el almacén para las mismas, no deberá ser inferior al 72 % de la suma del capital pagado más reservas de capital.

Los Almacenes Generales de Depósito deben contar con los locales propios para bodegas desde el inicio de sus operaciones, y cumplir con los requisitos de superficie y capacidad mínima obligatoria que están fijados para cada nivel.

- 2 Financiamientos con garantía de bienes o mercancías depositados y amparados con bonos de prenda, en anticipos con garantía de los bienes y mercancías depositados, que se destinen al pago de empaques, fletes, seguros, impuestos a la importación o la exportación y operaciones de transformación de esos mismos bienes y mercancías, haciéndose constar el anticipo en los títulos relativos que expidan los almacenes.
- 3 Cualquiera de los siguientes, pero solo uno: Monedas circulantes en la República Mexicana, depósitos a la vista o a plazo en el Banco de México o en Instituciones de Crédito, certificados de depósito bancario, saldos bancarios en cuenta de cualquier clase, créditos expresados en letras de cambio (aceptaciones bancarias), pagarés y demás documentos mercantiles con una firma al menos de institución de crédito y siempre que sean a plazo no superior de 180 días, o estos mismos documentos pero que procedan de operaciones de compraventa de mercancía efectivamente realizada a un plazo no mayor de 90 días, así como en valores de renta fija aprobados por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

## 2.5 Prohibiciones.

Los Almacenes Generales de Depósito tienen prohibido la realizar las actividades que se mencionan a continuación:

- Operar con sus propias acciones, salvo en los casos que prevé la Ley del Mercado de Valores
- Recibir depósitos bancarios en dinero
- Otorgar fianzas o cauciones
- Adquirir bienes, mobiliario y equipo no destinados a sus oficinas o actividades propias de su objeto social
- Realizar operaciones con oro, plata y divisas. Excepto si las operaciones con divisas están relacionadas con su propia actividad
- Celebrar operaciones en virtud de las cuales resulten o puedan resultar deudores del Almacén, los Directores Generales o Gerentes Generales, salvo que correspondan a prestaciones de carácter laboral
- Cualquier otra operación que no esté expresamente autorizada por la Ley General de Operaciones y Actividades Auxiliares del Crédito

## 2.6 Grupos Financieros y Filiales Extranjeras.

Los Almacenes Generales de Depósito pueden formar parte de un Grupo Financiero, si una Sociedad Controladora adquiere la mayoría de sus acciones.



Además de lo que ya se comentó en relación a Filiales Extranjeras en el capítulo de Instituciones de Crédito, en el caso de los Almacenes Generales de Depósito, las Instituciones Financieras del Exterior pueden establecer filiales, si en su propio país están constituidos como Almacenedora. Su capital social debe estar representado por una sola serie de acciones, y una Institución Financiera del Exterior o una Sociedad Controladora Filial deberá ser propietaria en todo momento de cuando menos el 99 % de estas.

También una Institución Financiera del Exterior o una Sociedad Controladora Filial, pueden adquirir, previa autorización de la SHCP, el control accionario de una Almacenedora, siempre y cuando adquieran el 99 % del capital social y se fusionen a ella o la integren al Grupo Financiero.

Lo anterior les es aplicable a todas las Organizaciones Auxiliares del Crédito y a las Casas de Cambio

### 3. Arrendadoras.

#### 3.1 Antecedentes y Concepto.

Esta figura jurídica surgió en la Legislación Bancaria de 1981 como una Organización Auxiliar del Crédito<sup>19</sup>. Su finalidad es fundamentalmente la de celebrar contratos de arrendamiento financiero, según está señalado en la fracción I del artículo 24 de la LGOAAC.

Las Arrendadoras son aquellas que mediante un contrato se obligan a adquirir determinados bienes para conceder su uso o goce temporal, a plazo forzoso, a una Persona Física o Moral (llamada arrendataria), obligándose ésta a realizar pagos parciales por una cantidad determinada de dinero que cubra el valor de adquisición de los bienes, las cargas financieras y los accesorios. La arrendataria es responsable por la conservación de los bienes en arrendamiento, por su recuperación o reposición en caso de que algo les pasara, salvo que haya pacto en contrario.

Además, las Arrendadoras Financieras al vencimiento del plazo, deben permitir al arrendatario optar y sea por:

1. Comprar el bien a un precio inferior a su valor de adquisición fijado en el contrato o a un valor inferior al de mercado.
2. Prorrogar el plazo de uso o goce del bien, pagando una renta menor.
3. Participar junto con la arrendadora de los beneficios que deje la venta del bien arrendado, de acuerdo a las proporciones y términos establecidos en el contrato.

El arrendatario tiene la obligación de avisar con un mes de anticipación al arrendador por cual de las opciones va a optar, de lo contrario responderá por los daños y perjuicios que cause por su omisión, pero también en el contrato se puede estipular de antemano cual de las opciones es la que eligió el arrendatario a la hora de firmarlo.

En este tipo de arrendamiento una parte de la renta es deducible de impuestos y la otra se acumula al activo fijo en arrendamiento.

Por el contrario la Arrendadora Pura, al término del contrato no permite al arrendatario elegir ninguna opción de las anteriores, exigiendo la entrega del bien arrendado. En este caso la renta es deducible de impuestos en su totalidad.

<sup>19</sup> Ignacio Soto, op cit p 214



El fundamento legal de las Arrendadoras Financieras se encuentra en los artículos 24 al 38 de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito

### 3.2 Características.

Las Arrendadoras son Sociedades Anónimas que están autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para realizar operaciones de arrendamiento financiero. Son importantes en la actividad económica nacional por que son los intermediarios financieros perfectos para canalizar recursos que financian principalmente la adquisición de bienes de capital, apoyando así la expansión de la planta productiva del país

Como sociedades se constituyen en términos de las leyes mercantiles aplicables para las sociedades anónimas, pero su capital nunca debe ser menor al importe que se obtenga de aplicar al monto de operaciones de crédito y de arrendamiento financiero el 36 % de capitalización. No quedan sujetas a capitalización las operaciones de arrendamiento puro ni las inversiones en valores gubernamentales y en instrumentos bancarios

El máximo de responsabilidades (financiamiento otorgado) directas o contingentes, a cargo de una persona moral no debe exceder del 100 % del capital contable de la arrendadora financiera, ni del 25 % de dicho capital tratándose de personas físicas, especial importancia tienen estos porcentajes para el caso de personas que tengan nexos patrimoniales con la Arrendadora y además sean sujetos de crédito por esta

Las Arrendadoras Financieras pueden formar parte de un Grupo Financiero, por lo que una Controladora de un Grupo, puede obtener hasta el 51 % de sus acciones

Las Arrendadoras por ley están facultadas para realizar las operaciones siguientes

Contratos de arrendamiento financiero, adquisición de bienes para darlos en arrendamiento financiero y adquisición de bienes del futuro arrendatario, con el compromiso de darlos a éste en arrendamiento financiero

Obtener préstamos y créditos de instituciones de crédito, de seguros y de fianzas del país o de entidades financieras del exterior, destinados a la realización de las operaciones a que están autorizadas, así como de proveedores, fabricantes o constructores de los bienes que serán objeto del arrendamiento financiero

Emitir obligaciones subordinadas y demás títulos de crédito, en serie o en masa, para su colocación entre el gran público inversionista, siempre y cuando se apege a las reglas básicas dispuestas para las arrendadoras financieras para este tipo de operaciones

1. Solamente podrán emitir obligaciones las arrendadoras financieras cuyo capital contable fuere de cuando menos 5 millones de pesos, y que 3 millones al menos sean sin derecho a retiro
2. Deben renunciar a las operaciones de descuento que se describen en el segundo párrafo siguiente, si emiten única y exclusivamente obligaciones de conversión obligatoria en acciones comunes, no requerirán de dicha renuncia. Este es un concepto nuevo que tiene como objetivo la capitalización de las Arrendadoras
3. Las obligaciones se computarán como capital si son de conversión obligatoria en acciones comunes o en su caso el saldo insoluto de las obligaciones, a opción del tenedor de las mismas siempre y cuando se amorticen en el plazo de un mes o un trimestre

Obtener préstamos y créditos de instituciones de crédito del país o de entidades financieras del exterior, para cubrir necesidades de liquidez, relacionadas con su objeto social



Puede descontar, dar en garantía o negociar títulos de crédito y afectar los derechos provenientes de los contratos de arrendamiento financiero o de las operaciones autorizadas a las arrendadoras, con las personas de las que reciban financiamiento, así como afectar en fideicomiso irrevocable los títulos de crédito y los derechos provenientes de los contratos de arrendamiento financiero a efecto de garantizar el pago de las emisiones de obligaciones subordinadas y otros títulos de crédito.

Constituir depósitos a la vista y a plazo, en instituciones de crédito nacionales o extranjeras, y adquirir valores de los que apruebe la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Por último pueden adquirir todo el mobiliario y equipo necesario para su operación y buen funcionamiento. Estas inversiones no deben exceder el 60 % de su capital pagado más sus reservas.

Las arrendadoras financieras pueden practicar como operación complementaria el arrendamiento puro, pero dentro de los siguientes lineamientos:

1. Se defina en el contrato al arrendamiento puro como el acuerdo entre dos partes, arrendador y arrendatario, mediante el cual el arrendador otorga el uso o goce temporal de un bien por un plazo inicial forzoso al arrendatario, el cual se obliga a pagar periódicamente por ese uso o goce temporal un precio acordado denominado renta.
2. Sean susceptibles de arrendamiento puro todos los bienes que no sean de consumo inmediato, excepto aquellos que la ley prohíba arrendar y los derechos estrictamente personales.
3. El arrendatario pueda seleccionar el proveedor, fabricante o constructor, y autorizar los términos y condiciones que contenga el pedido u orden de compra.
4. Sea obligación del arrendatario cubrir todos los gastos de instalación, seguros, mantenimiento, reparaciones y demás que sean necesarios para garantizar el funcionamiento y conservación de los bienes objeto de arrendamiento puro.
5. En los contratos de arrendamiento puro que se considere alguna opción terminal se consideraran como de arrendamiento financiero.
6. Al término del contrato de arrendamiento, la arrendadora tiene derecho a vender los bienes por lo menos a su valor de mercado.
7. Las operaciones de arrendamiento puro no deben excederse del monto de capital contable con que cuenten las Arrendadoras Financieras. Este capital contable, sin perjuicio de mantener el capital mínimo que establece la SHCP, no debe ser inferior a la cantidad que resulte de aplicar un porcentaje que no será inferior al 6 %, a la suma de sus activos y en su caso de sus operaciones causantes de pasivo contingente expuestos a riesgos significativos.

### 3.3 Prohibiciones.

Las actividades que tienen prohibido realizar las Arrendadoras Financieras son:

- Operar con sus propias acciones, salvo que lo permita la Ley del Mercado de Valores.
- Celebrar operaciones en las que pudieran resultar deudores los altos directivos de la arrendadora.
- Recibir depósitos "bancarios" en dinero.
- Otorgar fianzas o cauciones.



- Adquirir bienes, títulos valor, mobiliario o equipo que no necesiten, en este caso tendrán que venderlos en el plazo de un año, dos si son bienes inmuebles
- Realizar operaciones con plata y divisas, excepto si es para contratar un financiamiento necesario para la arrendadora.

### 3.4 Filiales de Instituciones Extranjeras.

Como se comenta en el capítulo de Instituciones de Crédito, las Arrendadoras Financieras pueden ser filiales de una institución extranjera, además de los requisitos ya tratados en ese capítulo, las arrendadoras además deben

A. Entregar un Plan de funcionamiento de la Sociedad que comprenda

- a) Programa de captación de recursos y otorgamiento de arrendamientos, definiendo políticas de diversificación de operaciones activas y pasivas
- b) Segmento del mercado que se atenderá
- c) Servicios que se ofrecerán al público
- d) Posicionamiento geográfico y sectorial (captación y arrendamiento sectorial y por entidades federativas)
- e) Monto de capital pagado inicial y el que se solicita
- f) Bases para la aplicación de utilidades (tomando en cuenta que de sus utilidades separarán por lo menos un 10 % para constituir un fondo de reserva de capital hasta alcanzar una suma igual al importe del capital pagado)
- g) Bases de su organización y control interno, incluyendo el organigrama preliminar
- h) Programas de apertura de sucursales a cinco años, indicando niveles de financiamiento y arrendamiento

B. Proyección financiera consolidada anual a tres años que considere

- a) Supuestos Macroeconómicos (PIB, inflación, tipo de cambio)
- b) Supuestos institucionales (Penetración en el mercado, en el sistema y por plaza, tasas de interés activas y pasivas, política de cobro de servicios, nivel de empleo, crecimiento del gasto, grado de capitalización, creación de reservas preventivas globales e inversión física anual)
- c) Proyección del balance, del estado de resultados y cálculo del margen financiero
- d) Con base en las proyecciones obtener los siguientes indicadores.

Crecimiento anual de financiamientos  
Crecimiento anual de cartera de arrendamientos.  
Financiamientos/Empleos  
Índice de cartera vencida  
Tasa de ganancia real  
Valor actual neto de las utilidades y los dividendos.  
Capital/Activos fijos  
Inversión por empleado  
Gasto de operación por empleado  
Gastos de personal por empleado.  
Margen financiero/Financiamientos  
Comisiones cobradas/Financiamientos.  
Ingreso financiero/Empleo.  
Ingresos Netos Totales/Financiamientos  
Gastos de operación/Financiamientos  
Utilidad Neta/Financiamientos  
Diferencial Financiero (tasa activa menos pasiva).



#### **4. Uniones de Crédito.**

##### **4.1 Antecedentes.**

Las Uniones de Crédito, después de los Almacenes Generales de Depósito, son la figura jurídica - financiera más antigua, ya que nacieron con la Ley Bancaria de 1932. La finalidad de crearlas fue la de hacer llegar el crédito a las capas económicas a las que éste no llegaba, es decir convertir en sujetos de crédito a quienes no lo eran. En este aspecto se tomaron como modelo a las cooperativas de ahorro belgas y a las cajas de ahorro españolas<sup>20</sup>.

Estas organizaciones han tenido gran difusión y auge en diversas partes del mundo, por ejemplo, hay 30 mil en Estados Unidos (sumando entre todas un capital de 196 billones de dólares), 5 mil en Bélgica, 4 mil en Alemania, 7 mil en España, etc. En el caso de México apenas suman las 500, la mayoría en malas condiciones financieras, algunas más ya no son operativas en la realidad. Según informes de Nacional Financiera gran parte de la cartera vencida de este organismo de desarrollo, proviene de créditos otorgados como banca de segundo piso a Uniones de Crédito.

##### **4.2 Concepto.**

Las Uniones de Crédito se constituyen como Sociedades Anónimas de Capital Variable de acuerdo a las leyes mercantiles y son intermediarios financieros que se especializan en los ramos ganadero, industrial, comercial o la combinación de estos, cuyos socios pueden ser personas físicas o morales dedicadas a algunos de estos ramos.

Todas las acciones representativas del capital social con o sin derecho a retro confieren iguales derechos a sus tenedores, para su transmisión se requiere indispensablemente la autorización del consejo de administración de la sociedad.

##### **4.3 Operaciones.**

Las Uniones de Crédito están facultadas para

Facilitar el uso del crédito a sus socios y prestar sus garantías o aval en los créditos que contraten sus socios.

Recibir préstamos exclusivamente de sus socios, de instituciones de crédito, de seguros y fianzas, ya sean del país o del extranjero, así como de sus proveedores. Las operaciones de préstamo que se garanticen con un bien inmueble de su propiedad, deben autorizarse previamente en asamblea general extraordinaria de accionistas por votación que represente por lo menos el 65 % de su capital pagado, salvo que en los estatutos de la Unión se tenga acordado un porcentaje más elevado.

Emisión de títulos de crédito, en serie o en masa para su colocación entre el gran público inversionista, excepto obligaciones subordinadas de cualquier tipo, para hacer esto, deben mantener un capital contable no menor de la cantidad que resulte de aplicar un porcentaje que no será inferior al 10%, a la suma de sus activos y en su caso de las operaciones causantes de pasivo contingente expuestos a riesgo significativo.

Practicar con sus socios operaciones de descuento, préstamo y crédito de toda clase, reembolsables a plazos congruentes con los de las operaciones pasivas que realicen.

<sup>20</sup> Ignacio Soto, op. cit. p 217



Descontar, dar en garantía o negociar sus títulos de crédito y afectar los derechos provenientes de los contratos de financiamiento que realicen con sus socios, con las personas de las que reciben financiamiento, así como afectarlos en fideicomiso irrevocable a efectos de garantizar el pago de las emisiones de títulos

Recibir de sus socios depósitos de dinero para el exclusivo objeto de prestar servicios de caja, cuyo saldo se podrá depositar en instituciones de crédito o invertirlos en valores gubernamentales

Adquirir acciones, obligaciones y otros títulos semejantes (y aún mantenerlos en cartera) Los valores que constituyan sus inversiones serán los aprobados por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. La inversión en valores de una misma sociedad no puede exceder del 15 % del capital pagado por la Unión más las reservas de capital, ni del 10 % del capital pagado de la emisora

Comercializar los productos de sus socios y operar establecimientos mercantiles o industriales cuando así compete a la Unión

Sus operaciones pueden ser locales o tener socios en varias comunidades

Realizar operaciones con otras Uniones de Crédito

#### **4.4 Características.**

Para que se pueda constituir una Unión de Crédito se requiere la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quedando sujeta a la vigilancia de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores

Existen Uniones de Crédito Agropecuarias, Industriales, Comerciales y Mixtas, estas últimas se integran con personas físicas o morales dedicadas a cualquiera de las actividades anteriores, exigiéndose únicamente para otorgarles autorización que la Unión Mixta satisfaga mejor las necesidades financieras de sus socios y propicie el desarrollo de sus actividades

Las operaciones que realicen las Uniones con sus socios deben estar relacionadas directamente con las actividades de las empresas o negocios de estos y deben tener las garantías que sean propias para cada tipo de crédito, sin perjuicio de otras que puedan pactarse

En las operaciones sin garantía real, excepto las de departamento especial, el importe total de estas operaciones que se practiquen con un solo socio de la Unión, en ningún caso puede exceder de diez veces la parte del capital pagado por el socio más la proporción que le corresponda de las reservas de capital, incluyendo el superávit por revaluación de inmuebles

El saldo de las responsabilidades totales a cargo de un socio, incluidas las contraídas por medio de departamento especial, no podrán exceder de 50 veces el capital pagado por el socio más reservas y superávit, es decir, ningún socio puede recibir un financiamiento mayor a 50 veces su participación en el capital de la Unión.

#### **4.5 Prohibiciones.**

Por último solo queda mencionar las prohibiciones a que están sujetas las Uniones de Crédito

No pueden realizar ningún tipo de operación con personas que no sean sus socios exceptuando a las instituciones con las que hagan negocios.



No pueden emitir cualquier clase de valores, a excepción de los autorizados por ley

Les está prohibido que participen en Sociedades de Responsabilidad Limitada y que exploten minas, plantas metalúrgicas, fincas rústicas y establecimientos mercantiles o industriales, excepto que sean una Unión Comercial o Industrial, o hayan recibido estas propiedades en pago de créditos o en garantía, casos en los que se puede seguir explotando previa autorización de la CNBV y por un periodo que no exceda de 2 años a partir de la fecha de adquisición

Comerciar por cuenta propia o ajena mercancías de cualquier género salvo las de sus socios

Adquirir derechos reales que no sean de garantía contra muebles e inmuebles distintos a los permitidos para las Uniones, o que sean excesivos

Otorgar fianzas, garantías, cauciones o avales, salvo que sea en favor de sus socios

Realizar operaciones con sus propias acciones

Aceptar o pagar letras de cambio, exceptuando cuando la ley lo disponga así para los casos de contratos de apertura de crédito

Realizar operaciones de futuro con metales o divisas, y operaciones de reporte. Esto no con el objeto de limitar a las Uniones, sino para protegerlas de alguien que quiera jugar con el capital que se le está confiando haciendo inversiones riesgosas

#### 4.6 Grupos Financieros y Filiales Extranjeras.

Las Uniones de Crédito en ningún caso pueden formar parte de un Grupo Financiero. Las instituciones financieras del exterior no pueden establecer una Unión de Crédito Filial, o adquirir el control mayoritario de sus acciones

### 5. Sociedades Financieras de Objeto Limitado (SOFOL).

#### 5.1 Antecedentes.

Este tipo de instituciones financieras no está contemplado en ninguna ley, en cuanto a su concepto o su funcionamiento. Su existencia está basada jurídicamente en el Título quinto, Capítulo I "De las prohibiciones", artículo 103 de La Ley de Instituciones de Crédito, que prohíbe a cualquier persona física o moral captar indirecta o directamente recursos del público en México, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, obligándose a cubrir el principal y en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados (o sea, lo dispuesto por el artículo 2 de la Ley), exceptuando a las instituciones de crédito, emisores de instrumentos inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios, otros intermediarios financieros debidamente autorizados y a las sociedades financieras de objeto limitado, así las SOFOL nacen de la excepción a una prohibición, y no hay otra mención de éstas en la ley, por lo tanto el 14 de junio de 1993 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público expidió las reglas generales a que deberán sujetarse las SOFOL.

El establecimiento de estos intermediarios financieros quedó contemplado en el capítulo 14 del TLC. En este se determinó el acceso al mercado para los intermediarios financieros, así las SOFOL pueden ser tanto mexicanas como extranjeras



Como consecuencia de la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio (TLC) y la apertura y modernización del país, nació una nueva figura de intermediación financiera las SOFOL, conocidos en la terminología inglesa como Nonbank banks. Algunos tipos de estas sociedades, han llegado a alcanzar un renombre importante en Norteamérica, como son algunas emisoras de tarjetas de crédito no bancaras como la General Motors, Discover, y AT&T, compañías subsidiarias de empresa automotrices Ford Motor Credit Services y la General Motors Acceptances, compañías de servicios con division de crédito American Express, etc.<sup>21</sup>

### 5.2 Concepto

Personas morales autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a captar recursos provenientes de la colocación de instrumentos inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios y a otorgar créditos para determinada actividad o sector

Esta actividad o sector que menciona la definición se puede referir a muchas, pero entre otros tenemos que las SOFOL puede realizar operaciones limitadamente y otorgar en forma separada

- Créditos al Consumo
- Créditos Comerciales
- Créditos Hipotecarios
- Servicios de Tarjetas de Crédito
- Etcetera

### 5.3 Reglas de operación

Sólo gozaran de autorización para establecer una SOFOL las personas morales que reúnan a satisfacción de la SHCP, los siguientes requisitos:

1. Estar constituidas como sociedades anónimas.
2. Tener como objeto social el captar recursos provenientes de la colocación de instrumentos inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios y otorgar créditos a determinada actividad o sector
3. Tener como socios a personas que cuenten con solvencia moral.
4. Establecer su domicilio en México
5. La solicitud para establecer una SOFOL deberá acompañarse de la siguiente documentación
  - Una relación de socios indicando el capital que cada uno de ellos suscribirá y pagará
  - El proyecto de estatutos de la sociedad.

<sup>21</sup> Bolsa Mexicana de Valores S.A., "Mercado de Valores", Numero 3, Marzo de 1994.



- Un programa general de funcionamiento que comprenda por lo menos
  - Los programas de captación de recursos provenientes de la colocación de instrumentos de la colocación de instrumentos insertos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios
  - Los programas de otorgamiento de crédito, así como las políticas de diversificación de riesgos
  - Las previsiones de cobertura geográfica
  - Las bases relativas a su organización y control interno
  - Otra que solicite la SHCP

Las sociedades deberán contar con un capital mínimo fijo totalmente suscrito y pagado, equivalente al 25% del importe del capital mínimo que determine para las instituciones de banca múltiple conforme a los dispuesto en el artículo 19 de la LFC, en 1994 esta cantidad fue de 9 millones de pesos, con capital variable ilimitado

#### 5.4 Operaciones.

Captar recursos del público exclusivamente mediante la colocación de valores insertos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios, la emisión y colocación de estos valores requiera del correspondiente dictamen emitido por una institución calificadora de valores

Obtener créditos de entidades financieras del país y del extranjero en los términos de las leyes aplicables

Otorgar créditos a la actividad o al sector que se señale en la autorización correspondiente

invertir sus recursos líquidos en instrumentos de captación de entidades financieras, así como en instrumentos de deuda de fácil realización

Adquirir los bienes muebles e inmuebles necesarios para la realización de su objeto social

Otras que en su momento autorice el Banco de México

Este tipo de sociedades requieren autorización de la SHCP para fusionarse, escindirse o transformarse

No hay ninguna referencia a su relación con los Grupos Financieros, pero el 14 de octubre de 1994 se expidió la resolución que adiciona las Reglas Generales a que deberán sujetarse las sociedades a las que se refiere la fracción IV del artículo 103 de la Ley de Instituciones de Crédito, que dice que las Sociedades de Objeto Limitado que formen parte de un Grupo Financiero en el que participe una institución de Banca Múltiple o bien que tengan vínculos patrimoniales con un Institución de Crédito, aun y cuando formen o no parte de un Grupo Financiero, se sujetaran a las mismas disposiciones que le son aplicables a las Instituciones de Crédito, es decir se les dará el mismo trato que un Banco y dejarán de ser una SOFOL.

Por lo que no hay prohibición para que pertenezcan a un Grupo Financiero, pero si deciden pertenecer a alguno, no debe participar un Banco en el

Por ejemplo, el Grupo Financiero Caterpillar tiene una Sociedad Financiera de Objeto Limitado integrada a su Grupo Financiero, el que no cuenta con un Banco.



La primera SOFOL fue autorizada el 15 de julio de 1993 y fue la SOFOL Independencia S.A. de C.V., de ahí en adelante muchas más han obtenido su autorización y han empezado a funcionar.

El nacimiento de esta figura de intermediación da pie a una mayor especialización de nuestro Sistema Financiero e incrementa el nivel de competencia de otros intermediarios financieros como las Instituciones de Crédito, las Arrendadoras Financieras y las Empresas de Factoraje. No obstante, parece que la idea de la SHCP al crearlas fue la de cubrir el nicho de mercado que representan los créditos pequeños para el consumo y a la mediana y pequeña empresa, el cual ha sido desatendido por los actuales intermediarios financieros.

Sin embargo, se entiende que este tipo de intermediarios de facultades limitadas podrá competir con diversas instituciones financieras, debido a que los productos que éstos manejan coinciden con los que opera el sector financiero mexicano.

Así se pueden ver afectados los Bancos, respecto a tarjetas de crédito, crédito hipotecario o inclusive crédito para financiamiento determinado, en especial el de automóviles, las Arrendadoras Financieras tanto en arrendamiento de equipo de transporte como en el inmobiliario, y las Empresas de Factoraje Financiero que pueden ofrecer servicios similares. Todo dependerá de la evolución de este intermediario en el Sistema Financiero Mexicano.

## 6. Sociedades de Ahorro y Préstamo (SAP).

### 6.1 Antecedentes.

En la ley, estas sociedades son nuevas, se encuentran reguladas en los artículos 38 A al 39 Q del capítulo II bis, que se adicionó a la LIC por decreto del 20 de Diciembre de 1991, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 27 del mismo mes y año, y que entró en vigor al día siguiente.

Con este decreto no se hizo otra cosa que reconocer la existencia de sociedades que si bien no podían dedicarse a la prestación del servicio de banca en general con el público, si lo prestaban a aquellas personas que estaban afiliadas a ellas y que si bien no contaban con una autorización para operar como Unión de Crédito, que es la figura financiera que ya existía y a la que más se asimilaban, operaban de hecho.

Su antecedente histórico sería la caja de ahorro. La Sociedad de Ahorro y Préstamo es una sociedad de personas a diferencia de las otras organizaciones auxiliares del crédito que son de capitales. Incluso para estas sociedades les es aplicable en forma supletoria las disposiciones aplicables a la sociedad de responsabilidad limitada, regulada en la Ley general de Sociedades Mercantiles.<sup>22</sup>

Al no ser lucrativas las Sociedades de Ahorro y Préstamo se asemejan a las sociedades cooperativas, cosa que también la distancia de las Uniones de Crédito. La autorización para funcionar como sociedades de ahorro y préstamo compete a la SHCP.

### 6.2 Concepto.

Las SAP son intermediarios financieros que podemos definir como personas morales con personalidad jurídica y patrimonio propios, de capital variable, sin fines de lucro y en las que la responsabilidad de los socios se limita al pago de sus aportaciones. Tendrán duración indefinida, con domicilio en el territorio nacional y su denominación deberá ir siempre seguida de las palabras "*Sociedad de Ahorro y Préstamo*".

<sup>22</sup> Ignacio Soto, op. cit. p. 215.



Persiguen como objetivo el mejoramiento social y económico de sus socios y la promoción del desarrollo regional, con la realización habitual de las operaciones autorizadas por la SHCP, que se describen más adelante.

Impulsan la iniciativa personal de los mexicanos al realizar obras de beneficio social en comunidades rurales y semi-rurales, fomentando además el ahorro interno y la cultura del ahorro entre la población.

Funcionan como fuente de financiamiento de sus socios, permitiéndose así mejores condiciones a los ahorradores a través del pago de mejores tasas de interés, incrementando la demanda de bienes y servicios. Un beneficio adicional es que pueden pactar a nombre de sus socios precios bajos de bienes y servicios con los prestadores de los mismos.

### 6.3 Objetivo

Es objetivo específico de las Sociedades de Ahorro y Prestamo la captación de recursos exclusivamente de sus socios mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando la sociedad obligada a cubrir el principal y en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados. La colocación de dichos recursos se hará únicamente en los propios socios o en inversiones en beneficio mayoritario de los mismos. (Comparese con la definición de Servicio de Banca y Crédito.)

#### Solicitud de autorización

Las SAP necesitan autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para obtenerla deben presentar solicitud que contenga por lo menos lo siguiente:

- Proyecto de estatutos de la sociedad, en el que deberá indicarse que se constituirá como Sociedad de Ahorro y Prestamo, y que, en la realización de su objeto se ajustará a lo previsto en la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito y en las demás disposiciones aplicables como en las reglas para su funcionamiento.
- Programa general de operación de la sociedad, que comprenda por lo menos:
  - Las políticas de operaciones activas y pasivas
  - Regiones en las que pretenda operar
  - Las bases relativas a su organización y control interno
  - Relación de Socios Fundadores y montos de sus aportaciones, así como de probables Administradores y principales Directivos

### 6.4 Características.

Después del decreto del 20 de diciembre de 1991, en el Diario Oficial de la Federación del 15 de julio de 1992, se publicaron las Reglas Generales para la Organización y Funcionamiento de las Sociedades de Ahorro y Prestamo que emitió la SHCP, entre las cuales destaca la tercera que establece los principios de libertad en el ingreso y salida de los socios, de igualdad de derechos y obligaciones entre éstos, de la no producción de rendimiento ni dividendos de las partes sociales, de la no persecución de fines de lucro, el mejoramiento social y económico de los



socios, y la promoción del desarrollo regional, principios a los cuales deben ajustarse todas las Sociedades de Ahorro y Préstamo.

Las reglas cuarta, quinta y sexta establecen que este tipo de sociedades deben contar con un mínimo de quince socios y constituirse ante notario público, previa autorización de la SHCP, salvo el caso de que cuenten con más de cien socios y tengan por lo menos los activos totales que determine la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el primer trimestre de cada año, y, que pueden ser socios además de cualquier tipo de persona física, las personas físicas y morales consideradas como micro y pequeña industria.

Las reglas 14 y 15 disponen que las partes sociales que integran el capital social son indivisibles, que no pueden cederse ni transmitirse por herencia, que tendrán igual valor y que este valor será de por lo menos el equivalente a diez veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal. Señalan además que el capital social deberá estar íntegramente suscrito y pagado en todo momento y que se requiere acuerdo del Consejo de Administración para la admisión y retiro de los socios, en este último caso cuando se retiren varios socios, la sociedad cuidará que la entrega de los montos de las partes sociales no afecte su liquidez, para lo cual deberá programar las entregas de los importes correspondientes. Cada socio tiene derecho solo a una parte social y cada parte social confiere derecho a un voto.

La regla 16 reviste especial importancia, pues señala las operaciones que podrán realizar este tipo de sociedades, entre las que destacan:

- Las de recibir depósitos de dinero de sus socios y de menores dependientes económicamente de estos, en el que el socio será el representante legal.
- Otorgar préstamos o créditos a sus socios y en el caso de sus trabajadores créditos de carácter laboral.
- Asumir obligaciones por cuenta de sus socios con base en créditos concedidos, a través del endoso o aval de títulos de crédito, siempre que en su conjunto no excedan del veinte por ciento de los activos totales de la Sociedad, y
- Otras operaciones que les vayan siendo autorizadas por el Banco de México.

La regla 17 establece que las SAP en la realización de sus operaciones deben diversificar sus riesgos, y establece el límite del 25% de los activos crediticios de la sociedad a las responsabilidades diversas y contingentes a cargo de un solo socio.

### 6.5 Promoción del Desarrollo.

Los remanentes de operación que presenten las Sociedades de Ahorro y Préstamo (las SAP son sociedades sin fines de lucro), una vez deducidos los gastos en que incurran en la realización de sus propias operaciones, deben destinarse en su totalidad de conformidad con lo siguiente:

- Obras de beneficio social propias o en colaboración con autoridades federales, estatales o municipales o con organismos públicos o privados, de modo que las mismas se orienten a la sanidad pública, la investigación, la enseñanza y la cultura, o a servicios de asistencia social y, que los beneficios que de ellas se deriven se extiendan especialmente al ámbito regional de actuación de la sociedad de ahorro y préstamo de que se trate.
- Constituir una reserva para el desarrollo de la propia Sociedad de Ahorro y Préstamo.
- La distribución entre los socios, con objeto de reducir proporcionalmente los intereses y demás accesorios de los créditos que les hubieren sido otorgados durante el ejercicio en que se hayan registrados remanentes, o proporcionar un mayor rendimiento a los socios ahorradores.



Así estas sociedades deben en la medida de lo posible canalizar los recursos excedentes de su operación hacia alguna obra de beneficio para la comunidad en la cual están establecidas.

#### 6.6 Prohibiciones

Muchas de las actividades que tienen prohibidas las Sociedades de Ahorro y Préstamo establecen las diferencias con las Uniones de Crédito y las Sociedades Cooperativas

- Recibir depósitos en Cuentas de Cheque
- Negociar los títulos de su cartera crediticia
- Operar los títulos de su capital social
- Otorgar fianzas y cauciones
- Participar en el capital de cualquier otra Institución Financiera
- Conceder créditos a alguien que no sea su socio

Los grupos de personas físicas que tengan por objeto exclusivamente la captación de recursos de sus integrantes para su colocación entre estos, podrán operar sin sujetarse a los requisitos exigidos para las SAP, sin que en ningún momento puedan anunciar por cualquier medio la realización de sus operaciones (un ejemplo de esto son las Tandas)

La SHCP establecerá el momento en que este grupo de personas por el número de socios o por el monto de sus operaciones deban establecerse como una Sociedad de Ahorro y Préstamo

Las Cajas de Ahorro que se integren conforme a las leyes laborales (Ley Federal del Trabajo), no estarán sujetas a las disposiciones de la Ley de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito

Las Sociedades de Ahorro y Préstamo no pueden ser parte de un Grupo Financiero, ni Filial de una Institución Financiera del Exterior.

### 7. Empresas de Factoraje Financiero.

#### 7.1 Antecedentes

Un curioso antecedente histórico en México de esta clase de empresas, se encuentra en las tiendas o comercios establecidos en la zona de la Merced que compraban a otros comerciantes sus carteras de crédito con descuentos importantes, lo que constituía su ganancia.<sup>21</sup>

La compra de cartera podemos encontrarla en los Bancos y en la Uniones de Crédito, pero las Empresas de Factoraje Financiero son organizaciones dedicadas "exclusivamente" a esta actividad

<sup>21</sup> Ignacio Soto, op. cit. p.220



El Factoraje se ha desarrollado ampliamente en Inglaterra, Europa en general y Estados Unidos, precisamente el nombre factoraje proviene del vocablo inglés "Factoring", que a su vez proviene de "factor", que es el término con que en este idioma se le designa a la ganancia en este tipo de operación

En nuestro país las empresas de factoraje no están muy desarrolladas debido principalmente a que esta actividad fue realizada durante mucho tiempo por los Bancos, de hecho son los Bancos los que por medio de sus Grupos Financieros cuentan con las mayores empresas de factoraje. Aunque el concepto de factoraje no ha evolucionado, si lo ha hecho la forma de aplicarlo, por ejemplo, ahora podemos realizar factoraje a nivel internacional vendiendo cartera de clientes del extranjero aquí en México

Desde el punto de vista económico, la operación de factoraje puede concretarse en la operación de compra-venta, ya sea sin ninguna responsabilidad por parte del vendedor o con responsabilidad

Cuando es con responsabilidad podríamos también encontrarlos ante una operación de mandato al menos en sus aspectos generales

El objeto primordial de esta empresa se encuentra en la adquisición de títulos de crédito y documentos probatorios de adeudos como facturas, notas, etc., y obtener una ganancia por esta labor, beneficiando al vendedor de los documentos, por la entrega anticipada del importe de los mismos. En la compra de títulos de crédito, económicamente puede apatecer el sistema de circulación fiduciaria y en otros documentos un sistema de circulación común

Las grandes ventajas para los clientes de este servicio son: la obtención de una inmediata liquidez y de capitales de trabajo a corto plazo, la administración y gestión de la cobranza, una liquidez a proveedores y una reducción de los costos operativos en los departamentos de crédito y cobranza

## 7.2 Concepto de Factoraje.

Por virtud del contrato de factoraje, la Empresa de Factoraje Financiero conviene con el cliente en adquirir derechos de crédito que éste tenga a su favor por un precio determinado o determinable, en moneda nacional o extranjera, independientemente de la fecha y la forma en que se pague, siendo posible pactar cualquiera de las modalidades siguientes

1. Que el cliente no quede obligado a responder por el pago de los derechos de crédito transmitidos a la empresa de factoraje financiero, o
2. Que el cliente quede obligado solidariamente con el deudor, a responder del pago puntual y oportuno de los derechos de crédito transmitidos a la empresa de factoraje financiero

## 7.3 Concepto y Operaciones.

Las Empresas de Factoraje Financiero son Sociedades Anónimas, que operan con autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para realizar contratos considerados de Factoraje en los términos de la LGOAAC. Sólo pueden realizar las operaciones de

1. Celebración de contratos de factoraje financiero, entendiéndose éste como la actividad en la que mediante contrato que celebre la Empresa de Factoraje con sus clientes, personas morales o personas físicas que realicen actividades empresariales, la primera adquiera de los segundos derechos de crédito relacionados a proceduría de bienes, de servicios o de ambos, con recursos provenientes de las operaciones pasivas que pueden realizar estas empresas (lo descrito en este párrafo es la principal operación activa de las empresas



de factoraje las número 2 al 5 son las principales operaciones pasivas de las empresas de factoraje financiero, las demas podriamos considerarlas neutras o de servicio)

- 2 Obtencion de prestamos y creditos de instituciones de credito, de seguros y de fianzas del pais o de entidades financieras del exterior destinados a la realizacion de las operaciones autorizadas o para cubrir necesidades de liquidez relacionadas con su objeto social
- 3 Emision de obligaciones subordinadas y demas titulos de credito, en serie o en masa, para su colocacion entre el gran publico inversionista
- 4 Descontar, dar en garantia o negociar en cualquier forma los titulos de credito o derechos de credito provenientes de los contratos de factoraje, con las personas de las que reciban los financiamientos provenientes de instituciones de credito, de seguros y de fianzas, asi como afectar en fideicomiso irrevocable los titulos de credito y los derechos provenientes de los contratos de factoraje financiero a efecto de garantizar el pago de las emisiones de obligaciones y los demas titulos emitidos
- 5 Constitucion de depositos a la vista y a plazo, en Instituciones de Credito del pais o en Entidades Financieras del Exterior, asi como adquirir valores aprobados para tal efecto por la Comision Nacional Bancaria y de Valores
- 6 Adquisicion de bienes muebles o inmuebles para su operacion
- 7 Adquisición de acciones de otras sociedades que se organicen exclusivamente para brindarle servicios
- 8 Prestar servicios de administracion y cobranza de derechos de credito
- 9 La cesión de los documentos a la Empresa de Factoraje, implica al mismo tiempo la transmisión de los derechos de credito y todos sus accesorios a esta. La transmision de derechos de credito debera ser notificada al deudor por la Empresa de Factoraje Financiero, a traves de cualquiera de las formas siguientes
  - Entrega del documento o documentos comprobatorios del derecho del credito en los que conste sello o leyenda relativa a la transmision y acuse de recibo por el deudor mediante contrasena, contrarrecibo o cualquier otro signo inequivoco de recepcion
  - Comunicacion por correo certificado con acuse de recibo, telegrama, telex o fax, contrasñados
  - Notificacion realizada por federatario publico

La Notificacion debéra ser realizada en el domicilio de los deudores, pudiendo efectuarse con su representante legal o cualquier dependiente o empleado autorizado. Los deudores pueden realizar el pago al acreedor original o al ultimo tenedor del documento si no ha recibido la notificacion, de ya haberla recibido hará el pago a la Empresa de Factoraje Financiero

Previamente a la celebracion del contrato de factoraje, las Empresa de Factoraje podran

- Celebrar contratos de promesa de factoraje
- Celebrar contratos con los deudores de derechos de crédito, constituidos a favor de sus proveedores de bienes o servicios, comprometiéndose la Empresa de Factoraje a adquirir dichos derechos de crédito para el caso de aceptación de los propios proveedores.



Los contratos de factoraje en moneda extranjera se sujetaran a las disposiciones y limitaciones establecidas por el Banco de México

Sólo podrán ser objeto del contrato de factoraje aquellos derechos de crédito no vencidos que se encuentren documentados en facturas, contrarrecibos, títulos de crédito o cualquier otro documento, denominado en moneda nacional o extranjera, que acredite la existencia de dichos derechos de crédito y que los mismos sean resultado de la proceduria de bienes, de servicios o de ambos, proporcionados por personas nacionales o extranjeras

Los clientes estan obligados a garantizar la existencia y legitimidad de los derechos de crédito al tiempo de celebrarse el contrato de factoraje financiero, independientemente de la obligacion que, en su caso, contraigan por obligarse en el contrato

La administracion y gestión de la cobranza de los derechos de crédito, objeto de los contratos de factoraje, debera ser realizada por la propia Empresa de Factoraje Financiero, o una empresa constituida expresamente para la realizacion de esta actividad y que preste el servicio exclusivamente a la Empresa de Factoraje

Es obligacion de estas instituciones el obtener informacion sobre la solvencia moral y economica de los deudores en los contratos de factoraje. En las decisiones que tome debera tomar en cuenta preferentemente la seguridad, liquidez y rentabilidad de las operaciones que realice y debera hacer el analisis de los derechos de crédito que vayan a adquirir

#### 7.4 Prohibiciones.

Las operaciones que tienen prohibido realizar las Empresas de Factoraje Financiero son

- Operar con sus propias acciones si no lo hacen conforme a la Ley del Mercado de Valores
- Celebrar operaciones en las que queden como deudores los Directivos de la empresa
- Recibir depósitos bancarios en dinero
- Otorgar fianzas o cauciones
- Enajenar los derechos de crédito objeto de un contrato de factoraje al mismo cliente del que los adquirio, o a empresas vinculadas con éste o integradas con el en un mismo grupo
- Adquirir bienes muebles o inmuebles que no sean necesarios para su actividad
- Realizar operaciones con metales preciosos y divisas
- Realizar operaciones de factoraje con subsidiarias filiales, controladoras o accionistas de la propia Empresa de Factoraje, excepto la adquisicion de instrumentos financieros emitidos por las instituciones de crédito

#### 7.5 Filiales del Exterior.

Para invertir en el capital de una Empresa de Factoraje Financiero Filial, la Institución Financiera del Exterior debe, en el país en que esté constituida, realizar de manera directa o indirecta actividades de factoraje financiero, excepto cuando la sociedad sea una Sociedad Controladora Filial



El capital social de las Filiales debe estar constituido por una sola serie de acciones. Una institución financiera del exterior directa o indirectamente, o una sociedad Controladora Filial deberá ser en todo momento propietaria de acciones que representen cuando menos el 99% del capital social de la filial.

La solicitud de operación debe cumplir con las Reglas para el establecimiento de Filiales extranjeras y con las de la I.GOAAC. Los requisitos extras para las empresas de factoraje son lo mismos que para las demás organizaciones auxiliares del crédito.

A. Plan General de funcionamiento de la sociedad que comprenda

- Programa de financiamiento y operaciones de factoraje de recursos,
- Definir políticas de diversificación de operaciones activas y pasivas
- Segmentos de mercado que se atenderán
- Licetera

## **II. Casas de Cambio**

### **8.1 Actividades Auxiliares del Crédito.**

Las actividades auxiliares del crédito son tratadas en la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito (I.GOAAC), del artículo 81 al 87 - B. Pueden conceptualizarse como las operaciones que ayudan al fenómeno económico del crédito profesional que realiza la banca.<sup>24</sup>

Las llamadas actividades auxiliares del crédito consisten en la realización habitual y profesional de operaciones de compra, venta y cambio de divisas. Divisa es la unidad monetaria de cualquier nación extranjera, llamada así por que es emblema de su país, que tiene curso legal y que se encuentra fuera de su país (en México por costumbre, le llamamos divisas solo a las monedas fuertes como el dolar, la libra o el marco alemán). Desde el punto de vista de la I.GOAAC divisa es lo que marca el artículo 20 de la Ley del Banco de México:

*"Para efectos de esta Ley, el término divisas comprende: billetes y monedas metálicas extranjeros, depósitos bancarios, títulos de crédito y toda clase de documentos de crédito, sobre el exterior y denominados en moneda extranjera, así como, en general, los medios internacionales de pago."*

### **8.2 Concepto**

Son Casas de Cambio aquellas sociedades anónimas mexicanas que, sin constituir Organizaciones Auxiliares del Crédito, cuentan con la autorización de la SHCP para realizar en forma habitual y profesional operaciones de compra, venta y cambio de divisas con el público dentro del territorio de la República. Las Casas de Cambio al igual que las Instituciones de Banca Múltiple deben constituirse con apego a Ley General de Sociedades Mercantiles. Una Controladora de un Grupo Financiero puede adquirir la mayoría accionaria de una Casa de Cambio.

### **8.3 Características.**

Dentro de las operaciones que realizan las Casas de Cambio tenemos

<sup>24</sup> Ignacio Soto, op. cit. p.225



- 1 Compra y venta de billetes y piezas acuñadas en metales comunes, con curso legal en el país de emisión
- 2 Compra y venta de cheques de viajero denominados en moneda extranjera
- 3 Compra y venta de piezas metálicas acuñadas en forma de moneda
- 4 Compra de documentos a la vista denominados y pagaderos en moneda extranjera, a cargo de entidades financieras hasta por un monto equivalente no superior a tres mil dólares
- 5 Compra o cobranza de documentos a la vista denominados y pagaderos en moneda extranjera, a cargo de entidades financieras, sin límite de valor
- 6 Venta de documentos a la vista que las Casas de Cambio expidan a cargo de instituciones de crédito del país o de sucursales y agencias de estas últimas en el exterior o de Bancos extranjeros
- 7 Compra y venta de divisas por medio de transferencias de fondos sobre cuentas bancarias

Para la realización habitual y profesional de las operaciones anteriores, se requiere autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a excepción de las Instituciones de Crédito, las Casas de Bolsa y aquellas sociedades que única y exclusivamente realicen operaciones que precisa el artículo 81 - A, y que en la lista de arriba se citan en los incisos del 1 al 4, estas sociedades son los famosos "centros cambiarios", que hay por todas partes y que constituyen una competencia desleal para las Casas de Cambio, pues realizando casi las mismas actividades no están sujetas a regulación alguna, por parte de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, ni necesitan un capital mínimo para trabajar e incluso pueden ser fácilmente constituidas para realizar operaciones de lavado de dinero

Las Casa de Cambio deben constituirse con clausula de exclusión de extranjeros, su capital social deberá ser aquel que cada año determina la Secretaría de Hacienda, no existe para los socios la libre transmisibilidad de las acciones, pues para ello requieren también autorización de la SHCP y en ambos casos esta deberá oír la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Ninguna persona puede ser propietaria de más del 10% de las acciones representativas del capital pagado de una Casa de Cambio, ni ser accionista de dos o mas de éstas

La solicitud de autorización ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para un Casa de Cambio debe contener entre otras cosas

- 1 Proyecto de estatutos de la sociedad anónima
- 2 Relación de los socios que la integran con mención de la parte del capital que suscribirán
- 3 Los informes acerca de la calidad moral, económica, nombre y nacionalidad de las personas que vayan a fungir como administradores de la sociedad
- 4 Comprobante de depósito por el diez por ciento del capital mínimo legal a favor de la Tesorería de la Federación

Es muy importante hacer notar una función del Banco de México en materia de Casas de Cambio está facultado para ordenar la suspensión temporal de las operaciones de las Casas, cuando la situación del mercado haga necesaria dicha medida, así como cuando incumplan las disposiciones generales que dicte el propio Banco de México en relación a sus operaciones con divisas y metales preciosos. Independientemente de la supervisión que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores ejerce sobre ellas. Lo anterior significa que en el caso de una crisis repentina que afecte la paridad cambiaria, puede suspenderse temporalmente toda actividad de compra - venta de divisas para disminuir los efectos negativos que dicha crisis pudiera ocasionar

#### 8.4 Filiales Extranjeras.

En México pueden establecerse filiales de Casas de Cambio del Exterior, integrarse a un Grupo Financiero ya sea nacional como extranjero, o una institución del exterior puede adquirir la mayoría accionaria de una Casa de Cambio mexicana.



Además de los requisitos mencionados en las reglas para el establecimiento de Filiales del Exterior, en el tema de Instituciones de Crédito, por las Casas de Cambio se deben cumplir con los siguientes requisitos

- 1 - Plan General de Funcionamiento de la Sociedad que comprenda
  - a Programas de captación de recursos, definir políticas de diversificación de operaciones activas y pasivas
  - b Segmentos de mercados que se atenderán
  - c Servicios que ofrecerán
  - d Posicionamiento geográfico y sectorial
  - e Monto del capital pagado inicial y del monto que se solicita
  - f Bases para la aplicación de utilidades, tomando en cuenta que de sus utilidades separaran por lo menos un 10% para constituir un fondo de reserva de capital hasta alcanzar una suma igual al importe del capital pagado
  - g Bases de organización y control interno
  - h Programa de apertura de oficinas a cinco años
  
- 2 - Proyecciones financieras consolidadas a tres años que considere
  - a Supuestos Macroeconómicos
  - b Supuestos Institucionales
  - c Proyección del Balance, Estado de Resultados y cálculo del Margen Financiero
- d Con base en la proyección obtener los siguientes indicadores para el periodo proyectado
  - Crecimiento anual de financiamientos
  - Crecimiento anual de disponibilidades y cartera de valores
  - Financiamientos / Empleo
  - Tasa de Ganancia Real
  - Valor actual neto de utilidades y dividendos
  - Capital / Activos Fijos.
  - Inversión por empleado
  - Gasto de operación por empleado
  - Gastos de personal por empleado
  - Margen Financiero / Financiamientos
  - Comisiones cobradas / Financiamientos
  - Ingresos netos totales / Financiamientos
  - Gastos de operación / Financiamientos.
  - Utilidad Neta / Financiamientos
  - Diferencial Financiero



En México pueden establecerse filiales de Casas de Cambio del Exterior, integrarse a un Grupo Financiero ya sea nacional como extranjero, o una institución del exterior puede adquirir la mayoría accionaria de una Casa de Cambio mexicana.

Además de los requisitos mencionados en las reglas para el establecimiento de Filiales del Exterior, en el tema de Instituciones de Crédito, por las Casas de Cambio se deben cumplir con los siguientes requisitos:

1. - Plan General de Funcionamiento de la Sociedad que comprenda
  - a. Programas de captación de recursos, definir políticas de diversificación de operaciones activas y pasivas.
  - b. Segmentos de mercados que se atenderán
  - c. Servicios que ofrecerán
  - d. Posicionamiento geográfico y sectorial
  - e. Monto del capital pagado inicial y del monto que se solicita
  - f. Bases para la aplicación de utilidades, tomando en cuenta que de sus utilidades separarán por lo menos un 10% para constituir un fondo de reserva de capital hasta alcanzar una suma igual al importe del capital pagado.
  - g. Bases de organización y control interno
  - h. Programa de apertura de oficinas a cinco años.
  
2. - Proyecciones financieras consolidadas a tres años que considere
  - a. Supuestos Macroeconómicos
  - b. Supuestos Institucionales
  - c. Proyección del Balance, Estado de Resultados y cálculo del Margen Financiero.
  - d. Con base en la proyección obtener los siguientes indicadores para el periodo proyectado:
    - Crecimiento anual de financiamientos
    - Crecimiento anual de disponibilidades y cartera de valores.
    - Financiamientos / Empleo
    - Tasa de Ganancia Real
    - Valor actual neto de utilidades y dividendos
    - Capital / Activos Fijos
    - Inversión por empleado.
    - Gasto de operación por empleado
    - Gastos de personal por empleado.
    - Margen Financiero / Financiamientos.
    - Comisiones cobradas / Financiamientos.
    - Ingresos netos totales / Financiamientos.
    - Gastos de operación / Financiamientos.
    - Utilidad Neta / Financiamientos.
    - Diferencial Financiero.



## CAPÍTULO VI

### SISTEMA DE INTERMEDIARIOS BURSÁTILES.

Se habla de un Sistema de Intermediarios Bursátiles<sup>21</sup> debido a que existen sociedades que de manera casi exclusiva llevan a cabo una actividad muy específica y diferente a las que realizan los demás intermediarios integrantes del Sistema Financiero Mexicano: la negociación con títulos valor, cuentan con sus propias leyes y reglamentos, y cumplen una función dentro del sistema económico nacional.

#### 1. MERCADO DE VALORES

El mercado de valores es el conjunto de mecanismos e instituciones que permiten realizar la emisión, colocación y distribución de los valores inscritos en el Registro Nacional de Valores de la CNBV, y aprobados por la Bolsa Mexicana de Valores<sup>22</sup>. Como en todo mercado, en el de valores existe un componente de oferta y otro de demanda. En este caso, la oferta está representada por títulos emitidos tanto por el sector público como por el privado, en tanto que la demanda la constituyen los fondos disponibles para inversión provenientes de personas físicas o morales.

En este mercado participan instituciones, empresas e inversionistas con el fin de lograr un crecimiento económico.

#### 2. INTEGRANTES

- ⇒ Bolsa Mexicana de Valores
- ⇒ Bolsa Mexicana de Derivados
- ⇒ Casas de Bolsa
- ⇒ Especialistas Bursátiles
- ⇒ Sociedades Operadoras de Sociedades de Inversión.
- ⇒ Sociedades de Inversión
- ⇒ AFORE Y SIEFORE.
- ⇒ Organismos de Apoyo

<sup>21</sup> Bursátil, derivado del término "bursa" que significa bolsa, que es la palabra con la que normalmente se denomina al lugar en donde se hacen las negociaciones con valores.

<sup>22</sup> Asociación Mexicana de Intermediarios Bursátiles, A.C., "Introducción al Mercado de Valores", 1994.



### 3. ESTRUCTURA.



CNBV: Comisión Nacional Bancaria y de Valores

BMV: Bolsa Mexicana de Valores

AMIB: Asociación Mexicana de Intermediarios Bursátiles

AMDB: Academia Mexicana de Derecho Bursátil

FAMERVAL: Fondo de Apoyo al Mercado de Valores

CAVAL: Calificadora de Valores, ahora Standard and Poor's S.A. de C.V.

INDEVAL: Instituto para el Depósito de Valores

### 4. FUNCIONAMIENTO.

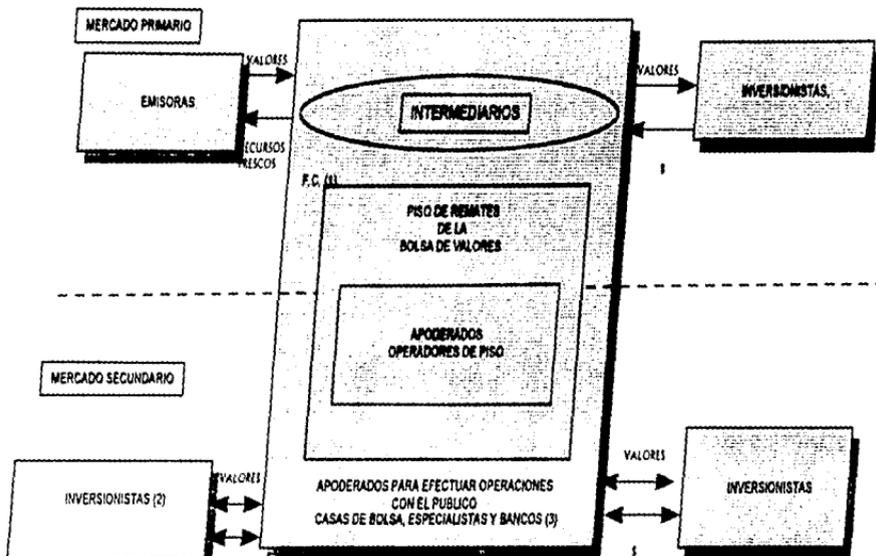
En forma simplificada el mercado tiene un mecanismo operativo general que se inicia con la emisión de valores por parte de las empresas que solicitan financiamiento, continúa con la colocación de los valores entre los inversionistas a través de la intermediación autorizada (mercado primario) y finaliza con la obtención de utilidades por parte de los tenedores de los títulos y/o las negociaciones posteriores conocidas como mercado secundario.

#### DIAGRAMA.

Ver siguiente página.

<sup>27</sup> Asociación Mexicana de Intermediarios Bursátiles, A.C., *op. cit.*

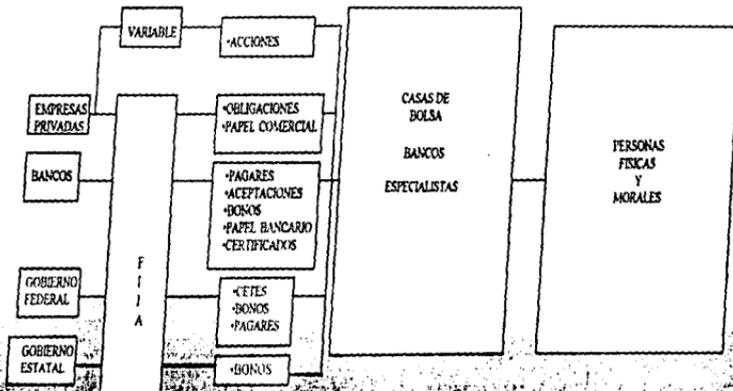
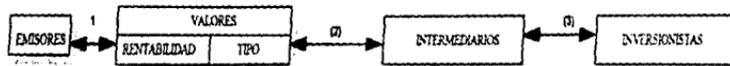
## FUNCIONAMIENTO DEL MERCADO DE VALORES.



NOTAS (1) La colocación primaria de los valores se efectúa por la venta inicial de los mismos por el emisor al área de financiamiento corporativo (F.C.) de la Casa de Bolsa que apoyó a dicha empresa en los trámites de autorización del instrumento ante la CNBV y la BMV. (2) En el mercado secundario los inversionistas se indican dos veces para enfatizar la doble posición de comprador y vendedor: situación que puede ser parcial o total, es decir, un inversionista puede vender alguno de sus valores y con el dinero recuperado adquirir otros valores, o puede vender su cartera completa o bien incrementar la que ya tenía. En este mercado el flujo de valores y fondos es muy dinámica y en ambas direcciones. (3) Es pertinente mencionar que aunque los bancos no operan directamente en el piso de remates, han logrado en su operación la intermediación de algunos instrumentos negociables en bolsa, a través del manejo de fondos de inversión y de cuentas maestras.

# MERCADO DE VALORES

## DESGLOSE DEL FUNCIONAMIENTO GENERAL.





#### 4.1 Relación entre sus elementos

En el primer diagrama se hace énfasis en el detalle de los flujos que tienen lugar en las operaciones del mercado

El segundo diagrama se complementa con el anterior, en el que la relación entre los elementos del mercado se muestra de un modo más general, pero se hace énfasis en la variedad que existe en los componentes que integran cada uno de los elementos

### 5. Bolsa De Valores.

#### 5.1 Antecedentes.

Actualmente solo funciona una Bolsa de Valores en nuestro país, aunque en teoría pueden haber más de hecho en 1976, existían aparte de la Bolsa de la Ciudad de México las Bolsas de las ciudades de Guadalajara y Monterrey. Los antecedentes de la actual Bolsa Mexicana de Valores se remontan al siglo pasado, ya en 1894 se reúnen inversionistas nacionales y extranjeros para negociar con títulos de empresas mineras.<sup>24</sup>

#### 5.2 Concepto.

La Bolsa Mexicana de Valores (BMV), es una institución organizada bajo la forma de Sociedad Anónima de Capital Variable que cuenta con la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para efectuar sus funciones. Los accionistas de la Bolsa son las Casas de Bolsa y Especialistas Bursátiles. Los objetivos de la BMV son facilitar la realización de operaciones de compra - venta de valores emitidos por las empresas públicas o privadas que requieren captar recursos para propiciar su propio crecimiento, y promover el desarrollo del mercado bursátil, brindando así un servicio que contribuye al funcionamiento eficaz de la economía nacional.

#### 5.3 Funciones.

La Bolsa Mexicana de Valores cumple sus objetivos a través de las actividades siguientes:

- Establecimiento de locales, instalaciones y mecanismos que faciliten las relaciones y operaciones entre la oferta y demanda de valores
- Proporcionar y mantener a disposición del público, información sobre los valores inscritos en Bolsa y los listados en el sistema internacional de cotizaciones de la propia Bolsa sobre sus emisores y las operaciones que en ellas se realicen
- Hacer publicaciones sobre todas sus operaciones, emisoras, etc
- Velar por el estricto apego de las actividades de sus socios a las disposiciones que les sean aplicables
- Certificar las cotizaciones en Bolsa
- Vigila la conducta profesional de los agentes y operadores de piso, para que se desempeñen conforme a los principios establecidos en el Código de Ética Profesional de la Comunidad Bursátil
- Cuida que los valores inscritos en sus registros satisfagan los requisitos legales necesarios para ofrecer la seguridad solicitada por los inversionistas al aceptar participar en el mercado
- Promueve el desarrollo del mercado a través de nuevos instrumentos o mecanismos de inversión

<sup>24</sup> CBI Casa de Bolsa, S.A. de C.V., "Guía del Mercado de Valores", México, Editorial Itiguero, 1988.



#### 5.4 Características

Las Bolsas de Valores deben constituirse como sociedades anónimas de capital variable, con sujeción a la Ley General de Sociedades Mercantiles y a las siguientes reglas de aplicación especial

- La duración de la Sociedad debe ser indefinida
- El capital social sin derecho a retro deberá estar íntegramente pagado y no podrá ser inferior al que se establezca en la concesión correspondiente, atendiendo a que los servicios de la Bolsa se presten de manera adecuada a las necesidades del mercado
- El capital autorizado no será mayor del doble del capital pagado
- Las acciones sólo podrán ser suscritas por Casas de Bolsa o Especialistas Bursátiles,
- Cada socio sólo podrá tener una acción
- El número de socios de una Bolsa de Valores no podrá ser menor a veinte
- El número de sus Administradores no será menor de cinco y actuarán constituidos en Consejo de Administración

En los Consejos de Administración de las Bolsas, el número de integrantes que representen Casas de Bolsa y Especialistas Bursátiles no habrá de rebasar el 50% de los consejeros designados, debiendo ocupar los demás nombramientos en personas de reconocido prestigio profesional que, a su vez no desempeñen al mismo tiempo cargos, empleos o comisiones en Casas de Bolsa, Especialistas Bursátiles, o en Sociedades Controladoras o Entidades Financieras de Grupos Financieros en las que participen intermediarios en el mercado de valores

Los estatutos de la Bolsa de Valores deben establecer que

- A El derecho de operar en Bolsa será exclusivo e intransferible de sus socios
- B No podrá efectuar operaciones en Bolsa los socios que pierdan su calidad de Casas de Bolsa o Especialistas Bursátiles
- C La Bolsa deberá llevar un registro de accionistas, reconociendo como tales únicamente a quienes figuren en el mismo y en los títulos respectivos
- D Las operaciones en Bolsa de los socios deberán ser efectuadas por apoderados que satisfagan los siguientes requisitos

• Ser de nacionalidad mexicana o tener el carácter de inmigrado

• Tener solvencia tanto moral como económica

• Mostrar capacidad administrativa. El artículo 24 del Reglamento interior de la Bolsa Mexicana de Valores establece que: *“La experiencia y capacidad técnica deberá comprobarse mediante exámenes orales y escritos sobre Derecho Bursátil, Finanzas, Economía, Contabilidad, Administración, y Práctica Bursátil”*

- E. No podrán actuar en una operación de remate dos o más apoderados de un mismo socio



F. Las acciones de una Bolsa deberán mantenerse depositadas en la misma como garantía de las gestiones de sus socios

G. Los socios no deberán operar fuera de Bolsa los Valores inscritos en ella

H. La SHCP o la CNBV podrá determinar las operaciones que, sin ser concertadas en Bolsa deberán considerarse como efectuadas a través de la misma

I. Para que los valores puedan ser operados en Bolsa se requiere que

Los valores estén inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios

Los emisores soliciten su inscripción en la Bolsa de que se trate

Los valores satisfagan los requisitos que determine el Reglamento Interno de la Bolsa

Además las Bolsas están facultadas para suspender cotizaciones de valores, cuando se presenten condiciones desordenadas o irregularidades en las operaciones de los mismos, apartándose de las sanas prácticas del mercado

#### **5.5 Estructura Orgánica de la Bolsa Mexicana de Valores**

La Asamblea de Accionistas es el órgano supremo de la sociedad, puede acordar y ratificar todos los actos y operaciones de esta, y sus resoluciones serán cumplidas por la persona que ella misma designe o a falta de designación, por el Administrador o por el Consejo de Administración

Los accionistas de la sociedad son los Agentes de Valores, las Casas de Bolsa, y los Especialistas Bursátiles, y son ellos o sus representantes debidamente autorizados, los únicos que pueden realizar operaciones en el local de la institución. La autoridad ejecutiva de mayor jerarquía es el Director General, quien es el responsable ante el Consejo de Administración del desarrollo institucional

#### **5.5.1 Facultades del Consejo de Administración**

El artículo 23 de los estatutos de la Bolsa, contiene las facultades propias del Consejo de Administración, de los cuales a continuación se resumen los más relevantes

- Administrar y dirigir los negocios de la sociedad, fijando las políticas administrativas y de prestación de servicio a los socios
- Conocer y aprobar en su caso, los presupuestos anuales e informes periódicos que rinde el Director General sobre los resultados administrativos y operativos de la sociedad
- Conocer y resolver las solicitudes de ingreso de Casas de Bolsa y de los funcionarios de las mismas que requieran autorización de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para desempeñar sus funciones, conforme a los estatutos y el reglamento interior de la Bolsa
- Conocer y resolver las solicitudes de inscripción de valores en la Bolsa
- Fijar condiciones y montos de las fianzas que deben otorgar sus socios
- Investigar y estudiar los casos de irregularidades imputables a los funcionarios y/o apoderados de las Casas de Bolsa, en calidad de arbitro, aplicando en su caso las sanciones previstas
- Formular el arancel al que deberán ajustarse las remuneraciones que la Bolsa perciba por sus servicios, sometiéndolo a la aprobación de las autoridades
- Celebrar y ejecutar, dentro de los límites de los poderes que se le otorgan en los estatutos, los contratos y convenios que sean necesarios o convenientes para realizar los objetos de la sociedad



- Nombrar al Director General y fijarle sus facultades

La sede de la Bolsa es el Centro Bursátil, situado en Avenida Reforma, en donde se encuentran además de las oficinas administrativas de la misma y de otras instituciones del medio, el Salón de Remates y un Centro de Información Bursátil

Un salón de remates es un recinto ubicado en las instalaciones de una Bolsa de Valores y que está debidamente acondicionado para servir de sede a la realización de las operaciones de compra - venta de títulos valor inscritos tanto en Bolsa, como en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios

El salón se divide en dos pisos, el correspondiente a las operaciones de mercado de capitales con una forma circular y el correspondiente a las operaciones de mercado de dinero con forma de punta de flecha. En cada uno de ellos se manejan los instrumentos propios del mercado en cuestión. Desde el punto de vista organizacional, ambos pisos se dividen en varias unidades de control de operaciones llamadas *corros*. Los *corros* son los lugares oficiales para registrar todas las operaciones de compra - venta de títulos realizadas en la Bolsa de Valores

### 5.6 Bolsa Mexicana de Derivados.

Aun no entra en funcionamiento, aunque seguramente para el año de 1997 ya este operando, su objetivo básico será el operar con los contratos financieros derivados de otros títulos financieros, por ejemplo las opciones, los warrants, los futuros, los swaps, etc. El pasado 31 de diciembre de 1996, en el Diario Oficial de la Federación, se publicaron las reglas a las que deben apegarse las instituciones que deseen participar en este nuevo mercado y para su funcionamiento

## 6. Casas De Bolsa y Especialistas Bursátiles.

Son los intermediarios del Sistema Bursátil y su historia está de la mano de la Bolsa de Valores, es decir, sus orígenes también datan de 1894, siendo su marco jurídico principal la Ley del Mercado de Valores de 1976

El acto que da formalidad a la constitución de una Casa de Bolsa o Especialista Bursátil y les da la calidad de verdaderos intermediarios, además de la autorización por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es su inscripción en la Sección de Intermediarios del Registro Nacional de Valores e Intermediarios

### 6.1 Concepto y Funciones.

Las Casa de Bolsa son sociedades anónimas autorizadas para

- Actuar como intermediario en el mercado de valores, en los términos de la Ley del Mercado de Valores, sujetándose a las disposiciones de carácter general que dicte la Comisión Nacional Bancaria y de Valores
- Recibir fondos por concepto de las operaciones con valores que se les encomienden. Cuando por cualquier circunstancia no puedan aplicar esos fondos al fin correspondiente, el mismo día de su recibo deberán, si persiste el impedimento para su aplicación, depositarlos en institución de crédito a más tardar el día hábil siguiente, o bien adquirir acciones representativas del capital de alguna sociedad de inversión de renta fija, depositándolas en la cuenta del cliente respectivo. En ambos casos los fondos se registrarán en cuenta distinta de la que forman parte del activo de la Casa de Bolsa
- Prestar asesoría en materia de valores



**Con sujeción a las disposiciones de carácter general que dicte el Banco de México**

- Recibir préstamos o créditos de instituciones de crédito o de organismos de apoyo al mercado de valores, para la realización de las actividades que les sean propias
- Conceder préstamos o créditos para la adquisición de valores con garantía de estos
- Celebrar reportos y préstamos sobre valores
- Actuar como fiduciarias en negocios directamente vinculados con las actividades que les sean propias

**De conformidad con las disposiciones de carácter general que dicte la Comisión Nacional Bancaria y de Valores**

- Realizar operaciones por cuenta propia que faciliten la colocación de valores o que ayuden a dar mayor estabilidad a los precios de estos y a reducir los márgenes entre cotización de compra y venta de los propios títulos, o bien que procuren mejorar las condiciones de liquidez del mercado, así como a una mayor diversificación de las transacciones
- Proporcionar servicio de guarda y administración de valores
- Realizar inversiones con cargos a su capital global
- Realizar operaciones de valores con sus Accionistas, Empleados, Directivos y miembros del Consejo de Administración
- Invertir en acciones del capital social de entidades del exterior
- Actuar como representante común de obligacionistas y tenedores de otros valores, títulos o documentos a que sea aplicable el régimen de la Ley del Mercado de Valores
- Administrar las reservas para fondos de pensiones o jubilaciones de personal, complementarias a las que establece la Ley del Seguro Social y de primas de antigüedad, conforme a lo dispuesto por la Ley del Impuesto Sobre la Renta

**Los Especialistas Bursátiles son sociedades anónimas autorizadas para**

- Actuar como intermediario por cuenta propia o ajena, respecto de los valores en que se encuentren registrados como especialista en la Bolsa de Valores
- Los Especialistas Bursátiles pueden celebrar operaciones directamente con el público inversionista, cuando así lo autorice la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, por lo que un especialista no realiza actividades con el público de manera normal y no opera con todos los instrumentos del mercado sino solo con uno, del cual es especialista y dentro de la Bolsa de Valores
- Recibir préstamos o créditos de instituciones de crédito o de organismos de apoyo al mercado de valores, para la realización de las actividades que les sean propias, así como el celebrar reportos y préstamos sobre valores



**De conformidad con las disposiciones que dicte la Comisión Nacional Bancaria y de Valores**

- Realizar operaciones por cuenta propia respecto de los valores en que sean especialistas, para facilitar la colocación de dichos valores o ayudar a la mayor estabilidad de los precios de estos y reducir los márgenes entre cotizaciones de compra y de venta de los propios títulos, o bien que favorezcan las condiciones de liquidez en el mercado, así como una mayor diversificación de las transacciones
- Mantener en guarda y administración sus valores, depositando los títulos en una Institución para el Depósito de Valores
- Realizar inversiones a cargo de su propio capital
- Invertir en acciones de otras sociedades que les presten servicios
- Invertir en títulos representativos del capital social de Entidades Financieras del Exterior

**Los Especialistas Bursátiles no pueden realizar las siguientes actividades**

- Realizar operaciones respecto de los valores que manejen, con los miembros del Consejo de Administración, Directivos, Gerentes y Factores del emisor de tales valores
- Realizar operaciones con valores con sus accionistas
- Denegar sus servicios respecto de los valores que manejen como especialistas, dentro de los montos y márgenes de cotizaciones conforme a los que están obligados a operar en el mercado, de acuerdo con las disposiciones que dicte la Comisión Nacional Bancaria y de Valores

Para que tanto Casas de Bolsa como Especialistas Bursátiles puedan invertir, directa o indirectamente, en títulos representativos del capital social de Entidades Financieras del Exterior, se requiere la autorización de la SHCP, si algún intermediario posee más del 51% del capital de una Entidad Financiera del Exterior y tiene el control sobre ella, deberá hacer las gestiones necesarias para que esta cumpla tanto las disposiciones del país en el cual esta, como las leyes mexicanas

Las remuneraciones por los servicios de las Casas de Bolsa se ajustarán a los aranceles generales o especiales, que autorice la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Los aranceles aplicables a las operaciones que se realicen en Bolsa se fijarán oyendo a la Bolsa Mexicana de Valores

**6.2 Capital Social.**

El capital social de las Casas de Bolsa y de los Especialistas Bursátiles esta integrado por dos tipos de capital: el ordinario y el adicional

Las acciones de la serie "A", representan el 70% del capital ordinario. Estas acciones únicamente las pueden adquirir las personas físicas y morales mexicanas

El 30% restante de la parte ordinaria puede integrarse por acciones serie "A" o "B", o ambas, la serie "B" solo podrá emitirse hasta por un 30 % del capital social cuando la SHCP autorice la inversión extranjera en el capital social de las Casas de Bolsa y Especialistas Bursátiles.



El capital social adicional podrá integrarse, por acciones de la serie "I", que se emitan hasta por un monto equivalente al 30% del capital ordinario de la sociedad, previa autorización de la SHCP.

Las acciones serie "B" o "I", las pueden adquirir las personas físicas y morales tanto nacionales como extranjeras.

Las acciones serie "I" son de voto limitado y otorgan derecho de voto solo en asuntos relativos a cambio de objeto, fusión, escisión, transformación, disolución y liquidación, así como la cancelación de la inscripción en la Bolsa de Valores. Además podrán conferir el derecho a recibir un dividendo preferente y acumulativo, así como un dividendo superior al de las acciones representativas del capital ordinario.

Ninguna persona puede adquirir el 10% o más de acciones representativas del capital social de una Casa de Bolsa o de un Especialista Bursátil, mediante una o varias operaciones de cualquier naturaleza, simultáneas o sucesivas, sin que lo autorice la SHCP, excepto por la adquisición de acciones que realicen las Sociedades Controladoras de Grupos Financieros, las Filiales de Instituciones Extranjeras del Exterior y las Sociedades Controladoras Filiales, en la fusión de sociedades, y por el FAMERVAL o FOBAPROA.

### 6.3 Grupos Financieros

Las Casas de Bolsa pueden formar parte de un Grupo Financiero, pero de no ser así, pueden adquirir con cargo a su capital acciones representativas del capital de Almacenes Generales de Depósito, Arrendadoras Financieras, Casas de Cambio, Empresas de Factoraje Financiero, Sociedades de Inversión y Sociedades Operadoras de estas sociedades, utilizar denominaciones iguales o parecidas, actuar de manera conjunta, ofrecer servicios complementarios y prestar servicios complementarios con Instituciones de Crédito. De esta forma la ley establece que un Grupo Financiero no solo puede estar encabezado por una Sociedad Controladora de Grupos Financieros, sino también por una Casa de Bolsa en este caso.

### 6.4 Filiales del Exterior

Como cualquier otra sociedad financiera, las Filiales del Exterior, deben constituirse conforme a las leyes mexicanas, y obtener autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, presentando la documentación y análisis correspondientes.

Para que una Sociedad Financiera del Exterior pueda invertir en una sociedad filial en territorio mexicano, deberá dedicarse en su país de origen a la misma actividad que la filial que pretenda establecer, exceptuando a aquella sociedad extranjera en cuyo capital partiere una Sociedad Controladora Filial.

El capital social de las filiales debe estar constituido por una sola serie de acciones, que debe estar en poder de una institución extranjera al menos en un 99%, en todo momento.

Las Filiales que pretendan comprar una Casa de Bolsa ya establecida, deberán solicitar autorización a la SHCP, y deberán adquirir al menos el 99% del capital de la Casa de Bolsa, modificar los estatutos de la sociedad para adecuarlos a su nuevo status de Filial Extranjera, y fusionar la institución si es que ya son accionistas mayoritarios de otra Casa de Bolsa Filial.



## 7. Sociedades De Inversión.

### 7.1 Concepto.

Las Sociedades de Inversión son sociedades anónimas de capital variable, administradas por Sociedades Operadoras, que tienen como objetivo la adquisición de valores y documentos seleccionados de acuerdo al criterio de diversificación de riesgos, con recursos provenientes de la colocación de las acciones representativas de su capital social entre el público inversionista.

Toda Sociedad de Inversión debe ser administrada por una Empresa Operadora de Sociedades de Inversión. Estas Sociedades Operadoras tienen como objetivo la prestación de servicios de administración a las Sociedades de Inversión, así como los de distribución y recompra de sus acciones, para poder funcionar como Sociedad Operadora se requiere autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Los servicios que prestan estas sociedades pueden ser realizados igualmente por Casas de Bolsa e Instituciones de Crédito, a las que les será aplicable las disposiciones de la Ley de Sociedades de Inversión, los accionistas de las Sociedades Operadoras deben ser Casas de Bolsa o accionistas de estas, personas físicas que reúnan los requisitos de la fracción III del artículo 17 de la Ley del Mercado de Valores, instituciones de crédito y personas físicas o morales, que hayan figurado como socios fundadores al constituirse las Sociedades de Inversión con las que celebren contratos de prestación de servicios de administración y distribución de acciones.

Así las Sociedades de Inversión, reúnen los recursos de muchos pequeños inversionistas, ya que tienen un capital considerable, realizan inversiones en Bolsa y les dan acceso a los beneficios de las inversiones en el mercado de valores, que de otra manera no tendrían, las Sociedades de Inversión no pueden captar recursos directamente del público, sino que tienen que colocar acciones, por lo que si uno quiere participar en una Sociedad de Inversión, entregaremos nuestro dinero a cambio de acciones representativas del capital de la sociedad, convirtiéndonos así en inversionistas de la misma.

### 7.2 Objetivos

El marco jurídico de las Sociedades de Inversión está en la Ley de Sociedades de Inversión, decretada en 1985, que establece que dichas sociedades deben perseguir estos objetivos generales:

1. El fortalecimiento y descentralización del mercado de valores
  2. El acceso del pequeño y mediano inversionista a dicho mercado
  3. La democratización del capital
  4. La contribución al financiamiento de la planta productiva del país
- I. Fortalecimiento y descentralización del mercado de valores. Los recursos de las Sociedades de Inversión promueven el crecimiento del mercado de valores, recordemos que estos recursos de otra manera que no sean las Sociedades de Inversión, no estarían participando en el mercado. Por otro lado se promueve la participación de sociedades diferentes a las Casas de Bolsa y Especialistas Bursátiles, lo que contribuye a la descentralización en la participación del mercado de cada uno de ellos, aunque en este sentido no se ha logrado mucho este objetivo, pues el 65% del mercado de valores lo acaparan solo cuatro Casas de Bolsa.



- 2 El acceso del pequeño y mediano inversionista al mercado de valores. Para invertir en Bolsa se requiere un mínimo de inversión que pocas personas realmente tienen, limitando así los beneficios del mercado a pocas personas, para solucionar esto, las Sociedades de Inversión reúnen pequeños capitales de muchos pequeños inversionistas, reuniendo así un fondo lo suficientemente grande para participar en Bolsa como si se tratara de un inversionista mayor, por lo que para participar en Bolsa ya no se necesita ser un millonario.
- 3 La Democratización del capital. Se piensa que el mercado de valores al permitir que diferentes personas participen en el capital de las sociedades que cotizan en él, democratiza el capital, en el sentido de que el capital de una empresa ya no pertenece a unos cuantos, sino a un gran número de inversionistas, a veces miles, permitiéndoles participar en las utilidades de la sociedad a todos ellos. Este es un enfoque muy discutible según el punto de vista desde el cual se vea.
- 4 La contribución al financiamiento de la planta productiva del país. Las sociedades de inversión inyectan recursos al mercado que de otra manera no llegarían, de manera que estos recursos pueden ser utilizados para el crecimiento del mercado. Pero en el sentido de que contribuyen a financiar la planta productiva del país, solo es en una primera instancia, pues hay que recordar que los recursos llegan a las empresas en la emisión primaria de sus acciones, o lo que se conoce como mercado primario, ya en el mercado secundario solo es pura especulación del valor de las acciones, no contribuyendo en nada al financiamiento de las empresas. Caso contrario a este, son las Sociedades de Capital, que financian exclusivamente a algún proyecto de inversión o empresa.

### 7.3 Características.

Hay tres tipos de Sociedades de Inversión

- 1 Sociedades de Inversión Comunes
- 2 Sociedades de Inversión en Instrumentos de Deuda
- 3 Sociedades de Inversión de Capitales

#### SOCIEDADES DE INVERSIÓN COMUNES

Operan con valores y documentos de renta variable y de renta fija

#### SOCIEDADES DE INVERSIÓN EN INSTRUMENTOS DE DEUDA

Las sociedades de inversión de renta fija operan exclusivamente con instrumentos de renta fija. Las sociedades de inversión de renta variable operan con valores y documentos exclusivamente de renta variable.

#### SOCIEDADES DE INVERSIÓN DE CAPITAL (SINCA)

Operan con valores y documentos de empresas que no cotizan en Bolsa, con el objeto de promoverlas.

Este tipo de sociedades son las que adquieren más importancia en nuestros días, por que promueven empresas que no tienen acceso al mercado de valores, pero que por medio de la SINCA pueden acceder a recursos para su crecimiento. Un caso muy reciente y espectacular, es el de la compañía ELEKTRA, que por medio de una SINCA creció en muy poco tiempo de unas cuantas tiendas a una cadena nacional, con muchos productos y servicios.



agregados, llegando a ser parte de un consorcio que incluye tiendas, empresas de comunicación, servicios financieros, etc.<sup>27</sup>

Para funcionar como Sociedad de Inversión se requiere autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien la otorgará discrecionalmente

Deben organizarse como sociedades anónimas de capital variable y cumplir con las siguientes reglas especiales

- El capital mínimo totalmente pagado, debe ser el que determine la Comisión Nacional Bancaria y de Valores
- El capital fijo de la sociedad estará representado por acciones que solo podrán transferirse previa autorización de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, y no puede ser menor al mínimo establecido por la misma comisión
- Su duración puede ser indefinida
- Podrán mantener acciones en tesorería, para ponerlas en circulación posteriormente
- El pago de las acciones siempre debe ser en efectivo
- El capital debe ser variable, pero las acciones que representen el capital fijo serán sin derecho a retiro, este capital variable es el que es adquirido por los inversionistas al invertir por medio de una Sociedad de Inversión
- Al solicitar autorización deberán además
  - Acompañar a la solicitud el proyecto de escritura constitutiva, que contendrá todos los elementos que exige la Ley General de Sociedades Mercantiles
  - Señalar los nombres, domicilios y ocupaciones de los socios fundadores, de quienes hayan de integrar el primer Consejo de Administración y de los principales Funcionarios, así como la experiencia, relaciones financieras, industriales y comerciales que dichas personas tengan en el mercado de valores
- Presentar un estudio que justifique el establecimiento de la sociedad, y
- Presentar un programa general de funcionamiento de la sociedad, que indique por lo menos

**Objetivos**

Políticas de adquisición y selección de valores

Las bases para realizar la diversificación del activo

Los planes para poner en venta las acciones que emita

Las bases para aplicar utilidades

La política de participación en las empresas pronosticadas, así como de venta de los activos accionarios, tratándose de las Sociedades de Inversión de Capitales

La denominación de la Sociedad Operadora, o en su caso, de la Casa de Bolsa o Institución de Crédito que le prestará ese servicio

Las Sociedades de Inversión deben operar exclusivamente con valores y documentos inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios, excepto los que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores desapruébe o que determine que implican conflicto de intereses, así mismo la Comisión podrá autorizar instrumentos no inscritos en el Registro. Las Sociedades de Inversión de Capitales pueden efectuar sus operaciones con valores y documentos que no estén registrados, según corresponde a las características de estas sociedades

El régimen de inversión de las sociedades debe cumplir al menos lo siguiente

<sup>27</sup> "El Mercado de Valores (English edition)", Nacional Financiera, Mexico, No 1, January - February, 1994.



Los valores en los cuales inviertan deben someterse a los criterios de diversificación de riesgos, fomento de actividades prioritarias, seguridad, liquidez y rentabilidad atractiva

Por lo menos el 94% de su activo total estara representado por efectivo y valores, estos valores y documentos que formen parte de los activos de las Sociedades de Inversión deben estar depositados en Instituciones para el Deposito de Valores

Los gastos de establecimiento, organizacion y similares no excederan del tres por ciento de la suma del activo total

El importe total de muebles y utiles de oficina, sumado al valor de los inmuebles estrictamente necesarios para oficinas de la sociedad, no excedera de tres por ciento del activo total. Excepcionalmente la Comisión Nacional Bancaria y de Valores podra autorizar porcentajes mayores segun las características de la sociedad y el lugar en donde esta establecida

El Consejo de Administracion de las Sociedades de Inversión debe estar integrado por un minimo de cinco Consejeros, la mayoría de los cuales seran designados por los socios que representen el capital fijo de la sociedad. Tambien deben tener un Comité de Inversiones que tiene por objeto determinar la estrategia de inversión y la composición de los activos de la sociedad, y cuyas funciones se sujetan a las disposiciones de caracter general que emite la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Sus integrantes tambien son designados en mayoría por los socios que representen el capital fijo en asamblea especial

#### 7.4 Prohibiciones.

- 1 Emitir Obligaciones
- 2 Recibir depositos en dinero
- 3 Hipotecar sus inmuebles
- 4 Dar en prenda valores y documentos que mantengan en sus activos, salvo que se trate de garantizar los préstamos y créditos que obtengan
- 5 Otorgar garantías
- 6 Adquirir o vender las acciones que emitan a precio distinto al que se les haya determinado segun los criterios de valuación que deben seguir
- 7 Practicar operaciones activas de credito, excepto préstamos de valores, al igual que reportos sobre valores emitidos por el Gobierno Federal, así como sobre valores emitidos, aceptados o avalados por Instituciones de Credito
- 8 Adquirir acciones representativas del capital social de otras Sociedades de Inversión, salvo que obtengan autorización para ello
- 9 Obtener préstamos o créditos, excepto aquellos que reciban de Instituciones de Credito, Intermediarios Financieros no Bancarios y Entidades Financieras del Exterior
- 10 Adquirir el control de empresas, tratándose de Sociedades de Inversión Comunes y de Renta Fija

Las Sociedades de Inversión y las Sociedades Operadoras de Sociedades de Inversión, pueden ser parte de un Grupo Financiero, o ser filiales de una Institucion Financiera del Exterior. Una Institucion Financiera del Exterior directa o indirectamente, o una Sociedad Controladora Filial deberan ser en todo momento propietarias de acciones que representen cuando menos el 99% del capital minimo fijo de las Sociedades de Inversión Filiales o del capital social de las Sociedades Operadoras de Sociedades de Inversión Filiales. Las Sociedades de Inversión y las Sociedades Operadoras pueden ser adquiridas por una Sociedad Financiera del Exterior. Para todos los casos anteriores la sociedad del exterior debe dedicarse en su pais de origen a las mismas actividades que desea realizar en México



**R. Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORE).**

**8.1 Antecedentes.**

En Mayo de 1992 comienza a funcionar el Sistema de Ahorro para el Retiro SAR. Incorporó a trabajadores que cotizan al IMSS y al ISSSTE, con una contribución por parte de los patrones de 2 por ciento del salario para la subcuenta de retiro, y 5 por ciento para el INFONAVIT, el cual se canaliza a través de una subcuenta de vivienda.

En el manejo de los fondos hay participación de los Bancos, aunque muy limitada y con una legislación muy rigida respecto a su destino, la cual se concentra en deuda gubernamental en el caso de la subcuenta del retiro (a través de traspasos a Banco de México), y financiamiento a través del INFONAVIT, en el caso de la subcuenta de vivienda. Actualmente el Gobierno asegura una tasa real de 2 por ciento anual en el primer caso, pero en el segundo sólo se busca que sea positivo o cero.

Hasta antes de 1992, en México se contaba con un sistema de beneficio definido, colectivo y de reparto. En principio buscaba crear reservas, aunque en los hechos nunca lo hizo. El sistema se formaba por las cuotas al seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte (IVCM) del IMSS (1942). Adicionalmente, hay un sistema de contribuciones definida, con cuantas individualizadas. el INFONAVIT.

Ambos tienen fines redistributivos y sus inversiones se manejan centralizadamente. Estas consisten en la creación de infraestructura hospitalaria, en el primer caso, y de vivienda, en el segundo, para trabajadores de bajos ingresos. Sin embargo esas inversiones reportan rendimientos bajos y/o no se recuperan para el propio fondo de pensiones, o no tienen ninguna relación con el mercado de capitales, lo que se corrigiera en parte con la nueva ley del ahorro para el retiro.

Hasta los sesenta el sistema basado en el IMSS, puede hacer frente a sus gastos pese a no contar con reservas. La crisis de los ochenta hace patente problemas de administración y la paulatina presión demográfica, conduce a problemas de insolvencia, además de una mayor conciencia sobre la necesidad de impulsar el ahorro interno. La reforma se realiza en 1990 y entre otros aspectos, aumenta la cuota de seis a siete por ciento en 1991, hasta llegar actualmente a 8.3 por ciento. Sin embargo esas reformas sólo marcan el principio de otras, para continuar guardando cierto equilibrio financiero.

La tasa de reemplazo (proporción que se paga de pensión respecto al salario) actual promedio es 38 por ciento, aunque por su carácter redistributivo es muy distinta de acuerdo al nivel de salario. alcanza más de 90 por ciento para la gente que gana entre uno y dos salarios mínimos, claro que el salario mínimo en México es en realidad microscópico.

El INFONAVIT también tiene reformas en 1992, que además de hacer frente a errores y problemas de administración, intenta garantizar un rendimiento real de los fondos (al asignar crédito con criterios más cercanos al de mercado), y traspasa sus cuentas a un nuevo sistema.

La mayor reforma fue la creación del SAR en 1992, ahora estamos ante la creación de las AFORES y SIEFORES, y la reforma del sistema de pensiones que concierne al manejo del 2 y 5 por ciento de la cuenta de ahorro para el retiro y eventualmente de la incorporación del IVCM.<sup>30</sup>

<sup>30</sup> "El Financiero", 31 de enero de 1996, Sección Análisis, Fondos de Inversión.



## 8.2 Concepto.

Las AFORE son entidades financieras que se dedican de manera exclusiva, habitual y profesional a administrar las cuentas individuales y canalizar los recursos de las subcuentas que las integran en términos de las leyes de seguridad social, así como a administrar Sociedades de Inversión

Las administradoras deberán efectuar todas las gestiones que sean necesarias, para la obtención de una adecuada rentabilidad y seguridad en las inversiones de las Sociedades de Inversión que administren. En cumplimiento de sus funciones, atenderán exclusivamente al interés de los trabajadores y asegurarán que todas las operaciones que efectúen para la inversión de los recursos de dichos trabajadores se realicen con este objetivo

Las SIEFORE, no tienen una definición específica, pero son una Sociedad de Inversión como las otras ya existentes, es decir sociedades anónimas que invierten en valores y que suman aportaciones de muchos pequeños inversionistas para tal fin, tratando siempre de diversificar el riesgo lo más posible. Las SIEFORE administradas y operadas por las administradoras, tienen por objeto exclusivo invertir los recursos provenientes de las cuentas individuales que reciben en los términos de las leyes de seguridad social. Así mismo, las Sociedades de Inversión invertirán los recursos que las administradoras tengan en ellas

## 8.3 Marco Jurídico.

Hay básicamente cinco preceptos jurídicos que sustentan la existencia de un Sistema de Ahorro para el Retiro y de las Administradoras de los Fondos

El artículo 123 constitucional, en su fracción XII, obliga a las empresas a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas (Las AFORE administran el 5 por ciento de la subcuenta de vivienda), de aquí se desprenden los artículos 136 a 153 de la Ley Federal de Trabajo, que obliga igualmente al patrono, dentro de una relación laboral, a proporcionar habitación al trabajador a través del INFONAVIT, y hacer una aportación del 5 por ciento sobre los salarios de los trabajadores a su servicio, por último en el renglón de vivienda está la Ley del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (29 - XII - 81)

El mismo artículo 123 de la Constitución, pero en su fracción XXIX, establece que es de utilidad pública una Ley del Seguro Social, que comprenda los seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicio de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares. Así pues, tenemos la Ley del Seguro Social, con un capítulo V - bis, artículos 183-A al 183 - S, que hablan del Seguro de Retiro y obligan a los patronos a enterar al IMSS, el importe de las cuotas correspondientes al ramo de retiro mediante la constitución de depósitos de dinero en favor de cada trabajador, la cuota es el importe equivalente al 2 por ciento del salario base de cotización del trabajador, también obliga a abrir cuentas individuales para cada trabajador en una Institución Bancaria, y en general establece todos los términos de lo que es el Seguro de Retiro

Finalmente tenemos el precepto más importante, que es el decreto de Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y de Reformas y Adiciones a las Leyes General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, para Regular las Agrupaciones Financieras, de Instituciones de Crédito, del Mercado de Valores y Federal de Protección al Consumidor, publicada el Jueves 23 de Mayo de 1996. Esta Ley tiene por objeto regular el funcionamiento de los sistemas de ahorro para el retiro y sus participantes previstos en esta ley, en la del Seguro Social, la del INFONAVIT e ISSSTE

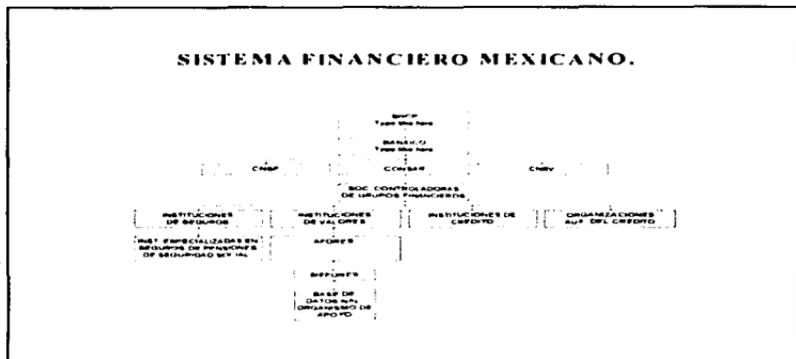
Se entiende por Sistemas de Ahorro para el Retiro, aquellos regulados por las leyes de seguridad social que prevén que las aportaciones de los trabajadores, patronos y del Estado, sean manejados a través de cuentas individuales



propiedad de los trabajadores, con el fin de acumular saldos, mismos que se aplicarán para fines de prevision social, o para la obtencion de pensiones o como complemento de estas

#### 8.4 Estructura y funcionamiento

Primero ubicaremos a las Afore dentro del Sistema Financiero Mexicano <sup>11</sup>



La puesta en marcha de las AFORÉ está programada para el primero de enero de 1997, pero por una iniciativa mandada por el ejecutivo, lo más probable es que su inicio se posponga seis meses y empiecen en julio de 1997, los motivos presidenciales para el aplazamiento son que se debe tomar en cuenta el nuevo número de identidad, para este sistema, como lo será para la credencial de elector, Registro Federal de Contribuyentes, licencias, etc

#### 8.5 Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (Ley de las AFORÉ)<sup>11</sup>, D. O. F., 23 de mayo de 1996)

Puntos más relevantes de la Ley

- La Ley es de orden público e interés social

<sup>11</sup>SFM: Conjunto orgánico de instituciones que generan, captan, administran, orientan y dirigen tanto el ahorro como la inversión, en el contexto político económico que brinda nuestro país

<sup>12</sup>Fuente: Fernando Mereno

Alberto Ibarra.

<sup>13</sup>Afore: Administradora de Fondos para el Retiro



- Se crean dos nuevos intermediarios financieros: Las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORE) y Las Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (SIEFORE), y un nuevo órgano de vigilancia del Sistema Financiero: la Comisión Nacional de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (CONSAR)
- El funcionamiento de estos dos nuevos intermediarios es muy similar al de las ya existentes Sociedades de Inversión y Sociedades Operadoras de Sociedades de Inversión, dentro de las cuales están consideradas
- La inspección y vigilancia está a cargo de la CONSAR
- Los órganos de Gobierno de la CONSAR son: Junta de Gobierno, Presidencia y el Comité Consultivo y de Vigilancia, también cuenta con un Comité de Análisis de Riesgos de las Inversiones
- El Comité Consultivo está integrado por representantes de los Obreros, Patronos y Gobierno
- Las AFORE son entidades financieras que se dedican de manera exclusiva, habitual y profesional a
  - ◊ Administrar las cuentas individuales y canalizar los recursos de las subcuentas que los integran.
  - ◊ Seguir la Ley del IMSS.
  - ◊ Así como administrar Sociedades de Inversión
- Las AFORE deben hacer todo lo posible para que se obtenga la máxima rentabilidad y seguridad en las SIEFORE que administran
- Para operar como AFORE se requiere autorización de la CONSAR, oyendo la opinión de la SHCP
- Deben ser Sociedades Anónimas de Capital Variable y usar el nombre AFORE en su razón social
- El capital de las AFORE se constituye
  - 51% serie "A": Personas Físicas y Morales Mexicanas
  - 49% serie "A" o "B": Libre suscripción

Se prohíbe a las sociedades extranjeras participar en el capital de las AFORE y SIEFORE, exceptuando los Grupos Financieros con autorización para operar en México.

Ninguna persona puede tener más del 10% de todo el capital de ninguna de estas dos sociedades, excepto con autorización de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
- Según la Ley Federal de Competencia Económica, la CONSAR evitará los monopolios de AFORE, por lo cual ninguna AFORE puede tener más del 20% de todo el mercado, para cuando comiencen a operar el próximo año, este porcentaje será del 17%
- Las AFORE deben tener una unidad especializada en quejas y consultas de patronos y trabajadores.
- Los trabajadores pueden traspasar de AFORE una vez al año
- Así mismo los trabajadores reciben estados de cuenta una vez al año



- La autoridad de las AFORE es el Consejo de Administración.
- Las SIEFORE<sup>14</sup>, administradas y operadas por una AFORE, tienen por objeto exclusivo invertir los recursos provenientes de las cuentas individuales que reciben en términos de la Ley del IMSS.
- Para operar como SIEFORE se requiere autorización de la CONSAR, oyendo la opinión de la SHCP.
- Deben ser Sociedades Anónimas de Capital Variable y usar el nombre SIEFORE en su razón social, se capital se constituye similarmente al de una sociedad de inversión, es decir una parte de capital mínima sin derecho a retiro y otra constituida por los recursos de las aportaciones del SAR.
- Su administración está a cargo de un Consejo de Administración.
- Las SIEFORE deben contar con un Comité de Inversión, que determina la política y estrategia de inversión.
- El régimen de inversión deberá otorgar la máxima rentabilidad y seguridad de los recursos de los trabajadores.
- Las inversiones deberán ser canalizadas a:
  - La actividad productiva nacional
  - Generación de empleo
  - Vivienda
  - Desarrollo de infraestructura nacional y regional
- El Comité de Análisis de Riesgos, tiene por objeto establecer criterios para la selección de los riesgos crediticios permisibles de los valores que integren las carteras de las SIEFORE.
- Las AFORE podrán operar varias SIEFORE.
- Las AFORE y SIEFORE son administradas por un Consejo de Administración integrado por 5 consejeros, que serán designados por los accionistas.
- Empezarán a operar empresas que se llamarán Operadoras de la Base de Datos Nacional del SAR, que serán concesionadas, y organizarán y operarán toda la información relativa a cada una de las cuentas de los trabajadores.
- Las relaciones entre las AFORE y los Grupos Financieros e Instituciones Financieras deben evitar conflictos de interés.
- Los trabajadores pueden retirar cada seis meses de la subcuenta de aportaciones voluntarias, de las demás subcuentas no se pueden hacer retiros.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup>SIEFORE: Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro.

<sup>15</sup>Las subcuentas son: Aportación Patronal, Aportación del Gobierno, Aportación Voluntaria del Trabajador, Yid, Ley del IMSS 1997.



- El IMSS tendrá una cuenta concentradora, que operará Banxico, que manejará todos los recursos de las cuentas de SAR, vejes, cesantía, etc., en tantos los trabajadores escogen la AFORE que quieren que maneje sus fondos
- A partir del año 2001 si algún trabajador no ha escogido su AFORE se le asignará una
- Si la CONSAR detecta irregularidades graves puede intervenir gerencial y administrativamente a las AFORE
- El IMSS puede constituir su propia AFORE
- Las AFORE y SIEFORE son consideradas Intermediarios Financieros, es decir son integrantes del Sistema Financiero Mexicano
- A partir de esta Ley y de la entrada en vigor en 1997 de la nueva Ley del IMSS, se crearán aseguradoras Especializadas en Planes de Pensiones o Supervivencia, relacionadas con la edad, jubilación y retiro, y que llegada la circunstancia el trabajador escoge que le den todo el dinero de la cuenta en la AFORE o que se le contrate un seguro en una de estas aseguradoras especializadas
- Los Grupos Financieros también pueden constituir una AFORE, y las AFORE pueden ser integrantes de éstos
- Las Leyes General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, para Regular las Agrupaciones Financieras, de Instituciones de Crédito y del Mercado de Valores, fueron reformadas para considerar en diferentes artículos, la existencia y consideración de la CONSAR, AFORE, SIEFORE, y Aseguradoras Especializadas.



## CAPÍTULO VII

### SISTEMA DE SEGUROS Y FIANZAS.

#### 1. ANTECEDENTES.

Los mercaderes Babilonios, entre los años 4000 y 3000 a C., asumían el riesgo de pérdida de las caravanas concediendo préstamos a elevado interés, reembolsables a la feliz terminación del viaje, la práctica quedó legalizada el Código de Hamurabi y es desde entonces que las personas de diferentes tiempos han comerciado con la expectativa de que se suceda un acontecimiento futuro o no.<sup>16</sup>

En 1435 se promulgó en Barcelona (en plena expansión europea) la Ordenanza del Seguro Marítimo, la más antigua reglamentación de que se tiene noticia, pero el seguro como institución moderna nace en Inglaterra en el siglo XVII. El incendio de Londres (1666) indujo a Nicholas Harbon a crear una entidad aseguradora contra incendios la Fire Office, que pronto fue imitada por otras, entre la que se encuentra la famosa Lloyd's, el Gobierno inglés pronto hizo leyes sobre esta figura mercantil y se puso a la cabeza del desarrollo del seguro. En el siglo XVIII, los seguros funcionaban en tres ramas principalmente: los de vida, incendios y los marítimos, hasta que en el siglo XIX surge Alemania como nación más avanzada y se inicia una nueva era del seguro: la seguridad social, entre 1883 y 1889, se promulgaron leyes que regulaban los seguros de accidentes de trabajo, vejez e invalidez. En siglo XX el seguro se ha extendido tanto que abarca casi toda actividad humana.<sup>17</sup> En México, es en el Gobierno del General Lázaro Cárdenas cuando se emiten las leyes sobre seguros, en 1950 con el presidente Alemán se decreta la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, siendo que estas instituciones ya operaban de hecho. La seguridad social fue contemplada en la Constitución de 1917 y fue hasta 1942 que se crea el Instituto Mexicano del Seguro Social, que provocó incluso manifestaciones y revueltas promovidas por las compañías aseguradoras que veían como una competencia desleal y contraria a sus intereses la creación de este Instituto.

#### 2. FUNDAMENTOS Y FUNCIONES.

Cinco condiciones deben reunirse para que el seguro o la fianza sean económicamente factibles:

1. La existencia de un riesgo real
2. Interés del asegurado por el bien o hecho que asegura
3. Valor de dicho bien o hecho suficiente para justificar la creación y mantenimiento del contrato
4. Posibilidad de calcular la frecuencia de pérdidas y la gravedad del riesgo de acuerdo con normas predeterminadas.
5. La reunión de un número elevado de personas interesadas en suscribir y mantener la póliza a fin de que se produzca la debida distribución del riesgo.

El seguro funciona principalmente para:

1. Introducir seguridad en las operaciones mercantiles.
2. Permitir la nivelación de costos.
3. Garantizar el crédito comercial o personal.
4. Fomentar la economía.
5. Provisión para el futuro.

<sup>16</sup> "Diccionario Enciclopédico Duran", Tomo X, Madrid, Editorial Grolier, 1987.

<sup>17</sup> Idem.



## 6. Prevenir pérdidas

Una función de este sistema considerada accesoria pero de gran trascendencia económica, es la de reunir grandes sumas de capital susceptibles de inversión

### 3. CONCEPTO

Está integrado por las Compañías Aseguradoras, las Afianzadoras, las Mutualistas de Seguros, las de Reaseguro, las Reafianzadoras, las Organizaciones auxiliares de Seguros y las Organizaciones auxiliares de Fianzas, todas vigiladas por medio de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, que debe según ley procurar un desarrollo equilibrado del sistema asegurador y afianzador, y, una competencia sana entre las instituciones que lo integran

El objetivo general de este sistema, es el otorgar al público una protección contra posibles eventualidades que pudieran afectarles, se le incluye dentro del sistema financiero debido a la gran cantidad de recursos que manejan estas instituciones, que pudiera clasificarse como una especie de ahorro público aunque no lo sea y que se canalizan hacia este mediante diferentes inversiones que están autorizadas a hacer, ayudando al sistema financiero a cumplir su papel de impulsor de desarrollo de la economía

Según la Ley sobre el Contrato de Seguro (Art. 1), por medio del contrato de seguro, la empresa aseguradora se obliga mediante una prima, a resarcir un daño o a pagar una suma de dinero al verificarse la eventualidad prevista en el contrato

Según el Código Civil (Art. 2794 al 2855) y la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, el contrato de Fianza es en el que la Institución Afianzadora se compromete frente al acreedor al cumplimiento de una obligación en caso de que el deudor no lo haga, con lo que se garantiza el cumplimiento de la obligación, esto es, responden por daños y deberes en casos de incumplimiento (o cláusulas de hacer o no hacer)

Ambos contratos, son contratos mercantiles, por lo tanto a todas las personas involucradas en ellos se les considera que están realizando un acto de comercio, por lo que, aparte de las disposiciones aplicables en materia de seguros y fianzas, deberán observar todas la demás leyes aplicables al comercio en general

Para organizarse y funcionar como una institución de este sistema se requiere autorización del Gobierno Federal, que mediante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, otorgará discrecionalmente las autorizaciones, estas por su propia naturaleza en ningún caso son transferibles. Ninguna persona física o moral puede dedicarse a las operaciones que señalan las leyes de este sistema sin contar con autorización, pero una asociación de personas que sin expedir pólizas o contratos conceda a sus miembros seguros en caso de muerte, accidentes y enfermedades o indemnizaciones por daños, con excepción de las coberturas de naturaleza catastrófica o de alto riesgo, pueden operar sin sujetarse a los requisitos exigidos por la ley. En caso de que sus operaciones adquieran una importancia tal, tanto en número, como en monto, entonces la Secretaría de Hacienda les ordenará constituirse como una Sociedad Mutualista de Seguros

Es interesante señalar lo que dice el artículo 3 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, que define lo que es practicar una operación activa de seguros

*...se realiza una operación activa de seguros cuando una persona asume un riesgo cuya realización dependa de un acontecimiento futuro e incierto, a cambio de que otra le cubra una suma de dinero, obligándose quien asume el riesgo, cuando se produzca éste, a resarcir el daño de manera directa o indirecta o al pago de una suma de dinero*



*No se considerará operación activa de seguros la comercialización a futuro de bienes o servicios, cuando el cumplimiento de la obligación convenida, no obstante dependa de la realización de un acontecimiento futuro e incierto, se satisfaga con recursos e instalaciones propios de quien ofrece el bien o servicio y sin que se comprometa a resarcir algún daño o pagar una prestación en dinero."*

Lo anterior significa que los Futuros, los contratos adelantados, las coberturas cambiarias y otros instrumentos derivados que tengan como base el protegerse de una eventualidad en el futuro, no obstante que en su esencia sean igual a un contrato de seguro, no serán considerados como tales

Las operaciones y ramos que cubren los seguros en México son:

- 1 Vida
- 2 Accidentes y enfermedades
- 3 Pensiones de retiro
- 4 Responsabilidad civil y riesgos profesionales
- 5 Marítimo y de transporte
- 6 Incendio
- 7 Agrícola y de animales
- 8 Automóviles
- 9 Crédito
- 10 Diversos y,
- 11 Los especiales que declare la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

#### **4. INSTITUCIONES Y SOCIEDADES MUTUALISTAS DE SEGUROS.**

##### **4.1 Aseguradoras.**

Las Instituciones de Seguros deben obtener autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) oyendo la opinión de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, deben constituirse como sociedades anónimas de capital fijo o variable, con arreglo a lo que dispone la Ley General de Sociedades Mercantiles (LGSM), y apegarse a éstas cuando no haya una disposición expresa en la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros (LGISMS)

Deben contar con un capital mínimo pagado por cada operación o ramo que se les haya autorizado, mismo que determina la SHCP durante el primer trimestre de cada año, tomando como base la cantidad que sea mayor entre el resultado de aplicar el uno por ciento a la suma de los capitales pagados y reservas de capital correspondientes al fin del ejercicio anterior, del total de las Instituciones de Seguros, o bien el resultado de actualizar los capitales mínimos vigentes del año anterior con base en los Índices Nacionales de Precios al Consumidor emitidos por Banco de México. Este capital mínimo lo deben tener suscrito y pagado a más tardar el 30 de junio de cada año

##### **4.1.1 Capital.**

Su capital puede estar constituido por las series y montos de acciones que hayan elegido según las legislaciones aplicables para las aseguradoras y sus preferencias al constituir la sociedad, y se les permite emitir acciones sin valor nominal, así como preferentes hasta por un 25% del total del capital, cualquier persona puede ser accionista de una aseguradora excepto Gobiernos o dependencias de Gobierno extranjeras, Instituciones de Crédito, Sociedades Mutualistas de Seguros, Casas de Bolsa, Organizaciones Auxiliares del Crédito, Sociedades Operadoras de Sociedades de Inversión, ni Casas de Cambio, la inversión extranjera se permite hasta por un 45%



en una serie especial de acciones, pero no hay que confundir esto, la inversión máxima extranjera en una aseguradora es 45%, pero hay también aseguradoras de capital total o en su mayoría extranjero, a las que se considera como Filiales de Instituciones Financieras del Exterior

Ninguna persona moral o física puede ser propietaria de más del 15% del capital de una aseguradora (excepto la Administración Pública Federal, otras Aseguradoras cuando se estén fusionando y por un plazo limitado, las Controladoras de Grupos Financieros, y otras personas que la ley no especifica, pero que con el fin de propiciar el desarrollo del seguro y la diversificación del riesgo, la SHICP puede autorizar a discreción que ciertas personas tengan un porcentaje mayor al señalado)

#### 4.1.2 Operaciones

Su principal objetivo será el de practicar operaciones de seguros, reaseguro y refianzamiento, que indique la autorización dada por la SHICP.  
Constituir e invertir las reservas según las indicaciones de ley.  
Administrar las sumas que les confíen los asegurados o sus beneficiarios.  
Administrar las reservas correspondientes a planes de pensiones.  
Pueden actuar como institución fiduciaria en los mismos términos que las Instituciones de Crédito.  
Administrar las reservas retenidas a instituciones del país y del extranjero, correspondientes a las operaciones de reaseguro y refianzamiento.  
Dar en administración a las instituciones cedentes, del país o del extranjero, las reservas constituidas por primas retenidas correspondientes a operaciones de reaseguro y refianzamiento.  
Efectuar inversiones en el extranjero, necesarias por las operaciones realizadas ahí, constituir depósitos en Bancos mexicanos y extranjeros.  
Otorgar préstamos y créditos.  
Hacer operaciones de descuento y redescuento con Organizaciones Auxiliares del Crédito y Fondos de Fomento Federal constituidos en fideicomiso.  
Emitir obligaciones subordinadas convertibles en acciones hasta por un monto igual al capital pagado

#### 4.1.3 Autorización.

La solicitud de autorización de una aseguradora se manda a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público acompañado de

- Proyecto de escritura constitutiva o contrato social
- Plan de actividades que como mínimo contemple el capital o fondo social inicial
- Cobertura geográfica
- Programas de operación técnica, colocación de seguros y organización administrativa
- Comprobante de haber depositado en moneda nacional o en valores del Estado por su valor de mercado, una cantidad igual a diez por ciento del capital mínimo con que deba operar

#### 4.1.4 Reaseguro.

Las instituciones pueden obtener autorización para hacer operaciones exclusivamente de reaseguro o refianzamiento, se entiende por estas actividades, el contrato en virtud del cual una empresa de seguros toma a su cargo total o parcialmente, un riesgo ya cubierto por otra o el remanente de daños que exceda de la cantidad asegurada por el asegurador directo



#### 4.2 Sociedades Mutualistas De Seguros.

Estas sociedades funcionan igual que una institución de seguros, por lo que la diferencia con éstas está en la forma y no en el fondo, las Sociedades Mutualistas no se constituyen como una Sociedad Anónima, sino como una Asociación Civil, según las leyes que le corresponde a esta figura, requieren también autorización de la SHCP para funcionar y realizan todas las operaciones que las instituciones de seguros. Las características especiales que tienen estas sociedades son:

- El contrato social debe hacerse ante notario e inscribirlo en el Registro Público del Comercio
- Sus operaciones no deberán producir utilidad para la sociedad o sus socios, debiendo cobrar solamente lo indispensable para sus gastos y constituir las reservas necesarias para cumplir con los compromisos ante los asegurados
- El número de mutualizados o "socios" no puede ser inferior a trescientas personas cuando otorguen seguros de vida

Por ser una Sociedad Civil no tienen un capital constituido, sino un fondo social en el que por ningún motivo pueden participar personas extranjeras de cualquier clase

Estas sociedades mutualistas se asemejan a las Sociedades de Ahorro y Préstamo (SAP), en cuanto a que podíamos ejemplificarlas como una cooperación entre muchas personas con el fin de tener un seguro, así como en las SAP el fin es tener acceso a un crédito y al ahorro

#### 4.3 Organizaciones Auxiliares de Seguros.

Son los consorcios formados por Instituciones de Seguros autorizadas, con objeto de prestar a cierto sector de la actividad económica un servicio de seguros de manera habitual, a nombre y cuenta de dichas instituciones aseguradoras o celebrar en representación de las mismas los contratos de reaseguro o coaseguro necesarios para la mejor distribución de los riesgos

Serán organizadas como sociedades previa autorización de la SHCP, y sus operaciones se rigen por las disposiciones de la Ley de seguros y las reglas de carácter general de la SHCP.

Estos consorcios tienen como único objeto actuar como Organizaciones Auxiliares de Seguros y son vigiladas por la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

Las Aseguradoras que formen un consorcio se obligan en los términos y condiciones que ellas mismas se hayan impuesto.

#### 4.4 Filiales de Instituciones Financieras del Exterior.

Para establecer una Aseguradora Filial de una Institución Extranjera se deben seguir la Reglas para el establecimiento de Filiales de Instituciones Financieras del Exterior de 1994, a parte se deben observar las siguientes condiciones:

Para organizarse y funcionar como filial se requiere autorización de la SHCP oyendo la opinión de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. Pueden realizar todas las operaciones que realiza una Aseguradora nacional, a menos de que haya alguna restricción en algún tratado firmado con el país originario de la institución



Para tener la participación mayoritaria del capital de una filial, la Institución Financiera del Exterior debe realizar en su país de origen el mismo tipo de operación que la filial de que se trate esté facultada para hacer en México, es decir dedicarse al seguro si es que quiere poner una aseguradora en México, exceptuando las filiales en cuyo capital participe mayoritariamente una Sociedad Controladora Filial

Su capital puede estar representado por dos series de acciones. Cuando menos el 51% del capital social de las filiales se integra por acciones serie "E". Las filiales pueden emitir también acciones serie "M" (capital adicional) sin que puedan rebasar del 49% del capital

Las acciones serie "E" deben ser propiedad de una Institución Filial del Extranjero en todo momento, las acciones "M" funcionan como las acciones de las instituciones mexicanas

Una Institución Financiera del Exterior, una Sociedad Controladora Filial o una Filial, pueden ser autorizadas por la SHCP, para comprar una institución mexicana, adquiriendo cuando menos el 51% de su capital y siempre y cuando se cumpla lo siguiente

Una filial no puede establecer sucursales o subsidiarias en el extranjero y su Consejo de Administración y Dirección General deben residir en México

Está prohibido contratar con empresas extranjeras

- Seguros de personas cuando el asegurado se encuentre en México a la hora de firmar el contrato
- Seguros de cascos de naves o aeronaves y cualquier clase de vehículos, cuando sean de matrícula mexicana o propiedad de residentes de México
- Seguros de Crédito
- Seguros de Responsabilidad Civil
- Seguros de pensiones derivadas de las Leyes de Seguridad Social
- Y contra cualquier riesgo que pueda ocurrir en territorio mexicano, quedan exceptuados los no residentes mexicanos que contraten seguros fuera del país y las filiales establecidas en México

Además de los requisitos para constituirse como filiales que ya se trataron en el capítulo de Instituciones de Crédito, subtema Instituciones Filiales del Exterior, las Instituciones de Seguros y las Instituciones de Fianzas deben cumplir con lo que sigue

#### INSTITUCIONES DE SEGUROS

Plan general de funcionamiento de la Sociedad que comprenda

Operaciones o ramos que pretenden operar

Conceptos de seguros que pretenden ofrecer en México

Presupuesto financiero, incluyendo constitución de reservas técnicas y de capital, gastos de administración y adquisición, proyectados a cinco años

Segmentos de mercado que atenderán

Posicionamiento geográfico y sectorial

Definición de capital mínimo pagado inicial solicitado, que correspondan al requerimiento bruto de solvencia con que pretenda operar.

Descripción de las coberturas a ofrecer, incluyendo notas técnicas con el financiamiento de la prima, tarifas y modelos de contratos y cláusulas

Programas de capacitación de empleados y agentes

Políticas de retención de riesgo y de reaseguro



Bases para la organización y control interno, incluyendo organigrama preliminar.  
Estructura de atención a siniestros, ajustes y reclamaciones generales y por plaza de operación  
Programa de apertura de oficinas a cinco años

Proyección financiera consolidada anual a tres años que considere  
Supuestos Macroeconómicos (PIB, inflación, tipo de cambio, etc.)  
Supuestos institucionales: penetración en el mercado, en el sector, en plazas, etc.  
Proyección del balance, del estado de resultados, capital de trabajo y capital mínimo de garantía

#### INSTITUCIONES DE FIANZAS

Plan general de Funcionamiento de la Sociedad que comprenda  
Operaciones o ramos que pretende operar  
Conceptos de fianzas y servicios que pretende ofrecer en México  
Presupuesto financiero, incluyendo constitución de reservas técnicas y de capital, gastos de administración y adquisición, y en su momento capital base de operaciones  
Segmentos de mercado que atenderán  
Posicionamiento de mercado geográfico y sectorial  
Definición del capital mínimo pagado inicial solicitado, que corresponda al margen de operación y límite de retención y en su momento, capital base de operación  
Descripción de las fianzas a ofrecer, incluyendo notas con el financiamiento de la prima, tarifas y modelos de contrato o cláusulas y demás documentación relacionada, en los términos de los artículos de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas  
Programas de capacitación de empleados y agentes  
Políticas de retención, coafianzamiento y reafianzamiento  
En adelante son los mismos requisitos que la aseguradoras

#### 5. Instituciones De Fianzas.

Las Instituciones de Fianzas están regidas por la Ley Federal de Instituciones de Fianzas (L.FIF), decretada en 1950 por Miguel Alemán. Las Instituciones de Fianzas son instituciones dedicadas a otorgar fianzas a título oneroso.

##### 5.1 Concepto.

Concepto de fianza: la fianza es un contrato mercantil en el que participan tres personas: un fiador, un acreedor, y un deudor, por el cual el primero se compromete frente al acreedor al cumplimiento de una obligación en caso de que el deudor no lo haga. Las únicas personas autorizadas para otorgar fianzas a título oneroso son las Instituciones de Fianzas.

Para organizarse y funcionar como Institución de Fianzas se debe obtener autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a la que se le presentará una solicitud acompañada de:

- Escritura constitutiva.
- Plan de actividades que como mínimo contemple el capital social inicial, ámbito geográfico y programas de operación técnica, colocación de fianzas y organización administrativa.
- Comprobante de haber constituido ante Nacional Financiera, un depósito en moneda nacional o en valores gubernamentales, equivalente al 10 % del capital mínimo con que deben operar.



## 5.2 Características.

Las Instituciones de Fianzas son consideradas de acreditada solvencia, mientras no entren en liquidación o sean declaradas en quiebra, por lo que no están obligadas a constituir depósitos o fianzas legales. Esta afirmación de la ley además obliga a todas las autoridades federales y locales (y en teoría a cualquier persona) a admitir fianzas sin exigir ninguna otra garantía.

Las Instituciones de Fianzas deben ser constituidas como sociedades anónimas de capital fijo o variable con apego a las disposiciones de la Ley General de Sociedades Mercantiles, observando lo siguiente:

1. Su objeto debe ser el de realizar las actividades propias de una afianzadora y que se describen un poco más adelante.
2. En razón del origen de sus accionistas, pueden ser
  - a. De capital total o mayoritariamente mexicano.
  - b. De capital extranjero, en cuyo caso se les considerará como Filiales de Instituciones Financieras del Exterior.
3. Deben contar con el capital mínimo pagado que fija la SHCP durante el primer trimestre de cada año, tomando como base la cantidad que resulte mayor entre el resultado de aplicar el 4 % a la suma del capital pagado y el saldo de la reserva de la capital correspondientes al fin del ejercicio anterior, del total de las Instituciones de Fianzas, o el resultado de actualizar el capital mínimo vigente para el mismo ejercicio anterior con base en los Índices Nacionales de Precios al Consumidor.

En el caso de Sociedades Afianzadoras de Capital Variable, su capital mínimo obligatorio estará integrado por acciones sin derecho a retiro, el monto del capital que si tenga a derecho a retiro no puede ser en ningún caso superior al capital pagado sin este derecho.

4. No pueden participar en el capital de las Instituciones de Fianzas, de manera directa o indirecta, las Instituciones de Crédito, Sociedades Mutualistas de Seguros, Casas de Bolsa, Casas de Cambio, Organizaciones Auxiliares del Crédito y Sociedades Operadoras de Sociedades de Inversión.

5. Tratándose de Instituciones de Fianzas de capital mayoritariamente mexicano, ninguna persona puede ser propietaria de más del 15 % de su capital pagado, exceptuando a:

- El Gobierno Federal.
- Controladoras de Grupos Financieros y Filiales de Instituciones Financieras del Exterior. No pudiendo controlar o tener más de una Institución de Fianzas y deben renunciar a adquirir directa o indirectamente acciones representativas del capital de Organizaciones Auxiliares del Crédito.
- Las personas físicas o morales (incluyendo otras Instituciones de Fianzas) que adquieran acciones con autorización de la SHCP con el objeto de fusionar dos instituciones. Con la condición del que el monto resultante de la fusión, no supere el porcentaje máximo permitido de participación en el capital de la sociedad resultante de las sociedades fusionadas.
- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene la facultad de otorgar discrecionalmente autorizaciones a personas, para que tengan una participación mayor al 15 % en una Institución de Fianzas con objeto de promover el desarrollo del mercado de fianzas.

6. Su duración debe ser indefinida y tener domicilio en territorio nacional, en donde celebraran todas las asambleas y juntas directivas.



7. Su órgano máximo es el Consejo de Administración, que debe estar constituido con un número no menor a cinco Administradores, designados por los Accionistas de la sociedad

8. De las utilidades deben separar por lo menos un 10 % para constituir un fondo de reserva de capital, hasta alcanzar una suma igual al importe del capital pagado. Esta reserva se puede capitalizar, pero deberá reconstituirse de nuevo y conforme al nuevo monto de capital

### **5.3 Operaciones.**

Las operaciones que las Instituciones de Fianzas tienen autorización para realizar y que constituyen su objetivo son

- 1 La practica de operaciones de fianzas y reafianzamiento
- 2 La constitucion e inversion de las reservas previstas por la LFIF, ademas de poder constituir depósitos en instituciones de crédito y en Bancos del extranjero
- 3 Operar con valores y documentos mercantiles
- 4 Adquirir acciones
- 5 Dar en administracion a instituciones del extranjero las primas retenidas para la inversion de reservas constituidas correspondientes a las operaciones de reafianzamiento y administrar ellas mismas las reservas de instituciones del extranjero que les cedan por el mismo tipo de operacion de reafianzamiento
- 6 Pueden adquirir, construir y administrar viviendas de interes social
- 7 Otorgar préstamos y creditos
- 8 Recibir titulos en descuento y redescuento a Instituciones de Crédito, Organizaciones Auxiliares del Crédito y a fondos permanentes de fomento economico destinados en fideicomiso
9. Actuar como fiduciaria en contratos de fideicomiso

### **5.4 Organizaciones Auxiliares de Fianzas.**

Son Organizaciones Auxiliares de Fianzas los consorcios formados por Instituciones de Fianzas autorizadas, con objeto de prestar a cierto sector de la actividad economica un servicio de fianzas de manera habitual, a nombre y por cuenta de dichas instituciones afianzadoras, o de celebrar en representacion de las mismas, los contratos de reafianzamiento o cofianzamiento necesarios para la mejor distribución de responsabilidades

Estos consorcios son organizados como sociedades, previa autorización de la Secretaria de Hacienda y Credito Público

Los consorcios tienen como unico objetivo actuar como Organizaciones Auxiliares de Fianzas y quedan igualmente sometidos a inspeccion por parte de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas



## CAPÍTULO VIII.

### CONTABILIDAD NACIONAL.

#### 1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA CONTABILIDAD NACIONAL

Las primeras investigaciones sobre la contabilidad nacional por parte de instituciones gubernamentales y equipos interdisciplinarios, surgen en 1930 a consecuencia de la gran depresión y la posterior Guerra Mundial, así como los reajustes económicos internacionales de la postguerra. En este periodo los Gobiernos se vieron en la necesidad de intervenir cada vez más en la vida económica de sus respectivos países con el objetivo de conocer con exactitud la clase y magnitud de los efectos que los impuestos y gastos tendrían sobre la economía nacional para lograr una estabilidad y un desarrollo económico más óptimo. Una premisa importante para la estructuración de la contabilidad nacional fue el desarrollo de la contabilidad en las empresas en la década de los 30's, el Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica por medio de su Departamento de Comercio inició un estudio de su ingreso nacional y de los gastos totales para tratar de solucionar la gran depresión. Posteriormente durante la Segunda Guerra Mundial se elaboraron trabajos importantes sobre la contabilidad nacional por parte de los Gobiernos que se encontraban dentro del enfrentamiento bélico para adoptar medidas de control de las operaciones sobre economía de guerra. Los fines que perseguían eran:

- Saber si debían o no aumentar los impuestos y en caso afirmativo determinar la cantidad.
- Precisar por qué medios debían obtenerse los fondos necesarios para cubrir la parte de los gastos de guerra que no podían financiarse por medio de impuestos.
- Saber cuáles serían las repercusiones sobre la economía del país al pedir prestado a los Bancos o a los particulares y qué efectos tendrían esos préstamos sobre los ingresos individuales y muy específicamente sobre los precios.
- Conocer la magnitud de la influencia inflacionaria que tenía que sobrevenir y determinar si existían medios para reducir dicho fenómeno.
- Conocer hasta qué grado debía limitarse el consumo civil a los productos esenciales.

Estos problemas solo podían resolverse considerando los dentro de un cuadro de información estadística debido a que todos los elementos anteriores están estrechamente relacionados entre sí.

Fue de esta manera que surgió la elaboración de la llamada "*Contabilidad Nacional*", técnica que permitió establecer la relación entre:

- La suma total de los recursos
- La producción de guerra proyectada
- El consumo civil
- Los ingresos individuales
- El Ingreso Nacional
- El control de precios
- Los créditos
- Los estímulos de mayores salarios, etc.

Uno de los países iniciadores de la contabilidad nacional fue Inglaterra. En 1940 al hacerse cargo del puesto de consejero de la Tesorería, John Maynard Keynes, reunió un equipo de investigadores para fundar la Oficina Central de Estadística, cuyas primeras tareas consistieron en obtener cifras del ingreso nacional, del ahorro, de la



inversión, el consumo y el ingreso disponible de los consumidores, con el objetivo de conocer las relaciones entre el presupuesto del Gobierno y la economía nacional.

Terminada la guerra se plantea como primer objetivo entre las naciones, el transformar el sistema productivo bélico hacia fines civiles. Se realizó entre los países un gran intercambio de información relacionada con la estadística económica con el fin de reconstruir sus economías, lo que originó un caudal de información que exigió la necesidad de sistematizarla y de acoplarla con sus múltiples detalles en un cuadro armónico que reflejara ante todo el mundo la estructura económica de cada país.

Las Naciones Unidas fue el primer organismo internacional que trató de establecer un sistema consistente de cuentas nacionales, después surgieron otros intentos en 1953, en Santiago de Chile se celebró *"El Seminario Interamericano Sobre Ingreso Nacional"*, en México en 1954 el Departamento de Estudios Económicos del Banco de México organizó *"El Seminario Sobre Contabilidad Nacional"*, en 1959 las Naciones Unidas celebraron en Río de Janeiro, Brasil, *"El Seminario Sobre las Cuentas Nacionales para América Latina"*.

En los años 50's, México llevó a cabo una serie de estudios sobre la economía mexicana para lo cual se requirió hacer cálculos sobre el producto nacional bruto, del producto y del ingreso nacional, y, elaboró la primera matriz de Insumo - Producto en 1950.

En los años 60's, el Banco de México apoyado por recomendaciones de la Organización de las Naciones Unidas elaboró la matriz de Insumo - Producto para 1960. También llevó a cabo una serie de estudios para integrar las cuentas nacionales correspondientes al período 1950-1967.

En los años 70's, bajo la coordinación de la Secretaría de la Presidencia y la Secretaría de Industria y Comercio se llevó a cabo un programa tendiente a mejorar las estadísticas básicas del país y contar con un sistema mejor de medición de los agregados macroeconómicos, así como obtener una matriz Insumo - Producto para 1970, con el objetivo de poder disponer de una base de referencia más exacta que la que proporcionaba la matriz Insumo - Producto de 1960, también se efectuaron trabajos tendientes a las consolidadas de la nación y las de producción, consumo y acumulación para el período 1970-1978, se elaboró la matriz Insumo - Producto para 1975 y se estudió y desarrolló un método de actualización de matrices de Insumo - Producto, que sirvieran para las estimaciones de 1978 y años más recientes.

Es en la década de los 70's cuando se hizo un trabajo fundamental para el desarrollo en nuestro país de la contabilidad nacional.

Durante este período se obtuvieron principalmente los siguientes resultados:

- Se revisó la base estadística de que dispone México.
- Se desarrolló la base metodológica para sustentar los cálculos correspondientes a los años sucesivos.
- Se consolidó la base del grupo de trabajo que recibió la responsabilidad del desarrollo de la contabilidad nacional ubicándosele en la Secretaría de Programación y Presupuesto, la cual tuvo a su cargo el coordinar y desarrollar los servicios nacionales de estadística así como también llevar a cabo la contabilidad gubernamental.

En 1981 el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), en coordinación con el Banco de México y con asistencia técnica de la ONU, publicó los resultados del sistema de cuentas nacionales de México para los años 1970 y 1978. En ese mismo año se llevó a cabo, un programa de mediano plazo que se propuso mejorar el sistema integral de contabilidad nacional pues a pesar del esfuerzo realizado faltó incorporar mejoras. El programa de mediano plazo comprendió:



- a) Actualización de todos los cálculos del sistema de cuentas nacionales de México para los años de 1979-1980
- b) Trabajos de la matriz Insumo - Producto 1978, con la combinación de datos de las cuentas nacionales, con información observada de la industria petrolera y de la industria eléctrica, por representar los dos sectores más dinámicos de los últimos años
- c) Avance en la elaboración de cuentas que mostrara en la producción de bienes y servicios por parte del sector público para el periodo 1975-1980
- d) Inicio de los trabajos para medir la estructura económica regional
- e) Desarrollo del sistema de información macroeconómica de México, el cual se puso a atender requerimientos de información, en las áreas de producción, acumulación, capital y riqueza, distribución del ingreso, estadísticas del sector público, etc

Algunas de las funciones del sistema de información macroeconómica de México constituyeron nuevos cálculos en tanto que otras funciones fueron la continuidad de trabajos ya emprendidos

La contabilidad nacional que se ha estructurado en México ha tenido como marco de referencia general el propuesto por la ONU y ha contado con la asistencia técnica del programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y de la Comisión Económica para América Latina. La ONU ha efectuado un trabajo intensivo desde 1947, para proporcionar marcos de referencia en la elaboración y ampliación de cuentas nacionales. Uno de sus trabajos más significativos es el titulado "Un sistema de cuentas nacionales", el cual recoge la experiencia acumulada entre 1953 y 1968 en países desarrollados y en países en vías de desarrollo, tanto de economía mixta, como de economía libre y centralmente planificada.

## 2. CONCEPTO

La contabilidad nacional es el registro sistemático y estadístico de la vida económica de un país. A esta contabilidad también se le conoce como "Contabilidad Económica" o "Contabilidad Social".

La contabilidad nacional es el conjunto de las diversas estadísticas del producto, del ingreso y de otros conceptos macroeconómicos, presentados en un sistema coherente de cuentas.<sup>14</sup>

La contabilidad nacional se basa al igual que la contabilidad empresarial en el sistema de la partida doble y tanto en una como la otra se consolidan datos, aunque difieren en lo relativo a la clasificación, valorización y acumulación de datos.

Si se analiza como se ha llegado a la concepción de la contabilidad nacional, se debe tomar en cuenta el desarrollo de la técnica contable, el cual se puede resumir en las siguientes etapas:

- a) La contabilidad moderna surge como técnica para el mejor control de los bienes patrimoniales de una familia
- b) La contabilidad se extiende y se orienta a las organizaciones modernas (empresas, asociaciones, clubes, etc.)
- c) Surge la contabilidad de costos
- d) Surge la contabilidad pública y presupuestaria
- e) Nace la contabilidad nacional y comienza su desarrollo

En la actualidad es de esperarse un mayor desarrollo ya no sólo de la contabilidad nacional sino también de la contabilidad multinacional dado el acontecimiento económico político de 1992 por la Comunidad Económica Europea, así como con los intentos de integración y la eliminación de las fronteras políticas, por otro lado también están los acuerdos de integración económica de países Latinoamericanos, como por ejemplo el Mercado Común

<sup>14</sup> Alfonso Mejía, "Contabilidad Gubernamental", México, Editorial Diana, 1981



Sudamericano (MERCOSUR), y en el caso de nuestro país tenemos el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), y otros tratados firmados con Chile, Costa Rica, Venezuela y Colombia. Lo anterior suscitara la necesidad de crear nuevas propuestas para el desarrollo de la contabilidad nacional y multinacional.

### **3. OBJETIVOS DE LA CONTABILIDAD NACIONAL.**

Uno de los objetivos más importantes de la contabilidad nacional es presentar información que permita conocer, analizar e interpretar la estructura económica del país, para crear una política económica bien coordinada que busque obtener un mayor ingreso y su justa distribución entre la población. El otro objetivo de esta contabilidad es la de crear los instrumentos estadísticos para la captación de datos económicos que de manera ordenada y armónica sirva para crear los cuadros estadísticos para la elaboración del presupuesto de ingresos y egresos de la nación. Ambos objetivos nos llevan a sentar las bases sobre las que se apoyan las finanzas públicas.

También la contabilidad nacional al indicarnos como ha estado operando la economía, nos señala que y cuanto se produce, y para que y para que es esa producción, nos indica como se esta aplicando el ingreso, cuanto se consume, y, cuanto se ahorra y se invierte en un periodo específico.

### **4. INFORMES IMPORTANTES DE LA CONTABILIDAD NACIONAL.**

Los informes o estados contables nacionales sirven al sector público para la toma de las decisiones más importantes en materia económica, por ejemplo, sobre los programas de inversión nacional, regional, revaluación de la moneda, imposiciones o suspensión de barreras comerciales, porcentajes y tasas sobre impuestos, monto de las solicitudes de nuevos créditos, etc. Algunos casos concretos de como utilizan la contabilidad nacional algunas Secretarías de Estado, son:

A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le es útil la contabilidad nacional para que mediante su uso estadístico estime los ingresos totales del Gobierno Federal, manejar la deuda pública de la federación y sirva para dirigir la política monetaria y crediticia así como la política fiscal.

La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, mediante la utilización de las estadísticas de la contabilidad nacional, dirige su política de producción, distribución y consumo, fija los precios y determina la importación y exportación de productos.

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social utiliza la contabilidad nacional para estudiar y proyectar planes en el impulso de los niveles de ocupación, también le permite el estudio junto con la Comisión Nacional de Salarios Mínimos para establecer el monto de los mismos.

Los informes más importantes que produce la contabilidad nacional son estos cuatro:

- a) Cuentas de Resultados
- b) Análisis del Comportamiento de la Renta (Parte esencial del análisis del ciclo económico)
- c) Análisis de Estructura
- d) Elaboración del Presupuesto Nacional



Las cuentas de Resultados son compilaciones de resultados económicos tales como la producción, la inversión, el consumo, etc. logrados en un país durante un periodo de tiempo dado. Se refiere principalmente a las transacciones.

El análisis del comportamiento de renta, proporciona material estadístico a las teorías económicas que pretenden explicar las fluctuaciones económicas a corto plazo (especialmente en precios, producción, empleo, etc.). Este análisis es muy importante e interesante pues nos muestra la interdependencia de los varios sujetos económicos que existen en una economía de mercado.

El análisis de estructura nos muestra las relaciones de la actividad económica que son descritas por las estadísticas de las cuentas nacionales.

La elaboración del presupuesto nacional además de ser sumamente interesante, es estratégico para el planeamiento de la política económica nacional. Su elaboración es en base a estadísticas las cuales constituyen la materia de estudio de las finanzas públicas.

## 5. ELEMENTOS BÁSICOS DE LA CONTABILIDAD NACIONAL.

La contabilidad nacional se sirve de dos elementos básicos que son:

- 1° El producto o ingreso nacional
- 2° Las cuentas nacionales

Estos dos elementos son interdependientes entre sí y sirven para lograr un conocimiento profundo y objetivo sobre la economía nacional, ya que, nos permite observar las relaciones de dependencia mutua entre los sectores que componen la economía nacional.

El producto o ingreso nacional es la corriente total de bienes y servicios de una economía dentro de un periodo determinado, generalmente de un año. El ingreso nacional es el objeto de estudio de la teoría del ingreso, que también conocemos como macroeconomía, que significa la teoría de los grandes eventos económicos y de su comportamiento que se expresa en cifras de miles de millones de pesos, en gasto de los consumidores, en inversiones de los negocios y del Gobierno, en compras del sector público, etc.

Las cuentas nacionales forman un juego de tablas estadísticas que nos indican las corrientes de bienes y servicios entre los sectores principales de la economía. Este sistema de cuentas proporciona el marco para describir las relaciones de mercado dentro y entre las economías nacionales en términos cuantitativos.<sup>14</sup>

Sujeta a las limitaciones del sistema y a la confianza de los datos, la contabilidad nacional permite la comparación del presente con el pasado reciente, además proporciona una información estadística muy útil a las personas e instituciones educativas, al Gobierno le ayuda para valorar la efectividad de la política económica y obtener cierta guía para la elaboración de políticas futuras.

## 6. CUENTAS NACIONALES.

Primeramente, la cuenta es el medio que se usa para el registro ordenado y clasificado de las operaciones de una entidad económica. Las cuentas nacionales son la unidad de registro de las transacciones económicas de un país, es decir la economía total del país se registra en las cuentas nacionales.

<sup>14</sup> Raúl Castro Vázquez, "Contabilidad Gubernamental", México, IMCP, 1993



### Sistema Financiero y Finanzas Públicas

Las cuentas nacionales se utilizan para obtener un conocimiento detallado de los recursos, la distribución de bienes y servicios en sectores, formular cuentas de cada sector económico, contar con información acerca del sistema económico total y las relaciones entre determinados sectores de la economía

Estas cuentas al constituir un sistema de registro de los hechos económico - financieros relacionados con las actividades, operaciones y flujos de la economía nacional, describen los elementos integrantes del producto interno bruto y el ingreso nacional. Este sistema de cuentas tiene por objetivo registrar y agrupar las transacciones para la formación de un cuadro significativo de la estructura de la economía

El INEGI define a las cuentas nacionales como "Aquellas que constituyen la estructura conceptual organizada en que se inserta la información estadística de que dispone el país"<sup>40</sup>. Es decir representa una forma congruente de presentar los datos estadísticos de un país y están basadas en el principio de la partida doble

La cuenta nacional que reporta la economía total de un país es la cuenta de recursos y destino de los bienes y servicios, y su expresión en forma algebraica es la siguiente<sup>41</sup>

$$Y + M = C + I + G + X \qquad Y = C + I + G + (X - Z)$$

En donde

Y = Producto nacional  
M = Importaciones  
C = Consumo privado

I = Inversiones privadas  
G = Bienes y servicios usados por el Gobierno  
X = Exportaciones

De la división de esta cuenta globalizadora se forman otras cuentas que dividen a la economía en sectores los cuales le dan su nombre a cada cuenta nacional que les corresponde, existiendo diversos esquemas de cuentas nacionales, los cuales se diferencian principalmente por los aspectos formales de la presentación, por las características de las cuentas que establecen y por la naturaleza de las transacciones que se registran. Un sistema de cuentas nacionales se caracteriza por la forma y contenido de cada una de las cuentas representativas de los distintos sectores.

La elaboración de un sistema de cuentas nacionales exige ante todo una decisión acerca de que hechos económicos se quiere registrar

| RECURSOS          | IMPORTE | DESTINO                                   | IMPORTE |
|-------------------|---------|---|---------|
| PRODUCTO NACIONAL | \$      | CONSUMO PRIVADO                           | \$      |
| IMPORTACIONES     | \$      | INVERSIONES PRIVADAS BRUTAS               | \$      |
| EXPORTACIONES     | \$      | BIENES Y SERVICIOS USADOS POR EL GOBIERNO | \$      |
| TOTAL DE RECURSOS | \$      | TOTAL DE DESTINO                          | \$      |

De acuerdo al tipo de operaciones, las cuentas nacionales las podemos dividir en cuatro grupos básicos.

<sup>40</sup> INEGI, "ABC de las Cuentas Nacionales", Mexico, 1987

<sup>41</sup> Raúl Castro, op. cit.

<sup>42</sup> Fuente: Alberto Ibarra.



- a) Cuentas nacionales de producción (producción)
- b) Cuentas nacionales de ingresos y gastos (consumo)
- c) Cuentas nacionales de transacciones de capital (acumulación)
- d) Cuentas nacionales externas (transacciones con el exterior)

También se puede hacer una clasificación de acuerdo a cuatro entidades importantes que son:

- a) Las empresas
- b) Las unidades familiares
- c) El Gobierno
- d) El resto del mundo

Otra clasificación de las transacciones conforme a su función económica es

- a) La producción
- b) El consumo
- c) La formación de capital

Se puede establecer una cuenta para cada entidad y dentro de éstas una cuenta para cada función. En la práctica observamos el agrupamiento y consolidación de las transacciones en cinco cuentas básicas:

- 1.- Cuenta del ingreso y del producto nacional
- 2.- Cuenta del ingreso y gastos de las familias
- 3.- Cuenta del ingreso y gastos del Gobierno Federal.
- 4.- Cuenta del resto del mundo
- 5.- Cuenta de ahorro e inversión

Las cuentas nacionales tienen básicamente tres elementos y son

- a. El plan contable
- b. Las entidades o agentes de la actividad económica.
- c. Las transacciones u operaciones económicas.

El plan contable es el esquema que indica las cuentas que han de usarse para hacer posible una consideración sistemática de la forma de registro de los datos que se tienen, además proporciona una descripción de las cuentas y de su interrelación. El plan contable indica previamente las cuentas que han de figurar en un sistema de contabilidad.

Las entidades o agentes de la actividad económica son las empresas públicas y privadas, las familias, las personas morales o físicas con fines no lucrativos, el Gobierno y el resto del mundo, que participan en la actividad económica.

El cuadro sinóptico que se presenta a continuación representa el actual sistema de cuentas nacionales de México elaborado por la desaparecida Secretaría de Programación y Presupuesto y el Banco de México, con la asistencia técnica de la ONU:



**SISTEMA DE CUENTAS NACIONALES**

**A. SERIE DE CUENTAS CONSOLIDADAS DE LA NACIÓN**

- (A. 1 CUENTA DE PRODUCTO Y GASTO INTERNO BRUTO
- (A. 2 CUENTA DE INGRESO NACIONAL DISPONIBLE Y SU ASIGNACIÓN
- (A. 3 CUENTA DE ACUMULACIÓN Y FINANCIAMIENTO DE CAPITAL.
- (A. 4 CUENTA DE TRANSACCIONES CON EL EXTERIOR.

**B. LA CUENTA DE PRODUCCIÓN, CONSUMO Y ACUMULACIÓN DE CAPITAL POR RAMA DE ACTIVIDAD**

**C. LA MATRIZ DE INSUMO PRODUCTO**

**A. SERIE DE CUENTAS CONSOLIDADAS DE LA NACIÓN.**

**A. 1. La cuenta de producto y gasto interno bruto muestra:**

- El destino que se da a los bienes y servicios producidos por la sociedad en su conjunto y la forma en que se utilizan esos bienes y servicios para cubrir las necesidades de las familias, empresas y Gobierno
- La ampliación y reposición de construcciones e instalaciones, maquinaria y equipo de trabajo
- La forma en que se distribuye el producto interno bruto entre el trabajo, el capital, la propiedad, el empresario y el Gobierno.

**A. 2. La cuenta de ingreso nacional disponible y su asignación muestra:**

- La forma en que se integra el ingreso a partir de los pagos a los factores de la producción como resultado de un esfuerzo productivo, apareciendo dichos pagos reflejados en la cuenta del producto y gasto interno bruto (A. 1).

**A. 3. La cuenta de acumulación y financiamiento de capital:**

- Registra la acumulación de existencias tanto de materias primas como de bienes de consumo y bienes de capital así como las ampliaciones y reposiciones de estos últimos que se están utilizando en la producción de bienes y servicios.
- Registra la forma en que se financia la acumulación de capital mediante el ahorro y financiamientos otorgados por el resto del mundo.

**A. 4. La cuenta de transacciones corrientes con el exterior:**

- Registra los ingresos que se obtienen por la exportación de bienes y servicios así como las erogaciones que se hicieron para importar bienes y servicios, la diferencia entre los ingresos y las erogaciones permite determinar

<sup>1)</sup> Fuente: Secretaría de Programación y Presupuesto, "Sistema de Cuentas Nacionales".



el déficit o superávit en cuenta corriente (BALANZA COMERCIAL DEL PAÍS) Al conocer si la balanza fue favorable o no, nos da un indicador cuantificable de la disponibilidad de divisas con que cuenta un país para hacer frente a los compromisos con el exterior.

#### **B. LA CUENTA DE PRODUCCIÓN, CONSUMO Y ACUMULACIÓN DE CAPITAL POR RAMA DE ACTIVIDAD**

Esta construida para 353 actividades económicas que agrupan a nueve grandes divisiones para facilitar el análisis general de la economía. Esta cuenta tiene por finalidad mostrar el valor de los bienes y servicios producidos en un año. Incluye la producción usada para autoconsumo, la de bienes secundarios y subproductos así como los pagos que se tuvieron que hacer para remunerar a la mano de obra asalariada, reponer el desgaste de los bienes de capital empleados y remunerar al empresario.

Las nueve grandes divisiones son

1. Agropecuario
2. Minería
3. Manufacturas
4. Construcción
5. Electricidad
6. Comercio
7. Transporte
8. Servicios Financieros
9. Otros Servicios

#### **C. LA MATRIZ DE INSUMO - PRODUCTO.**

Muestra las relaciones con los distintos sectores de la economía. Permite conocer las adquisiciones que un sector hace a los otros sectores, así como los que les proveen. Muestra la estructura de costos de una determinada rama e identifica a los demandantes de los bienes y servicios producidos en toda la economía.



## CAPÍTULO IX.

### FINANZAS PÚBLICAS.

#### 1. CONCEPTO E IMPORTANCIA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS.

Las finanzas públicas tienen como finalidad la investigación de los principios y formas que debe de aplicar el poder público para captar los recursos económicos suficientes para su funcionamiento y desarrollo de las actividades que está obligado a efectuar, entre las más importantes se encuentran: la satisfacción de los servicios públicos, fenómeno que se origina en la organización social en que vive el hombre.

Las finanzas públicas no se deben enfocar a satisfacer necesidades individuales, sino, su enfoque debe ser hacia necesidades colectivas (éstas están formadas por la suma de necesidades individuales con la característica de que son constantes entre la gran población en un tiempo determinado y en un espacio geográfico dado, bajo una forma de Gobierno).

En la actualidad las finanzas públicas adquieren gran importancia, su estudio científico y su forma de aplicación técnica constituye un factor para la estabilización y crecimiento económico del país. Francisco Nitti<sup>44</sup>, economista italiano del presente siglo, define a las finanzas públicas:

*"Tienen por objeto investigar las diversas maneras por cuyo medio el Estado o cualquier otro poder público se procura las riquezas y materiales necesarios para su vida y su funcionamiento, y también la forma en que estas riquezas serán utilizadas".*

Este concepto comprende las reglas que norman la recepción de los ingresos del Estado y reglas que norman la aplicación correcta de dichos ingresos.

Es en este siglo cuando se delimita a las finanzas públicas como una materia de estudio independiente, por su complejidad y desarrollo, esta separación corresponde a un nuevo pensamiento en la organización y competencia del Estado. Las causas principales de la transformación de esta materia en el siglo XVIII y XIX fueron:

- a) El constitucionalismo de los Estados y fin de las monarquías absolutas.
- b) Los procesos de industrialización de los siglos XVIII y XIX, lo que originó la formación de organismos obreros y posteriormente la organización de dicha clase social como una nueva fuerza dentro del Estado con derechos propios.
- c) La propaganda de los partidos políticos progresistas respecto a las cuotas impositivas que responderían al nuevo concepto de equidad.
- d) El enorme incremento de las necesidades financieras del Estado derivadas del aumento de sus gastos, la enorme complejidad de la organización social surgida por una creciente población, las guerras, al acrecentamiento de las deudas públicas así como la competitividad en los mercados internacionales y el surgimiento del fenómeno inflacionario, todo esto motivó a los Gobiernos a tratar de llevar a cabo la mejor optimización de sus recursos y el buen control y productividad en las finanzas públicas.

<sup>44</sup> Nitti Francisco Saverio, *"Principi di Scienza de He. Finanze"*, Napoli, L. Piетро, 1968.



De diferentes campos del saber se han vertido definiciones acerca de las finanzas públicas, encontrándose en todos los elementos esenciales: los Ingresos y el Gasto

Dicen Shultz y Harris "*Las finanzas públicas es el estudio de los hechos de los principios y de la técnica de obtener y gastar los fondos de los cuerpos gubernamentales*"<sup>44</sup>

Harley y Letz entienden las finanzas públicas como "*La ciencia del manejo de las finanzas gubernamentales*"<sup>45</sup>.

Nitti define lo siguiente: "*Los ingresos originan las reglas de acuerdo con las cuales se deben establecer los impuestos, los procedimientos de percepción, los estudios acerca de los efectos que se producen en la economía en general, el estudio de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, la emisión de papel moneda y en general todos los medios para obtener el dinero y los bienes que necesita el Estado. Los egresos producen un estudio acerca del procedimiento técnico para aplicar dichos bienes y dinero*"<sup>46</sup>

Gilda Legorreta Ito define a las finanzas públicas como "*La ciencia que se ocupa de estudiar la captación y administración de los recursos monetarios por el sector público y de sus efectos en el ámbito económico y social de un país*"<sup>47</sup>

La división de investigación de la ESCA del Instituto Politécnico Nacional a través de sus notas técnicas de macroeconomía da la siguiente definición

*"Las finanzas públicas es la forma en como se allega recursos el Gobierno Federal, Estados, Municipios y la forma en que habrá de distribuirse (erogaciones) para beneficio de la comunidad de acuerdo a las políticas determinadas"*

Otra de sus definiciones nos dice

*"Las finanzas públicas constituyen el estudio desde el punto de vista contable, de los instrumentos operacionales básicos de los ingresos y egresos del sector público y su impacto en todas las esferas de la producción y consumo de la economía nacional"*<sup>48</sup>

La primera definición de la ESCA contiene un sentido de función social al subrayar "*para beneficio de la comunidad*", elemento que se ve ausente en las definiciones de otros autores u organismos dedicados al estudio de las finanzas públicas como materia.

## 2. CLASIFICACIÓN.

Las finanzas públicas están ubicadas dentro del derecho financiero público (Derecho Fiscal) desde el punto de vista jurídico. El derecho fiscal es a su vez una rama autónoma del derecho administrativo que estudia las normas legales que rigen la actividad financiera del Estado o de otro poder público. Las finanzas públicas están normadas por el derecho administrativo

<sup>44</sup> Shultz and Harris, "*American Public Finance*", cit. pos., Erenesto Flores Zavala, "*Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas*", México, Porrúa, 1980.

<sup>45</sup> Harley y Letz, cit. pos., Flores Zavala, *op. cit.*

<sup>46</sup> Nititi, *op. cit.*

<sup>47</sup> Gilda Legorreta, cit. pos., Flores Zavala, *op. cit.*

<sup>48</sup> División de Investigación de la ESCA, "*Notas Técnicas de Macroeconomía*", México, 1989.



CLASIFICACIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DENTRO DEL CAMPO DEL DERECHO



3. CIENCIA Y TÉCNICA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS.

Existen dos palabras que continuamente se integran al concepto de finanzas públicas y son "Técnica" y "Ciencia". Por ello es importante sus definiciones y la relación que guardan estas palabras con las finanzas públicas.

La Técnica - es un conjunto de reglas, operaciones e instrumentos que se requieren para la satisfacción de las necesidades humanas

La Ciencia - es el conjunto de conocimientos que de una manera metódica, racional y objetiva, describe, explica, controla, generaliza y predice los fenómenos que se producen en la naturaleza y en la sociedad, estos conocimientos están fundados en el estudio y son relativos a un objeto determinado

En la actualidad Ciencia y Técnica caminan juntas, teoría y practica se encuentran en indisoluble unidad no existen una sin la otra y se influyen reciprocamente. La ciencia está abocada a descubrir mientras la técnica está a aplicar. La ciencia procura la verdad mientras la técnica persigue utilidad

Las finanzas públicas es una ciencia en cuanto estudia e investiga mediante métodos la captación, administración y forma de distribución de los recursos materiales del Estado. La ciencia de las finanzas públicas se basa en la metodología científica, estudiando e investigando las repercusiones y desarrollo en el manejo de los recursos monetarios dando como resultado teorías financieras que son conocimientos especulativos meramente racionales, que explican de manera sistematizada un cierto orden de hechos económicos, además es ciencia también, por que las finanzas públicas son capaces de predecir hechos económicos.

Como utilidad las finanzas públicas son la técnica mediante la cual, el Estado instrumenta la forma de captar sus recursos económicos (Ingresos) para realizar sus funciones administrativas y cubrir su gasto público planeado.

Las finanzas públicas como una ramificación de la economía política también utiliza proposiciones positivas y proposiciones normativas. Las positivas se derivan de lo que es, fue o será, se derivan de los hechos, de la



realidad, su objetivo es proveer al Estado de medios económicos. Las proposiciones normativas que utiliza las finanzas públicas de refieren a lo que debe ser. Las finanzas públicas al igual que otros campos del conocimiento, se enriquece con la corriente del pensamiento humano.

En México se empezaron a elaborar estadísticas sobre las finanzas de la Nueva España desde el siglo XVI. En el presente siglo existen datos sobre los ingresos y gastos de la cuenta pública a partir de 1923. Los sistemas analíticos sobre los registros de los ingresos y gastos con periodicidad inferior a un año acerca de la Administración Pública Federal se iniciaron a partir de 1977 aunque ya se contaba con una serie de estadísticas mensuales históricas de ingresos y gastos del Gobierno Federal a partir de 1938. En lo referente al sector paraestatal, la información sobre sus ingresos y gastos se reporta con un periodicidad anual a partir de 1968 y mensual desde 1977.

La Administración Pública Federal, organismos y empresas sujetas a control presupuestal así como las entidades no sujetas a control presupuestal han originado que la consolidación de las estadísticas sea un proceso complicado, principalmente porque el Gobierno Federal aporta transferencias a prácticamente todos los organismos y empresas estatales, aunado a las operaciones entre estos mismos organismos y empresas, tanto dentro como fuera del denominado "sistema de compensación de adeudos". Por otra parte la mayoría de estas entidades están facultadas para endeudarse de manera individual con el sistema financiero nacional e instituciones del sistema financiero internacional.

En lo referente a las estadísticas sobre finanzas públicas en México se utilizan principalmente dos metodologías para el cálculo periódico mensual y anual sobre los ingresos, los egresos y el déficit del sector público federal y son:

1. El cálculo a partir de estadísticas financieras.
2. El cálculo a partir de registros de los ingresos y los gastos de caja.

El primer método tiene dos variantes, una de ellas es la denominada "*De las fuentes de financiamiento del sector público*" y la otra variante es la de "*Los recursos y obligaciones del Sistema Financiero*". El segundo método se basa a partir de los registros de los ingresos y gastos de caja tanto del sector público como de los organismos y empresas del sector paraestatal ya sea que estén comprendidos o no en el presupuesto de egresos de la federación.

El utilizar dos metodologías diferentes apoyándose en fuentes diferentes ocasiona resultados diferentes con respecto a las estadísticas. El Gobierno ha declarado que dichas diferencias originadas por los cálculos pueden considerarse pequeñas y que la calidad de las finanzas públicas en México es aceptable en buena medida debido al diseño de los sistemas de información y al grado de desarrollo de los apoyos estadísticos y los soportes informáticos.

La SHCP considera que a pesar de la amplitud y relativa complejidad de la Administración Pública Federal de México, el país cuenta con un sistema estadístico de finanzas públicas efectivo, que opera con una precisión satisfactoria, sin embargo afirma que las estadísticas estatales y municipales presentan deficiencias, sobre todo las de los municipios.

Desde 1980 se disponen de estadísticas sobre los ingresos y gastos de los Estados a nivel anual, pero no con periodicidad mensual, excepto algunos Estados. La consolidación de las estadísticas sobre las finanzas de los Gobiernos Estatales centrales con respecto a las estadísticas de los organismos y empresas de los Estados (paraestatales), presentan serias deficiencias, lo que da origen a imprecisiones. El resultado ha sido ciertas variaciones considerables entre el déficit de los Gobiernos municipales y estatales, los cuales elaboran sus estadísticas a partir de cifras financieras y el déficit público calculado con base en el flujo de efectivo (ingresos y



gastos) de los Estados y Municipios que elabora el INEGI, en base a información de ingresos y gastos proporcionada por las mismas entidades federativas. El Gobierno Federal considera que la diferencia entre los cálculos a partir de recursos y obligaciones del sistema financiero y los cálculos a partir de ingresos y gastos de los Estados y Municipios no introduce un sesgo significativo a nivel nacional.

#### 4. OBJETIVO DE LA POLÍTICA ECONÓMICA SOCIAL.

Si se entiende que la política es la actividad social y arte de los hombres para gobernar, con el objetivo de lograr el bienestar colectivo de una comunidad, grupo social u organización humana y la economía es la ciencia que estudia el uso que se hace de recursos escasos con respecto al grado en que son usados y que tan eficientemente están siendo utilizados, escogiendo entre usos alternos los más eficientes y productivos para satisfacer las necesidades de una comunidad, grupo social u organización humana, entonces la política económica es *"La actividad social que ejerce un Gobierno sobre los recursos humanos y materiales de la nación por medio de la ciencia económica para tratar de satisfacer las necesidades colectivas de la sociedad"*.

La sociedad organizada enfrenta actualmente seis problemas básicos que son

1. Qué bienes y servicios deben ser producidos y en qué cantidades
2. Qué métodos deben de emplearse para producir los bienes y servicios
3. Cómo se distribuyen los bienes y servicios producidos entre los miembros de la sociedad
4. Qué tan eficientemente están siendo utilizados los recursos escasos de la sociedad
5. Si están siendo utilizados todos los recursos del país o si algunos de ellos permanecen ociosos
6. Si crece o permanece estancada la capacidad de la economía para producir bienes y servicios, a través del tiempo.

De acuerdo a un consenso general ya sea en una economía de mercado o en una centralmente planificada, los principales objetivos de la política económica a criterio de la ESCA son

- a) Ocupación plena de los recursos físicos y humanos
- b) Estabilidad de precios
- c) Distribución equitativa del ingreso
- d) Crecimiento económico acelerado y sostenido
- e) El equilibrio de la balanza de mercancías y servicios <sup>30</sup>

El maestro Ignacio Pichardo Pagaza cita como principales objetivos de la política económica los siguientes <sup>31</sup>

- Fomentar el crecimiento económico, el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza.
- Planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional de manera eficiente y democrática.
- Establecer mecanismos de organización y expansión de la actividad económica del sector social y de aquellas organizaciones sociales de producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.
- Promover el desarrollo de la vida rural y generación de empleo para aumentar el bienestar económico y su integración a un desarrollo nacional

<sup>30</sup> División de Investigación ... pp. 511.

<sup>31</sup> Ignacio Pichardo Pagaza, "Planificación y Administración Pública en México", México, Instituto de Administración Pública, 1985.



- Prestar de manera eficiente y exclusiva el servicio de la banca y el crédito a través de instituciones específicas para el desarrollo integral del país (Este punto está acorde a la situación de la época, es decir, con una banca nacionalizada, pero no con la realidad actual, en que la política a seguir por todos los sectores del Gobierno es el neoliberalismo, y por lo tanto, el servicio de banca y crédito es prestado ya no de manera exclusiva por el Estado)
- Control de precios a los artículos, materias primas o productos considerados necesarios y estratégicos para la economía nacional y el consumo popular, evitando intermediaciones innecesarias y excesivas que provoquen escasez y alza de precios (Si esto alguna vez fue cierto, la tendencia actual es la de quitar controles a los productos y liberalizar sus precios)

En la actualidad en materia de finanzas públicas tenemos el Plan Nacional de Desarrollo <sup>12</sup>

El 30 de mayo de 1995, el presidente Ernesto Zedillo presentó su Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1995 - 2000, en el cual planteo cinco principales estrategias de desarrollo, aseverando que su Gobierno será especialmente austero, además de ratificar su compromiso con la democracia y con una reforma electoral definitiva que termine de una vez por todas con "*insatisfacciones y controversias*". <sup>13</sup>

Los cinco objetivos fundamentales del PND se resumen como sigue

1. Soberanía
  - Garantizar la seguridad nacional de México
  - Fortalecer el papel de México en la dinámica mundial
  - Nuevos vínculos entre política interior y exterior
  - Construir una nueva relación de nuestro país con nacionales en el exterior.
  - Promover los intereses nacionales en los foros multilaterales
2. Estado de derecho
  - Crear condiciones que aseguren a los individuos la debida protección de su integridad física y patrimonial
  - Combatir de manera frontal y eficiente a la delincuencia organizada
  - Lograr que los órganos responsables de la procuración de justicia se constituyan en auténticos vigilantes de la legalidad y de la persecución de delitos
  - Otorgar a la población la confianza de que los recursos públicos se utilizan con legalidad, transparencia, honestidad y eficiencia
  - Contar con un régimen de impartición de justicia que garantice a todos los mexicanos el acceso a los tribunales.
  - Consolidar el régimen de seguridad jurídica en la propiedad de los bienes y en los derechos de los particulares
  - Consolidar el ejercicio de las funciones de los organismos que tienen a su cargo la protección no jurisdiccional de los derechos humanos
  - Mejorar el acceso de los indígenas a la justicia.
3. Desarrollo democrático
  - Un sistema de partidos como base de la democracia
  - Una presidencia democrática en un régimen republicano fortalecido.
  - Por un nuevo federalismo.

<sup>12</sup> Presidencia de la República, "*Plan Nacional de Desarrollo 1995 - 2000*". México, Talleres Gráficos de la Nación, 1995  
<sup>13</sup> "*El Financiero*", 2 de junio de 1995, p. 30 y 31.



- Reforma de Gobierno y modernización de la Administración Pública.
- Una intensa participación social y fortalecimiento de la representación ciudadana.
- Participación social, cultural y política
- Libertad de expresión y de prensa, y derecho a la información
- Buenas relaciones con las Iglesias

#### 4. Desarrollo Social

- Igualar las oportunidades de desarrollo social para toda la población
- Promover el desarrollo equilibrado nacional de la población, las regiones y las ciudades
- Privilegiar la atención a la población con mayor desventaja económica y social
- Impulsar una política integral y descentralizada del desarrollo social

#### 5. Crecimiento económico

- Hacer del ahorro interno la base de financiación del desarrollo nacional.
- Establecer condiciones que propicien y preserven la estabilidad y certidumbre para la actividad económica
- Promover el uso eficiente de los recursos para el crecimiento
- Desplegar una política ambiental y de recursos naturales que hagan sustentable el crecimiento económico.
- Concentrar todos los sectores de la economía

Este plan difiere de los anteriores en cuanto a la ausencia de metas cuantitativas de largo plazo y tiene un problema inminente: el dejar en suspenso las soluciones inmediatas al desempleo y la pobreza, su lógica se basa en la cadena "*Ahorro para que haya inversión, inversión para recuperar la producción, producción para generar empleos, etc.*". Pero uno se pregunta ¿Hasta cuando se logran crear el millón de empleos requeridos por la población?, por desgracia el PND plantea que ese momento llegará cuando el PIB crezca a tasas del 5 % anual. Guillermo Ortiz Secretario de Hacienda, señaló poco después de presentado el PND que aspirar a una tasa de crecimiento del 5 %, será posible en función de las acciones para superar la crisis, y que esto no será alcanzado sino hasta después de 1996.<sup>54</sup>

El sentir general es que este plan no es exactamente la solución a los muchos problemas que enfrenta el país, a pesar de que el Gobierno realiza una amplia campaña de información para convencer de que los resultados de las medidas para hacer frente a la crisis son positivos, por ejemplo el crecimiento del PIB del 4% para 1996, aunque el saldo al final del año pudiera ser de un 2%, recuperación de los casi 2 millones de empleos perdidos durante 1995, estabilidad cambiaria, balanza comercial positiva, reservas internacionales estables en alrededor 15 mil millones de dólares, etc.

El Plan Nacional de Desarrollo, presenta una visión limitada, parcial y poco realista de la situación que atraviesa el país, es en sí un catálogo de buenas intenciones y habla de una realidad distinta a la de nuestro país.<sup>55</sup>

Lo trascendental de este plan es la afirmación de que se confiará, ahora sí, en el ahorro interno como generador de los recursos que necesita el país para su crecimiento, y no como en el pasado en el ahorro externo. Cuando se habla de que el ahorro interno será la clave de un crecimiento sostenido, no debería ignorarse que un posible obstáculo es el sistema financiero que lo va a manejar, que impide que este ahorro se traduzca en inversión productiva y por lo tanto en crecimiento económico, y que este crecimiento económico debe reflejarse en la situación económica de la población.

<sup>54</sup> "*El Financiero*", 5 de junio de 1995, Sección Economía, p 10-A.

<sup>55</sup> "*El Financiero*", 9 de junio de 1995, p 40.



En teoría hay dos caminos para resolver el problema referente al Sistema Financiero, uno es la apertura a la banca exterior, lo que daría al sistema financiero mayor competitividad, y lo cual ya se está haciendo, el otro es dar una verdadera fortaleza al sistema financiero, lo que implica que se otorgue financiamiento a plazos, condiciones y tasas de interés compatibles con las necesidades productivas del país, lo cual se ve aun muy lejos

También tenemos entre otros objetivos importantes de la política económica

- ◊ Desarrollo de la industria de la transformación
- ◊ Desarrollo de la ganadería
- ◊ Fomento de la minería
- ◊ Desarrollo del sector de las telecomunicaciones
- ◊ Autosuficiencia alimentaria
- ◊ Generación de empleos
- ◊ Combate a la inflación
- ◊ Reducción de la deuda externa
- ◊ Equilibrio de las relaciones entre el Gobierno y la comunidad, resolviendo así mismo las contradicciones entre federalismo y centralismo
- ◊ Resolución de las contradicciones entre integración y marginalidad, entre ciudad y campo

## 5. SERVICIOS PÚBLICOS.

El servicio público es la actividad destinada a satisfacer una necesidad colectiva de carácter material, económico o cultural, mediante prestaciones concretas por parte del Estado, de particulares o ambos, sujetos a un régimen jurídico que les imponga adecuación, regularidad y uniformidad, con fines sociales. Existen dos corrientes económicas que contemplan la posición del Estado en la prestación de servicios públicos

- La individualista la cual solo reconoce como necesaria la intervención del Estado en lo referente a los servicios de seguridad interior y exterior de la nación, la administración de justicia y el mantenimiento del orden dentro del Estado
- La estatista que sugiere que los particulares no deben intervenir en la prestación de los servicios públicos pues se desvían del fin social y se utilizan con fin de lucro

Sin embargo la adopción de una combinación en donde se da una prestación eficiente de los satisfactores públicos bajo una estricta vigilancia por parte del Estado resulta óptima para cubrir la necesidad de prestación de un servicio público

La actividad del Estado especialmente en lo que se refiere a los servicios públicos ha tenido un incremento constante debido a las siguientes causas

- a. El notable aumento en el número de necesidades colectivas como consecuencia del aumento de la población en nuestro país
- b. La importancia que han adquirido las necesidades colectivas existentes al incrementarse la explosión demográfica, lo cual no sólo aumenta el número de necesidades colectivas, sino que las ya existentes adquieren un tratamiento más eficiente por la gravedad que origina su deficiente cumplimiento
- c. La responsabilidad cada día mayor que ha adquirido el Estado para satisfacer las necesidades colectivas originadas por la evolución del pensamiento político que le otorga más intervención en los servicios públicos.



El Estado (representado por el Gobierno), se ha constituido en el propietario de un conjunto de riquezas aportadas por los ciudadanos del mismo, en forma obligatoria a través de las contribuciones reglamentarias en códigos, leyes y reglamentos, decretados por el Congreso de la Unión. Los servicios públicos son los que constituyen una de las partes más importantes de las atribuciones del Estado y uno de los objetivos a cumplir por medio de las finanzas públicas.

Flores Zavala en su obra *"Elementos de Finanzas Públicas"*,<sup>14</sup> nos dice que las causas para organizar como públicos, ciertos servicios son:

- La continuidad en la satisfacción del interés social
- Que el servicio sea uniforme, es decir, la necesidad social a ser cubierta por el Estado beneficia a todos o a la mayoría de los núcleos del país
- Dar garantías a los ciudadanos de que el servicio funcionará de acuerdo con su propia naturaleza y rindiendo su máxima utilidad
- Las causas económicas para evitar que el servicio público se convierta en una fuente de explotación para los particulares
- Dar garantías de que el servicio se prestará en condiciones de igualdad para todos los individuos salvo la existencia natural de ciertas categorías privilegiadas. En este punto queremos ejemplificar, para que no se preste a una mala interpretación en el caso de un ciego, por ejemplo, se le dan ciertos privilegios en ciertos servicios públicos, esta es la esencia de este enunciado y no el influyentismo o la prepotencia que se pudiera dar por parte de un individuo o grupo económico poderoso (que de hecho se da)
- Dar garantías de la mayor comodidad para el público. La prestación de los servicios públicos no es la única actividad del Estado pero sí una de las más importantes

### 3.1 Características de los Servicios Públicos.

Se pueden distinguir básicamente tres y son:

1. La necesidad
2. La entidad
3. La sociabilidad

La **necesidad** es la decisión por parte del Estado de declarar servicio público a determinada actividad que se traduce en una exigencia de tipo colectivo por la compleja organización del individuo en sociedad, y su esencia es que no se debe prestar a lucro.

La **entidad**, el servicio público se prestará a través de un organismo ya sea centralizado, descentralizado o concesionado y que en todo momento estará sujeto a leyes que cuiden la correcta satisfacción del servicio y no se desvíe la esencia y filosofía en el interés colectivo, la entidad deberá contar con los medios económicos adecuados que garanticen la prestación en forma regular y eficiente.

La **sociabilidad**: la idea de no lucro y bienestar social debe imperar, así como el servicio público debe ser impersonal y general hacia la población que lo requiera, sin importar clase social, religión, sexo, ideas políticas, etc.

<sup>14</sup> Flores Zavala, op. cit.



## CAPÍTULO X

### EL GASTO PÚBLICO.

#### I. EL GASTO PÚBLICO Y SU MARCO JURÍDICO.

El gasto público tiene su origen en el artículo 73, fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dice: *"El Congreso tiene la facultad para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto"*. A partir de este precepto constitucional el sector público se hace de recursos financieros para llevar a cabo sus funciones, las cuales se traducen en términos financieros en el gasto público.

Todos los gastos que efectúa el Gobierno están limitados en general a lo que estipula el artículo 126 constitucional, que indica textualmente: *"No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior"*.

El presupuesto a que se refieren ambos artículos recibe el nombre de Presupuesto de Egresos de la Federación, y es un documento financiero anual que indica las partidas en que será aplicado el gasto público.

La ley que norma la preparación, estructura, ejecución y control del gasto público es la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, promulgada el 30 de diciembre de 1976 y que se publicó en el Diario Oficial de la Federación un día después para entrar en vigor el 1º de enero de 1977, abrogando la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, promulgada el 26 de diciembre de 1935.

La Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, tiene cuatro capítulos reguladores del presupuesto de egresos que son en síntesis los siguientes:

- a. El que en disposiciones generales determina su contenido, sus bases y la competencia de los órganos administrativos que intervienen en los diversos aspectos relacionados con el gasto público.
- b. El que regula la preparación de la iniciativa del presupuesto de egresos que se presenta anualmente en la Cámara de Diputados.
- c. El que indica y estatuye como se ha de ejercer el gasto público.
- d. El que indica como se organiza la contabilidad gubernamental.

a. En las disposiciones generales, primero se fija la competencia de la Secretaría de Hacienda, para aplicar la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público. Así la Secretaría de Hacienda es la que coordina las finanzas públicas en México y sus distintos aspectos de ingresos y gastos. Esta Ley se refiere al gasto corriente, a la inversión física, a la inversión financiera, a los pagos de pasivos y servicio de la deuda pública, etc.

b. El artículo 13 de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público indica que el gasto público se basará en programas anuales que señalen objetivos, metas y unidades responsables de ejecución de las entidades, así mismo éstas deben de formular un anteproyecto presupuestal que les corresponda y en caso de que no lo presenten, la Secretaría de Hacienda los suplirá en la preparación del anteproyecto. Estos anteproyectos deben incluir informaciones descriptivas de los programas y la explicación de los más importantes con la estimación de ingresos y gastos, así como con datos sobre los ingresos y gastos reales del anterior ejercicio. También deben informar sobre el estado de la Deuda Pública al terminar el último ejercicio y su estimación al fin del año en curso.



c. El ejercicio del gasto público se efectúa en el caso del sector público centralizado de acuerdo a lo estipulado en el presupuesto del año en curso mediante sus tesorerías. En el caso del sector público descentralizado, los organismos y empresas del Estado así como los fideicomisos federales manejan sus propios fondos a través de sus órganos de administración, sin embargo el Presidente de la República por conducto de la Secretaría de Hacienda puede disponer que los ingresos y gastos de las entidades se manejen de manera centralizada en la Tesorería de la Federación

d. La contabilidad incluye las cuentas autorizadas en los catálogos de la Secretaría de Hacienda, la cual consolida las cuentas de cada ramió para formular la Cuenta Anual de la Hacienda Pública, que es sometida al Presidente de la República para dar su informe de Gobierno anualmente

El órgano encargado de la elaboración de la cuenta anual de la hacienda pública es la Contaduría Mayor de Hacienda, parte integrante del Congreso de la Unión (previsto en el artículo 74, fracción II de la Constitución de nuestro país)

En general la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público está bien estructurada de acuerdo a principios de control interno, pero aún así no se ha logrado su aplicación eficiente y con energía, especialmente en el sector paraestatal, que ha originado una peligrosa sangría de recursos del Estado, es precisamente este punto el argumento más fuerte utilizado para dar fundamento al proceso de desincorporación de este sector desde el sexenio pasado y hasta el actual 1996

## 2. EL PRESUPUESTO DE EGRESOS.

Las diversas partidas que integran el gasto público están contenidas jurídicamente en el Presupuesto de Egresos de la Federación, el cual es publicado anualmente en el Diario Oficial de la Federación, a más tardar el día 31 de diciembre. Primeramente el Jefe del Ejecutivo debe elaborar y presentar un proyecto del presupuesto para enviarlo a la Cámara de Diputados y que sea aprobado o modificado. Dicho proyecto recibe el nombre de Iniciativa del Presupuesto de Egresos de la Federación y dice textualmente así:

*"C. C. Secretarios de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión*

*Presente:*

*De conformidad con lo dispuesto en el artículo 74, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el ejecutivo a mi cargo, por su digno conducto, somete a la consideración de esa honorable representación nacional para su examen, discusión y en su caso aprobación, la iniciativa de decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 19XX"*

El artículo 74 en su fracción IV nos indica que son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados aprobar el Presupuesto Anual de Gastos, discutiendo primero las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrir el gasto público, por ello la contestación a la iniciativa del proyecto de egresos o gasto público, cuando es respondida mediante decreto por la Cámara de Diputados:

*"La Cámara de Diputados de los Estados Unidos Mexicanos en ejercicio de la facultad que otorga la fracción IV del artículo 74 constitucional decreta: "Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 19XX"*



Este procedimiento jurídico consagrado en la máxima ley de la nación se repite año con año y es el fundamento principal que norma el gasto público, por ello todas las erogaciones previstas por el Estado Mexicano, deben de estar contenidas en el presupuesto de egresos.

Entre las erogaciones más importantes están las de la Presidencia de la República (\$921 480 000 00 de pesos), las de las Dependencias del Ejecutivo Federal o Secretarías de Estado (\$163 539 739 600 00 de pesos, siendo la Secretaría de Educación la que tiene la mayor asignación presupuestal con \$45 329 729 300 00, siguiéndole la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, Salud, Comunicaciones y Transportes, Defensa Nacional, etc.), los ramos que comprenden las aportaciones a seguridad social, las erogaciones para el desarrollo regional y participaciones a Estados y Municipios, los egresos del Poder Legislativo (\$1 940 283 600 00 de pesos) y del Poder Judicial (\$3 830 198 000 00 de pesos), y el gasto asignado a la deuda pública del Gobierno Federal y de las entidades paraestatales.<sup>17</sup>

Las anteriores erogaciones pueden ser aplicadas como gasto corriente o gasto de capital. El primero representa el costo directo de la administración pública y las transferencias que efectúa entre sí el sector público. El gasto de capital que son erogaciones efectuadas en obras públicas, construcciones directas y transferencias para inversión. Ambos gastos son regulados por el Presupuesto de Egresos de la Federación.

En México como en otros países occidentales, el Gobierno ha utilizado el gasto público como un instrumento de política económica para lograr determinados fines, los cuales en el caso de nuestro país, se encuentran contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo y actualmente también en el documento económico gubernamental titulado Criterios Generales de Política Económica.

La Secretaría de Hacienda es la encargada de establecer los controles presupuestales sobre las erogaciones de las dependencias, entidades u órganos del Gobierno de la Administración Pública Federal a cargo de los Titulares, Directores o sus equivalentes en el sector público, quienes deben de apegarse a sus presupuestos aprobados en el PEF y los cuales son un elemento importante para el éxito del Plan Nacional de Desarrollo y sus programas sectoriales de mediano plazo así como los demás programas formulados con base en la Ley de Planeación y orientados hacia la realización de las prioridades definidas en los Criterios Generales de Política Económica, a la Secretaría de Contratación y Desarrollo Administrativo le compete inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos. En el caso de las entidades que no estén sujetas a control presupuestal y por lo tanto no se encuentran incluidas en el PEF, se deben sujetar a los calendarios del gasto que aprueben sus respectivos órganos de Gobierno, con base también en los lineamientos emitidos por la Secretaría de Hacienda.

Como se apuntó anteriormente, los lineamientos para ejercer el gasto público son emitidos por la SHCP, es esta la encargada de autorizar los fondos para los programas aprobados en el PEF y controlar a los componentes del sector público mediante el envío de información que estos están obligados a proporcionar sobre sus actividades económicas y financieras.

En lo referente a los créditos externos que se le conceden al sector público y para que las entidades y dependencias los puedan ejercer como gasto, las erogaciones sólo pueden ser destinadas a gastos de capital o a financiamiento de proyectos o programas específicos que formen una infraestructura productiva y eficiente. Es necesario que la totalidad de dichos recursos a ejercer, se encuentren incluidos en los respectivos presupuestos autorizados y se cuente con la autorización previa y expresa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Las entidades paraestatales son responsables del servicio de la deuda pública, que sus créditos generen.

<sup>17</sup> Fuente: Ley de Ingresos, D O F, 23 de diciembre de 1996.



El gasto público en general sólo puede ejercerse para aplicarlo en proyectos de inversión con fines sociales o proyectos prioritarios y estratégicos. El Ejecutivo Federal por medio de la Secretaría de Hacienda, es el que está facultado para autorizar dichas erogaciones para lo cual al presentar ante la Cámara de Diputados la Cuenta de la Hacienda Pública Federal Anual, deberá explicar el fin de la aplicación del gasto público adicional. Actualmente todos los financiamientos que se obtienen tanto del país como del extranjero así como los excedentes que resultan de los ingresos ordinarios, como son los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, accesorios y contribuciones de mejoras exceptuando las aportaciones de seguridad social, son utilizados para cubrir el gasto público adicional o extraordinario. También se utiliza para este gasto los excedentes relativos a los ingresos ordinarios presupuestarios de las entidades paraestatales, así como los ingresos que obtiene el Gobierno Federal por la liquidación, extinción, y venta de entidades paraestatales.

### 3. CONCEPTO DE GASTO PÚBLICO.

El gasto público es la cantidad de recursos financieros, materiales y humanos que el sector público emplea para el cumplimiento de sus funciones, entre las que se encuentran de manera primordial la de satisfacer los servicios públicos de la sociedad. Así mismo el gasto público es un instrumento importante de la política económica de cualquier país pues por medio de éste, el sector público influye en los niveles de consumo, inversión, empleo, etc.

El gasto público es considerado la devolución a la sociedad de algunos recursos económicos que el sector público capta vía ingresos públicos, por medio de su sistema tributario principalmente.

La forma de estructurar el gasto público es de gran importancia para la economía en general, pues siendo un instrumento poderoso que afecta la economía, su manejo causa u origina diversos fenómenos que algunas veces son positivos y otras negativos para la sociedad. Es así que del análisis de la estructuración y aplicación del gasto público se pueden predecir ciertos comportamientos de la economía así como los fines que persigue el sector público.

A lo largo de la historia del Estado moderno mexicano, el gasto público a tendido a incrementarse paralelamente a las funciones del sector público. En nuestro siglo, el sector público aparte de realizar las funciones tradicionales de Gobierno que eran salvaguardar a sus ciudadanos a través del orden interno y externo, y administrar la justicia, ha asumido otras funciones mucho más amplias valiéndose para ello del gasto público.

Entre todas las nuevas funciones que adquirió, es la economía la que representa más importancia. En esta actividad el sector público ha venido utilizando al gasto para tratar de dar más empleo, estimular la actividad económica, crear la infraestructura productiva del país, dar vivienda a los trabajadores, elevar el nivel educativo proporcionando educación gratuita, proporcionar servicios de salud, etc.

### 4. PRINCIPIOS DEL GASTO PÚBLICO.

Otto Eckstein, eminente economista, pregunta si "¿pueden darse algunos principios que guíen el gasto público?", y en caso afirmativo, "¿cómo puede el análisis técnico contribuir a ello?" Y nos dice el mismo que es el proceso político general el que determina los gastos gubernamentales, mientras que las decisiones específicas se adoptan en la elaboración del presupuesto, que es una exposición detallada de los gastos e ingresos, previstos por el Gobierno para un año<sup>14</sup>.

Para establecer los principios que guíen el gasto público se debe de tomar en cuenta los fines que se quieren alcanzar y que pueden ser desde reducir el gasto público al mínimo posible para que interfiera lo menos posible

<sup>14</sup> Otto Eckstein "Eingangs Públicas", México, UTHEA, 1965



con la iniciativa privada, no importando las consecuencias negativas que ello pudiera causar y manteniendo una tendencia liberalista o el caso contrario que sería procurar que el gasto público alcance el nivel más alto posible para tener el Gobierno gran influencia en la economía, lo cual lleva a una tendencia estatista en la actividad económica. México durante muchos años y hasta hace poco adoptó esta última tendencia; ahora el camino está marcado por el liberalismo.

De acuerdo a estos dos postulados es como se tiende a establecer los principios del gasto público. Sin embargo también existen ciertos principios de tipo general que pueden ser aplicados en ambas situaciones, estos principios no se excluyen mutuamente, pero en sí son diferentes.

En lo referente a los principios del gasto público, dos autores doctos en la materia, nos dan tales principios de tipo general y con una definición precisa y objetiva. El primero de ellos es Harold Sommers quien nos dice que son cuatro los principios que deben orientar el gasto público y en base a ello decidir acerca de la magnitud y naturaleza del gasto. Los principios que nos enumera Sommers son los siguientes:<sup>11</sup>

- a) Principio del Gasto Mínimo
- b) Principio de Mínima Interferencia con la Iniciativa Privada
- c) Principio de la Máxima Ocupación
- d) Principio del Máximo Beneficio

El principio del Gasto Mínimo afirma que el Gobierno debe gastar lo menos que sea posible, pero sin poner en peligro la seguridad de los ciudadanos (como sería no gastar en la policía y el ejército que representan la seguridad interna y externa del país), así mismo solo debe intervenir en algunos servicios esenciales como la administración de justicia, construcción de caminos o servicios postales, y enfatiza que cualquier servicio que pueda ser proporcionado por la iniciativa privada debe ser excluido de los gastos del Gobierno.

El principio de Mínima Interferencia con la Iniciativa Privada, dice que los bienes y servicios que proporcionen las entidades públicas no deben competir con los que ya proporcionan la iniciativa privada y establece que el Gobierno no debe crear comercios al menudo ni de bienes, ni servicios, que no sean básicos a la población.

El principio de Máxima Ocupación se refiere a la función como instrumento que tiene el gasto público en ocasiones, con la finalidad de elevar el nivel de empleo ante un déficit de oferta laboral por parte de la iniciativa privada como en épocas de depresión o falta de inversión para creación de empleos. Al tratar de basarse en este principio se debe tratar de respetar el principio de interferencia mínima con la iniciativa privada y cuando se rompe tal principio las consideraciones deben ser aplicables si la finalidad es lograr la máxima seguridad social, el mayor ingreso nacional o un mayor nivel de vida.

El principio de Máximo Beneficio de todo gasto público, se refiere sobre el máximo beneficio colectivo, y dice que cada peso debe gastarse donde la utilidad marginal social sea mayor. La desutilidad marginal social de un peso obtenido por medio de impuestos debe ser igual a la utilidad marginal social de ese peso gastado en la mejor forma posible. El problema de este principio radica en cual es en la actualidad el mejor bienestar público, aunque ante los niveles de pobreza del país, tal vez el aliviarlo un poco sería lo más útil, pero México en la actualidad tiene muchos y muy diversos problemas, y todos requieren de una atención especial por parte del Gobierno. Este principio puede considerarse como un complemento útil de los tres primeros.

Si analizamos los cuatro principios primeros se puede inferir que el principio de Máxima Ocupación obedece a una política estatista mientras el principio del Gasto Mínimo es la otra cara de la misma moneda y su esencia es

<sup>11</sup> Harold Milton Sommers, "Finanzas Públicas e Ingreso Nacional", México, F.C.T., 1970.



liberalista, pero ambos comparten los principios de mínima interferencia con la iniciativa privada y de máximo beneficio.

El otro autor que nos enuncia algunos principios sobre el gasto público es Otto Eckstein y sus principios son los siguientes<sup>60</sup>

- a) Principio de los beneficios y los costos marginales
- b) Principio del menor costo
- c) Principio de apreciación monetaria de los servicios públicos
- d) Principio de contratos con incentivo para las adquisiciones gubernamentales
- e) Principio de mejoras en el curso de la toma de decisión

El principio del menor costo nos dice que los gastos de todo objetivo público se debe llevar a cabo hasta el punto en que la utilidad del último peso gastado sea mayor o por lo menos igual al peso del costo. Este principio sólo es aplicable a algunos gastos públicos, pues las situaciones reales están siempre sujetas a error, y si eso no fuera suficiente la definición de beneficio no supone acerca de quien reporta los costos, así mismo no basta analizar simplemente valores monetarios de los beneficiarios o costos, sino que hay que considerar los efectos de la redistribución como en el caso de la educación, la investigación, la administración de justicia, etc., en donde no es aplicable este principio, pues si es verdad que su beneficio es importante, no es mensurable en términos económicos y su aplicación no puede ser como en casos de producción de energía, servicio de transporte y en su mayor parte en obras públicas en que los beneficios son ante todo económicos, tangibles y mensurables.

El principio de buscar soluciones al menor costo, es más simple y pragmático que el anterior y a pesar de ello no se ha aplicado efectivamente en grado creciente y se basa en la idea de buscar la solución del problema a menor costo, pero no sólo económico sino también incluye el aspecto social.

Sobre el principio de apreciación monetaria de los servicios públicos dice que el Gobierno puede proporcionarlos gratuitamente o cobrarlos, la ausencia del cobro asegura un uso máximo pero puede conducir al despilfarro, mientras la fijación de precios es en gran medida una cuestión de eficiencia económica. La regla de la fijación de precios es que éste sea igual al costo marginal. En la práctica los Gobiernos proporcionan sus servicios a menor precio debido a consideraciones filosóficas o la influencia de ciertos grupos sociales.

El principio sobre contratos con incentivos para las adquisiciones gubernamentales busca que el proveedor del Gobierno ofrezca los planes más ventajosos de crédito, calidad y disponibilidad para beneficio general de la comunidad, y que los contratos gubernamentales otorgados no sólo sean por compromisos particulares, pues si se considera al Gobierno como el mayor cliente, en muchos casos el no establecer este principio genera en una distorsión de la función real de las compras gubernamentales.

Sobre el último principio relativo a las mejoras en el curso de la toma de decisiones, sugiere que la estructura del Gobierno sea tal que determinada secretaría o institución sea responsable en relación con un objetivo determinado, no existiendo competencia intergubernamental, pues esto ocasiona favorecer a sus respectivas entidades o dependencias. Este principio nos indica que la información se debe de organizar de tal manera que los responsables de la política económica tengan a la vista las alternativas más importantes, incluyendo los costos estimados no sólo del año en curso, sino de sucesivos años, pues hay que recordar que la acción gubernamental en materia de gasto público no se puede limitar a estimaciones de corto plazo.

<sup>60</sup> Otto Eckstein, *op. cit.*



## 5. DIFERENTES CLASIFICACIONES DEL GASTO PÚBLICO.

Un gasto recibe su nombre y su clasificación de acuerdo al uso para el que se ocupa. Esto origina que en ocasiones para un mismo uso le correspondan dos o más nombres o clasificaciones, en los párrafos siguientes se presenta una serie de nombres diferentes que reciben los gastos públicos, así como también se presentan diferentes clasificaciones que son utilizadas comúnmente en las finanzas públicas y sus informes, y cabe agregar que la asignación del nombre o clasificación más óptima es de acuerdo al tipo de enfoque o interpretación que se desee exponer en un informe o tema determinado.

Los gastos corrientes son aquellos que representan el costo directo de la administración, las transferencias, el consumo, etc. Estos gastos constituyen el costo directo de la administración pública.

Los gastos de capital son los gastos efectuados en obras públicas, construcciones directas, las transferencias para inversión, etc. El gasto de capital más el gasto de consumo permite determinar el grado en que el poder público se propone influir en el desarrollo económico del país creando la infraestructura y los bienes de capital.

Los gastos directos son las erogaciones que el Estado realiza como una contraprestación a bienes y servicios recibidos, tal es el caso de los sueldos y salarios de sus empleados, pagos por la adquisición de bienes muebles y equipo de oficina, etc. No se incluyen inmuebles pues estos representan un gasto de capital.

Los gastos indirectos o de transferencia son aquellas erogaciones que no corresponden a una prestación directa, sino que se refiere a transferencias monetarias a instituciones públicas o privadas como por ejemplo las aportaciones y los subsidios.

Los gastos de consumo son aquellas erogaciones que se destinan a la adquisición de bienes y servicios, y que no incrementan la producción de manera directa e inmediata. Los gastos de consumo están integrados principalmente por el costo directo de la administración y las transferencias para consumo.

Los gastos de inversión son las erogaciones que se reflejan en adiciones al capital fijo y a los inventarios, constituyen aumento de la riqueza pues la inversión tiende a elevar la producción. Para mantener un nivel determinado de producción es necesaria una inversión proporcional. El gasto de inversión de un país comprende, tanto el gasto privado de inversión como el gasto público de inversión, por lo que la política de inversión pública es determinante en el nivel de la inversión total. Por lo general cuando la inversión privada disminuye, el sector público si desea conservar o elevar el nivel de inversión total debe aumentar la inversión pública y ésta tiene un carácter compensatorio o complementario de la inversión privada en nuestra economía.

Los gastos efectivos son aquellas erogaciones que significan una salida de recursos monetarios a diferencia de los gastos virtuales que generalmente sólo significan asientos contables en libros, sin que exista realmente la transferencia monetaria como en el caso de los subsidios compensados con ingresos, los egresos con revalorizaciones de activo, etc.



## CAPÍTULO XI

### EL INGRESO PÚBLICO.

#### 1. LOS INGRESOS PÚBLICOS Y SU MARCO JURÍDICO.

Los ingresos públicos tienen su marco jurídico principal en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 73, fracción VII, y artículo 74, fracción IV, que estipulan lo siguiente.

Artículo 73, fracción VII - *"El Congreso tiene la facultad para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto"*.

Artículo 74, fracción IV - *"Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados aprobar el presupuesto anual de gastos, discutiendo primero las contribuciones que a su juicio, deben decretarse para cubrir aquel"*.

La ley que norma y clasifica a los diferentes tipos de ingresos es la Ley de Ingresos de la Federación, la cual tiene su marco jurídico en el artículo 71, fracción I, y II, que dicen *"El derecho de iniciar leyes o decretos compete al Presidente de la República y a los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión"*. Esta ley junto con el presupuesto de Egresos de la Federación deben ser publicados anualmente en el Diario Oficial de la Federación a más tardar el 31 de Diciembre de cada año

Los ingresos que recibe el Gobierno Federal, se pueden clasificar de manera general en dos rubros importantes, que son<sup>41</sup>

##### 1. Ingresos tributarios.

- a. Impuestos.
- b. Aportaciones de Seguridad Social
- c. Derechos.
- d. Contribuciones Especiales.
- e. Tributos o Contribuciones Accesorias.

##### 2. Ingresos Financieros.

- a. Empréstitos.
- b. Emisión de Moneda.
- c. Emisión de Bonos de Deuda Pública.
- d. Amortización y Conversión de la Deuda Pública.

<sup>41</sup> Adolfo Arrijoa, *"Derecho Fiscal"*, México, Editorial Themis, 1990.



- c. Moratorias y Renegociaciones
- f. Devaluaciones
- g. Revaluaciones
- h. Productos y Derechos
- i. Expropiaciones
- j. Decesos
- k. Nacionalizaciones

La Ley de Ingresos de la Federación (LIF), hace una clasificación más específica en nueve importantes fracciones que son:

- I. Impuestos
- II. Aportaciones de Seguridad Social
- III. Contribuciones de mejoras
- IV. Derechos
- V. Contribuciones no comprendidas en las fracciones precedentes causadas en ejercicios fiscales anteriores, pendientes de liquidación o pago
- VI. Productos
- VII. Aprovechamientos
- VIII. Ingresos derivados de financiamientos
- IX. Otros Ingresos

De los anteriores Ingresos, los que en la actualidad y en la historia reciente han sido los más importantes, son los ingresos vía impuestos (ingresos tributarios), y los ingresos derivados del financiamiento (deuda pública). En éste capítulo se analizará con detalle a los ingresos tributarios y en el capítulo XII a los ingresos por financiamiento, por la importancia que representa en los ingresos totales y en su impacto dentro de las finanzas públicas de nuestro país.

Los ingresos tributarios tienen su base jurídica en el artículo 31, fracción IV de la Constitución Política de nuestro país, que señala: *"Son obligaciones de los mexicanos contribuir para los gastos públicos así de la Federación, como del Estado y Municipio, en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes"*. Actualmente los ingresos tributarios están integrados por diez clases distintas de impuestos que están regulados por sus respectivas leyes:

- 1. Impuesto Sobre la Renta.



2. Impuesto al Activo
3. Impuesto al Valor Agregado
4. Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios
5. Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos.
6. Impuesto Sobre Automóviles Nuevos
7. Impuesto Sobre Servicios Expresamente Declarados de Interés Público por Ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la nación
8. Impuesto a los Rendimientos Petroleros
9. Impuestos al Comercio Exterior
  - a) A la Exportación
  - b) A la Importación
10. Accesorios

Los dos impuestos más importantes son el Impuesto Sobre la Renta (ISR), y el Impuesto al Valor Agregado (IVA), cuyas respectivas leyes llevan sus nombres

Los ingresos del sector público se recaudan por medio de la Tesorería de la Federación, la cual es un elemento integral de la SHCP. La Tesorería de la Federación debe llevar los registros de la Hacienda Pública Federal. En la tesorería no se concentran los ingresos provenientes de las aportaciones de seguridad social destinadas al IMSS, al ISSSTE, Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores pues ya dichos ingresos son recaudados por las mismas instituciones o por una institución de crédito autorizada por la SHCP, las cuales deben cumplir con los requisitos y cálculos contables establecidos por sus respectivas leyes y reflejarse en la cuenta de la Hacienda Pública Federal

El Ejecutivo Federal, por medio de la SHCP, es el único facultado para otorgar los estímulos y subsidios a los contribuyentes, consultando la opinión de las dependencias componentes de la Administración Pública Federal. Los estímulos y subsidios tratan de apoyar, fomentar y desarrollar ciertas actividades o sectores que se consideran prioritarios y estratégicos como por ejemplo, el sector Agropecuario, Forestal, Pesquero y Minero, el abasto de productos básicos, la importación de materias primas insuficientes, la importación de equipo y maquinaria que ayude en la productividad del país, la investigación científica y el desarrollo tecnológico, tenemos también el crédito al salario de los trabajadores, y en general todas aquellas actividades sectoriales en los términos que establezca el Plan Nacional de Desarrollo y sus programas (artículo 14 de la L I F )

Los estímulos y subsidios que concede la SHCP en ningún caso deben afectar las participaciones de las Entidades Federativas y Municipios, tampoco las contribuciones destinadas a un fin específico

El Ejecutivo Federal a través de la SHCP tiene la obligación de informar trimestralmente dentro de los cuarenta y cinco días siguientes de vencido el trimestre al Congreso de la Unión, sobre los ingresos percibidos por la federación, así mismo, debe hacer una relación con respecto a las estimaciones que se determinaron en la Ley de Ingresos de la Federación, que contiene el presupuesto de ingresos anual (Artículo 1º de la L I F )

Los ingresos de la federación sólo pueden utilizarse de acuerdo a lo estipulado y autorizado en el presupuesto de egresos de la federación (Artículo 126 Constitucional)

## 2. LOS INGRESOS PROPIOS.

Los ingresos propios del Gobierno Federal están constituidos por:

- a. Los ingresos tributarios.



- b. Los ingresos no tributarios.
- c. Los ingresos de capital.<sup>62</sup>

Los ingresos tributarios constituyen la mayor parte de los ingresos propios, mientras que los ingresos no tributarios y los de capital siempre han representado una mínima parte de los ingresos propios. Por ello los impuestos constituyen un instrumento importante de la política económica y las finanzas públicas en nuestro país y en general en cualquier Estado que tenga una economía de mercado o mixta.

## 2.1 Ingresos Tributarios (IMPUESTOS).

El sector público de México tiene como fuente principal de recursos económicos el sistema tributario, es decir el cobro obligatorio de impuestos. El sistema tributario procura afectar a todo y a todos, de tal forma que nada ni nadie con capacidad contributiva deje de pagar algún tipo de impuesto de los once con que contamos. Todos los impuestos reducen la capacidad de gasto de los ciudadanos y de las empresas, e incrementan la capacidad de gasto del Estado.

El Código Fiscal de la Federación (C F F), en su artículo 2º, fracción I define a los impuestos como: *“ las contribuciones establecidas en Ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma ”*

### 2.1.1 Definición de Impuestos.<sup>63</sup>

Los impuestos son prestaciones en dinero o en especie que fija la Ley con carácter de general y obligatorio a cargo de las personas físicas y morales, para cubrir los gastos público de la sociedad en que se desarrollan.

El impuesto no se establece con carácter arbitrario sino de acuerdo a las necesidades financieras del Estado, derivadas de los poderes que se le han conferido y por la capacidad económica del contribuyente para el pago del impuesto.

El impuesto es una prestación en dinero o en especie y no de servicios personales, es esencialmente un pago forzoso y su establecimiento debe ser justo y bajo reglas fijas, así mismo, su aplicación debe estar destinada a gastos de interés general.

El origen del impuesto es debido a que el individuo forma parte de una sociedad política organizada que origina necesidades colectivas las cuales debe cubrir el Estado y para ello debe allegarse de recursos.

### 2.1.2 La Política Impositiva.

La política impositiva es un instrumento de la política económica para la forma y estrategia de captar los recursos necesarios para tratar de cubrir el gasto público. Este instrumento se basa en una serie de principios resumidos en los siguientes puntos.<sup>64</sup>

- a) El impuesto es una contribución contenida en el Código Fiscal de la Federación, el cual debe ser congruente con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Artículo 31, fracción IV).

<sup>62</sup> Adolfo Arriaga, op. cit.

<sup>63</sup> Adolfo Arriaga, op. cit.

<sup>64</sup> Silvestre Méndez, “*Los Problemas Económicos de México*”, México, McGraw-Hill, 1994.



- b) El impuesto es establecido por la Ley y la obligación de pagarlo tiene como fuente inmediata la voluntad del Estado por medio de la Ley. Siempre para el cobro del impuesto se requiere que exista una ley que lo establezca y queda comprendido que no habrá tributo si no hay ley
- c) Lo deben pagar personas físicas y morales mexicanas o extranjeras que residan en México o en el extranjero con fuente de riqueza ubicada en territorio nacional siempre que dichas personas se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por las leyes fiscales
- d) El impuesto es por naturaleza una prestación, pues a cambio de lo que paga el contribuyente, no percibe nada concreto. La prestación del contribuyente no es seguida de una contraprestación del Estado ya que sólo mediante el gasto público el Estado devuelve el importe proporcionando servicios públicos, de manera general e impersonal hacia los contribuyentes, no existiendo relación directa, inmediata y perceptible entre el pago particular y la actividad del Estado

### 2.1.3 Principios de los Impuestos.

Los impuestos están basados sobre cuatro principios, además del primero se derivan otros dos. Estos principios son<sup>65</sup>

- a Principio de Justicia
  - a 1 Principio de Generalidad
  - a 2 Principio de Uniformidad
- b Principio de Certidumbre
- c Principio de Comodidad
- d Principio de Economía

El principio de justicia dice que los ciudadanos deben contribuir al sostenimiento del Gobierno en proporción a su capacidad económica, es decir en proporción a los ingresos que reciben los individuos bajo la protección del Estado

El principio de generalidad dice que todos los que tengan capacidad contributiva deben pagar impuestos

El principio de uniformidad dice que todos son iguales frente al impuesto. Para que los impuestos sean uniformes se requiere la combinación de diversas clases de gravámenes en un sistema fiscal que logre la mejor distribución de la riqueza de la nación entre sus habitantes.

El principio de certidumbre dice que el impuesto debe ser fijado y no arbitrario. Debe ser clara la fecha de pago, la forma de realizarse y la cantidad a pagar. Para cumplir este principio, el sistema fiscal o impositivo debe determinar con precisión el sujeto, el objeto, la cuota, la forma de hacer la valuación, la base, la forma de pago, a quien y quien paga, las penas en caso de infracción y los recursos que proceden frente a una actuación administrativa.

El principio de comodidad se refiere al plazo de pago del impuesto de acuerdo a la capacidad contributiva, en una época oportuna y además de que el lugar de pago sea cercano al lugar del contribuyente.

El principio de economía se refiere a que el costo de recaudación sea el mínimo posible

<sup>65</sup> Charles L. Schultz, "Análisis del Ingreso Nacional", México, UTHEA, 1978.



#### 2.1.4 Elementos del Régimen Fiscal.

Los elementos básicos y más importantes del régimen fiscal son

- 1 La Hacienda Pública
- 2 El Fisco
- 3 Materia Fiscal
- 4 Política Fiscal <sup>66</sup>

La Hacienda Pública es el conjunto de recursos que una entidad pública tiene en un momento dado para la realización de sus atribuciones y para el cumplimiento de las deudas a su cargo. Los recursos de la Hacienda Pública son materiales y financieros.

El Fisco es el Gobierno, Federación, Estado y Municipios, y es considerado como el titular de la Hacienda Pública y por lo mismo con derecho para exigir el cumplimiento de las prestaciones existentes a su favor y con obligaciones de cubrir las que resulten a su cargo.

La Materia Fiscal es toda aquella cuestión que se refiere a la Hacienda Pública. Debe atribuirse carácter fiscal a cualquier ingreso del erario, a toda prestación pecuniaria en favor del Estado sin que interese distinguir si el deudor es un particular, persona física o moral.

La Política fiscal es un instrumento de la política económica que utiliza el Estado para allegarse de recursos a través del cobro de impuestos. Este instrumento se utiliza para la mejor distribución del ingreso nacional. La política fiscal también recibe el nombre de política impositiva.

#### 2.1.5 Impuesto Sobre la Renta (ISR).

La renta es el producto del capital, del trabajo o de ambos y puede distinguirse para efectos impositivos la renta bruta que es el ingreso total percibido sin deducción alguna, la renta neta que es el ingreso que resulta después de deducir del ingreso total, los gastos necesarios para su obtención, la renta libre que queda cuando después de deducir de los ingresos brutos los gastos necesarios para la obtención de la renta se permite también la deducción de ciertos gastos particulares del sujeto del impuesto.

El impuesto sobre la renta (ISR) grava los ingresos en efectivo, en especie o en crédito que modifica el patrimonio del contribuyente, provenientes de los productos o rendimientos del capital, del trabajo o de la combinación de ambos.

Los sujetos que están obligados al pago del impuesto sobre la renta son las personas físicas o morales, ya sean mexicanas o extranjeras, residentes en México o en el extranjero, cuyos ingresos procedan de fuentes de riquezas ubicadas en el territorio nacional.

Como el ISR grava la fuente y no el acto se dice que es un impuesto directo. El ISR es el ingreso propio más importante del sector público, así mismo es el más importante de los once que existen en el país. En la década de los 70's este impuesto representaba alrededor de 40% de los ingresos tributarios totales y en la década de los 80's disminuyó ligeramente su participación al 37%<sup>67</sup>, sin embargo como se señaló, continúa ocupando el primer lugar de todos los impuestos, siguiendo después el Impuesto al Valor Agregado.

<sup>66</sup> Adolfo Arriaga, *op. cit.*

<sup>67</sup> Para 1997 será de aproximadamente 32%.



El origen del ISR fue en el año de 1798 en Inglaterra cuando William Pitt por motivo de una guerra con Napoleón propuso "La triple Contribución", la cual consistió en dividir a los causantes en tres categorías calculandoseles un impuesto entre el consumo y la renta de cada contribuyente. Hasta aquí no se puede decir que el impuesto era totalmente directo pues también gravaba al consumo (impuesto indirecto). El impuesto fue derogado al terminar la guerra pero al reanudarse nuevamente en 1803 se estableció nuevamente el impuesto con la promesa de ser suprimido al término del conflicto lo cual sucedió en 1806.

En 1891, en Alemania se organizó el Impuesto Sobre la Renta Global para el Estado de Prusia.

En 1913 fue establecido en Estados Unidos y en 1914 en Francia, llegando a México la primera Ley del Impuesto Sobre la Renta el 20 de Julio de 1921, que estableció el "Impuesto del Centenario".

El 18 de Marzo de 1925 se estableció la Ley del Impuesto Sobre la Renta en México. Entre 1931 a 1962 se promulgaron en nuestro país siete leyes y sus respectivos reglamentos para perfeccionar el ISR. Sin embargo el cambio más importante que se dio en la transformación de la estructura del ISR fue el 1º de enero de 1965, que eliminó la clasificación cédular de los causantes, la cual consistía en clasificar al contribuyente en distintas cédulas según el origen de su renta. Por esta razón la Ley del ISR contenía nueve cédulas que gravaban: 1. El comercio, 2. La industria, 3. La agricultura, 4. La remuneración del trabajo personal, 5. Los honorarios de los profesionistas, técnicos, artesanos y artistas, 6. La imposición de capitales, 7. Las ganancias distribuíbles, 8. El arrendamiento, subarrendamiento y regalías entre particulares y 9. La enajenación de concesiones y regalías.

Así la Ley de ISR de 1965, estructuró su contenido en cuatro títulos con 89 artículos en total.

TTTULO I Disposiciones generales  
TTTULO II Impuesto al ingreso global de las empresas  
TTTULO III Impuesto al ingreso de las personas físicas  
TTTULO IV Impuesto al ingreso de las asociaciones y sociedades civiles

La anterior estructura del ISR no tuvo cambios significativos hasta 1987. Desde principio de los años 70's se inició en el país un proceso inflacionario que se agudizó gradualmente, también la crisis económica, la caída de los precios del petróleo y otras materias primas, el nivel de la deuda externa e interna así como el creciente déficit público, tuvieron un efecto severo en las finanzas públicas y en especial en la política tributaria.

En 1987 mediante el programa de Aliento y Crecimiento se contempló como meta un ajuste en el déficit del sector público mediante la combinación de modificaciones a la estructura del sistema tributario y en especial al ISR para tener un incremento real en las recaudaciones.

La reforma estructural del ISR, elemento central del sistema tributario nacional, persiguió tres objetivos básicos mediante sus modificaciones:

1. El aumento de la recaudación para coadyuvar a un financiamiento sano del gasto público y recuperar la capacidad recaudatoria del impuesto.
2. Alentar la inversión productiva.
3. Mejorar la equidad tributaria.



Los tres propositos implicaron, centrar los esfuerzos en la ampliación de las bases gravables y en la disminución de tasas impositivas así como el fortalecimiento de la administración para combatir la evasión y elusión fiscal

Se crearon dos bases: la tradicional y la nueva. La nueva base consistió en hacer una serie de ajustes a la base tradicional para eliminar y en algunos casos reconocer integralmente el efecto de la inflación, así como el otorgamiento de ciertas opciones. Básicamente fueron cuatro los renglones que se ajustaron para determinar la nueva base:

1. Los ingresos devengados a favor y a cargo
2. La utilidad y pérdida cambiaria
3. Las inversiones sujetas a depreciación y amortización
4. Las pérdidas originadas por la determinación de la nueva base y que se aplicarían a futuro

La nueva base fue considerada hasta 1988, tendría un tiempo de transición de 1987 a 1990 del 20% anual, pero con las reformas de 1989 se derogó el tiempo de transición y se aplicó el 100% de la nueva base quedando la tradicional base sin efecto en los pagos de 1990, en este año la Ley del ISR, quedó estructurada en ocho títulos siendo derogado el título VII que contenía los artículos sobre la base tradicional

Actualmente la Ley del Impuesto Sobre la Renta está estructurada como sigue:

|                 |  |
|-----------------|--|
| • TÍTULO I      | Disposiciones Generales  |
| • TÍTULO II     | De las Personas Morales  |
| • TÍTULO II - A | Del Régimen Simplificado de las Personas Morales   |
| • TÍTULO III    | De las Personas Morales no Contribuyentes  |
| • TÍTULO IV     | De las Personas Físicas  |
| • TÍTULO V      | De los Residentes en el Extranjero con Ingresos Provenientes de Fuente de Riqueza Ubicada en Territorio Nacional |
| • TÍTULO VI     | De los Estímulos Fiscales  |
| • TÍTULO VII    | Derogado   |
| • TÍTULO VIII   | Del Mecanismo de Transición del Impuesto Sobre la Renta a las Actividades Empresariales                          |

La reforma fiscal integral iniciada en 1987, se volvió a ratificar en el convenio del Gobierno Mexicano con el Fondo Monetario Internacional, suscrito en julio de 1989 para llevarse a cabo durante el periodo 1989 - 1994 y fue uno de los elementos más importantes para la renegociación de la deuda de 1990. Que de hecho fue muy importante y que tuvo sus repercusiones en la pasada crisis financiera de 1994, pues los montos reestructurados en 1990 vencieron en este año y como todo mundo sabe a penas y se pudieron pagar los tristemente célebres Tesobonos.

### 2.1.6 Impuesto al Valor Agregado.

El Impuesto al Valor Agregado se introdujo en nuestro país en 1980 sustituyendo al Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles. El IVA surgió de la necesidad de modernizar la estructura del sistema tributario indirecto, eliminando la pirámide impositiva y sus efectos inflacionarios en cascada.

El IVA es un impuesto indirecto al consumo final, que se aplica tanto al consumo de bienes y servicios producidos en el país (IVA interno), como de bienes y servicios adquiridos en el exterior (IVA externo). Los sujetos del pago del IVA son aquellas personas físicas o morales que dentro del país efectúen los actos o actividades siguientes:



- a) Enajenación de bienes
- b) Prestación de Servicios Independientes
- c) Otorgamiento de uso o goce temporal de bienes y servicios.
- d) Importación de Bienes y Servicios.

La Ley del Impuesto al Valor Agregado es la que norma las facultades y obligaciones del contribuyente de dicho impuesto. El contribuyente puede trasladar el IVA a los adquirentes o usufructuarios de los bienes y servicios, en todas las etapas del proceso de producción y comercialización. El impuesto a pagar se define como la diferencia del impuesto a su cargo (trasladado por el contribuyente), y el pagado (impuesto acreditable). Para que el contribuyente pueda acreditar el IVA pagado es necesario que éste le haya sido trasladado por separado del costo de venta de los bienes o servicios adquiridos o que indique expresamente que está incluido en dicho importe. También deben existir los comprobantes que lo constaten y cumplan con los requisitos fiscales que marca la ley del IVA y el Código Fiscal de la Federación. El IVA es la fuente más importante de ingresos no petroleros después del ISR.

En los últimos cinco años la participación del IVA en el total de los ingresos del Gobierno Federal distintos del petróleo se incrementó importantemente, por lo cual el IVA es un elemento cada vez más importante en el Sistema Fiscal Mexicano.

Desde la implantación del IVA en 1980 a la fecha, ha tenido diversos cambios para constituirse en un impuesto cada vez más equitativo y efectivo como instrumento de captación de ingresos propios para el Gobierno Federal. Las características originales del IVA en 1980 incluyeron una tasa única del 10%, (excepto en la denominada franja fronteriza donde era del 6%), del valor del bien o servicio pagado por el consumidor y trasladado hasta el productor quien era el responsable de declararlo, aplicación limitada de la tasa de 0% que solo se aplicaba a la exportación, deducción inmediata del impuesto sobre las importaciones de bienes de capital, régimen especial previsto para los contribuyentes menores, por el cual se estableció tanto el débito como el crédito fiscal.

En 1981 las modificaciones principales se enfocaron al IVA interno y se tradujeron en el establecimiento de mecanismos de devolución total e inmediata de los saldos mensuales pendientes de acreditar a favor de los causantes.

En 1983 la tasa general aumentó del 10% al 15%, se amplió el objeto del gravamen, la tasa para los alimentos industrializados se estableció en 6% y se fijó tasa del 20% para los bienes y servicios de lujo o no indispensables. La tasa para los productos farmacéuticos disminuyó del 10% al 6% y se eliminaron las exenciones a editores de libros periódicos y revistas y a los profesionistas independientes. Se estableció que los contribuyentes menores realizaran sus pagos bimestralmente con carácter de definitivo. A partir de este año el IVA contó con varias tasas de acuerdo al bien o servicio gravado. Las tasas fueron del 6%, 15%, y 20%.

En 1984 las modificaciones del IVA se encaminaron hacia los contribuyentes menores con respecto a su forma de pago. El IVA se convirtió en un impuesto por ejercicio anual sujeto a declaración con pagos bimestrales a cuenta del impuesto del ejercicio.

En 1986 se eliminó la obligación de entregar copia de la declaración del IVA al presentar la declaración del ISR. Se estableció en forma definitiva que los causantes que realizaran actos o actividades con el público en general en su fase final incluyeran el monto del IVA en el precio de los bienes y servicios que se adquiriesen, así como la documentación que al efecto se expidiese. Se estableció que el pago del IVA debía realizarse dentro de los diez primeros días de cada mes, de acuerdo con las operaciones del mes anterior, en el caso de las personas morales. Para las personas físicas el periodo de pago sería dentro de los primeros quince días de cada mes. Anteriormente el



IVA se calculaba por ejercicio fiscal y los contribuyentes efectuaban pagos provisionales hasta el día 20 de cada mes con base en las operaciones del mes anterior

En 1987 el sistema de coordinación fiscal introdujo un estímulo directo para la recaudación del impuesto mediante el cual cada Entidad Federativa recibiría directamente el 35% de los ingresos provenientes por este concepto que excediera una meta preconvenida con la Federación. El Sistema de Coordinación Fiscal con esto premiaba al esfuerzo recaudador actual, pero el esfuerzo recaudador de los años anteriores pendientes de pagarse al fisco no incluía el estímulo proporcionado por la Federación.

En 1988, para evitar el esquema de castigar la eficiencia de años anteriores y solo premiar el esfuerzo adicional reciente se reformó nuevamente el sistema de coordinación fiscal. A partir de 1988 los Estados retendrían el 30% de la recaudación bruta del IVA. Se esperó que esta modificación lograra mayor eficiencia administrativa de las tesorerías estatales y que el nivel de recaudación se incrementara.

En 1992 hubo cambios en la Ley del IVA, el más importante fue la reducción de la tasa del 15% al 10%, lo que hizo bajar los precios de muchos productos, claro que de manera ilusoria, pues los productos costaban lo mismo, solo que los compradores pagaban menos impuesto, también se derogó la tasa del 6% en las fajas fronterizas, se introdujeron algunas modificaciones a los supuestos de la tasa del 0%, se derogó el artículo 2 D modificando el artículo 2 C y eliminando la tasa del 20%. La fecha de pago se homologó para todos al día 17 del mes en que se tenga que realizar el pago.

El 27 de marzo de 1995, la Ley del IVA, sufrió nuevamente modificaciones importantes como fueron, el aumento en la tasa general del 10% al 15% nuevamente, volvió a incorporar un impuesto especial para las zonas fronterizas, éste es ahora de 10%, en diciembre de ese mismo año hubo más modificaciones incluyendo nuevas modificaciones a los productos de tasa 0% y derogación de la tasa del 6% vigente desde 1983.

El IVA forma parte del grupo de impuestos a las ventas y afecta al consumidor a través de industriales y comerciantes. Aparentemente grava al ingreso del industrial y del comerciante pero en realidad grava el gasto del consumidor.

La Ley del IVA se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1978 y entró en vigor el 1º de enero de 1980, ya que se dio un año para poder estudiar los efectos de la Ley, así como sus repercusiones en la ciudadanía.

## 2.2 Ingresos no Tributarios.

Los ingresos no tributarios son ingresos propios del Gobierno Federal pero no comprenden a los impuestos. Están constituidos principalmente por los derechos, productos y aprovechamientos.

### 2.2.1 Los Derechos.

Los derechos son ingresos corrientes pues se reciben con periodicidad. El Código Fiscal de la Federación (CFF) los define como: *"Las contribuciones establecidas en la ley por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, así como por el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público de la nación"*. En síntesis son las contraprestaciones establecidas por el poder público en pago de un servicio.

Las prestaciones de servicios más importantes son: el registro civil, la expedición de licencias, los registros de giros mercantiles, la expedición de placas, la legalización de firmas, el servicio de panteones, etc.



## 2.2.2 Los Productos

Los productos son definidos por el CFF como las contraprestaciones por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes de dominio privado. Estos ingresos provienen de actividades que no corresponden al desarrollo de las funciones del Estado, propias de derecho público o por la explotación de sus bienes patrimoniales, como por ejemplo utilidades de la lotería nacional, intereses a cargo de empresas estatales, dividendos de presas, canales y zanjas, explotación de bandas radiales, telefónicas y televisivas, teatros, museos, ruinas, dividendos recibidos por su participación en empresas, ventas de activos, etc.

## 2.2.3 Los Aprovechamientos

Los aprovechamientos son definidos por el CFF como aquellos ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público, distintos de las anteriores contribuciones, de los ingresos derivados de los financiamientos, y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

## 2.2.4 Ingresos de Capital

Estos ingresos están constituidos principalmente por diversos fideicomisos en favor de empresas públicas y privadas, así como ventas de activos del sector público. Estos ingresos representan una mínima parte de los ingresos del sector público y como ejemplos se pueden citar los siguientes: recuperación de capital, los fondos de fideicomisos en favor de empresas públicas y privadas, inversiones en obras de agua potable, ventas de valores de empresas públicas y privadas.

## 3 INGRESOS NO PROPIOS

Los ingresos no propios están constituidos por la deuda pública, la emisión de moneda, emisión de títulos negociables, etc. El tema de la deuda pública se desarrollará más ampliamente en el siguiente capítulo titulado "Deuda Pública".

## 4. LOS INGRESOS PETROLEROS.

Por la importancia que tiene el petróleo en nuestro país en el aspecto económico, la SHCP ha llevado a cabo una clasificación que divide los ingresos del sector público en ingresos petroleros e ingresos no petroleros.

Los ingresos petroleros son aquellas cantidades que se captan por medio de la comercialización interna o externa del hidrocarburo y sus derivados, como por ejemplo el petróleo tipo maya e istmo, la gasolina, el gas, el diesel, etc.

Petróleos Mexicanos PEMEX, está obligado al pago de contribuciones y accesorios excepto el ISR, y todos estos ingresos generados por la industria son muy significativos para el sector público. El artículo 4° de la Ley de Ingresos de la Federación especifica las contribuciones que debe efectuar PEMEX y son:

### 1. Derechos sobre la extracción de petróleo

Petróleos y sus organismos subsidiarios pagarán el derecho que establece esta fracción por cada región petrolera de explotación de petróleo y gas natural. Pemex - Exploración y Producción enterará diariamente, incluyendo los días inhábiles anticipos a cuenta de este derecho como mínimo, un monto por \$77 millones 247 mil pesos durante el año. Además enterará el primer día hábil de cada semana un anticipo de \$542 millones 205 mil pesos. El derecho se calcula mensualmente presentando declaración, pudiéndose disminuir los anticipos realizados.



## II. Derecho extraordinario sobre la extracción de petróleo

Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios pagaran el derecho que establece esta fracción aplicando la tasa del 25.5% sobre la base del derecho sobre la extracción del petróleo y lo enterará por conducto de Pemex - Exploración y Producción, conjuntamente con este último derecho. Este derecho se calcula mensualmente presentando declaración.

## III. Derecho adicional sobre la extracción de petróleo

Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios pagaran el derecho que establece esta fracción aplicando la tasa del 1.1% sobre la base del derecho sobre extracción del petróleo a que se refiere la fracción primera. El derecho se calcula mensualmente presentando declaración ante la Tesorería de la Federación.

## IV. Impuestos a los rendimientos petroleros

Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios pagaran este impuesto de acuerdo a lo siguiente:

- a. Cada organismo debe calcular el impuesto aplicando al rendimiento neto del ejercicio la tasa del 34%. El rendimiento se determina restando a los ingresos las deducciones autorizadas.
- b. Se efectuarán dos anticipos a cuenta del impuesto del ejercicio a más tardar el último día hábil de los meses de agosto y noviembre de 1997 aplicando la tasa del 34% al rendimiento neto, correspondiente a los periodos de enero a junio, en el primer caso y de enero a septiembre en el segundo.
- c. Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios podrán determinar el impuesto en forma consolidada. Para tal efecto, Petróleos aplicará los procedimientos que establecen las disposiciones fiscales y las reglas específicas que expida la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

## V. Derechos sobre hidrocarburos

Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios pagaran este derecho aplicando la tasa del 60.8%, al total de los ingresos por las ventas de hidrocarburos y petroquímicos a terceros, que efectúen en el ejercicio de 1997. Los ingresos antes citados se determinarán incluyendo el impuesto especial sobre producción y servicios por enajenación y autoconsumo de Pemex - Refinación sin tomar en consideración el IVA.

## VI. Impuesto especial sobre producción y servicios

Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, por la enajenación de gasolinas y diesel, enterarán por conducto de Pemex - Refinación, diariamente, incluyendo los días inhábiles, anticipos por un monto de \$97 millones 690 mil pesos, como mínimo, a cuenta del impuesto especial sobre producción y servicios, mismos que se acreditarán contra el pago provisional que establece la ley del IESPS, correspondiente al mes por el que se efectuaron los anticipos. El pago provisional deberá presentarse a más tardar el último día hábil del mes siguiente a aquel que corresponda el pago. Este impuesto aplica también a la venta de gas natural para camiones y automóviles.

## VII. Impuesto al valor agregado

Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios efectuarán individualmente los pagos provisionales de este impuesto en la Tesorería de la Federación, mediante declaraciones que se presentarán a más tardar el último día hábil del siguiente mes al que corresponde el pago.



#### VIII Contribuciones causadas por la importación de mercancías

Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios determinarán individualmente los impuestos a la importación y las demás contribuciones que se causen con motivo de estas, debiendo pagarlas ante la Tesorería de la Federación a más tardar el último día hábil del mes siguiente a aquel en que se efectúe la importación.

#### IX Impuestos a la exportación

Cuando el Ejecutivo Federal, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establezca impuestos a la exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados, Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios deberán determinarlos y pagarlos a más tardar el último día hábil del mes siguiente a aquel en que se efectúe la exportación.

#### X Derechos

Los derechos que causen Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios se determinarán y pagarán en los términos de esta ley (LIE) y de la Ley Federal de Derechos.

#### XI Aprovechamientos sobre rendimientos excedentes

Cuando en el mercado internacional el precio promedio ponderado acumulado mensual del barril de petróleo crudo mexicano exceda de \$14.50 dólares, Petróleos pagará un aprovechamiento que se calculará aplicando la tasa del 39.2 % sobre el rendimiento excedente acumulado, que se determinará multiplicando la diferencia entre el valor promedio ponderado acumulado de barril de crudo y \$14.50 dólares, por el volumen total de exportación acumulado de hidrocarburos.

Petróleos Mexicanos será quien cumpla por sí y por cuenta de sus subsidiarias las obligaciones señaladas por esta ley, excepto la de efectuar pagos provisionales diarios y semanales cuando así se prevea expresamente. Para tal efecto Petróleos es solidariamente responsable del pago de contribuciones, aprovechamientos y productos que correspondan a sus organismos subsidiarios.

Pemex debe de presentar declaraciones y hacer pagos, así como cumplir con la obligación de retener y enterar las contribuciones y aprovechamientos a cargo de terceros incluyendo el ISR, en los términos que señalen las leyes. Además PEMEX presentará una declaración a la SHCP en los meses de abril, julio y octubre de 1997 y en enero de 1998, en que se informa sobre los pagos por contribuciones y los accesorios a su cargo, efectuados en el trimestre anterior.



## CAPÍTULO XII.

### LA DEUDA PÚBLICA

#### I. LA DEUDA PÚBLICA Y SU MARCO JURIDICO

La facultad para contraer deuda pública emana del artículo 73, fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dice:

*"El Congreso tiene facultad para dar base, sobre las cuales el ejecutivo pueda celebrar empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraen durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29 Constitucional."*

Las emergencias a que se refiere el artículo 29 de nuestra Constitución son: Los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública (que puede tener su origen por una crisis económica), o cualquier otro caso que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto.

De forma más analítica, la Ley de Ingresos de la Federación (LIF), en su artículo 2º, nos indica que el Ejecutivo Federal está autorizado para contratar, ejercer y autorizar empréstitos, los cuales no deben rebasar determinados montos en la referente a la deuda interna y a la deuda externa. El importe de los montos varía cada año y se estipula en este artículo y en la Ley General de Deuda Pública, por ejemplo para el ejercicio fiscal de 1997 está autorizado un monto de endeudamiento externo neto que no exceda de 5,000 millones de dólares, de igual forma está autorizado un endeudamiento neto interno para el Gobierno Federal hasta por 34 millones de pesos. En caso de que el Ejecutivo Federal considere necesario montos adicionales de financiamiento neto externo por circunstancias extraordinarias que así lo exijan, queda autorizado para contratar deuda, siempre y cuando lo solicite al Congreso de la Unión y este lo autorice (Art. 2º E. L. F.).

También el Ejecutivo Federal está autorizado para emitir valores en moneda nacional y contraer empréstitos para cargo o refinanciamiento de obligaciones del erario federal o con propósitos de regulación monetaria, en los términos que marca la Ley General de Deuda Pública.

Todas estas acciones las efectúa el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Del ejercicio de estas facultades el Ejecutivo debe dar cuenta trimestralmente al Congreso de la Unión, especificando las características de las operaciones efectuadas y sobre las partidas del presupuesto de egresos de la federación en que se aplicarán los financiamientos obtenidos.

Todos los proyectos de ley o decreto para la formación de las leyes y decretos definitivos, deben ser discutidos y resueltos tanto por la Cámara de Senadores como por la Cámara de Diputados, correspondiendo iniciar dicha actividad a la Cámara de Diputados (Artículo 72, fracción b, Constitucional).

Respecto a los Estados y Municipios de la Federación, están imposibilitados para contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con Gobiernos de otras naciones o con sociedades y particulares extranjeros así como también contraer obligaciones o empréstitos que deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional, ello para evitar que quede fuera del control del Ejecutivo Federal el total del monto de deuda contraída con el extranjero. Las deudas de los Estados y Municipios contraídas con la Federación, deben ser destinadas sólo a inversiones públicas productivas así como las deudas que estos mismos contraigan con los



organismos descentralizados y empresas públicas. Las obligaciones y los empréstitos deben estar basados en lo que establezcan las legislaturas estatales en sus leyes, las cuales deben incluir los conceptos y los montos autorizados anualmente en el presupuesto (Artículo 117, fracción VIII de la Constitución.)

En la L. I. F. en su artículo 17, fracción VIII se encuentran divididos los diferentes conceptos de los ingresos que percibirá el Gobierno Federal por concepto de financiamiento bajo el título y forma siguiente:

|   |        |
|---|--------|
| VIII - Otros Ingresos Derivados de Financiamiento                       | 30 889 |
| 1 - Emisiones de Valores  |        |
| a. Internas y externas  |        |
| 2 - Otros financiamientos   | 30 889 |
| a. Para el Gobierno Federal   | 30 889 |
| b. Para organismos descentralizados y empresas de participación estatal |        |
| c. Otros  |        |

En lo que se refiere a las variables de la política monetaria que constituye uno de los elementos importantes de la deuda pública interna, el artículo 28 constitucional nos indica que es exclusividad del Estado ser el único facultado para la acuñación de moneda, y la emisión de billetes por medio del Banco central. Así como en el artículo 117, fracción III constitucional el cual prohíbe a los Estados y Municipios de la Federación la acuñación de moneda y la emisión de papel moneda.

En síntesis lo anterior representa el marco jurídico de la Deuda Pública y cabe aclarar que es de suma importancia para los interesados en el estudio del tema los artículos 28, 72, 73, 117 Constitucionales ya que constituyen la base jurídica máxima para la deuda pública, también es indispensable el estudio profundo y analítico de la Ley General de la Deuda Pública, promulgada el 30 de Diciembre de 1976 por José López Portillo y publicada el 1º de enero de 1977, debido al monto tan importante que representaba la deuda pública externa del país dentro de los ingresos del Estado, la Ley de Ingresos de la Federación y el Presupuesto de Egresos, como primeras premisas para iniciar todo trabajo o investigación seria sobre la teoría o realidad de la Deuda Pública Nacional.

## 2. DEFINICIÓN DE DEUDA PÚBLICA.

El déficit público es el excedente de los gastos públicos sobre los ingresos públicos y tiene su origen a causa de que el sector público no es capaz de financiar sus gastos con ingresos generados por el mismo, para lo cual se ve en la necesidad de pedir préstamos para cubrir dicho déficit. Estos préstamos son los que constituyen la Deuda Pública de la Nación.

Los préstamos para financiar el déficit, pueden ser internos o externos. Cuando son internos reciben el nombre de Deuda Interna y cuando son externos se les llama Deuda Externa. Ambas deudas dan como resultado la Deuda Pública Total.

La deuda externa además, es compartida por el sector público y el privado, mientras que la deuda interna es solamente obligación del sector público. Es importante el no confundir la deuda interna con la deuda privada o la deuda pública como sinónimo de deuda externa pues los términos son diferentes y como se explicó.



### 3. DEUDA INTERNA.

Cuando se financia el déficit público o parte de él con endeudamiento interno, el sector público puede recurrir a:

- a) El Banco Central (Banco de México)
- b) Las Empresas y Público en General

a) Cuando se recurre al Banco central o Banco de México el financiamiento se logra a través de tres medios que son:

- a 1) Colocación de valores por medio del encaje legal o coeficiente de liquidez
- a 2) El crédito doméstico
- a 3) Requerimiento de la Reserva Legal

a 1) Consiste en la colocación de valores gubernamentales en el sistema bancario por parte del Banco Central a cambio de recursos captados por la Banca privada. El coeficiente de liquidez es un indicador que debe de mantener el Banco en relación a sus recursos totales y disponibles en todo momento; estos recursos aunque el Banco no tiene la obligación de invertarlos en valores gubernamentales puede hacerlo para hacer productiva esta cantidad.

a 2) El crédito doméstico. No todos los valores gubernamentales se colocan mediante el encaje legal, pues una parte se queda en el propio Banco central y se emite nuevo dinero, que recibe el nombre de crédito doméstico o financiamiento inflacionario. Esto es posible ya que el Banco central es el encargado de regular la oferta monetaria es decir la emisión de billetes y monedas nuevas. Estas emisiones se convierten en deuda pública desde un punto de vista estrictamente contable pues el Gobierno no contrae un pasivo real con el Banco de México. El crédito doméstico puede originar dos fenómenos negativos que son:

- 1) El impuesto inflacionario, que es cuando se produce una transferencia oculta de dinero no nuevo del sector privado al sector público.
- 2) El otro fenómeno es la segregación de la autonomía monetaria frente al gasto público o dicho de otro modo, es la supeditación de la política monetaria frente a la política fiscal.

a 3) El requerimiento de la reserva legal es la cantidad mínima de fondos que cada institución financiera está obligada por ley a mantener como depósito en el Banco Central, sin derecho a percibir ningún beneficio de carácter monetario. La existencia de este requerimiento obligatorio dentro de la economía nacional, da la posibilidad al Gobierno de tener un acceso directo de fondos en el sistema financiero. Se considera que en ocasiones el uso de la reserva legal como forma de financiamiento público es bueno bajo ciertas condiciones pues sustituye al financiamiento inflacionario, sin embargo también tiene fuertes efectos y desplazamientos sobre la inversión privada pues origina que decrezca la oferta de créditos a particulares lo cual conduce a la disminución de inversiones o a la no ampliación de la planta productiva originándose desempleo.

b) Cuando se recurre a las empresas y al público en general para financiar el déficit público se hace a través de la venta de valores gubernamentales, que pueden ser emitidos por la banca central o por el Gobierno Federal. Los valores más importantes son:

- Los Certificados de la Tesorería de la Federación (CETEF)
- Los Pagarsés de la Tesorería de la Federación (PAGAFE)
- Los PETROBONOS
- Bonos de Desarrollo del Gobierno Federal



• Los Certificados de Depósito

Sin duda el valor gubernamental más importante en la actualidad es el CETE, además la tasa de interés que reducen estos valores se considera la tasa líder en nuestro país. Los CETE son títulos de crédito al portador en los cuales se consigna la obligación del Gobierno Federal de pagar una suma fija de dinero en una fecha determinada. El valor de cada título es de \$10 000 pesos y no contiene estipulación sobre el pago de intereses sino que se colocan bajo la par, es decir por debajo de su valor nominal. El rendimiento está dado por el diferencial entre el precio de compra bajo la par y el valor de redención o el precio de venta, por ello son emitidos a base de descuento. Los CETE fueron emitidos por primera vez en enero de 1978 por la SHCP actuando el Banco de México como agente exclusivo del Gobierno Federal para la colocación de dichos títulos. La emisión de CETE es a corto plazo, por lo general a 28, 91, y 182 días con vencimiento máximo de 360 días.

#### 4. LA DEUDA EXTERNA.

##### 4.1 Antecedentes de la Deuda Externa

La deuda externa de tener en el pasado un carácter únicamente para situaciones de emergencia, se ha convertido en la actualidad en un instrumento importante como fuente de financiamiento del déficit público es decir se ha convertido en un impuesto corriente.

##### 4.2 La Deuda Externa Antigua.

La deuda externa es tan antigua, como el propio Estado Mexicano. Los motivos que han llevado a este endeudamiento son muy diversos a través de la historia. Por decreto del 23 de junio de 1824, el Soberano Congreso General Constituyente, con el propósito de establecer sobre bases sólidas el crédito de la nación, reconocía las deudas contraídas por el Gobierno virreinal hasta el 17 de septiembre de 1810, y los créditos contraídos por el anterior Gobierno con mexicanos (Gobierno anterior por que poco tiempo después de la consumación de la independencia Iturbide se instituyó como emperador de México y después de su derrota en 1824 se instauró la República Federal, esta etapa se conoce como el primer imperio), desde la fecha antes citada hasta el 27 de septiembre de 1821, siempre que se acreditara el carácter forzoso de dichos préstamos. Se reconocía además los créditos contraídos por los jefes insurgentes desde el Plan de Iguala hasta el 27 de Septiembre de 1821, y por los Gobiernos establecidos desde esta fecha a la del decreto en cuestión México hacia a la vida independiente aceptando la pesada carga de las deudas contraídas por el Gobierno español y con impuestos que no bastaban a cubrir los gastos de la administración pública, lo que arrojaba anualmente un déficit de \$3 000 000 pesos. A fines de 1821, la Junta Provisional Gubernativa autorizaba a la Regencia para imponer un préstamo forzoso de un millón y medio de pesos que fue suspendido tres o cuatro meses después y con el que se pretendía aliviar la difícil situación de las finanzas públicas.

Según la Memoria de Hacienda de 12 de noviembre de 1823, redactada por Don Francisco Arrillaga, el país debía la cantidad de \$32 475 198 10, en la que se incluían la deuda anterior a 1810, y la contraída durante la guerra de emancipación. Con la deuda contraída en fecha posterior a la Independencia, el total de la deuda nacional hasta la fecha de la Memoria llegaba a \$44 717 863 05. El autor de la mencionada Memoria afirmaba lleno de optimismo: *"Esta deuda es muy pesada en comparación de los recursos naturales de este país."*<sup>66</sup>

Falta de recursos para atender las necesidades públicas, aumentadas considerablemente con los premios y recompensas acordadas a los jefes que habían participado activamente en la consumación de la independencia, y además con los gastos que reclamaba el sostenimiento del ejército constituido desde el primer momento en

<sup>66</sup> Agustín Cue Cánovas, *"Historia Social y Económica de México"*, México, Trillas, 1983.



pesadísima carga, en 1823 el Gobierno se vio obligado a acudir a los empréstitos exteriores, concertados en Inglaterra. Esto contribuyó de manera decisiva a favorecer la influencia de los capitalistas británicos en nuestro país. Ya en 1822, Francisco de Borja Mígoni, nombrado un año más tarde agente financiero de México en Londres, había ofrecido al Emperador Iturbide sus servicios para contratar un empréstito en Inglaterra. En su carta al Emperador, Mígoni escribía: *"La Independencia de México adquirirá grande importancia siempre que hiciere un préstamo en Inglaterra, pues el pueblo que presta dinero a otro, lo mira con cariño y contrae interés por la duración de su independencia"*.<sup>69</sup> Para resolver el grave y angustioso problema del déficit permanente no habían sido recursos efectivos ni la emisión de cuatro millones de pesos de papel moneda ni el establecimiento de una contribución directa anual equivalente a tres días de sueldo, utilidad o cualquier otro ingreso de cada uno de los habitantes de la nación, medidas adoptadas en 1823.

En el año de 1824, de los primeros empréstitos concertados con Goldschmidt & Co., y Barclay & Co., ambas de Londres, tuvo su origen la deuda inglesa. Se emitieron por cada uno de estos empréstitos 24000000, con la garantía para los del primer, de todos los ingresos del Gobierno y, en particular una tercera parte de los productos de las aduanas del Golfo, y con el 5% de interés. En cuanto a los bonos del empréstito con Barclay & Co., se garantizaban con un tercio de los ingresos marítimos de la nación y devengaban un interés del 6%. Los bonos del primer crédito lograron realizarse al 50 por ciento, en cambio, Barclay & Co., logró colocar los bonos del segundo empréstito al 86.75 por ciento, lo que produjo un total de \$13 889 000.00. Ambos empréstitos importaron en conjunto 6 400 000 libras esterlinas, o sea \$32 000 000 de pesos.

Esta operación resultó ruinosa para la nación por las condiciones desventajosas en que ambos empréstitos fueron concertados, particularmente el celebrado con Goldschmidt y Co. De los \$32 millones que importaban dichos empréstitos, el Gobierno solo percibió un poco más de \$11 millones. Con la casa Goldschmidt, además de que los bonos quedaron reducidos a la mitad de su valor, se pactó que los intereses comenzarían a correr desde antes de que se hubiese hecho exhibición alguna y aunque estas fueran graduales y sucesivas. Por haberse convenido así, la cuarta parte del empréstito celebrado con Barclay & Co., se tuvo que destinar a la compra de bonos del primero. Con una parte de los \$11 millones obtenidos realmente, se adquirieron armamentos, buques y vestuario, habiéndose pagado sesenta mil fusiles viejos a diez pesos, comprados a Richards, de Londres. Por último \$2 250 000 pesos de los fondos del empréstito con la casa Barclay, se perdieron al declararse en quiebra esta negociación. Con una parte de los fondos del primer empréstito habían podido amortizarse cerca de media milla de pesos de créditos a cargo de la nación.

Se había tratado de contratar en 1822 un empréstito de \$10 millones de dólares en Estados Unidos, para lo que se habían enviado ordenes a Zozaya, representante mexicano en Washington, pero este no logró concertar empréstito alguno.

No fue posible al Gobierno Mexicano cubrir el servicio de la deuda contraída en Londres y tuvo que recurrir a mediados de 1827 a un préstamo temporal con Baring Hnos., agentes financieros de México en la capital británica. El 1° de octubre de ese año ya no se pudieron pagar los intereses vencidos, lo que obligó a acordar su capitalización el 2 de octubre de 1830 y 20 de mayo de 1831, habiendo aumentado la deuda inglesa en 1 584 521 libras. No había recursos con que garantizar el pago de los intereses acumulados y que ascendían el 30 de junio de 1830 a la cantidad de \$ 4 178 529. En este mismo año se autorizaba al Gobierno para negociar con los tenedores de bonos expidiendo nuevas obligaciones, garantizadas con un sexto de lo que ingresara por concepto de derechos aduanales en los puertos de Veracruz y Tampico. En 1836 no se pudo hacer ningún pago a Londres y un año después se iniciaba la conversión de bonos antiguos por nuevos, estos al 5%, que devengarían intereses a partir del 1° de octubre de 1837. La primera guerra con Francia suspendió la conversión de bonos en Londres, que se reanudó hasta mediados de 1839. Para este año la Deuda Inglesa ascendía a la suma de 46 250 000 pesos.

<sup>69</sup> Agustín Cue Cánovas, op. cit.



aproximadamente. Mientras tanto, junto a los acreedores extranjeros aparecían los agiotistas, no menos influyentes y poderosos que los primeros.

A partir de 1825 el déficit de la Hacienda se hizo permanente, en tanto que la deuda pública aumentaba constantemente. Contribuyó a agudizar este estado de crisis financiera la disminución progresiva de los ingresos del Erario por la práctica establecida de obtener adelantos sobre impuestos, recursos con los que se pretendía amortizar la deuda pública y atender además a los gastos más urgentes del país.

De esta situación supieron aprovecharse pronto prestamistas con influencias políticas que ofrecían al Gobierno cantidades en dinero al contado o a plazos cortos, y otras en créditos, estos siempre a plazos, recibiendo en cambio órdenes de pago a cargo de las aduanas marítimas. Los créditos reconocidos por los prestamistas se adquirían en el mercado a bajísimo precio, generalmente al 4 o 5 por ciento de su valor nominal. Estas operaciones de agio llamadas "negocios de Gobierno" constituían verdaderas especulaciones que enriquecían desmesuradamente los bolsillos de los prestamistas y creaban un ambiente favorable para las agitaciones políticas y los pronunciamientos. A medida que el Gobierno se encontraba más necesitado de recursos, los especuladores entregaban más cantidades en créditos y a plazos más largos y menos en efectivo. Al acentuarse la crisis financiera y suspenderse el pago de los órdenes de pago a cargo de las aduanas, los agiotistas provocaban un pronunciamiento que derrocaba al Gobierno. Cuando este lograba sostenerse a pesar de la oposición de los agiotistas, a la postre estos lograban conseguir nuevos negocios, obteniendo a cambio de las órdenes de pago pendientes generalmente algún bien de la nación. Sin embargo, no siempre estas especulaciones enriquecían a los agiotistas, en algunas ocasiones, como en el caso de Mackintosh y Jecker<sup>70</sup>, los llevaron a la ruina.

El agiotaje con los fondos de la nación llegó a ejercer un decisiva influencia en todos los ramos de la Hacienda y de la Administración Pública. En tanto que los recursos eran más escasos, el agio crecía más y más, amenazando absorberlo todo. En 1833 se confiaba la Secretaría de Hacienda a Don Antonio Garay, el jefe de un grupo importante de agiotistas nacionales.

Las deudas contradas por préstamos contratados a interés con los especuladores, adquirían el carácter de preferentes, en tanto que los sueldos de los empleados públicos, las pensiones de jubilados, de viudas y huérfanos, los haberes de los soldados, etc., se convertían en crédito público, parte de la deuda pública interior que en concepto común nunca se había de pagar, y que representaba valores fuera de la circulación comercial. Refiriéndose a los créditos a favor de agiotista y derivados de contratos de anticipación de derechos decía Gorostiza, ministro de Hacienda en 1838, lo siguiente: *"Los empréstitos a interés tiene su punto de vista particular, por sus influencias directas en el Gobierno, la situación del Erario y el movimiento de la riqueza pública, manteniendo al primero en vergonzosa tutela, absorbiéndose los fondos del segundo y retirando de la circulación vital cuantiosos capitales que se destinarian a empresas industriales y de comercio, si no estuviesen destinados a la especulación más seductora de las inventadas por la codicia del hombre"*<sup>71</sup>.

Eran los prestamistas quienes designaban a los empleados de las aduanas marítimas para garantizar así el reembolso de sus préstamos mediante el control absoluto de las rentas aduanales, las únicas que producían importantes ingresos al Estado. Sus operaciones eran rápidas, en previsión de cambios políticos que llevarían al poder a Gobiernos dispuestos casi siempre a desconocer las obligaciones y compromisos de los anteriores. Los agiotistas practicaban, además protegidos por su poder e influencia, un activo contrabando que meraba los escasos ingresos de la nación. De los productos aduanales, la mayor parte la destinaban a la amortización de sus órdenes de pago y una pequeña suma para premiar los servicios de empleados y funcionarios a su servicio. Cuando una operación de contrabando era difícil de realizar, el agiotista provocaba un trastorno político o una

<sup>70</sup> Usuarios que prestaron dinero con demasiado riesgo y no recibieron pagos de los deudores.

<sup>71</sup> Agustín Cue, *op. cit.*



revuelta para pasar sus mercancías o desembarcarlas aprovechando la confusión del momento. Los empleados públicos se veían obligados a vender sus créditos (cuando estos tenían algún valor), los que eran adquiridos a un precio vil por los mismos insurrectos. En este ambiente de desorden y de anarquía económica, el contribuyente aprendió que todo fraude al Fisco constituía una medida de defensa, y la nación víctima de los explotadores nacionales y extranjeros, marchaba a paso acelerado hacia la ruina.

Entre 1837 y 1832, el Gobierno Mexicano se declaró dos veces en moratoria de pagos, la de 1832 por la primera guerra entre México y Francia, la llamada guerra de los Pastiles. En 1838 y 1846, se declararon la tercera y cuarta moratoria respectivamente. Lo que empezó a originar agresiones del exterior.

En 1821, poco antes de que México consumara su independencia, España había autorizado al norteamericano Moses Austin a colonizar el territorio de Texas, siempre y cuando los colonizadores defendieran y obedecieran al Rey de España. Al independizarse México, estas obligaciones subsistieron pero ahora con respecto a las autoridades y leyes de la nueva nación mexicana. Pero los habitantes de Texas, en su mayoría sajones, y aliados por el Gobierno de Estados Unidos, declararon su independencia en 1836, iniciando una guerra entre México y Texas, que no tuvo éxito por la difícil situación de las finanzas mexicanas, pues no había dinero para mantener una guerra en ese momento. Con la derrota de México en la guerra texana, el Gobierno se vio obligado a pagar indemnizaciones a los ciudadanos estadounidenses afectados por la guerra. México aceptaba la independencia de Texas, pero no su anexión con los Estados Unidos, como pretendían estos, así cuando en 1844 este territorio pide su unión a los Estados Unidos y el Congreso de este país la acepta se reanuda las hostilidades y el Gobierno Mexicano empieza a hacer preparativos para recuperar lo más del pretexto de la deuda contraída con los ciudadanos estadounidenses, cuyo monto total era de \$8,491,003 dólares, desataron la guerra en 1846, sin declaración previa y acusando a México de ser el agresor, a fines de 1846 Tampico y Saltillo habían sido ocupados por el ejército norteamericano y este se dirigió a San Luis, Veracruz, estaba amenazado y a punto de ser bombardeado. Llama temores de que el Gobierno de Guatemala pretendía invadir nuestro territorio para apoderarse de Chiapas. Tabasco estaba bloqueado y los invasores ocupaban la California y Nuevo México. Con un golpe de estado Santa Ana vuelve al poder para defender el territorio nacional, pero el erario estaba exhausto, pues además de la guerra con Texas, hubo un conflicto en Yucatan cuando quiso independizarse, lo que para variar desato una guerra que consumo mucho dinero.

La guerra y el bloqueo de los puertos, que como ya se menciono era la fuente mas importante de recursos, obligo al Gobierno Mexicano a declarar una quinta moratoria. En 1847 despues de la derrota de Chapultepec la guerra concluía con el tratado de Guadalupe, y se perdieron mas de 2 millones de kilometros cuadrados de territorio, a cambio del cual México fue compensado con \$15 millones de dolares, pagados en plazos, que nunca fueron pagados en su totalidad pues tambien se obligaba al Gobierno Mexicano a reconocer los pagos a ciudadanos estadounidenses afectados por la guerra de Texas, que era una cantidad mucho mayor que los \$15 millones. En 1854, tomando en cuenta Estados Unidos la crisis económica de nuestro país, cedió la venta del territorio de la mesilla, bajo la amenaza de declarar nuevamente la guerra y ocupar la zona por la fuerza, ante esto el Gobierno Mexicano cedió la porción de territorio a cambio de \$10 millones de dolares.

En 1857 Benito Juárez asumió la presidencia de México y se promulgó una nueva Constitución ese mismo año de corte liberal, que disgustó a los elementos conservadores nacionales y extranjeros y al clero en especial, lo cual inicio la guerra de los "Tres Años", que obligo a Juárez a declarar la sexta moratoria en 1861, para utilizar esos recursos en el saneamiento de las finanzas públicas afectadas por esta sexta guerra. Ese mismo año en Londres se realizó una convención del triángulo entre Inglaterra, Francia y España para invadir México como respuesta a la moratoria declarada por Juárez, Estados Unidos fue invitado a unirse a esta empresa, pero desistió pues aquel país estaba viviendo sus propios problemas, que terminaron en el conflicto de secesión Norteamericano. Ante esto el presidente de México designo la moratoria y España e Inglaterra desistieron de la invasión, no a Francia que ante el temor del expansionismo norteamericano, quería forzosamente tener una posición en América y la deuda de



México le dio un buen pretexto al Emperador Napoleón III de Francia, para impedir el expansionismo de Estados Unidos y promover el expansionismo Francés, como ya estaban estacionadas tropas francesas en Veracruz, gracias a un plan de México para ganar tiempo, la invasión se inició de inmediato con ayuda del clero y los conservadores, y tras la derrota de nuestro país, se nos impuso un Gobierno monárquico al estilo Europeo y fiel a Francia. En 1864 el archiduque Maximiliano fue coronado emperador, fungiendo como tal hasta 1867 en que fue fusilado. En este periodo (1864 - 1867), Maximiliano triplicó la deuda externa al contratar \$107 millones de pesos. Mientras que Juárez solo contrató créditos por dos millones de pesos.

Triunfantes las Leyes de Reforma y siendo Juárez elegido presidente por tercera vez, se restauró la república y el Gobierno desmontó la deuda contratada por el Imperio de Maximiliano, reconociendo única y exclusivamente la deuda legítimamente contratada por el Gobierno republicano.

Hasta finales del siglo XIX el endeudamiento público fue motivado sobre todo por gastos de guerra e indemnizaciones a residentes extranjeros, además estuvieron las primeras obras de infraestructura del país.

En 1876 el general Porfirio Díaz asumió el poder mediante un golpe de estado. Siempre apoyado por el clero y los sectores conservadores del país, el porfirato consolidó la deuda externa y posteriormente el incremento con rapidez con objeto de financiar la continuación de la construcción del ferrocarril iniciada en 1824 con el propósito de exportar los productos de la industria minera, la cual tuvo un desarrollo notable durante la gestión de Díaz, al igual que el ferrocarril que dicho sea de paso gran parte de la red ferroviaria actual fue construida a data de tiempos de este. En los últimos años del siglo, dos extranjeros, uno norteamericano y otro inglés, iniciaron la explotación de la industria petrolera y se construyeron o mejoraron los puertos marítimos. Todo ello financiado por capitales extranjeros y bajo el lema de *"poca política y mucha administración"*. Así se dio el primer Gobierno tecnocrata de nuestro país, representado por los "científicos". El clero volvió a ser nuevamente propietario de enormes riquezas anulando en la práctica las leyes de reforma de 1857 y sus bienes llegaron a ascender a unos 800 millones de pesos en un país en que la población era de unos trece millones de habitantes. En los comienzos del porfirato la deuda externa ascendía a \$52 millones de pesos (1890) y para 1911 se incrementó un 300 por ciento llegando a la suma de 5441 millones de pesos. Esta disponibilidad de recursos con que contó el país fue gracias a la política de apertura total hacia el capital extranjero para explotar los recursos de la nación y por contar dicho capital con mano de obra barata de parte de la clase obrera y una exención en el pago de impuestos dentro del territorio nacional. Sin duda el porfirato fue un época de gran desarrollo y crecimiento económico y de una estabilidad que el país no conocía, pero a costa de un gran sacrificio del pueblo mexicano. Hasta aquí se puede decir que se escribió la primera etapa de la historia de la deuda externa de México en donde los acreedores eran principalmente de Europa y la nación llevaba un saldo de seis moratorias sobre su deuda por incapacidad para poder pagarla.

#### 4.3 Deuda Externa Moderna.

Las grandes concesiones de tierra, de ferrocarriles y de explotaciones petroleras, dañaron siempre al pueblo mexicano en general, pues estaba en un estado de esclavitud y pobreza extremos. Esto originó que se suscitara un revuolcun interno iniciada el 20 de noviembre de 1910 por un Hacendado de Coahuila llamado Francisco Indalecio Madero, quien decretó el Plan de San Luis, que fue apoyado por bandas armadas que se convirtieron en el alma del ejército revolucionario dirigidas por los guerrilleros Francisco Villa, Emiliano Zapata y Pascual Orozco.

El 25 de mayo de 1911, renunció Porfirio Díaz y dejó al país en un estado de completa convulsión revolucionaria, acrecentada por la mala acción política de Madero que hizo que tanto Francisco Villa como Zapata se volcaran en su contra. Madero no relevó de sus cargos a los jefes militares porfiristas y en 1913 con la decena trágica, Madero



y Pinosuarez son asesinados y Victoriano Huerta usurpa el poder, extendiendo la guerra durante muchos años. En este mismo año se suspenden los pagos de deuda externa, dejandose de recibir créditos hasta 1942.

Durante el Gobierno de Alvaro Obregón (1920 - 1924), se trató de renegociar la deuda externa mediante los *"Tratados de Huasteca"*, pero no se logró gran avance y en 1927 y 1931 se declararon la séptima y octava moratoria respectivamente.

*"El Tratado de De la Huerta - Lamont"* (1922) permitió ganar tiempo, reestructurando los créditos contraídos para construir el aparato productivo del país, pero por la imposibilidad de cumplir las condiciones pactadas se concertó un nuevo convenio en 1931 llamado *"Enmienda Para - Montes de Oca"*.

Entre finales del porfiriato y 1942, el endeudamiento externo aumentó un 550 %, aproximadamente, es decir de \$441 millones de pesos a \$2 471 millones de pesos, el origen del aumento fue principalmente la acumulación de intereses.

Ante la política nacionalista del presidente Lázaro Cárdenas (1934 - 1940) no aumentó la deuda externa, por dos razones:

1. Por un lado los financieros internacionales presionaron de todas formas al país por la expropiación petrolera así como por el fomento y apoyo a los sindicatos obreros y la reforma agraria, por cierto que la expropiación petrolera y la de la industria eléctrica aumentaron considerablemente las deudas del Gobierno por el pago de indemnizaciones.
2. El segundo motivo fue la escasez de oferta de créditos internacionales, por la crisis y tensiones en Europa que derivarían en la Segunda Guerra Mundial.

No fue sino hasta los años de 1942 - 1946 en que mediante los acuerdos Suárez - Lamont y la intervención de México en la Segunda Guerra Mundial, por los hundimientos de barcos petroleros mexicanos por submarinos Nazis, en el Gobierno de Avila Camacho (1940 - 1946), que el país inició nuevamente el acceso al financiamiento externo. México dejó su papel neutral ante la agresión alemana y se fue al lado de las naciones aliadas, mandando prontamente materias primas necesarias para la guerra y recibiendo a cambio créditos para aumentar la producción, en el aspecto económico la guerra benefició a México durante este breve periodo.

En 1946 comienza una nueva etapa de la economía y un flujo de los capitales extranjeros que no se había visto desde el porfiriato y así en cambio se había reducido bajo el Gobierno de Cárdenas. Ella originó un impulso poderoso del desarrollo industrial, desgraciadamente mal planificado, pero que sin embargo creó las condiciones y premisas básicas de entendimiento con los acreedores y oferentes de crédito externo. En este mismo año culminó la negociación de los acuerdos Suárez - Lamont, que reestructuró dramáticamente toda la deuda externa, lográndose entonces una quita de aproximadamente el 90 por ciento del capital. El convenio firmado en ese año redujo la deuda ferrocarrilera de \$259 millones de dólares a \$48 millones. Así el Gobierno de Miguel Alemán (1946 - 1952), constituyó un nuevo proyecto para el desarrollo del país, teniendo el endeudamiento como su objetivo principal, el financiamiento del desarrollo del país y no la urgencia de cubrir los déficits fiscales, es decir se volvió a la fórmula en parte analoga, a la que aplicara Porfirio Díaz a finales del siglo XIX y principios del XX. Para 1950 la deuda externa era de \$303 millones de dólares. Hasta 1950 se puede decir que terminó la historia de la deuda externa moderna para dar paso a la deuda externa contemporánea. Esto se considera por que además México entra a una nueva etapa de estabilidad política total con instituciones bien definidas, también en el mundo

<sup>22</sup> SHICP, *"Deuda Externa Pública Mexicana"*, México, FCE, 1988

<sup>23</sup> Idem.



se dio fin a la Segunda Guerra Mundial, que impuso un nuevo orden y un nuevo espectro económico mundial, por los nacientes organismos financieros y monetarios mundiales que vienen a desempeñar un papel importante en el desarrollo y recesión de las economías del tercer mundo (como la nuestra). También a partir de la década de los 50's se inició la guerra fría entre los bloques capitalistas y socialistas, por lo que el mundo empezó a dividirse en zonas de influencia económica y financiera correspondiendo a los Estados Unidos (nueva potencia financiera), la supremacía en el mundo occidental y sobre todo en Latinoamérica, aunque a veces mueva a pesar de esta región.

#### 4.4 La Deuda Externa Contemporánea

La evolución de la deuda externa de México durante la época contemporánea, que es la más vertiginosa y dramática en nuestra historia, se puede dividir en términos generales en las siguientes etapas a partir de los años 50's:

- a. Etapa del Desarrollo Estabilizador (1950 - 1970)
- b. Etapa del Desarrollo Compartido (1970 - 1976)
- c. Etapa del Auge Petrolero (1976 - 1982)
- d. Etapa de La Crisis de Liquidez y las Cuatro Reestructuraciones (1982 - 1988)
- e. Etapa del Neoliberalismo y el Plan Brady (1988 - 1994)
- f. Etapa actual y los Tránsitos de Diciembre (1994 - a la fecha) <sup>74</sup>

##### Etapa del Desarrollo Estabilizador (1950 - 1970)

Durante los 50's, se estableció el recurso del financiamiento externo y el Gobierno vio en la deuda externa una medida complementaria y transitoria para el financiamiento de proyectos de inversión pública y para el saneamiento de la balanza de pagos. Así mismo la deuda externa se consideró menos peligrosa que la desafuación.

En 1954 el peso mexicano sufrió una devaluación y llegaron al país las primeras grandes aportaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI). Así comenzó de nuevo a incrementarse de manera considerable el nivel del monto de la deuda externa. En los 60's el endeudamiento se dejó de utilizar únicamente en financiamiento compensatorio de la balanza de pagos y proyectos de inversión (gasto de capital) considerados no inflacionarios y se dirigió a proyectos de desarrollo social no productivos como educación, vivienda y salud (gasto corriente), la explicación la encontramos en que los Gobiernos de estos años eran populistas, es decir trataban de satisfacer al máximo ciertas necesidades primarias de la población para obtener su apoyo, a costa de lo que fuere. En 1964 la deuda externa ascendía a \$1 724 millones de dólares y para 1970 a \$4 260 millones de dólares.

##### Etapa del desarrollo compartido (1970 - 1976)

Después de 1970, el incremento anual de la deuda externa comenzó a jugar un papel importante macroeconómicamente. El gasto público aumentó exorbitantemente mientras los ingresos propios del sector público fueron un incremento porcentual menor con respecto al gasto. A la mitad de 1972 la política económica cambió considerablemente, transformando al gasto público en un elemento extremadamente dinámico. A partir de 1973, la deuda externa creció aceleradamente. Al principio no fue difícil allegarse los recursos necesarios, pero en 1976 las condiciones se deterioraron con tanta rapidez que sobrevinieron varias devaluaciones y la crisis. La economía entró en una recesión severa y trajo la intervención del Fondo Monetario Internacional. Para 1976 la deuda externa era del orden de los \$19 606 millones de dólares. El presidente de este periodo fue Luis Echeverría, el dólar después de 22 años de paridad estable pasó de \$12 50 pesos a \$25 pesos, muestra población era de 50 millones de habitantes y había una gran generación de empleo.

<sup>74</sup> SHCP, op. cit., actualizado con aportaciones propias.



### Etapa del Auge Petrolero (1976 - 1982)

El presidente de esta etapa fue José López Portillo, el lema de su Gobierno fue el de *"La solución somos todos"*, la deuda llegó a los \$80 000 millones de dólares, el dólar pasó a \$70 pesos, la población era de 60 millones de mexicanos. Pemex se convirtió en el 4º productor de petróleo a nivel mundial y se estropeó la Banca. Para solucionar la crisis de 1976 se adoptó un programa de estabilización de tres años con la torzosa intervención del FMI. El nuevo Gobierno corrigió en parte los desequilibrios fiscal y financiero en sus primeros años, sin embargo la deuda siguió creciendo y ante el aumento de los precios del petróleo y su exportación correspondiente, el Gobierno abandonó el esfuerzo de la estabilización. A principios de 1977, la deuda externa estaba cerca de los \$20 000 millones de dólares, lo que significaba que había crecido un 500% en un solo sexenio. Pero aun así el Gobierno apoyó el crecimiento económico en la gran entrada de divisas por la venta de petróleo, que tenía por esos tiempos un precio realmente altísimo, así México se transformó en un muy rentable sujeto de crédito externo por parte de los países industrializados. En ese momento la oferta de créditos a nivel internacional era muy abundante, parte de esta abundancia provenía de la misma venta de petróleo por parte de países con superavit, este excedente se invirtió en el Euromercado, entonces las instituciones financieras buscaban donde colocar estos excedentes de dinero y México pateó durante un tiempo un excelente candidato, pero los créditos estaban garantizados con los ingresos petroleros y esto acarrearía un gran problema en muy corto plazo.

En febrero de 1978, inesperadamente bajo drásticamente el precio del petróleo, por los descubrimientos de grandes yacimientos en el Mar del Norte y Medio Oriente, lo que hizo debilitarse el mercado petrolero internacional, con lo que se frenó el crecimiento de la más dinámica de las exportaciones mexicanas, deteniéndose el crecimiento de los ingresos derivados del petróleo, los cuales ya habían sido previstos para autofinanciar gran parte de los planes de inversión nacional. Pero no sólo el petróleo sufrió la baja de precios, para 1980 y 1981 otros importantes productos de exportación enfrentaron el deterioro muy marcado de sus cotizaciones en el mercado internacional, principalmente el café de grano feúco y valor unitario de exportación se redujo 16% al cobrar en moneda (8.1%), el plomo refinado (8.5%) el algodón en rama (1.2%) y la plata en la que somos el primer productor del mundo (7.8%). Así el dinamismo de los ingresos por exportación de productos primarios que representaban una porción significativa en el total de exportación no petrolera (50% en 1981) se vio frenado muy considerablemente.

Entre 1978 y 1981 la tasa de interés de los préstamos internacionales pasó de 1% hasta el 20% por lo que los intereses de la deuda externa, de ser en 1978 de \$2 mil 600 millones de dólares, pasaron a 1981 hasta \$8 mil 200 millones de dólares, por lo que se convirtieron en el principal elemento de presión de la cuenta corriente de la balanza de pagos. Además en 1982 el presidente de México en su último informe de Gobierno denunció una gran fuga de capitales al extranjero con fines especulativos calculando que las cuentas bancarias recientes de mexicanos en el exterior ascendían a por lo menos \$14 mil millones de dólares, los inmuebles urbanos y rurales de Estados Unidos eran del orden de \$30 mil millones de dólares, lo cual generó una salida de divisas por concepto de enganches y primeros abonos de \$8 mil 500 millones de dólares, afirmando en consecuencia que de la economía mexicana había salido hasta la fecha de su informe, en los dos o tres últimos años \$22 mil millones de dólares. En total el Gobierno calculaba la fuga de capitales al exterior alrededor de los \$50 mil millones de dólares, equivalentes a la mitad de los pasivos totales con que contaba en esos momentos el sistema bancario mexicano en su conjunto y alrededor de dos tercios de la deuda pública y privada documentada en el país.

En 1981 la inversión extranjera en México, sumaba \$12 mil 700 millones de dólares, de los cuales 70% eran norteamericanos, suma ridícula frente a lo que salía en solo tres años que fue \$50 mil millones de dólares.

Estos factores el crecimiento exorbitante de la deuda, la baja drástica del precio del petróleo y de las materias primas de exportación, el alto incremento en las tasas de interés de los préstamos internacionales, la fuga de capitales, el exceso de importaciones y la disminución de las exportaciones, la baja del turismo extranjero y el aumento del turismo nacional al extranjero, la devaluación de la moneda y además una alta corrupción



gubernamental y empresarial, colocaron a la economía en una de las crisis más graves de la historia del Estado Mexicano. El saldo del auge petrolero en lo referente a la deuda externa a septiembre de 1982 era de \$76 mil millones de dólares correspondiendo el 80% al sector público con \$69 mil 800 millones de dólares y el 20% para el sector privado con \$15 mil 200 millones de dólares.

#### Etapa de la crisis de liquidez y las cuatro reestructuraciones (1982 - 1989)

El año de 1982 marcó el inicio de la crisis de la deuda internacional provocada por la incapacidad de los países en desarrollo de amortizar y pagar los intereses de su deuda externa. Por otro lado los Bancos Comerciales internacionales se vieron vulnerables por sus bajos niveles de reservas y la ausencia de un marco normativo definitivo para sus financiamientos hacia los países subdesarrollados.

En 1982 México declaró su incapacidad para cumplir con la amortizaciones programadas sobre su deuda externa. Al final de 1982 la deuda externa era de \$87 mil 600 millones de dólares y el problema central era la falta de liquidez.

En agosto de 1982 México anunció la creación del grupo Asesor de Bancos constituido por 13 instituciones bancarias de las cuales 7 eran de Estados Unidos y 6 de otros países. Este grupo se fijó como objetivos cooperar con México a fin de encontrar el camino más apropiado para lograr la reestructuración formal a mediano plazo de la deuda externa. La reestructuración adquirió el significado de llevar a cabo contratos de renegociación que pretendían otorgar a los países deudores la liquidez necesaria para seguir cumpliendo con sus compromisos externos. La estrategia de reestructuración no afecta a los ingresos de los Bancos y otorga tiempo para los programas de ajustes económico acordados por los países y organismos acreedores y los países deudores lo cual busca primordialmente reordenar las economías de los países deudores y recuperar su capacidad de crecimiento y por consiguiente volver a tener capacidad de pago. Las propuestas a la reestructuración de la deuda se puede dividir en dos enfoques:

- a) El enfoque del financiamiento
- b) El enfoque de la reducción de la deuda

Desde entonces hasta 1989 se realizaron cuatro reestructuraciones las cuales tuvieron como característica común fuertes discrepancias y resistencias entre la Banca Comercial y los organismos financieros internacionales con el Gobierno Mexicano.

**1ª REESTRUCTURACION.** Se inició en marzo de 1983, obteniéndose un crédito por \$5 mil millones de dólares de la Comunidad Bancaria Internacional (784 Bancos), a un plazo de 6 años incluyendo 3 años de gracia. También se reestructuró la deuda del sector privado que comprendió a 1 200 empresas mexicanas con altas deudas con el exterior y problemas de liquidez. Su solución se dio con el establecimiento de un fideicomiso en el Banco de México conocido como Fideicomiso para la Cobertura de Riesgos Cambiarios (FICORCA), una de las mentes que trabajaron en este proyecto fue la de nuestro actual presidente Ernesto Zedillo. Este mecanismo resultó exitoso y la deuda externa privada que había llegado a \$22 mil millones de dólares para diciembre de 1988 se redujo a solo \$7 mil millones de dólares y así a finales de 1989 la deuda privada externa solo representó el 7% de la deuda externa total, correspondiendo al sector público el 93 % restante.

En septiembre de 1983, México realizó negociaciones con el Club de París y reestructuró deuda pública por \$1 800 millones de dólares a un plazo de 10 años con 5 de gracia. En síntesis, la primera reestructuración sobre la deuda externa fue de \$23 000 millones de dólares.



**2ª REESTRUCTURACIÓN** Se inició en abril de 1981, centrándose fundamentalmente en dos objetivos, el primero era el alcance de una reestructuración multianual de la deuda externa y el segundo era la obtención de dinero fresco. México obtuvo \$3 800 millones de dólares mediante un acuerdo con el Grupo Asesor de Bancos. El 21 y 22 de junio de 1984 se reunieron algunos países latinoamericanos en el "Consenso de Cartagena" (entre estos países se encontraban México, Brasil y Argentina que son de los países con mayores deudas externas en el mundo), y plantearon la necesidad de reducir las tasas de interés, posponer el pago de intereses, reprogramar las deudas para periodos multianuales, reactivar los flujos de financiamiento y vincular el problema de la deuda con el problema del comercio internacional (lo cual trae desajustes en la balanza de pagos y motiva la necesidad de financiamiento externo).

En septiembre de 1984, nuestro país llegó a un acuerdo para reestructurar multianualmente \$48 mil millones de dólares correspondientes a vencimientos de capital de 1985-1990. Esta reestructuración incluyó \$23 mil millones de dólares de la primera reestructuración, \$5 mil millones de dólares del préstamo obtenido en 1983 y de los \$20 mil millones de dólares de los vencimientos naturales hasta 1990.

**3ª REESTRUCTURACIÓN** Se inició en 1986 con un carácter de urgencia, originado por tres sucesos negativos para el país: los sismos de 1985, la devaluación del peso en un 20% (en junio de 1985) y el desplome de los precios del petróleo en 1986. Así también la inflación se incrementó de 50% en 1984 a 105 por ciento en 1986 y todo ello originó nuevamente otra gran fuga de capitales hacia el exterior.

En septiembre de 1985, México recibió un crédito emergente de \$300 millones de dólares por parte del FMI, en agosto había obtenido otro por \$1 100 millones de dólares provenientes de 11 Bancos centrales miembros del Banco Internacional de Pagos (BIP), en septiembre de 1986 recibió otro crédito de la Comunidad Bancaria Internacional por \$4 mil millones de dólares y posteriormente el Banco Mundial le dio un crédito por \$1 100 millones de dólares, en noviembre de 1986 México y Japón firmaron un convenio por mil millones de dólares para llevar a cabo tres proyectos prioritarios que fueron: 1) La conclusión de la segunda etapa de la Siderúrgica Lazaro Cardenas "Las Truchas", 2) El desarrollo del proyecto "Petroleo del Pacífico" que consistía en la construcción de un gasoducto a través del Istmo de Tehuantepec, así como una planta petroquímica, una refinería, un puerto y bodegas de almacenamiento, 3) La promoción de productos manufacturados no petroleros para ventas.

Todos estos préstamos significaron el elemento determinante de la falta de liquidez. A principios de 1986, México estableció el "Programa de Sustitución de Deuda Pública Externa por Capital (SNDPE)" y lo suspendió en abril de 1988. En ese lapso convirtió \$6 mil millones de dólares de deuda externa en inversión. Actualmente México está usando los instrumentos derivados en los mercados internacionales y negociados con la banca comercial para financiarse y pagar deuda, en lugar de recurrir al clásico préstamo de parte de un organismo internacional como el FMI.

**4ª REESTRUCTURACIÓN** Se inició en marzo de 1987 con la proposición de México a la Comunidad Financiera Internacional de la emisión de "Bonos Coupon Cero", a un plazo de veinte años para la obtención de dinero fresco. La operación fue por un monto de 3 mil 665 millones de dólares a un precio promedio de 69 a 77 centavos por dólar de deuda antigua. México para cancelar los \$3 mil 665 millones de dólares emitió \$2 mil 557 millones de dólares en nuevos bonos que se entregaron a los Bancos acreedores y participantes en la operación. Así se obtuvo una disminución de la deuda externa por \$1 108 millones de dólares y un ahorro por concepto de intereses de mil 537 millones de dólares para los próximos veinte años. En 1987, México por medio del Grupo Asesor de Bancos volvió a pedir un crédito de \$7 mil 787 millones de dólares que le fue concedido por la Comunidad Bancaria Internacional para financiar el Programa Económico 1987-1988 llegando la inflación a 159%, cifra sin precedente en la historia del país.



Para 1988, a raíz de un crack de la Bolsa de valores del país en 1987, se volvió a dar una fuga de capitales elevada, al grado de que el país pasó a ocupar en ese año el tercer lugar mundial en depósitos bancarios fuera del país de origen del depositante, detrás de Panamá y Arabia Saudita. El último informe estadístico del FMI en 1988 indicó que los capitales mexicanos en Bancos extranjeros eran superiores a la fuga de capitales de todas las naciones Europeas en su conjunto pues ascendían a \$19 mil 800 millones de dólares al iniciarse el segundo semestre del año de 1988, mientras que los depósitos europeos fuera del país de origen del depositante eran de solo \$17 mil 500 millones de dólares en ese mismo periodo. Sin embargo, los reportes de depósitos mexicanos en Bancos extranjeros fueron calculados por la Asociación Mexicana de Bancos en \$10 mil millones de dólares, cifra doble a la considerada por el FMI. Así mismo la Federación Nacional de Sindicatos Bancarios, estima que entre depósitos y propiedades de mexicanos en otros países, la cantidad superó la deuda externa nacional que para 1988 ascendía a \$105 mil millones de dólares.

Durante 1983 a 1988 se interrumpió el ingreso neto de recursos externos para México. A finales de Mayo de 1988 el FMI aprobó por unanimidad un financiamiento por \$4 135 millones de dólares para apoyar el programa de crecimiento a mediano plazo del Gobierno Mexicano. Las negociaciones con el Banco mundial concluyeron con la contratación de un paquete crediticio para financiamiento de proyectos de inversión por un monto de \$1 960 millones de dólares, dicho paquete incluyó tres préstamos de \$500 millones de dólares cada uno con el propósito de apoyar el cambio estructural en los sectores industrial, paraestatal, financiero y comercial. Los otros \$460 millones de dólares se destinaron a ampliar la capacidad de generación de energía eléctrica.

También en 1988 el Club de París otorgó a México un crédito multianual que fue de \$2 mil 600 millones de dólares. El acuerdo también incluyó un financiamiento para importaciones a México por un mínimo de \$2 mil millones de dólares anuales durante los próximos seis años. Así para 1988 la deuda externa mexicana importó \$105 mil millones de dólares.

#### Etapa del Neoliberalismo y el Plan Brady (1989 - 1994)

El 10 de marzo de 1989, durante al reunión del comité de Brenton Woods, en su intervención el Secretario del Tesoro Norteamericano, Nicholas Brady, hizo una propuesta que ahora se conoce como el plan Brady para la solución de los problemas de deuda externa de los países subdesarrollados o en vías de desarrollo. Este plan (continuación del Plan Baker anunciado en 1985 por el entonces también Secretario del tesoro de Estados Unidos), se refirió a que los países subdesarrollados tienen necesidad de recursos externos para su crecimiento económico pero que éstos para obtener dichos financiamientos deben de

- a) Continuar el proceso de privatización de industrias propiedad del Estado
- b) Dar mayores niveles de apertura comercial
- c) Favorecer más amplia y claramente a la inversión extranjera
- d) Utilizar los recursos financieros escasos de manera eficaz
- e) Mantener el papel importante que tienen los organismos e instituciones financieras internacionales como coordinadoras con los Gobiernos endeudados, preservando su integridad financiera
- f) El proceso de reducción de la deuda y sus intereses se debe de dar sobre bases voluntarias
- g) Evitar la fuga de capitales pues en muchos casos es mayor que la deuda externa no pagada. Para ello los deudores deben de dar confianza al inversionista nacional y extranjero

Con respecto a los acreedores el Plan Brady propuso los siguientes lineamientos:

1. Que los Gobiernos acreedores consideren la forma de disminuir las normas contables o impedimentos fiscales para la reducción de la deuda.



2. Que el apoyo financiero no solo provenga de los organismos internacionales (como el FMI, Banco Mundial, BID, etc.), sino que también coadyuve la banca comercial para que haya suficiente flujo de recursos nuevos y frescos y así crezcan las economías de los países subdesarrollados y puedan continuar cubriendo los servicios y amortizaciones de la deuda externa.

Semanas después de la propuesta del plan Brady, el BID se reunió en Amsterdam en donde se llegó a la conclusión de que eran cuatro los aspectos que se requerían para la solución del problema de la deuda:

- a) Nuevos recursos financieros.
- b) Calidad de reforma económica, mejorando la estructura económica y llevando a cabo la modernización mediante un proceso de apertura de los países deudores.
- c) Disponibilidad de todas las partes para explorar nuevos esquemas de reducción de deuda.
- d) Actitud solidaria en el manejo de la problemática mundial.

En julio de 1989 el Gobierno Mexicano firmó un convenio con el FMI sobre la deuda externa y llegó a un acuerdo con el comité Asesor de la Banca Comercial que abarcó la renegociación de la deuda de mediano plazo con 500 Bancos por un monto de 553 mil millones de dólares cifra sin precedentes en nuestra historia y muy significativa en relación a la deuda externa total que a finales de 1988 era de \$105 mil millones de dólares. El acuerdo consistió en que México proporcionó un menú de tres opciones a la banca acreedora, que fueron las siguientes:

1. Reducción del principal en un 35%.
2. Reducción de la tasa de interés al 6.5% a fijo.
3. Nuevos créditos con recursos frescos en forma multianual para financiar el desarrollo nacional.

Con este menú cada uno de los 500 Bancos podía seleccionar una opción o bien una combinación de ellas, las cuales son complementarias ya que su función es eliminar el sobre endeudamiento y reducir las transferencias netas al exterior a la vez que provee nuevos recursos externos. La reducción del principal y de las tasas de interés se acordó tuercan retroactivas al 1 de junio de 1989.

Por otro lado mediante este menú México buscó asegurar los recursos externos para financiar su desarrollo aun cuando el precio del petróleo disminuyera, ya que si dicho precio cae por debajo de los diez dólares por barril un grupo de Bancos comerciales, el FMI y el Banco Mundial aportarían recursos por casi 800 millones de dólares para compensar la caída. En caso de que ocurran aumentos en el precio del petróleo (arriba de \$14 dólares), México aumentará el rendimiento de los bonos de reducción de deuda y de su servicio en un monto que no exceda el 30 por ciento de los ingresos adicionales por exportaciones de petróleo.

El programa de intercambio de deuda por capital (SWAPS), se fijó un tope de mil millones de dólares anuales por considerar el Gobierno Mexicano (según lo expresado en la reunión del BID en Amsterdam) que este instrumento subsidia la inversión extranjera directa y a la Banca Internacional, frena la inversión total de la economía, desplaza otras inversiones, propicia fuga de capitales y estimula la competencia desleal entre el sector privado.

Por otra parte se acordó que el Gobierno Mexicano obtendría recursos financieros del FMI, Banco Mundial, del Gobierno de Japón y propios por \$7 mil millones de dólares para sustentar las operaciones de reducción de la deuda. Una de esas partes de destinaría a la adquisición de bonos cupón cero que constituirían garantía del pago del principal y el resto asegura el pago de nuevos bonos.

Mediante estos acuerdos, México fue el primer país que adoptó las medidas del Plan Brady y del FMI. El primero de febrero de 1990 la Banca Comercial anunció que había concluido el estudio del menú y tomó su decisión final, siendo esta la siguiente:



- a) El 41 % de los acreedores optó por la reducción del principal en un 35 por ciento
- b) El 47 % de los acreedores decidió reducir la tasa de interés al 6.25% fijo
- c) El restante 12% de los acreedores eligió la aportación de recursos frescos

Ese mismo día en Davos, Suiza el Presidente Salinas, ante el Foro Económico Mundial anunció optimistamente que la renegociación fue oportuna y suficiente y que permite reducir significativamente la transferencia de recursos al exterior y ahorrarse cada año, solo por el pago de intereses \$1700 millones de dólares. Así mismo declaró que la deuda ascendía a \$107 mil millones de dólares y con la renegociación disminuyó a \$80 mil millones de dólares, como resultado de los pagos anticipados del sector privado. La sustitución de deuda por capital, las quitas del principal y la reducción de intereses, aclarando Salinas en su discurso, que la reducción del principal conlleva mayores beneficios que la recompra de deuda con los descuentos del mercado secundario y que esto mostró que México aprovechó adecuadamente los fondos instruccionales comprometidos con el Plan Brady.

El 2 de febrero de 1990, Masamitsu Tsutsumimoto, representante del Banco de Tokio en México, declaró que con la deuda externa renegociada, nuestro país no tendría acceso a los mercados voluntarios de capital durante los próximos tres años pues en los Consejos de Administración de los Bancos no se puede conceder un nuevo crédito a un cliente que se le han disminuido los pasivos para apoyar su capacidad de pago. Luego sostuvo que los Bonos Cupón Cero que emitió el Gobierno Mexicano tendrían un ligero subsidio del tesoro estadounidense.

El 5 de febrero de 1990, se terminó de completar la reestructuración de la deuda externa mediante la firma del denominado paquete financiero 1989 - 1992 entre el Gobierno Federal encabezado por Salinas de Gortari y el comité Asesor de Bancos bajo el testimonio del Secretario del Tesoro Estadounidense Nicholas Brady. Al acto asistieron también los directivos principales del FMI, del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, así como los representantes del Comité de Asesores de Bancos y de los principales Bancos acreedores de Estados Unidos, Japón, Inglaterra, Alemania, Francia, Holanda y Canadá. Lo interesante y significativo de dicho acto fue que por primera vez se accedió a firmar un convenio de esta naturaleza fuera de la ciudad de Nueva York, para apoyar la estrategia de México que en realidad fue la estrategia del Plan Brady y del FMI, ante la etapa de crisis de liquidez de los países subdesarrollados.

Etapa actual y los errores de diciembre (1994 - a la fecha)

Uno de los primeros logros del Gobierno salinista fue, en 1989, la renegociación de la deuda externa. Desafortunadamente dicho logro fue efímero. Para el comienzo del Gobierno de Ernesto Zedillo el endeudamiento externo vuelve a ser problema y motivo de preocupación. Las causas de ello son la devaluación y el paquete de rescate financiero con el que se pretendía salvar a México de una mayor crisis financiera.

En 1988, la deuda externa total del país, como proporción del PIB, fue de 68.3%. En 1994 dicha proporción se redujo, ya tomando en cuenta el efecto de la devaluación a 40.5%. La deuda externa del Gobierno para el mismo periodo, se redujo de 46.3% del PIB a 23.3%, uno de los porcentajes más bajos a nivel mundial. En este sentido México era un ejemplo a nivel internacional. A finales de diciembre de 1994 las cosas cambiaron y ahora el país vuelve a hacer noticia al contar con el mayor paquete financiero de rescate de la historia de la humanidad \$50,759 millones de dólares, obviamente su uso hizo incrementar la deuda externa. Pero hay que analizarlo más a fondo, en primer lugar, hay que señalar que la deuda total del Gobierno no se verá afectada por la utilización de los recursos que integran el paquete de rescate financiero. Los miles de millones de dólares que estuvieron a disposición del Gobierno Mexicano le permitieron este cancelar deuda interna a corto plazo (fundamentalmente los Tesobonos, pero ojo, esta deuda interna estaba en poder de muchos extranjeros) y sustituirla por deuda externa a largo plazo.



con vencimientos entre cinco y diez años. La deuda total del Gobierno no se alteró. Además se obtuvo por ello una ventaja adicional: las tasas de interés en dólares están por debajo de las tasas de interés en pesos.

Utilizando los recursos del fondo de rescate financiero, el Gobierno Mexicano cambió deuda interna de corto plazo a elevadas tasas de interés, por deuda externa a largo plazo con menores tasas. Desde este punto de vista, la afirmación de los funcionarios de la Secretaría de Hacienda de que el paquete de rescate financiero no implica la contratación de créditos adicionales es errata. Sin embargo, los mismos funcionarios reconocen que en la medida en que se registren disminuciones en la deuda interna, la externa aumenta en la misma proporción.

Independientemente de lo anterior y de la renegociación del monto del sexenio de Salinas, la deuda externa total del país pasó de \$100,914 millones de dólares al término del sexenio de De La Madrid, a los \$138,311 millones al término del sexenio salmista. Si bien es cierto que en términos relativos (como proporción del PIB) el endeudamiento externo durante el Gobierno pasado, bajo de 68.3% a 40.5%, no lo es menos que en términos absolutos subió en 47%. Si tomamos en cuenta la sustitución de deuda interna, la deuda puede acabar en los \$170,000 millones de dólares.

Para situarnos mejor en la etapa actual, aquí repasamos algunos aspectos de la reciente crisis financiera y los esquemas de la política financiera adoptada (Conferencia de Miguel Mancera Aguiñallo, Gobernador del Banco de México. El texto entre parentesis es una aportación propia).

- La sucesión de acontecimientos políticos ocurridos en 1994, dieron lugar al deterioro de la confianza (Levantamiento en Chiapas, asesinato del candidato del PRI L. D. Colosio)
- El déficit de cuenta corriente mexicano se incrementó a lo largo de varios años y este hecho tuvo efectos perniciosos sobre las expectativas en cuanto a la posibilidad de sostener el régimen cambiario entonces vigente (Déficit en cuenta corriente 1994 -7.6% del PIB, cerca de \$28 mil millones de dólares)
- Puede deberse este déficit a la aplicación de políticas expansionistas imprudentes, en los ámbitos fiscal y monetario (De aquí la expresión "*Errores de Diciembre*", pues la percepción es que nadie sabía (en el Gobierno) lo que podía pasar)
- Sin embargo, el déficit en cuenta corriente también puede ser consecuencia de la adopción de políticas deseables (Sic)
- México corrigió sus finanzas públicas, hasta conseguir superávit fiscal, reducción de la inflación, apertura económica, privatización de empresas del sector público, modificación de leyes y renegociar la deuda (Se refiere obviamente al sexenio de Salinas)
- La aplicación de esas políticas convirtió a México en un país muy atractivo para inversionistas extranjeros
- Los destinos de las entradas de capital no pueden ser sino dos: el aumento de las importaciones netas o la acumulación de reservas internacionales
- Las abundantes entradas de ahorro externo, ocurren en una liberalización de capital a través de las fronteras, México, decide no imponer barreras a dichos flujos, lo que provocó el déficit en cuenta corriente. (Lo que provocó principalmente este déficit en cuenta corriente fue una tasa de deslizamiento del peso que fracasó al

<sup>75</sup> El Mercado de Valores, NAFIN, México, No. 10, Octubre 10 de 1995



no seguir el mismo paso de la inflación doméstica (en el contexto de una banda cambiaria móvil) que condujo a una sobrevaluación en la tasa de cambio, segundo, un rápido crecimiento del gasto del sector privado, disparado por un peso sobrevaluado y un excesivo crecimiento en la cartera del crédito de la Banca de Desarrollo que llevó a una escasez del ahorro interno, la inversión extranjera afectó a este déficit en el sentido de que era inversión especulativa, "*capitales golondrinos*", de muy corto plazo)

- Esto se podría haber evitado mediante la esterilización total de las entradas de capital y por el aumento de la demanda de la base monetaria. (Ya se comentó que este solo fue uno de los factores del déficit, por lo que esta medida por sí sola no hubiera hecho mucho para corregirlo)
- La caudalosa corriente de recursos (1989-1991), logró un superávit en la cuenta de capital, con lo que se amplió y modernizó la planta productiva del país mayor a la que se hubiera podido obtener con la sola utilización del ahorro interno
- Estos flujos también originaron problemas, ya que el ensanchamiento del déficit en la cuenta corriente fue visto con preocupación, debido a que supuestamente indicaba una apreciación excesiva de la moneda nacional (de nuevo insistió en que estos supuestos son reflejo de quererse lavar las manos de los motivos y responsables verdaderos, pues la moneda nacional estaba apreciada y no era un secreto)
- Había un exceso de inversión extranjera con respecto al ahorro interno nacional, causado por un flujo internacional de capital producido en el exterior. (El problema no fue la inversión extranjera en sí, si no que era especulativa y de corto plazo, y con estos recursos tan riesgosos se estuvo financiando el déficit)
- Esta brecha entre la inversión y el ahorro interno se reduce o elimina con el tiempo, un vez maduran los proyectos de inversión llevados a cabo con los recursos externos
- Otro inconveniente de los grandes flujos de capital externo, es que la absorción eficiente de los recursos puede resultar difícil. Se relaja la restricción presupuestal de individuos y de empresas, aumenta la inversión y los gastos en consumo y se vuelve proclive que los Bancos otorguen créditos sin la debida prudencia
- Otro problema adicional, es la posibilidad de cambios en sus patrones de comportamiento, cuando este flujo se detiene (de inversión extranjera), se produce el déficit en cuenta corriente (Aquí hay una contradicción)
- En este tipo de crisis, la función de las autoridades, no es corregir el déficit, pues este se elimina automáticamente, sino lograr que el ajuste se lleve a cabo de manera ordenada y rápida, para lo cual es indispensable abatir la inflación derivada de la devaluación, resultado de la menor entrada de divisas. (El abatir la inflación es una medida que solo presiona más a la población, pues se quiere hacer a toda costa, como si fuera el único problema y su solución resolverá la vida de todo el país)
- Evitar la salida de capitales a través de desarrollar nuevas posibilidades de atracción del ahorro externo y de promoción del interno (Otra contradicción a mi parecer pues primero el ahorro externo es el culpable, y aquí hay que promoverlo)
- El crecimiento de la economía se ha interrumpido, e incluso se ha tornado negativo, el desempleo se ha elevado, el sistema financiero está sujeto a múltiples tensiones, y tanto las empresas como los hogares están agobiados por la carga de deudas y por la caída del ingreso real



- Durante las semanas siguientes a la devaluación de diciembre de 1994, los mercados reaccionaron de forma violenta, conforme se incrementaban los temores de que el Gobierno y otros deudores no pudiesen efectuar amortizaciones a corto plazo de los créditos externos a su cargo
- Gracias a Estados Unidos, El FMI y el BID, se logró integrar un paquete de recursos financieros, que le permitió a México dar cumplimiento a sus obligaciones
- Objetivos del programa de estabilización AUSEE: disminuir la inflación, reducir las tasas de interés, restauración del refinanciamiento para el sector público y privado no bancario, atraer flujos de capital a largo plazo, inversión extranjera directa, reconstruir las reservas internacionales (Las reservas pasaron de \$17,242 millones de dólares al 31 de Octubre de 1994 a \$3,483 millones de dólares al 31 de Enero de 1995, la caída mas espectacular desde el asesinato de Colosio en que las reservas se redujeron \$10,388 millones de dólares, varios mexicanos por si solos tenían una fortuna personal mucho mayor que las reservas del país)
- Dejar el régimen cambiario vigente, en un marco de flotación (La cronología de esta decisión es la siguiente: El 20 de diciembre de 1994 se elevó el límite superior de la banda cambiaria en N\$0.53 quedando en N\$4.0012. El 21 de diciembre de 1994 las autoridades decidieron permitir que la oferta y la demanda determinen libremente el tipo de cambio. El 3 de enero con la firma del AUSEE, las autoridades determinaron mantener un régimen de tipo de cambio flexible, vigente hasta ahora)
- La confianza es la piedra angular del sistema financiero y resulta esencial para el apropiado funcionamiento de este
- Principios básicos durante una crisis financiera: prevenir el riesgo, evitar el crédito interno, eludir las presiones políticas, minimizar los costos fiscales, la menor intervención en el funcionamiento normal de los mercados
- La meta inmediata es salvaguardar y fortalecer el sistema financiero, cuya parte medular la constituye el sistema bancario (Ahora vivimos en el año de los acuerdos de reestructuración de pasivos de clientes de la banca y de los gigantes apoyos a los Bancos por medio de inyección de recursos del Gobierno Federal)
- La devaluación del peso, produjo un fuerte impacto en el sistema bancario, ya que mostraba debilidades con anterioridad, básicamente producidas por el incremento en la cartera vencida
- La obligación de crear carteras preventivas en relación con los activos en riesgo, con el fin de cumplir con la reglamentación de los acuerdos de Basilea, significa mayores presiones para los Bancos Comerciales
- El impacto de la devaluación en los Bancos Comerciales, fue limitado, ya que el Banco de México, había impuesto un techo al monto de las obligaciones denominadas en moneda extranjera que los Bancos podían contratar

#### Paquetes de Medidas

##### 1. Financiamiento para liquidez en moneda extranjera

El propósito de este programa fue detener y eventualmente revertir la corrida que se suscitó contra las obligaciones externas de los Bancos Comerciales. Consistió en otorgarles créditos en dólares con recursos del Banco de México que se canalizaron a través del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa). Además de las compras de cartera vencida que realiza este fideicomiso

## 2 Programa de capitalización temporal (PROCAPTE)

La devaluación del peso, incremento drásticamente el valor en moneda nacional de los créditos bancarios denominados en moneda extranjera. Por lo que los instrumentos de deuda, fueron adquiridos por Fobaproa, con recursos obtenidos del Banco Central, para lo que se determinó que los Bancos Comerciales, depositaran los recursos obtenidos en el propio Banco Central.

## 3 Unidades de Inversión (UDI)

Durante tiempos de inflación, una parte importante de los abultados pagos de intereses nominales, es la requerida para resarcir al acreedor por la pérdida que sufre el valor real del principal del crédito que ha otorgado.

Para resolver este problema, lo que se está haciendo en México es adoptar una fórmula inspirada en una inversión chilena. La unidad de fomento (UF). En México se le llamo UDI, unidades de inversión, a la unidad de cuenta con valor real constante utilizada para denominar los créditos, el valor diario del UDI refleja el comportamiento diario del Índice Nacional de Precios al Consumidor.

Los créditos denominados en UDI, permanecen prácticamente constantes en términos reales tanto con respecto al principal como de los intereses. Quedan a salvo de la amortización acelerada por la inflación.

## 4 Medidas de capitalización permanente

Las restricciones a la propiedad de capital social de los Bancos Comerciales, han sido flexibilizadas con el objeto de atraer a nuevos inversionistas, tanto nacionales como extranjeros. Especialmente de los países que signaron el Tratado de Libre Comercio (TLC), sin embargo excluye la propiedad de los tres Bancos más grandes del país.

## 5 Supervisión

Cabe destacar la fusión de la Comisión Nacional Bancaria y la Comisión de Valores, llevada a cabo con el fin de facilitar la vigilancia que ejercen estas instituciones por separado, aunado a la incorporación de personal calificado, bajo el apoyo del Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Para terminar, aparte de todos los problemas que conlleva una crisis financiera como la que sufrió México está el problema de los Tesobonos, que provocó un riesgo de insolvencia, por que las reservas de México estaban tan bajas que se temía que se declarara una moratoria, y es que, aunque los Tesobonos se clasificasen en deuda interna la verdad es que la mayoría de los poseedores de estos eran inversionistas extranjeros, pocos días después del 20 de diciembre se hace evidente este problema, pues en los periodicos se podían leer comentarios como el siguiente.<sup>76</sup>

*"Los vencimientos de Tesobonos en los próximos meses podrían provocar una crisis de insolvencia cambiaria, a menos que las autoridades financieras logren alargar los plazos de amortización"*

*De no resolverse tal crisis, el precio del dólar podría llegar a niveles insuspechados, (de hecho llegó a estar a más de ocho pesos)*

---

<sup>76</sup> El Economista, México, 28 de diciembre de 1994.



*Tan sólo en el primer trimestre de 1995 se vencen Tesobonos por 10,337 millones de dólares. Es obvio que, de continuar la situación actual, no habrá dólares para solventar estos vencimientos y también es obvio que los capitalistas extranjeros no pretenden renovar sus inversiones*

*A la fecha, la tenencia por parte de inversionistas nacionales y extranjeros de estos bonos, nominados en dólares, asciende a 29,913 millones de dólares, incluyendo alrededor de 10,000 millones de dólares que el Banco central ha recomprado en operaciones de reporto pero que regresan al público*

*En la subasta de Tesobonos que convocó el Banco de México por un total de 600 millones de dólares, solo recibió solicitudes por 9.6 millones de dólares a 91 días y 18 millones de dólares a 182 días. Para el plazo de un año no hubo demanda*

*Se atribuye este hecho al temor de que, ante el riesgo de insolvencia en dólares para futuros vencimientos de Tesobonos, el Banco central redocumentara los vencimientos de los mismos. Funcionarios del Banco de México están explorando entre directivos de instituciones financieras la posibilidad de que los vencimientos de Tesobonos se aplacen tres años. La posibilidad es aterradora, dijeron algunos analistas, ya que quienes tendrían que asumir la responsabilidad ante los inversionistas extranjeros serían los Grupos Financieros mexicanos que utilizaron los Tesobonos como aval para obtener créditos en dólares*

*En tal caso, señala un directivo bancario, tendríamos que renegociar la deuda con nuestros acreedores internacionales, aunque sería con el nivel gubernamental*

*A la fecha (1994), se estima que 80% de los Tesobonos en manos del público, 16,038 millones de dólares, corresponde a extranjeros<sup>77</sup>*

Se aprecia el estado de pánico por el pago de los Tesobonos (deuda externa), ya que México se quedaba sin reservas internacionales para pagarlos, lo que se resolvió como ya se menciona, con el plan de rescate financiero.

Este fue el estado del país al comenzar el presente sexenio y en el que, en parte, aun estamos inmersos. La deuda externa hoy no representa un problema tan grave en términos relativos pues no supera el 50% como proporción del PIB y ronda los \$107,000 millones de dólares. Pero hay que hacer mención de algo importante, ha últimas fechas se han renegociado Honos Brady por vencer, por Honos Globales ha un mayor plazo, como ya se menciona, los Tesobonos también fueron reemplazados en parte por otros documentos, y en general México ha hecho operaciones en el mercado mundial para reestructurar el vencimiento de su deuda. La renegociación del sexenio de Salinas fueron pagos en el sexenio de Zedillo, y ya hablamos de la crisis que desencadenaron, la renegociación actual ¿que problemas nos traerá en el futuro? Las soluciones de forma no ayudarán a que la deuda externa sea más manejable, sino las soluciones de fondo. Los pagos se están posponiendo para después del 2000, el Gobierno actual está cumpliendo sus compromisos, pero una planeación financiera estratégica es deseable para este problema, es decir planear y tomar decisiones para un largo plazo, no sólo para hoy.

#### **4.5 Características de la Deuda Externa en México.**

En los últimos treinta años son cinco las características que asume la deuda externa mexicana<sup>77</sup>

1. Su privatización
2. Su bancarización
3. Su norteamericanización

<sup>77</sup> Arturo Guillén Coordinador, "La deuda externa, grillete de la Nación", México, Editorial Nuestro Tiempo, 1989.



4. Su dolarización
5. Su vencimiento a largo plazo

#### Su privatización

La deuda pública externa de nuestro país se ha privatizado en el sentido de que los créditos contratados son de origen privado y no de origen oficial en su mayoría, es decir, no provienen de otros Gobiernos extranjeros, pues estos enfrentan en la actualidad poca capacidad de crear excedente de ahorro que permita otorgar préstamos a otros países que lo requieran (excepto Japón)

#### Su bancarización

El origen de los créditos obtenidos está representado hoy en día por la Banca Privada Internacional y los contratos se realizan bajo condiciones de mercado, tratando el país receptor del crédito como cliente. Los créditos son generalmente a corto y mediano plazo. La Banca Privada Internacional está ubicada en países altamente industrializados que asumen el papel de oferentes de crédito y los países subdesarrollados que son los receptores asumen el papel de demandantes del crédito. Aproximadamente el 80% de la deuda externa mexicana pertenece a acreedores de la Banca Comercial y el 12% a Organismos Financieros Internacionales.

#### Su norteamericanización

La mayoría de la Banca Comercial acreedora de México está establecida en Estados Unidos, siguiendo Japón, pero si contamos a los países europeos en conjunto, superarían el porcentaje de participación de Estados Unidos de un 23%.

#### Su dolarización

La mayoría de los créditos que se hacen a México, se establecen en dólares americanos, aunque también existe deuda externa contratada en otras divisas que son siempre las más fuertes. La deuda externa mexicana está contratada en un 77% en dólares, seguido de yens, marcos, libras, etc.

#### Su vencimiento a largo plazo

El mayor porcentaje de la deuda externa está contratado a largo plazo, más de cinco años, lo que da un margen de maniobra al Gobierno bastante aceptable, el porcentaje de deuda a largo plazo fluctúa el 99%.

Con lo anterior se puede observar que el cartel de acreedores de México está constituido de manera secuencial por:

- a) Los Bancos comerciales de Estados Unidos, Japón y Europa
- b) Por los organismos financieros internacionales en los cuales tienen mayor influencia los E. U., Japón y Europa respectivamente
- c) Por los Gobiernos de los países más altamente desarrollados, que son los orientadores y mediadores en las negociaciones sobre la deuda externa de México y en general de los países en vías de desarrollo de América Latina.

### 5. ORGANISMOS FINANCIEROS INTERNACIONALES.

Son tres los principales organismos financieros internacionales que conceden crédito a nuestro país

---



- a. El Fondo Monetario Internacional (FMI)
- b. El Banco Mundial (BM)
- c. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

Estos organismos tienen su antecedente en los principios de la Carta del Atlántico y del Pacto de Solidaridad del 17 de julio de 1944, en que se reunieron en Bretton Woods, Estados Unidos, más de 50 países en la primer "Conferencia sobre los Problemas Económicos y Financieros", para plantear el término de la Segunda Guerra Mundial acordándose crear el FMI y el Banco Internacional para la Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial), cuyos objetivos primarios fueron la cooperación monetaria internacional y el estímulo de la expansión del comercio exterior propiciando un nivel de empleo más elevado y una mejor situación económica en los países miembros.

### 5.1 El Fondo Monetario Internacional (FMI)

Fue creado el 27 de diciembre de 1945 bajo un tratado por convenio constitutivo y firmado por 45 países en Bretton Woods, Estados Unidos.

Sus principales finalidades son

- a) Supervisar el buen funcionamiento del sistema monetario internacional vigilando que los países miembros adopten políticas orientadas al crecimiento económico y a una estabilidad razonable de precios
- b) Facilitar la expansión y el crecimiento equilibrado del comercio internacional fomentando la estabilidad cambiaria
- c) Coadyuvar a establecer un sistema multilateral de pagos para las transacciones entre los países miembros y proporcionar préstamos para que los países traten de corregir los desequilibrios de su balanza de pagos

El FMI obtiene sus recursos de las suscripciones de los países miembros.

Las solicitudes de préstamo son de la siguiente forma

1. El país solicitante compra con su propia moneda al FMI una cantidad equivalente de Derechos Especiales de Giro (DEG) que representan un activo de reserva internacional creado como una unidad de cuenta dentro y fuera del FMI. Esta divisa internacional creada por el FMI es para que sus miembros la puedan utilizar en sus pagos internacionales y se pretende que los DEG lleguen a convertirse en el principal activo de reserva del sistema monetario internacional. Los DEG se asignan a los países miembros si así lo desean, en proporción a sus cuotas durante el período determinado. El FMI determina el método de valoración del DEG con base en los tipos de cambio de mercado de una cesta de las monedas de los 16 países miembros con mayor volumen de exportación. Cada país tiene una cuota que guarda proporción con su posición relativa en la economía mundial. Esta cuota determina el número de votos que le toca a cada país, su aportación de recursos al FMI, su acceso a dichos recursos y la cantidad que le toca en la asignación de DEG.
2. El país solicitante utiliza los DEG para financiar su déficit de la balanza de pagos o hacer frente a sus necesidades de reserva. Dentro de un determinado plazo o antes si mejora la situación económica del país deudor, este debe reembolsar el préstamo al FMI, reconstruyendo en su propia moneda una cantidad igual a la que había solicitado en el préstamo y también debe pagar una cierta cantidad por el uso de los DEG.



Si el país miembro requiere un préstamo mayor a sus suscripción, puede solicitar el servicio financiero ampliado el cual le autoriza a comprar los DEG hasta por un 140% de su cuota

El FMI desembolsa los préstamos en forma gradual siempre y cuando los países deudores concuerden con el programa convenido entre este organismo y el sujeto de crédito

La condición para otorgar el crédito por parte del FMI es que el país deudor reciba asistencia financiera y adopte un programa destinado a solucionar su desequilibrio de pagos, ofreciéndole al FMI garantías de que podrá reembolsar los recursos recibidos. La asistencia técnica que proporciona el FMI a los países miembros consiste en cuestiones de política fiscal, asuntos monetarios y balanza de pagos, asuntos de banca central y general, y sistemas cambiarios y comerciales.

El FMI tiene cinco secciones en el mundo que son: África, Asia, Europa, Hemisferio Occidental y Oriente

Su organización está constituida por:

1. La junta de gobernadores, que tiene un titular y un suplente por cada país miembro y se reúnen una vez al año
2. Por el Director Ejecutivo, en el que cada uno de los cinco países con mayor aportación, nombra un director y otros 16 directores son elegidos por los demás países miembros
3. El Director Gerente que desempeña el cargo de presidente del FMI durante cinco años

## 5.2 El Banco Mundial (BM) o Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF).

Se estableció en julio de 1944 por 44 naciones que se reunieron en la "Conferencia Monetaria y Financiera" de la ONU, en Bretton Woods, E.U. y entró en vigor en diciembre de 1945, iniciando operaciones el 25 de julio de 1946

Sus principales objetivos consisten en otorgar préstamos que contribuyan al crecimiento económico de los países miembros, fundamentalmente apoyando la creación y desarrollo de la infraestructura productiva, como es la energía eléctrica, gasoductos, telecomunicaciones, medios de comunicación, puertos, refinarias, abastecimiento de agua, etc. También le interesa promover el crecimiento equilibrado del comercio y el mantenimiento del equilibrio de la balanza de pagos, así como desarrollar proyectos de infraestructura básica y proyectos productivos de reconstrucción y desarrollo, todo ello a través de conceder o garantizar préstamos con capital de los países miembros o mediante movilización de capitales privados. También fomenta la inversión privada extranjera y cuando no hay capital, complementa las inversiones privadas concediendo financiamientos para fines productivos principalmente. En el aspecto social el BM apoya programas de planificación familiar.

Los requisitos para obtener los préstamos que da el BM son que primeramente el solicitante sea socio o miembro del Banco y por consiguiente del FMI. El préstamo debe ser destinado a un proyecto específico del país solicitante y dicho proyecto deberá ser satisfactorio técnica y económicamente para garantizar la seguridad del préstamo y su recuperación por parte del BM. El proyecto deberá tener una prioridad en el desarrollo del país y el préstamo deberá ser bien administrado y no representar una carga excesiva para la economía del país deudor. Además el proyecto no deberá tener otra fuente de financiamiento sino única y exclusivamente la del BM. Por último el proyecto no deberá afectar al medio ambiente.

El BM para comprobar que el solicitante del crédito cumple con los requisitos antes mencionados, efectúa un estudio integral previo al otorgamiento del préstamo. Este estudio está estructurado de la siguiente forma:

### 1. Aspectos financieros:



**2. Aspectos Institucionales**

**3. Aspectos Técnicos**

- a. Planes de construcción
- b. Planes de funcionamiento

**4. Aspectos económicos**

- a. Evaluación de recursos (minerales, agropecuarios, industriales, etc.)
- b. Administración Pública
- c. Sistemas educativos
- d. Comercio exterior
- e. Finanzas Internas
- f. Planes de desarrollo

**5. Aspectos comerciales y de adquisición.** En este aspecto el BM exige que los contratos de construcción se adjudiquen mediante convocatoria pública, dando preferencia a los proveedores del país solicitante

Si en el estudio integral el solicitante del crédito no cumple con los requisitos que exige el BM se le nega el préstamo. Las causas principales de la negativa del préstamo son comúnmente por considerar que determinado proyecto carece de suficiente prioridad para el desarrollo del país o porque el proyecto no tiene una base sólida y está deficientemente preparado. El BM tiene ciertos criterios establecidos para limitar sus acciones ya sea en el sentido de autorizar o negar un financiamiento, uno de ellos es que el BM no debe tomar en cuenta situaciones políticas o ideológicas al tomar su decisión para el otorgamiento del crédito pues estas deben estar basadas en cuestiones de carácter exclusivamente económico, financiero y técnico, además el BM no debe intervenir en la política interna de los países deudores y si llegase a efectuar algún estudio referente a las situaciones políticas internas de un país, solo debe hacerlo con el propósito de llegar a estimar las repercusiones que pudiera presentarse en el aspecto económico.

Los préstamos del BM van dirigidos a los Gobiernos de los países miembros, los organismos BM públicos y privados con garantía de su Gobierno, a los territorios bajo administración de un país miembro y a los Bancos de desarrollo de los países miembros.

En su aspecto financiero el BM dispone de muchos tipos de moneda para realizar los préstamos pero maneja siempre su cuenta en dólares de los Estados Unidos. Para determinar los intereses a cobrar sobre los préstamos, se investiga en los mercados de capital del mundo las tasas y porcentajes de los créditos para la adquisición de fondos y en base a ello el BM determina el porcentaje de interés a cobrar el cual debe ser más bajo en relación al que pagarían los países deudores si acudieran a los mercados privados de capital. El BM si obtiene utilidades, y estas provienen de los ingresos de sus inversiones y de las comisiones de sus préstamos. Las utilidades se destinan a una reserva para pérdidas por devaluación y junto con los fondos asignados para financiamiento y recuperados son nuevamente utilizados para otros préstamos.

En el caso de los préstamos que no se recuperen por incumplimiento de pago, si es empresa privada el BM cobra al Gobierno garante y si es un Gobierno el que no paga, el BM puede buscar inicialmente una negociación, pero si no llega a un acuerdo suspende y cancela los montos no desembolsados y acude al arbitraje internacional y si aun así no logra que se le pague acude a la exigibilidad mediante un cierre en el sistema financiero internacional.

El BM para evitar llegar a la exigibilidad tiene un control sobre el uso de los préstamos que consiste primeramente en hacer entregas parciales de los financiamientos y directamente a los proveedores, supervisando el proceso de adjudicación de contratos y vigilando la marcha del proyecto y para ello capacita al personal local. Las entregas parciales de los financiamientos deben especificar las ramas a las que van dirigidos y el porcentaje que representa cada rama respecto al total del préstamo. Los deudores tienen la obligación de enviar informes al BM para que



éste realice sus auditorías mediante el Comité Adyunto de Auditoría, el cual contrata comúnmente a alguna de las principales firmas internacionales de contadores y administradores para realizar el trabajo

La organización interna del BM, esta estructurada en términos generales de la siguiente manera

- a) Por la junta de Gobernadores la cual esta integrada por un representante por cada país miembro que se reúnen una vez al año
- b) Por una junta de Directores Ejecutivos la cual la constituyen actualmente 22 expertos en la materia y se reúnen una vez por semana
- c) Por el presidente del BM quien se encarga de las actividades normales

El organismo del BM cuenta con cerca de cuatro mil empleados provenientes de mas de cien países. El BM tiene oficinas en Paris, Londres, Tokio y Nueva York, y cuenta también con misiones regionales en Kenia, Bangkok, Nepal, Tanzania, Venezuela, Colombia e Indonesia

### 5.3 Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

Fue creado el 30 de diciembre de 1959 por 19 naciones latinoamericanas y los Estados Unidos, con la finalidad de contribuir a acelerar el proceso de desarrollo económico y social de los países miembros de América Latina mediante la cooperación entre estos países sobre la orientación de sus políticas de desarrollo, con miras a lograr una mejor utilización de sus recursos y promover a la vez una mayor complementación de sus economías y el crecimiento de su comercio exterior

El BID para lograr sus finalidades realiza dos tipos de funciones principalmente las de tipo financiero y las de tipo técnico

Las de tipo financiero comprenden la utilización de sus propios recursos, así como la utilización de los fondos obtenidos en los mercados financieros para llevar a cabo sus proyectos de carácter económico y social de alta prioridad para la región. También promueve la inversión de capitales públicos y privados en América Latina

Las funciones de tipo técnico se refieren a cooperación técnica para la preparación, el financiamiento y la ejecución de planes y proyectos de desarrollo

El BID cuenta con dos tipos de fondos que son

- 1 - Los fondos propios
- 2 - Los fondos en Administración

Los fondos propios están constituidos por el Fondo para Operaciones Especiales, Recursos de Capital y Cuenta de Facilidad de Financiamiento Intermedio

El fondo de Operaciones Especiales que también recibe el nombre de "Ventanilla de Recursos Concesionales del Banco" constituye un fondo de alta prioridad destinado a aquellos países clasificados como económicamente menos desarrollados o de mercado limitado dentro de los países subdesarrollados, como es el caso de Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Nicaragua, República Dominicana, etc. El plazo para amortizar los financiamientos provenientes de este fondo es de 20 a 40 años y la tasa de interés es del 4% anual.



Los Recursos de Capital son préstamos que se amortizan de 10 a 30 años y pueden ser financiados mediante divisas extranjeras o moneda local, siendo las tasas de interés más bajas cuando se contrata en moneda local

Los Fondos en Administración están constituidos por El Fondo Fiduciario de Progreso Social, El Fondo Venezolano de Fideicomiso, Los Fondos Canadienses, Suizos, Noruegos, y el Especial Japonés

El Fondo Fiduciario para el progreso social es proporcionado por los Estados Unidos y su objetivo es apoyar a los esfuerzos de los países de América Latina que estén dispuestos a iniciar o ampliar mejoras institucionales efectivas y adoptar medidas para utilizar eficazmente sus propios recursos, con miras a alcanzar un mayor progreso social y un crecimiento económico más equilibrado. También es utilizado para proporcionar asistencia técnica y financiera para la colonización y mejor uso de la tierra, dando vivienda a los sectores de más bajos ingresos.

Los requisitos y procedimientos para obtener los préstamos que concede el BID son los siguientes. Primeramente las misiones de programación de cada país Latinoamericano identifican proyectos prioritarios mediante análisis y consultas. Una vez determinado el proyecto se elabora una solicitud de préstamo y el BID efectúa un análisis institucional, técnico, socioeconómico, financiero y legal (y desde 1980 también se lleva a cabo un análisis de la distribución de los beneficios).

Los resultados del análisis total e integral son turnados a un Comité Interdepartamental y posteriormente al Presidente del BID el cual debe de dar su recomendación favorable o no. Si es favorable es turnado al Directorio Ejecutivo para que este apruebe o modifique el proyecto, según lo considere conveniente. Es por último que el Directorio Ejecutivo envía copia al interesado en el crédito sobre la respuesta y presenta los requisitos previos al desembolso. El solicitante y el Directorio Ejecutivo representado por el Presidente del BID suscriben y firman el Convenio y así se efectúa el primer desembolso.

Para que los proyectos cumplan con los requisitos que exige el BID, este presta asistencia técnica de dos clases: A) En la formación de personal y B) En la preparación de los proyectos.

La organización del BID está estructurada de la siguiente forma:

- a) Asamblea de Gobernadores. La cual nombra al presidente del Banco.
- b) Directorio Ejecutivo. El cual nombra al vicepresidente del Banco.
- c) El Presidente del Banco. El cual nombra al Comité de Alto Nivel o también llamado Comité Interdepartamental.

#### 5.4 Otros Organismos Financieros Internacionales importantes.

Otros organismos importantes que han surgido por iniciativa del FMI, BM y el BID, con el propósito de delegar y complementar sus actividades son los siguientes:

- a) Corporación Financiera Internacional (CFI)
- b) Asociación Internacional de Fomento (AIF)
- c) Instituto para la Integración de América Latina (INTAL)
- d) Corporación Interamericana de Inversiones (CII)

La Corporación Financiera Internacional (CFI), fue creada en julio de 1956 y tiene su sede en Washington D. C., Estados Unidos. Su objetivo principal es desarrollar la economía de los países miembros, mediante la creación de



empresas privadas o la ayuda a las que ya existan para que resulten productivas, especialmente en los países subdesarrollados. Para ello puede realizar operaciones asociándose con inversionistas particulares. Solo miembros del BM pueden serlo de la CFI.

La CFI actúa en el sector privado de los países subdesarrollados, movilizándolo el capital nacional y el extranjero para estimular el crecimiento de la empresa privada pero opera sin garantía de reembolso del Gobierno local.

La Asociación Internacional de Fomento (AIF), fue creada en septiembre de 1960 y tiene su sede en Washington D. C., E. U. La AIF está afiliada al BM el cual es responsable de su administración. Su objetivo es otorgar empréstitos dando mayores facilidades que el BM para que los fondos puedan ser aplicados a proyectos que ayuden al progreso de los países subdesarrollados. Otras finalidades que tiene es elevar el nivel de vida de las zonas subdesarrolladas y que sus préstamos sean concedidos en condiciones más favorables para los países subdesarrollados con respecto de los países desarrollados.

El Instituto para la Integración de América Latina (INTAL), fue creado en 1964 por el BID para promover la integración económica de la región Latinoamericana y del Caribe. Para ello realiza estudios de cooperación e integración económica así como de adiestramiento de personal, reuniones, seminarios y publicaciones.

La Corporación Interamericana de Inversiones (CII), fue creada en 1986 para complementar algunas actividades del BID. Actualmente tiene 34 países miembros. Su objetivo es promover el desarrollo económico de sus países miembros regionales mediante el estímulo al establecimiento, ampliación y modernización de empresas privadas, prioritariamente de pequeña y mediana escala, actividad que también lleva a cabo el BID. Las empresas con participación accionaria parcial del Gobierno y otras entidades públicas cuyas actividades fortalezcan al sector privado de la economía también son elegibles para el financiamiento de la CII.

Para concluir el tema sobre la deuda externa nos gustaría comentar que finalizado el capítulo podemos reflexionar porqué es importante no contraer una deuda externa exorbitante, pues es innegable que al suceder esto se pierde soberanía económica y por consiguiente soberanía política, de poder constituirse la deuda externa en un instrumento para complementar el desarrollo nacional se convierte en una variable de presión para la soberanía del país, así como en una carga pesada para el progreso de la nación y de cada ciudadano. También cabe agregar que no se puede prescindir en su totalidad del financiamiento externo dada la deficiencia de nuestro sistema impositivo, la falta de ahorro interno, la falta de inversión privada y por la interdependencia económica mundial que existe hoy en día, pero sin confiar tanto en él como una medida de éxito.



## CAPÍTULO XIII.

### CONCLUSIONES.

Los dos problemas generales a los que se enfrenta la técnica de las finanzas públicas en nuestro país, para la última década del siglo XX y muy probablemente hasta los primeros años del siglo XXI son:

- 1) El estancamiento de la actividad económica y la correspondiente ausencia de crecimiento económico óptimo,
- 2) Así también el bajo nivel de bienestar económico y social de la mayor parte de los mexicanos

De estos dos problemas generales se han derivado otros más específicos como son: la inflación, la deuda pública exorbitante, la falta de ingresos públicos suficientes, la baja eficiencia y productividad, etc.

Estos problemas han originado en nuestro país y en Latinoamérica en general, consecuencias negativas graves como la pobreza, la ignorancia, el hambre, la desnutrición, el desempleo, la drogadicción, el alcoholismo, la prostitución, la delincuencia, la insalubridad, guerrilla, desintegración familiar, y pobre desarrollo cultural, educativo, social y político. El común denominador y origen de estos fenómenos lo constituye la economía en constante crisis en que vivimos, tal es el grado del problema, que las anteriores consecuencias forman ya parte de nuestra vida cotidiana, y hasta nos comienzan a ser indiferentes y naturales dichos problemas, como si fueran parte intrínseca de cualquier sociedad.

Desde los últimos años de la década de los ochenta se han dado a conocer públicamente diferentes pactos y acuerdos entre los principales factores del poder en nuestro país: el sector gubernamental, el sector empresarial y las centrales sindicales más importantes del sistema político mexicano. Todos ellos coincidieron que para la solución de los dos grandes problemas era necesario una corrección del crecimiento del país mediante la estabilización económica y el cambio estructural. A partir del establecimiento de este medio general se han fijado como dos objetivos principales los siguientes:

- a) La reactivación de la actividad económica y el consecuente reinicio del crecimiento económico de acuerdo a los índices recomendados por las organizaciones internacionales económicas (6% del PIB según la recomendación de la ONU para México)
- b) Aumentar el nivel de bienestar económico de la población mediante el incremento de su ingreso per cápita

Las metas o medios específicos que se han establecido en estos pactos, mediante la consulta de los sectores antes mencionados han sido:

1. El fomento de la eficiencia y la productividad
2. La reducción del gasto público
3. Una reforma fiscal integral
4. La reestructuración de la deuda externa
5. La desincorporación de entidades y organismos del sector público, así como el cambio estructural en empresas del sector público manteniendo el control de entidades paraestatales estratégicas y prioritarias
6. La corrección de los precios y tarifas del sector público
7. La liberación del comercio exterior.



8. Estabilización de precios
9. La generación de empleos
- 10 El incremento del ahorro interno
- 11 Inversión extranjera productiva
- 12 La reducción de la inflación
- 13 Reducción de la explosión demográfica

Si se analizan los puntos 2, 3, 4, 5, 6, veremos que son los principales elementos integrantes de la materia de las finanzas públicas

Para sanear las finanzas públicas (puntos 2, 3, 5 y 6), se han tomado acciones como modificaciones a las leyes fiscales, con el propósito de llevar a cabo el saneamiento de éstas, para lograr crecimiento económico y un aumento del bienestar económico y social de la población

En cuanto a la reducción del gasto público se han eliminado subsidios y transferencias, se han mejorado los sistemas de control y seguimiento del ejercicio del gasto, simplificado los trámites en la administración pública para reducir costos, y utilizado los recursos para crear infraestructura en el país

La política del gasto público a tratado de apoyar la estabilidad de precios y el funcionamiento adecuado del sistema financiero, promoviendo una evolución adecuada de la balanza de pagos y del mercado cambiario

Dentro de la reforma fiscal, se han tratado de crear mecanismos para fortalecer los ingresos públicos, simplificar las disposiciones fiscales, reducir las tasas impositivas, ampliar la base de contribuyentes y, mejorar el control y la fiscalización para combatir la evasión fiscal, por último, que la política de coordinación fiscal fortalezca las finanzas estatales y municipales

El sector público ha desincorporado casi en su totalidad aquellas empresas que no eran estratégicas y prioritarias para el Gobierno, con aquellas que continúan siéndolo, se ha tratado de hacerlas productivas y eficientes mediante la corrección de precios y tarifas, fortaleciendo los ingresos y finanzas públicas.

Las renegociaciones de la deuda han reducido su monto y el pago de sus intereses mediante nuevos esquemas y contratando déudas a tasas preferenciales, la relación deuda externa - PIB se mantiene por debajo del 50 %, también se han ampliado sus plazos de vencimiento

Hacer un análisis crítico de todo lo expuesto hasta ahora es difícil, si se trata de ser totalmente objetivo, pues es muy difícil no dar una opinión personal, pero se prefiere optar por darla y expresar las ideas sobre los puntos tratados hasta este momento en estas conclusiones.

Primero las finanzas públicas han sido saneadas en gran parte, el uso de los recursos es más transparente y los ingresos públicos se han visto aumentados con las reformas fiscales y la promoción y facilidades para el cumplimiento de las obligaciones impositivas, pero decirlo así es fácil, y aunque es cierto que hay que aplaudir los logros, así como señalar las críticas, no hay que olvidar que precisamente quien nos ha puesto en una situación de crisis, recesión, pobreza, etcétera, es el mismo tipo de Gobierno que ahora presume de estos logros, por lo que consideramos que más que un logro, el fortalecimiento y el saneamiento de las finanzas públicas es una obligación del Gobierno que deberíamos exigir más y alabar menos. Tenemos también los recientes casos de corrupción en el Gobierno pasado (CONASUPO, IMSS, etc.), que demuestran que las autoridades encargadas del control del gasto no tienen un mecanismo adecuado para realizar su función y solo se ira tras quien no esté dentro del sistema y no sea del sexenio en turno.



En 1990 se renegoció la deuda, pero los pagos que hubo que hacer en 1995 pusieron en peligro de insolvencia al país, por lo que las renegociaciones actuales deben resolver el problema de fondo: fomentar una economía que genere los recursos suficientes para poder pagar la deuda pública sin que esto represente sacrificios para la población, no solo buscar mayores plazos. „Que sucediera en el 2005 cuando se venzan los bonos globales firmados durante 1996, para aumentar el plazo de los bonos Brady“, al actual Gobierno parece no importarle demasiado, al menos eso demuestra, pero esta clase de pensamiento es lo que nos lleva a una crisis tras otra y lo hara de nuevo si no se hace algo

La apertura democrática que se ha venido dando en México, ayudará a que estos problemas se vayan resolviendo en el futuro, pues es más factible que las personas elijan que tipo de Gobierno quieren y que confíen en que la voluntad popular ha sido respetada

Pero la gente no puede comer democracia, por lo que 40 millones de pobres en nuestro país seguirán en la miseria, pensando en que comer y no en quien vive en los Pinos, así que el Gobierno que este, debe pensar primero en estas personas antes de cualquier otra cosa, pues lo que nuestros gobernantes parecen haber olvidado ya hace mucho es que su deber moral es servir a la población y no al revés

Pacto tras pacto, se habla de reducir inflación, aumentar el PIB, aumentar los ingresos públicos, disminuir el déficit, etcetera , pero ha costa de sacrificios del pueblo, lo que aparentan ser los pactos es una ayuda a los problemas del Gobierno, que en nada o en muy poco han resuelto la pobreza existente

A unos días de comenzar 1997, diputados informan con orgullo, que se gastarán 60 centavos de cada peso en „gasto social“, suena mucho, pero la realidad es que de esos 60 centavos se usaran entre 45 y 50 para pagar sueldos, lo que deja entre 10 y 15 centavos efectivos, que si algún funcionario corrupto no los roba, aliviarán la situación de pobreza de muchas familias. En nuestra opinión solo buscando el bienestar general de la población se crearan las condiciones necesarias para el desarrollo económico y no simplemente el crecimiento, dejando atrás el que todas las decisiones económicas sean para enmendar los errores gubernamentales

Proponer una solución o soluciones para estos problemas es pretencioso y fuera de los objetivos de este trabajo, pero en lo personal se considera que el estar consciente de la situación y tener una mente abierta y crítica, acerca las respuestas y nos anima a querer trabajar por un país mejor, pero, al menos en materia, se considera que se debiera trabajar en los siguientes puntos

- a) Reducir el gasto público, en el ramo gasto corriente y no en los otros rubros
- b) No aumentar la burocracia (a pesar de lo que diga el Gobierno, si se analizan los datos, el próximo año aumentarán en 1 8% los puestos públicos, por coincidencia 1997 es año electoral)
- c) Reestructurar el objetivo de los gastos públicos, pues los Gobiernos de los tres niveles gastan más en “comunicación social” (publicidad y relaciones públicas), que por ejemplo, en programas de seguridad social para los indígenas
- d) Leyes fiscales entendibles para todos y que en su elaboración participen las asociaciones de Contadores Públicos, así la gente se animaría a pagar
- e) Gravar más la riqueza y menos el consumo, considerando que la distribución del ingreso en el país es totalmente desequilibrada e injusta, así los ricos pagarían más y los impuestos indirectos no afectarían tanto a los pobres
- f) Aumentar la base de contribuyentes considerando que aun existen paraísos fiscales contemplados en las leyes
- g) Mejorar sueldos y leyes laborales, por ejemplo, no se contempla en la ley ninguna forma de protección contra la discriminación por edad, étnica, o de estado civil
- h) Privatizar evitando los favoritismos y la legislación al “vapor”



Estas son sólo algunas ideas, tal vez algo imperfectas, pero que son una aportación a quien estudie y este interesado en la materia de las finanzas públicas

En la introducción se dijo que los ocho principios propuestos por Pedro Aspe Armella, serían una de las bases para realizar la presente investigación, por lo que ya concluida, se presenta un análisis retrospectivo de la situación del Sistema Financiero Mexicano, comparándolo con el "ocultajo" de Aspe para modernizar el sistema financiero y que dio a conocer en agosto de 1990, en la etapa en que comenzaba la privatización bancaria y que significó el inicio de una nueva época para el sistema financiero y en general para las finanzas públicas, pues se empezaría a desarrollar con esto una de las más importantes reformas financieras de la historia moderna de nuestro país

Muchos legisladores priistas, que en septiembre de 1982 habían aplaudido la nacionalización bancaria, repitieron cargos ocho años después y también aplaudieron la privatización. Por su mayoría en el Congreso modificaron la Constitución y se aprobó la nueva ley bancaria, que entró en vigor el 17 de julio de 1990

Al cabo de seis años, la mayoría de los ocho "mandamientos" de Aspe (como se les llamo en la prensa), se esfumaron como un sueño

A continuación se presenta la comparación de los ocho principios de Aspe, con lo que en realidad sucedió

Primero,

Con los Bancos en manos de particulares se podría "conformar un sistema financiero más eficiente y competitivo". El saldo ni eficiencia ni competitividad. Los indicadores básicos de la banca, hechos públicos por la comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), señalan que la captación ha caído un promedio de 13%, la rentabilidad un 22% y los márgenes de utilidad casi un 3%. Por si fuera poco casi todos los Bancos han registrado pérdidas en algún trimestre de 1996, el índice de morosidad ronda el 13% y la cartera vencida supera los 160 mil millones de pesos. El problema de la cartera vencida, hizo que los deudores se organizaran para defender sus intereses y crear un frente común contra arbitrariedades de la banca debidas a su gran afán de lucro

Durante 1996, esto ha traído como consecuencia fallos judiciales a favor de los Bancos, pero también en contra de ellos, que son peligrosos antecedentes que pueden utilizar miles de deudores para evitar pagar sus excesivos adeudos

Estos fallos han sido

1. Un Tribunal Colegiado de Mexicali amparó a un deudor contra la decisión de un juez civil de admitir una demanda en su contra, promovida por Banco del Atlántico. El argumento que el decreto presidencial que convirtió al Banco en sociedad anónima fue publicado fuera de tiempo, por lo que carecía de personalidad jurídica para promover el juicio
2. La segunda sala del Tribunal Superior de Justicia del D.F. determina que Bancomer debiera compartir con un deudor la carga que significó el aumento de intereses por la crisis. En este caso no hay culpables, puesto que nadie podía prever los "errores de diciembre"
3. Dos juzgados civiles del D.F. decretan la nulidad absoluta de contratos de crédito hipotecario de Bancomer, en el esquema de refinanciación de intereses, por haber violado el artículo 65 de la Ley de Instituciones de Crédito, lo que significa que no se realizaron los estudios previos de viabilidad económica para otorgar el crédito a que los Bancos están obligados a realizar por ley, además no informaron al deudor sobre las



verdaderos consecuencias del contrato en la mayoría de los casos el modelo resulta inviable, según proyecciones de Coopers & Lybrand a 20 años, un deudor que pidió 100,000 pesos bajo este esquema antes de 1994, habría abonado 597 mil pesos y debería 3 millones, lo que es absurdo. Así los tribunales sentenciaron que hubo mala fe, dolo y violaciones legales por parte del Banco. La crisis es lo de menos, el esquema es inviable de origen y para funcionar necesita tasas internacionales. El contrato es nulo y el deudor solo tiene que liquidar el capital.

#### Segundo

Se quería "garantizar una participación diversificada y plural en el capital". Este es acaso, uno de los principios de Aspe que pudo concretarse. De acuerdo con cifras del actual Secretario de Hacienda Guillermo Ortiz, a la fecha de la nacionalización de 1982, el complejo bancario estaba en manos de 8 000 accionistas, al término del proceso privatizador, los 18 Bancos Comerciales vendidos eran propiedad de 130 000 inversionistas, mas otros miles que tenían su dinero en sociedades de inversión que también participaron en la compra.

#### Tercero

Se pretendía "vincular la aptitud y la calidad moral de la administración de los Bancos con un adecuado nivel de capitalización de los mismos". Sin duda, los sonados casos de Carlos Cabal Pemiche (Bancos Unión y Crema), y de Angel Isidoro Rodríguez Saenz (Banpais), el primero profugo de la justicia y el segundo capturado en España, son los que han puesto en entredicho este principio. Desde el segundo semestre de 1994 los dos primeros Bancos fueron intervenidos, el tercero, desde principios de 1995. Este último, junto con el Banco de Oriente, han estado bajo "programas especiales de supervisión". Para 1996 según la CNBV, seis de las instituciones privatizadas y Banco Obreiro han sido intervenidas o recibido "apoyo especial" del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa) (no se incluyen Bancos de reciente creación intervenidos también, como es el caso de Banco del Sureste, Interestatal, Capital y Promotor del Norte). Por otra parte, para ayudar a los Bancos a superar su insuficiente capitalización, el Gobierno ha tenido que destinar cuantiosas sumas. De todos los programas de auxilio a la banca y a los deudores, los programas de capitalización han consumido mas de 25 mil millones de pesos.

#### Cuarto

Aspe exigía "asegurar que la banca mexicana sea controlada por mexicanos". De manera paulatina pero contundente, las instituciones financieras del exterior van ganando terreno. El propio presidente de los banqueros, José Madariaga Lomelin, reconoce que mas del 14% del capital de los Bancos mexicanos esta en manos de extranjeros.

El español Banco Bilbao Vizcaya es dueño del 70% de las acciones de Probusa, el Banco de Madariaga, el Canadiense Nova Scotia Bank, de 55% del Banco Inverlat, el también canadiense Bank of Montreal, de 16% del capital de Bancomer, el Banco Central Hispano y el Banco comercial Portugues tienen, cada uno, 8.3% del Banco Internacional, Scrfin fue capitalizado por el Bank of Hong Kong and Shanghai, aparte del 8% de acciones que ya tiene GE Capital, el grupo InverMéxico fue capitalizado por el Bank of Boston, por último el Banco español Santander adquirió al Banco Mexicano.

Mas aún, el Banco Bilbao Vizcaya y la CNVB llegaron a un acuerdo, mediante el cual el Banco español compró los Bancos Crema y De Oriente que estaban en manos del Fobaproa, los españoles controlan ya tres Bancos mexicanos.



**Quinto.**

También se quería "buscar la descentralización y el arraigo regional de las instituciones". No hay datos al cabo de cuatro años de la banca en manos privadas de esa descentralización, pues la banca sigue concentrada en Monterrey, Guadalajara y el D.F., apenas hace unas semanas se informó que mediante un crédito del BID se empezarán a abrir sucursales bancarias "rurales".

**Sexto.**

Al vender los Bancos se buscó "obtener un precio justo por las instituciones". Era tal el interés de quienes querían tener un Banco que no les importó pagar precios de los cuales se arrepentirían pocos meses después. Siempre ha sido una queja constante de los nuevos banqueros que el Gobierno se los vendió carísimos. Por ello mismo, en los primeros años a lo único que se dedicaron fue a hacer todo lo posible para recuperar su inversión. Olvidaron pronto la eficiencia y la modernización a que se habían comprometido.

Y es que hubo ofertas, véveras de locura. Por ejemplo, el grupo de Alfonso de Garay pagó por el Banco del Atlántico un precio equivalente a 5.3 veces el valor en libros de la institución. Por los Bancos Promes, Mercantil del Norte, Del Centro y De Oriente, sus compradores pagaron más de cuatro veces el capital contable. En términos generales el precio promedio fue superior a tres veces el valor en libros.

**Séptimo.**

Siempre fue el gran anhelo "Lograr la conformación de un sistema financiero balanceado. Nuestra economía - decía Pedro Aspe - necesita de intermediarios financieros que mantengan un equilibrio razonable de tamaño y poder económico. Se procurara evitar la concentración en agrupaciones formadas por Bancos, Casas de Bolsa, aseguradoras y otros intermediarios, todos de gran tamaño, que puedan generar posiciones oligopólicas indeseables".

La historia no ha cambiado. Hoy hay 40 Bancos nacionales en operación, pero son los mismos tres Bancos grandes de siempre Banamex, Bancomer y Scotiabank los que controlan más de 70% del mercado bancario. Los Grupos Financieros encabezados por esos bancos tienen, igualmente, a las intermediarias más poderosas y rentables. Por ejemplo la Casa de Bolsa Acciones y Valores, de Banamex, tuvo las utilidades más altas en el primer trimestre del año.

Sin duda Banamex y Bancomer siguen siendo, como siempre, los Bancos más grandes y poderosos. Ellos dos solos, concentran casi la mitad de activos, cartera de créditos y captación de todo el sistema. Y no hay nada que indique algo distinto en el futuro. Por ejemplo, cuando entren en operación las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES), a donde llegarán los recursos para la jubilación de todos los cotizantes de la seguridad social, la lucha será entre los dos grandes Grupos Financieros que encabezan esos Bancos.

De por sí ahora, el pastel del Sistema de Ahorro para el Retiro se lo reparten entre los dos Bancos, del total de aportaciones casi las dos terceras partes los habían captado Banamex y sobre todo Bancomer.

**Octavo.**

Si los banqueros expropiados en 1982 y en general la iniciativa privada nacional que se había sentido lastimada con aquel hecho, aplaudieron a rabiar la decisión de Carlos Salinas de regresar la banca a los particulares, el resto de la sociedad la vio con escepticismo, ocho años de banca nacionalizada no fueron suficientes para desterrar la pesima



imagen de los banqueros privados “Nacabáñares”, “vendepatrias” y “ladrones” fue lo menos que se les dijo. Y con razón: no fue cosa menor el cúmulo de vicios y atropellos que les permitieron lucros sin límite.

Activada la memoria colectiva, las autoridades pusieron marcado énfasis en reiterar que el pasado no se repetiría. Por ello, Pedro Aspe señaló que el octavo y último principio fundamental para la modernización del Sistema Financiero Mexicano sería “*propiciar las sanas prácticas financieras y bancarias. Se busca evitar la conformación de grupos financieros e industriales, ya que estos concentran el ingreso y pueden privar un uso ineficiente de los recursos. Ello dio lugar en el pasado a prácticas nocivas para la sociedad, como la canalización preferente de recursos otorgados a empresas relacionadas con los grupos bancarios o bien las llamadas operaciones de complacencia.*”

Era buena la intención. Pero más temprano que tarde empezaron los problemas. A dos años de concluida la desincorporación bancaria del último Banco (Bancen fue asignado el 13 de julio de 1992 a sus nuevos dueños, el grupo encabezado por Hugo Villa Manzo), se descubrieron irregularidades en los Bancos Unión (antes BCH) y Cremi, controlados por Carlos Cabal Pembe, autoprestamos, simulaciones, alteraciones contables, creación de empresas fantasma, y más, hicieron recordar los argumentos de José López Portillo para nacionalizar los Bancos. Meses después se repitió la experiencia en Banparis.

En su libro de memorias “*Mis tiempos*”, José López Portillo describe a la banca privada como voraz, ineficiente, de grandes ganancias para unos cuantos, dolarizada, desequilibradora de las finanzas públicas y de poca utilidad para la economía en su conjunto.<sup>7</sup>

El decreto presidencial del 1 de septiembre de 1982, que estableció la nacionalización de la banca, consideraba que los Bancos privados “*han obtenido con creces ganancias de la explotación del servicio de banca y crédito, creando además, de acuerdo a sus intereses, fenómenos monopolísticos con dinero aportado por el público en general.*”

En la parte de reflexiones de sus memorias, López Portillo escribió: “*En efecto, cada grupo bancario se había organizado como núcleo de una serie de empresas a las que preferentemente y en su beneficio, orientaba el crédito. Había crecido mucho esa estructura. Precisamente estas empresas habían sacado sus recursos al exterior y se habían organizado con la estructura antim nacional que propiciaba la banca privada. Al expropiar, nacionalizábamos todos esas empresas, con lo que, entre otras cosas, impedíamos que sigieran actuando como intereses privados, sacando dólares del país para quebrar virtualmente y, como lo habíamos dicho, a sus Bancos matrices.*”

Dos años después, en 1984, Carlos Tello Director General del Banco de México en los últimos 90 días de la gestión de López portillo dibujó en su libro “*La nacionalización de la banca en México*”<sup>8</sup> lo que significaba que los Bancos estuvieran en manos privadas y lo que conlució a su nacionalización. Los banqueros privados daban créditos blandos, a tasa cero o inferiores a las del mercado, a las empresas que también eran, en todo o en parte, de su propiedad. Si por esa práctica insana el banquero tenía alguna pérdida, la recuperaba pronto y de manera simple: aumentaba el interés a otros clientes. Otorgaban, también, créditos a sus empresas sin las garantías de ley. En las prácticas comunes de los Bancos privados, Tello señalaba las de tener “*clientes especiales*”, a quienes ofrecían rendimientos mayores a los autorizados o liquidez al momento en que quisieran, aunque tuvieran sus inversiones a plazo.

<sup>7</sup> José López Portillo, “*Mis Tiempos*”, en p.88, Carlos Acosta Córdova, artículo sin nombre titulado “*Así dijeron*” (Página de la editorial en Internet), México, Comunicación e Información, S.A. de C.V., junio de 1996.

<sup>8</sup> Idem.

<sup>9</sup> Carlos Tello, “*LA Nacionalización de la Banca en México*”, México, Editorial Siglo XXI 1989.

Una Privatización que no funcionó.

| No. | Fecha de licitación. | Banco vendido al grupo comprador. | Empresario que encabezó. | Monto pagado (miles de \$) | Situación actual                          |
|-----|----------------------|-----------------------------------|--------------------------|----------------------------|---|
| 1   | 14/06/91             | Mercantil de México               | José Madariaga L.        | \$611,200.00               | Vendido a Bilbao Vizcaya.                 |
| 2   | 21/06/91             | Banpais                           | Ángel Rodríguez          | \$544,990.00               | Quebrado e Intervenido por el Gobierno.   |
| 3   | 28/06/91             | Banca Cremi                       | Ómar R. Gómez F.         | \$748,291.00               | Quebrado, vendido a Bilbao Vizcaya.       |
| 4   | 9/08/91              | Banca Confía                      | Jorge Lankensau Rocha.   | \$892,260.00               | Capitalizado por el Gobierno.             |
| 5   | 16/08/91             | Banorte                           | Marcelo Margáin.         | \$223,221.00               | Vendido a Bilbao Vizcaya.                 |
| 6   | 23/08/91             | Bancrecer                         | Roberto Alcántara R.     | \$425,131.00               | Capitalizado por el Gobierno.             |
| 7   | 30/08/91             | Banamex                           | Roberto Hernández.       | \$9,744,982.00             | Capitalizado por el Gobierno.             |
| 8   | 8/11/91              | Bancomer                          | Eugenio Garza L.         | \$8,564,214.00             | Capitalizado por el Gobierno.             |
| 9   | 18/11/91             | Banco BCH                         | Carlos Cabal Peniche.    | \$878,360.00               | Quebrado e intervenido, vendido a Promex. |
| 10  | 3/02/92              | Banca Serfín                      | Adrián Sada González.    | \$2,827,741.00             | Capitalizado por el Gobierno.             |
| 11  | 17/02/92             | Multibanco Comermet               | Agustín F. Legorreta.    | \$2,706,014.00             | Intervenido, Vendido a Nova Scotia.       |
| 12  | 11/03/92             | Banco Mexicano                    | Carlos Gómez y G.        | \$1,876,526.00             | Vendido a Santander.                      |
| 13  | 6/04/92              | Banco del Atlántico               | Alonso de Garay.         | \$1,469,160.00             | Capitalizado por el Gobierno.             |
| 14  | 13/04/92             | Banca Promex                      | Eduardo Carrillo.        | \$1,074,474.00             | Capitalizado por el Gobierno.             |
| 15  | 24/04/92             | Banoro                            | Rodolfo Enquer Lugo.     | \$1,137,831.00             | Comprado por Bancrecer.                   |
| 16  | 22/06/92             | Banorte                           | Roberto González B.      | \$1,775,779.00             | Capitalizado por el Gobierno.             |
| 17  | 6/07/92              | Banco Internacional               | Antonio del Valle Ruiz.  | \$1,486,917.00             | Capitalizado por el gobierno.             |
| 18  | 13/07/92             | Banco del Centro                  | Hugo Villa Manzo         | \$869,381.00               | Vendido a Banorte.                        |
|     |                      |                                   | Total                    | \$37,856,472.00            |   |

Reforma 10 de diciembre 1995

actualización propia



En su texto, Carlos Tello uno de los principales promotores y ejecutores de la expropiación bancaria resumió así la verdadera cara de la banca privada: *"Se desarrolló al amparo de una legislación amañada, dispersa, compleja y confusa que, sin embargo, en mucho la beneficiaba, contaba, en muy buena parte gracias a sus privilegios, con un poder siempre creciente frente al Gobierno y al resto de la iniciativa privada, no desempeñaba adecuadamente su papel de intermediación financiera en la economía, no operaba en forma del todo eficiente y, finalmente, desarrollaba, en alguna medida, en la especulación y otras prácticas nocivas para la economía del país, para multiplicar sus utilidades"*.<sup>41</sup>

Después de casi cuarente años de aquel acontecimiento y cuatro de concluida la reprivatización, se ha repetido parte de la historia, oficialmente, en pocos Bancos, pero el riesgo de que cunda esta latente, como antaño, los Bancos hoy, en su mayoría, son parte de grandes grupos empresariales y actúan como verdaderos hitazos financieros que les dan mayor poder económico y político.

Hay tal entrelazamiento entre propietarios de Bancos y empresas industriales, comerciales y de servicios, que las autoridades se han visto obligadas a multiplicar esfuerzos para vigilar el cumplimiento de la ley, sobre todo en lo relativo a evitar la formación de Grupos financiero - industriales y a limitar las ligas patrimoniales entre producción y financiamiento.

Un breve vistazo a los Consejos de Administración de las empresas que cotizan en la Bolsa Mexicana de Valores, confirma lo anterior: son pocos los grupos de control de los Bancos que han surgido de y se han mantenido en los ámbitos financieros, la mayoría en cambio, proceden de poderosos consorcios empresariales que aprovecharon la oportunidad para contar ahora con un Banco. En el primer caso están por ejemplo, Roberto Hernández y Alfredo Harp, que encabezaron el grupo que compró Banamex. El primero es presidente del Consejo de Administración del Banco y el segundo lo es del Grupo Financiero Bancomer, síntesis de Banamex y Acciones y Valores, la Casa de Bolsa que los dio a conocer en el mundo empresarial.

Harp no tiene participación en más empresas que la intermediaria de ese Grupo Financiero, al menos, en las empresas que cotizan en Bolsa: no participa en los Consejos de Administración. Roberto Hernández por su parte, también tiene localizada su fortuna en el Grupo Financiero, aunque también es accionista del grupo Modelo, del grupo Maseca, de Televisa y de ICA. En el mismo caso está José Madariaga Lomelín de Prohursa, BBV, y Carlos Gómez del Banco Santander Mexicano.

Fuera de estos casos relevantes, la historia del resto es distinta: primero fueron empresarios unos grandes y otros no tanto de los ramos industrial, comercial y de servicios, y ahora lo siguen siendo - pero además con un Banco.

Los casos sobresalientes se refieren a personas cuyos nombres se repiten en las famosas listas de los más acudados, de dentro y fuera del país. Es decir, los ricos de siempre también son ahora banqueros. Nombres conocidos que no necesitan mayor presentación, como Carlos Slim Helu, que a su grupo Carso (Telcel, Sanborns, Calinda, Conducmex, Cablevisión y Nacobre, entre otras), sumó el Banco Inbursa y el Grupo Financiero Inbursa. El Banco es de los de reciente creación y como todo lo que toca Slim, es de entre los nuevos Bancos el que más sobresale, inclusive con mejores números que varios de los reprivatizados. Eugenio Garza Laguarda no se queda atrás. Puso la mayor parte del dinero con que se compró Bancomer. Por eso es hoy presidente del Consejo de Administración del Grupo Financiero Bancomer, mediante el grupo el empresario regiomontano fortaleció al grupo Valores Industriales (VISA) del que también es accionista mayoritario; que cuenta con un centenar de subsidiarias y es líder en la producción de cerveza, aguas minerales, embotelladoras y partes industriales.

<sup>41</sup> Carlos Tello, *op. cit.*

**FALTA PAGINA**

**No.** 204



- D) Se debe promover una cultura del ahorro, alentando los mecanismos de ahorro popular, como lo es la cuenta de ahorro, ya no es posible que sólo con 2 mil pesos mínimo, uno pueda participar en el sistema financiero, demasiada gente no tiene esa cantidad y hace falta mucho dinero para reactivar la economía, por lo que cualquier contribución es buena por pequeña que sea
- g) Regular los servicios que se "asemejan" a los dados por intermediarios financieros, para evitar la competencia desleal y la defraudación del público. Caso concreto son los Centros Cambiarios y las Empresas de Autofinanciamiento.

Sólo queda decir que en realidad se desea que esta investigación permita conocer al lector el Sistema Financiero Mexicano y el funcionamiento de las finanzas públicas, siendo ambos parte de una política económica, pero que sobre todo le permita entender mejor la problemática económica y social de nuestro país, ayudándole a encontrar un camino para un estudio más profundo de los temas tratados aquí

Ciudad Universitaria, diciembre de 1996.



**BIBLIOGRAFÍA.**

- Acosta Romero Miguel.  
*Derecho Bancario.*  
México, Editorial Porrúa 1991, 1006 pp
- Acosta Romero Miguel  
*Legislación Bancaria*  
México, Editorial Porrúa, 1992, 712 pp
- Aguilar Alonso M  
*La Nacionalización de la Banca. La Crisis y los Monopolios*  
México, Editorial Nuestro Tiempo 1989, 232 pp.
- Aguilar Milane Xavier  
*Sistemas Financieros*  
México, Editorial EDICEI, 1973, 134 pp
- Arrijo Vizecaino, Adolfo  
*Derecho Fiscal.*  
México, Editorial Themis, 1990, 473 pp.
- Asociación Mexicana de Bancos  
*La Banca Mexicana en Transición, Retos y Perspectivas*  
México, Asociación Mexicana de Bancos 1990, 113 pp
- Asociación Mexicana de Intermediarios Bursátiles, A. C.  
*Introducción al Mercado de Valores*  
México, 1994
- Banco Mexicano Somex (ed )  
*Evión de la Banca Mexicana desde la perspectiva de Banco Mexicano Somex*  
México, Editorial Porrúa, 1992.  
(Biblioteca Mexicana de Clásicos Financieros)
- Bauche Garcidiego Mario.  
*Operaciones Bancarias*  
México, Editorial Porrúa, 1985, 485 pp.
- Belmares Sanchez, Javier.  
*Bitácora Fiscal 1996.*  
(Ley del Impuesto Sobre la Renta, Reglamento de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, Ley del Impuesto al Activo, Reglamento de la Ley del Impuesto al Activo, Ley del Impuesto al Valor Agregado, Reglamento de la Ley al Impuesto al Valor Agregado, Código Fiscal de la Federación, Reglamento del Código Fiscal de la Federación)  
México, Editorial Sistemas de Información Contable y Administrativa Computarizados. S.A de C.V., 1996, 330 pp
- Borrel, Miguel  
*Ley del Seguro Social*  
México, Editorial SISTA, S.A de C.V., 1996
- Brecht, Juan M  
*Estructura y Transacciones del Sistema Financiero*  
México, CEMLA, 1985
- Castro Vázquez Raúl  
*Contabilidad Gubernamental*  
México, Editorial IMCP 1993, 176 pp
- Cervantes Raúl  
*Títulos y Operaciones de Crédito*  
México, Editorial Herrero, S.A., 1984, 422 pp
- CIDAC, Centro de Investigación para el Desarrollo A.C.  
*El Sistema financiero Mexicano. Alternativas para el futuro*  
México, Editorial Diana, 1990, 113 pp
- Colegio Nacional de Profesionistas e Investigadores de Derecho Fiscal y Finanzas Públicas  
*Financiamiento del Gasto Público*  
México, Editorial Trillas CNPIDEFP, 1988, 171 pp
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*  
México, Editorial Porrúa, 1996
- Cortina, Alfonso  
*Curso de Política Financiera Pública de México.*  
México, Editorial Porrúa 1977, p p. 330
- Cuellar Romero Nicholas H. y Galván Ceja Gerardo.  
*Contabilidad Bancaria.*  
México, Editorial Banca y comercio. S.A., 1991, 114 pp.



Dávalos Mejía Carlos

*Títulos y Contratos de Crédito*

México, Editorial Harla, S.A., 1984, 640 pp.

Dirección de Investigaciones y Análisis de CBI Casa  
de Bolsa, S.A. de C.V.

*Guía del Mercado de Valores*

México, Editorial Ilguero, S.A., 1988.

Echstein, Otto

*Finanzas Públicas*

México, Editorial Utica, 1965, 248 pp.

Fabozzi Franco, Modigliani Franco, J. Ferri

Michael

*Mercados e Instituciones Financieras*

México, Editorial Prentice-Hall, 1996.

Faya Viesca, Jacinto

*Finanzas Públicas*

México, Editorial Porrúa, 1981, 427 pp.

Flores Zavala, Ernesto

*Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas*

México, Editorial Porrúa, 1980, 525 pp.

Gil Valdivia, Gerardo

*Aspectos Jurídicos del financiamiento Público*

México, Editorial Porrúa, 1989, 226 pp.

Groves, Harold

*Finanzas Públicas*

México, Editorial Trillas 1972, 894 pp.

Guillen, Arturo

*La Deuda Externa Grifete de la Nación*

México, Editorial Nuestro Tiempo, 1989.

Harley Leist Lutz

*Public Finance*

New York, D. Appleton and Company.

Harold Milton, Sumers

*Finanzas Públicas e Ingresos Nacional*

México, Editorial Fondo de Cultura Económica,  
1970, 601 pp.

Harris, Seymour Edwin

*La Nueva Ciencia Económica*

Madrid, Revista de Occidente 1955, 558 pp.

IMEF (Instituto Mexicano de Ejecutivos de  
Finanzas)

*Euentos de Financiamiento - Manual de Consulta*

México, IMEF grupo Guadalajara Vicepresidencia  
de investigación, S.F., 122 pp.

IMEF (Instituto Mexicano de Ejecutivos de  
Finanzas)

*Grupos Financieros Características y Retos  
Actuales*

México, IMEF, Grupo Guadalajara Vicepresidencia  
de Investigación, s.f., 12 pp.

INEGI (Instituto Nacional de Estadística Geografía e  
Informática)

*El Ingreso y el Gasto Público en México*

México, INEGI 1987, 150 pp.

INEGI (Instituto Nacional de Estadística Geografía e  
Informática)

*El Ingreso y el Gasto Público en México*

México, INEGI 1987, 150 pp.

Kaufman, George G

*El Dinero, El Sistema Financiero y la Economía*

España, Pamplona Universidad de Navarra, 1978,  
604 pp.

Kendrick, John W.

*Cuentas Nacionales*

México, Editorial Atenea, 1977, 294 pp.

Lagunilla Iñárritu

*Historia de la Bolsa de México*

México, Bolsa de Valores de México S.A. de C.V.,  
1973.

León Curiel Alfonso y Pereda Rodríguez Héctor.

*Planación y Gestión del Crédito Bancario*

México, Editorial Trillas, 2985, 196 pp.



Leyes y Códigos de México

*Legislación Bancaria*

(Ley de Instituciones de Crédito, Ley del Banco de México, Reglamento Interior del Banco de México, Ley Orgánica de Nafin, Reglamento de la Ley Orgánica de Nafin, Ley Orgánica de Banobras, Reglamento de la Ley Orgánica de Banobras, Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Interior, Reglamento de la Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Interior, Ley del Banco de Comercio Exterior, Reglamento de la Ley Orgánica de Bancomet, Reglamento de Nacional Financiera Azucarera, Ley Reglamentaria de Agrupaciones Financieras, Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Reglamento Interior de CNBV, Reglamento de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores en Materia de Inspección, Vigilancia y Contabilidad, Ley del Mercado de Valores, Ley de Sociedades de Inversión, Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos)  
México, Editorial Porrúa, 1996, 1042 pp

Leyes y Códigos de México

*Legislación de Seguros*

(Ley del Contrato de Seguro, Ley General de Instituciones de Fianzas, Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros)  
México, Editorial Porrúa, 1996

Leyes y Códigos de México

*Ley General de Deuda Pública*

México, Editorial Porrúa, 1994.

Leyes y Códigos de México.

*Ley Orgánica de la Administración Pública*

*Federal*

México, Editorial Porrúa, 1991.

Leyes y Códigos de México.

*Ley Orgánica de la Administración Pública*

*Federal*

México, Editorial Porrúa, 1996.

Lorente, Miguel Angel

*El Marco Económico del Sistema Financiero*

Barcelona Editorial Hispano europea 1980, 362 pp

Mansell Carsters, Catherine

*Las Nuevas Finanzas en México*

México, IMEF, 1996

Marquez Javier

*La Banca Mexicana sept. 1982, Junio 1985*

México Asociación Mexicana de Bancos, 1987, 299 pp

Mcjca, Alfonso

*Contabilidad Gubernamental*

México, Editorial Diana 1981, 210 pp

Mendez M., J. Silvestre

*Economía y la Empresa*

México, Editorial McGraw-Hill, 1989

Méndez M J. Silvestre

*Problemas Económicos de México*

México, Editorial McGraw-Hill, 1990, 310 pp

Moncarz Raul

*Moneda y Banca Teoría Monetaria, Finanzas y*

*Inflación*

México, South-Western Publishing, 1982

Navarro Ignacio, Vazquez José, Olivares Ricardo,

Bustamante Ignacio

*Estudio para las Reformas del sistema fiscal de la*

*República*

Tesis, SHCP 1927

Nitti Francesco Saverio

*Principi di Scienza de He. Finanze*

Manuali Pierrro di scienze giuridiche e sociali,

Napoli, 1968, 838 pp

Perdomo Moreno, Abraham

*Administración Financiera de Inversiones 2*

México, ECASA, 1994

Pérez Murillo José D (Compilador)

*Legislación en Banca y Finanzas*

México, Editorial PAC, 1991, 355 pp.



Pichardo Pagaza, Ignacio  
*10 Años de Planificación y Administración en México*.  
México, Editorial Instituto de Administración Pública, 1989, 224 pp

Presidencia de la República  
*Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994*  
México, Talleres Gráficos de la Nación, 1989.  
Presidencia de la República.  
*Plan Nacional de Desarrollo 1995 - 2000*  
México, Talleres Gráficos de la Nación, 1995.

Prest, Alan Richmond  
*Public Finance in Theory and Practice*  
Londres, Wieden Feld and Nicholson, 1960, 408 pp.

Rosas Figueroa, Aniceto  
*Teoría General de la Finanzas Públicas y el Caso de México*  
México, UNA, 1962, 304 pp

Secretaría de Hacienda y Crédito Público  
*Deuda Externa Pública Mexicana*  
México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1988, 283 pp

Seijas Román German  
*Política y Estadísticas De la Banca Multiple*.  
México, El Colegio de México, 1991, 470 pp.

Serra Puche, Jaime  
*Política Fiscal en México*  
México, El Colegio de México, 1981, 91 pp.

Schultz Charles L.  
*Análisis del Ingreso Nacional*  
México, Editorial. Uthea, 1965, 254 pp.

Soto Sobreira Ignacio y Silva.  
*Ley de Instituciones de Crédito*.  
México, Editorial Porrúa, 1993, 246 pp.

Tello Macías Carlos.  
*La Nacionalización de la Banca Mexicana*.  
México, Editorial. Siglo XXI, 1989, 222 pp.

Trueba Alberto, Trueba Jorge  
*Ley Federal del Trabajo*.  
México, Editorial Porrúa, 1996.

Universidad Autónoma de Barcelona  
*Manual del Sistema Financiero*  
España, 1992.

Villegas, H, Eduardo, y Ortega, Rosa Ma  
*El Nuevo Sistema Financiero Mexicano*.  
México, Editorial PAC, 1991, 347 pp  
Williams, Allan H  
*Finanzas Públicas y Política Presupuestaria*.  
Buenos Aires, Amorrortu, 1971, 286 pp.



## Hemerografía.

Acosta Córdoba, Carlos  
Artículo de la página de Internet de la Editorial,  
intitulado *Asi que...*  
México, Comunicación e Información S.A. de C.V.,  
1996.

Bouteille, Francisco  
"Sociedades de Ahorro y Prestamo"  
*El Financiero*  
Diario  
México, D.F.,

Cappi, Mario  
"Definen líneas para vender activos en poder de  
Fobaproa"  
*El Financiero*  
México, D.F.  
29 de octubre de 1996.  
Pag. 12

Carral Cuevas, Alejandro, et al.  
"Sociedades Financieras de Objeto Limitado"  
*Revista Ejecutivos de Finanzas*  
México, D.F.  
IMEF  
Diciembre de 1993.  
pp. 45-51

"Constitución y Operación de Filiales de  
Instituciones Financieras del Exterior".  
*El Mercado de Valores*  
Nacional Financiera  
Mensual  
México, D.F.  
No. 11, noviembre de 1994.

*Consultorio Fiscal*  
Facultad de Contaduría y Administración.  
Quincenal  
México D.F.  
No. 157, 1 de marzo de 1996.

*Consultorio Fiscal*  
Facultad de Contaduría y Administración  
Quincenal  
México D.F.  
No. 162, 16 de mayo de 1996

*Contaduría Pública*  
Instituto Mexicano de Contadores Públicos  
Mensual  
México D.F.  
No. 281, 1996

Coulter, David  
"Retos y Riesgos de los Intermediarios Financieros".  
*Revista Ejecutivos de Finanzas*  
México, D.F.  
IMEF  
Noviembre de 1993  
Pag. 46

Decelis Contreras, Rafael  
"Filosofía Bancaria"  
*Excelsior*  
México, D.F.  
28 de febrero de 1996.  
Pag. 12-A

*Diario Oficial de la Federación*  
Diario  
México D.F.  
2 de agosto de 1988

*Diario Oficial de la Federación*  
Diario  
México D.F.  
3 de enero de 1990

*Diario Oficial de la Federación*  
Diario  
México D.F.  
4 de enero de 1990.



Diario Oficial de la Federación

Diario  
México D.F.  
18 de julio de 1990.

Diario Oficial de la Federación

Diario  
México D.F.  
14 de enero de 1991.

Diario Oficial de la Federación

Diario  
México D.F.  
27 de diciembre de 1991.

Diario Oficial de la Federación

Diario  
México D.F.  
9 de junio de 1992.

Diario Oficial de la Federación

Diario.  
México D.F.  
14 de junio de 1993

Diario Oficial de la Federación

Diario  
México D.F.  
21 de abril de 1994.

Diario Oficial de la Federación

Diario.  
México D.F.  
14 de octubre de 1994

Diario Oficial de la Federación

Diario.  
México D.F.  
28 de abril de 1995.

Diario Oficial de la Federación

Diario.  
México, D.F.  
17 de Noviembre de 1995.

Diario Oficial de la Federación

Diario.  
México D.F.  
30 de abril de 1996.

Diario Oficial de la Federación

Diario  
México D.F.  
23 de mayo de 1996.

Diario Oficial de la Federación

Diario.  
México D.F.  
23 de diciembre de 1996.

El Financiero

Rogelio Cárdenas  
Diario  
México, D.F.,  
2 de junio de 1995.  
pp. 30 y 31.

El Financiero

Rogelio Cárdenas.  
Diario.  
México, D.F.,  
5 de junio de 1995  
Pág 10-A.

El Financiero

Rogelio Cárdenas  
Diario  
México, D.F.  
9 de junio de 1995.  
Pág 40.

El Financiero

Rogelio Cárdenas.  
Diario  
México, D.F.  
Del 1 de Febrero al 30 de Noviembre de 1996.

El Mercado de Valores

Nacional Financiera.  
Quincenal.  
México, D.F.  
Año LIII, 1 de junio de 1993.



*El Mercado de Valores*

Nacional Financiera

Mensual

México, D.F.

Año LV, No. 2, febrero de 1995 - No. 12, diciembre de 1995

*El Mercado de Valores*

Nacional Financiera

Mensual

México, D.F.

Año LVI, No. 1, enero de 1996 - No. 10, octubre de 1996

"Establecimiento en México de Filiales de Instituciones Financieras del Exterior"

*El Mercado de Valores*

Nacional Financiera

Mensual

México, D.F.

No. 9, septiembre de 1994

Espinosa Villarreal, Oscar

"La Importancia de los Grupos Financieros en la Década de los Noventa"

*Revista Ejecutivos de Finanzas*

México, D.F.

IMEF

Julio de 1992

pp. 26-27.

*Expansión*

Editorial Expansión, S.A. de C.V.

Quincenal

México, D.F.

No. 647, 17 de Agosto de 1994.

*Expansión*

Editorial Expansión, S.A. de C.V.

Quincenal

México, D.F.

No. 660, 1 marzo de 1995.

*Expansión*

Editorial Expansión, S.A. de C.V.

Quincenal

México, D.F.

No. 661, 15 de marzo de 1995.

*Expansión*

Editorial Expansión, S.A. de C.V.

Quincenal

México, D.F.

No. 668, 21 de junio de 1995

*Expansión*

Editorial Expansión, S.A. de C.V.

Quincenal

México, D.F.

No. 671, 2 de Agosto de 1995

Flores, Gerardo

"Obtuvo el sector público un superávit de 19 mil 644 mdp"

*El Financiero*

México, D.F.

16 de noviembre de 1996

Guajardo Touche, Ricardo

"Las Instituciones de Seguros como fuente de

Financiamiento a Largo Plazo"

*Revista Ejecutivos de Finanzas*

México, D.F.

IMEF

Diciembre de 1990

Pág. 96

Heyman Marcuse, Timothy

"Bursatilización del Crédito"

*Revista Ejecutivos de Finanzas*

México, D.F.

IMEF

Diciembre de 1990

Pág. 76

Heyman Marcuse, Timothy

"Instrumentos, Mercados y Figuras Financieras"

*Revista Ejecutivos de Finanzas*

México D.F.

IMEF

Noviembre de 1990.

Pág. 79



Heyman Marcuse, Timothy  
"Los Servicios Financieros y la Integración al  
Bloque Norteamericano".  
*Revista Ejecutiva de Finanzas*  
México, D.F.  
IMEF  
Noviembre de 1990  
pp. 6-8

"Intermediarios Financieros No Bancarios".  
*El Mercado de Valores*.  
Nacional Financiera  
Mensual  
México, D.F.  
No. 3, marzo de 1994

Millán Núñez, Jaime  
"Termino la Desincorporación, comienza la  
competencia bancaria".  
*Época*  
Abraham Zabudovsky  
Semanario  
México, D.F.  
No. 58, 13 de julio de 1992  
pp. 42-46

Opalín, León  
"Alcances de las privatizaciones".  
*EL Financiero*  
México, D.F.  
16 de febrero de 1996  
Pág. 6.

*EAF*  
Editorial sistemas de Información Contable y  
Administrativa Computarizados, S.A. de C.V.  
Quinceenal.  
México D.F.  
No. 151, 1996

Piña, Ramón.  
"Privatización".  
*EL Financiero*.  
México, D.F.  
19 de febrero de 1996.  
Pág. 2.A.

Pineda, Alfredo  
"Almacenes Generales de Depósito".  
*Revista Mundo Ejecutivo*  
México, D.F.  
Febrero de 1993  
Pág. 10.

"Reglas para el establecimiento de Filiales de  
Instituciones Financieras del Exterior".  
*El Mercado de Valores*.  
Nacional Financiera.  
Mensual  
México, D.F.  
No. 6, junio de 1994

Salgado, Alicia  
"Posponen hasta septiembre del 97 el arranque del  
sistema de pensiones".  
*EL Financiero*  
México, D.F.  
29 de octubre de 1996.  
Pág. 7.