

2ej

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

LA AUTONOMIA DE LA COMISION NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES COMO INSTRUMENTO PARA EFICIENTAR LAS FUNCIONES DEL ORGANISMO EN BENEFICIO DEL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO.

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA**  
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA)

**P R E S E N T A :**  
**GABRIELA CAPO RAMIREZ**

ASESOR: MTRO. ALFONSO GONZALEZ MATEOS.



MEXICO, D. F.

1999.

270215

**TESIS CON FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis 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.

*"Se me ha dado tanto que no tengo tiempo de reflexionar sobre lo que se me ha negado"*

*Heller Keller*

Existen muchas personas que no entienden por que al terminar una tesis se dedica tanto tiempo a redactar los agradecimientos de la misma, si sólo se está terminando con un trámite escolar.

Tal vez esto no sea sencillo de explicar, pero a mi parecer la importancia de estas dedicatorias radica en que no sólo se está finalizando un trabajo de investigación y por tanto una etapa académica, este hecho va mucho mas allá, sé esta terminado una etapa de la vida que sin la menor de las dudas ha sido marcada por las experiencias que hemos vivido a lo largo de ella, y ... ¿Quién genera esas experiencias si no las personas que vamos conociendo a través de los años?

Se dice que todos somos resultado del medio en el que nos desenvolvemos y de las personas que están cerca de nosotros, y esta afirmación no puede ser mas cierta cuando pienso en todos aquellos que han ido conformado el ser humano que actualmente soy.

Es por esto que considero tan importante agradecer a todas las personas que de una forma u otra han estado cerca de mí durante estos 24 años porque con su ayuda, apoyo y orientación he llegado a un punto donde no existe el tiempo para reflexionar sobre cosa alguna que me pudiera haber sido negada.

Por todo... Mil Gracias

**Papá Mario:**

Gracias, por que si he llegado a este punto es en gran parte por ti. Sé que te hubiera gustado mucho estar hoy aquí, pero sé también que en algún sitio estás orgulloso de los resultados obtenidos.

**Mamá Güera:**

Mil gracias por ser pilar y eje en la vida de todos nosotros, por tu fortaleza en las buenas y en las malas y sobre todo por la forma en la que ves la vida. Tú sabes que has dejado una huella profunda en muchas personas a través del tiempo.

**Mami:**

Gracias por tu amor, por tu apoyo, por estar siempre conmigo y por enseñarme que la mejor de las herencias son unos principios sólidos y la educación. Tal vez no lo sepas, pero tú además de todo lo anterior me has dado la herencia de tu ejemplo. Te quiero.

**Ger, Jorge y Mario:**

No existe forma de agradecerle a cada uno todo lo que me han enseñado. Son tres personalidades con características propias y es justo este hecho el que hace que las experiencias con ustedes sean tan ricas. Gracias por la posibilidad de conocer y aprender tanto de cada uno de sus mundos y gracias por estar siempre ahí para apoyarme.

*"No me había sentido nunca tan libre con nadie, acostumbrada a contar (y preguntar) lo que había hecho, dicho o pensado, descubrí la discreción de no hacer inquisiciones, descubrí no sólo la confianza, sino la falta de importancia cuando tienes delante a una persona verdadera que haga lo que haga, o piense lo que piense, estará siempre a la altura de lo que es"*

*Fausta Leoni*

**Carlos:**

Gracias por el privilegio de dejarme conocer las facetas que hacen de ti el ser humano maravilloso que eres.

Tú ya habías leído previamente lo dicho por Fausta Leoni, y en aquella ocasión te dije que no había nada que pudiera describir mejor la forma en que te veo, sin embargo hoy me siento muy orgullosa de completar este párrafo diciendo que la altura a la que tú te encuentras, no puede ser mas que el infinito.

Gracias por tu apoyo, tu confianza y sobre todo por tu fe.

Te amo.

## AGRADECIMIENTOS

A la Universidad Nacional Autónoma de México

A la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

A todos los profesores que contribuyeron de una u otra forma a mi formación profesional.

A mi asesor, el Mtro. Alfonso González Mateos, por sus conocimientos, experiencia, pero sobre todo por su apoyo, no sólo en lo académico, sino también en lo profesional.

A mis sinodales:

Dr. Juan Carlos León y Ramírez  
Dr. Ricardo Uvalle Berrones  
Lic. Jorge Galindo Ramos  
Lic. Jesús Méndez Reyes

A todas las personas de la Coordinación de Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, especialmente a la Lic. Rina Aguilera Hintelholher, a la Lic. Alma Alcántara Sánchez y a la Lic. Felisa Salgado, por todo el apoyo recibido.

A todas las personas de la Dirección General de Planeación de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, particularmente a:

Lic. Antonio Talavera Campos  
Lic. Alejandro F. Martínez Sánchez  
Lic. Alberto de la Mora Hernández  
Dr. Jesús de la Fuente  
Lic. Roberto García Félix  
Lic. Sergio Vega Huanosto

## INDICE

Pag.

<b>INTRODUCCION</b>	<b>5</b>
<b>CAPITULO I</b>	
<b>EL SISTEMA FINANCIERO: DEFINICION, ESTRUCTURA Y EVOLUCION</b>	<b>9</b>
1.1. Definición y fundamento de los Sistemas Financieros	10
1.1.1. Definición	10
1.1.2. Clasificación	11
1.1.3. La figura de los grupos financieros y su impacto	15
1.1.4. Reformas al modelo financiero	16
1.1.5. Tendencia a la globalización de la economía y los sistemas financieros	18
1.1.5.1. Contras de la globalización	21
1.2. Antecedentes del sistema financiero mexicano	21
1.2.1. Evolución de la banca especializada en banca múltiple	25
1.3. Estructura actual	28
1.3.1. Sistema bancario	29
1.3.1.1. Instituciones de crédito	30
1.3.1.1.1. Instituciones de banca múltiple	30
1.3.1.1.2. Instituciones de banca de desarrollo	32
1.3.1.2. Sociedades controladoras de grupos financieros	32
1.3.1.3. Organizaciones y actividades auxiliares del crédito	33
1.3.1.3.1. Almacenes generales de depósito	33
1.3.1.3.2. Empresas de factoraje	34
1.3.1.3.3. Arrendadoras financieras	35
1.3.1.3.4. Uniones de crédito	36
1.3.1.3.5. Casas de cambio	37
1.3.2. Sistema bursátil	38
1.3.2.1. Bolsa Mexicana de Valores	38
1.3.2.1.1. Instituciones de apoyo	39
1.3.2.2. Agentes de valores	39
1.3.2.3. Sociedades de inversión	40
1.3.2.3.1. Sociedades operadoras de sociedades de inversión	41
1.4. Las crisis del sistema financiero mexicano y sus efectos	41
1.4.1. Marco teórico	41
1.4.1.1. Choques externos e internos	42
1.4.1.2. Programas de estabilización	43
1.4.1.3. Desregulación del sector financiero y apertura de la cuenta de capitales	43

1.4.1.4. Medidas a adoptar una vez iniciada la crisis	44
1.4.1.5. Medidas de saneamiento	44
1.4.2. Crisis financiera en México	45
1.4.2.1. Causas externas	45
1.4.2.2. Causas internas	46
Anexo 1	47

## **CAPITULO II**

### **LOS ORGANISMOS SUPERVISORES DEL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO: DEFINICION, ESTRUCTURA Y EVOLUCION** 48

2.1. Definición y fundamento de los organismos de supervisión y regulación financiera	50
2.1.1. Razón de la existencia de los organismos supervisores	50
2.1.2. Modalidades de los organismos supervisores	51
2.1.2.1. Intervención regulatoria	51
2.1.2.1.1. Finalidad de la intervención regulatoria	52
2.1.2.1.2. Clases de intervención o regulación legislativa	54
2.1.2.2. Supervisión	56
2.1.2.2.1. Objetivos	57
2.1.2.2.2. Requisitos para una supervisión efectiva	60
2.1.2.2.3. Modalidades de la inspección y vigilancia del Estado sobre el Sistema Financiero	62
2.1.2.2.4. Facultades de los organismos supervisores	63
2.1.2.2.5. Supervisión sobre base consolidada	65
2.1.2.2.6. Supervisión de conglomerados financieros y su consolidación	66
2.1.2.2.7. Cooperación internacional	67
2.1.2.2.8. Supervisión y auditoría externa	67
2.1.2.3. Apoyo	67
2.1.2.4. Intervención indirecta: la banca pública	68
2.1.3. Autoridades financieras	68
2.1.3.1. Autoridades reguladoras	68
2.1.3.2. Autoridades supervisoras	69
2.1.3.2.1. Entes mixtos	69
2.1.3.2.2. Entes públicos	69
2.1.3.3. Bancos centrales vs Organismos autónomos	70
2.2. Antecedentes de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores	71
2.2.1. Comisión Nacional Bancaria	71
2.2.2. Comisión Nacional de Valores	75
2.2.3. Creación de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores	77
2.3. Misión y Objetivos de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores	80
2.3.1. Procurar la estabilidad y solvencia del sistema financiero	80
2.3.1.1. Regulación prudencial	81
2.3.1.2. Supervisión financiera	83
2.3.1.3. Fortalecimiento de los mecanismos de mercado	85
2.3.1.4. Aplicación de medidas correctivas	86
2.3.2. Proteger los intereses de los ahorradores y del público inversionista	86



2.3.3. Promover el mejoramiento constante de la calidad de la administración de los intermediarios e Instituciones participantes en el mercado	87
2.3.4. Fomentar la eficiencia del sano desarrollo del sistema financiero	87
2.3.5. Fortalecer el desarrollo institucional de la CNBV	87
2.4. Acciones adoptadas por el Gobierno Federal para hacer frente a la actual crisis del sistema financiero mexicano	88
2.4.1. Principales medidas adoptadas	88
2.4.2. Principios observados por las autoridades	88
2.4.3. Medidas de apoyo instrumentadas	89
2.4.3.1. Problemas de liquidez	89
2.4.3.2. Requerimientos adicionales de provisiones	89
2.4.3.3. Reformas a la legislación financiera	90
2.4.3.4. Medidas de largo alcance	90
2.4.3.4.1. Programas de apoyo a deudores	90
2.4.3.4.2. Esquema de capitalización con compras de cartera	90
2.4.4. Alternativas no adoptadas debido a sus altos costos y consecuencias	91
2.4.4.1. Quitas generales	91
2.4.4.2. Asumir el control total de la banca	91
2.4.5. Resultados y beneficios de las medidas de apoyo	91
2.4.6. Conclusiones	92

### **CAPITULO III**

### **FORTALECIMIENTO DE LA COMISION NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES**

<b>CAPITULO III</b>	<b>93</b>
3.1. Paquete de reformas al Sistema Financiero Mexicano	94
3.1.1. Banco de México	94
3.1.2. Comisión Nacional Bancaria y de Valores	95
3.1.3. Capitalización del sistema bancario mexicano	95
3.2. Iniciativa de Ley para dotar de Autonomía a la CNBV	98
3.2.1. Antecedentes	98
3.2.2. Aspectos relevantes de la Iniciativa de Ley	100
3.3. Aspectos relevantes derivados de la experiencia internacional con relación a la autonomía de los organismos de supervisión	104
3.3.1. Independencia de otros organismos estatales	105
3.3.2. Autonomía de funciones	106
3.3.3. Autonomía presupuestaria	107
3.3.4. Independencia organizativa y régimen de personal	107
3.3.5. Modernización de los métodos de supervisión	108
3.3.6. Designación del superintendente de bancos	108
3.3.7. Privilegios frente al poder judicial	109
Anexo 2	111

<b>CAPITULO IV</b>	
<b>JUSTIFICACION DEL PORQUE OTORGAR AUTONOMIA PER SE A LA COMISION NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES</b>	<b>112</b>
4.1. Independencia con respecto a organismos estatales	113
4.2. Autonomía de funciones	118
4.3. Superposición y ambigüedad en lo referente a las áreas de responsabilidad.	119
4.3.1. Principales facultades del Banco en materia de regulación y supervisión de las operaciones de las Instituciones financieras	120
4.3.2. Principales facultades de la Comisión en materia de supervisión y regulación	122
4.3.3. Misión y objetivo del Banco y de la Comisión	125
4.3.4. Análisis y propuesta de redefinición de funciones	126
4.4. Independencia organizativa y régimen de personal	130
4.5. Modernización de los métodos de supervisión y regulación	131
4.6. Autonomía presupuestaria	132
4.7. Supresión de presiones políticas	135
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>139</b>
<b>GLOSARIO</b>	<b>143</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>151</b>

## INTRODUCCION

Hoy en día, no puede pasarse por alto la importancia que han adquirido los sistemas financieros tanto en la economía de cada país, como en un ámbito de globalización, sin embargo, son muchos los ejemplos a nivel mundial que han probado a su vez que, para que exista un sistema sano, se requiere de un Organismo de Supervisión eficiente.

México no es la excepción y dados los acontecimientos financieros de los últimos años, se requiere de una evolución de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores como supervisor y regulador, de forma que sea capaz de hacer frente a la nueva realidad y a los retos actuales que se le presentan al Sistema Financiero Mexicano.

Sin embargo, a pesar de la trascendencia que ha cobrado el tema de los Organismos de Supervisión, éste no ha sido considerado como un aspecto importante del estudio de la Administración Pública, no obstante que es a nuestra disciplina a quién corresponde crear los esquemas que permitan a estos Organismos hacer frente a los nuevos escenarios.

Esto cobra una mayor relevancia, ya que actualmente se presenta un importante panorama para reformar el Sistema Financiero Mexicano, en el marco del paquete de Iniciativas de Ley que se han propuesto con objeto de eficientar el funcionamiento del mismo.

El dinamismo, la complejidad y la globalización que han alcanzado los mercados financieros han planteado, en el caso mexicano, la necesidad de poner mayor énfasis en normas prudenciales aplicables a los intermediarios, relativas a la capitalización, diversificación y medición de riesgos, calificación de cartera y provisionamiento de posibles pérdidas, así como valuación y estimación de activos, obligaciones y responsabilidades.

Por lo que se refiere a la supervisión, en los últimos años se han gestado significativos cambios en su perspectiva, evolucionando de una función con un alto contenido sancionador a una de carácter más preventivo, es decir, de una función que actuaba sobre hechos consumados a una que busca anticiparse a los mismos.

Por otro lado, la tendencia hacia la prestación de una amplia gama de productos y servicios financieros a través de la configuración de grandes corporaciones, ha acelerado los avances hacia una supervisión consolidada, que permita contar con una visión global de los riesgos y que atienda más a las operaciones que a los intermediarios que las realicen. Aunado a lo anterior, la creación de nuevos instrumentos financieros que tienden a diluir principalmente las fronteras tradicionales entre actividades de banca y bolsa, ha reforzado la necesidad de una supervisión con este nuevo enfoque.

En este sentido podemos mencionar que existe una coincidencia en torno a la necesidad de ajustar la estructura de regulación de los sistemas financieros, fundamentalmente a través del fortalecimiento de la supervisión y de la denominada "regulación prudencial", cuyas normas, están orientadas a lograr preservar la liquidez, solvencia y estabilidad de las entidades financieras.

Las experiencias recientes han marcado una tendencia mundial hacia la conformación de entidades especializadas y con el mayor grado de autonomía posible, las cuales están encargadas de la función de supervisión de los sistemas financieros, con el fin de lograr tres grandes objetivos:

- Dotar a la Institución supervisora de un régimen que procure su apego a criterios técnicos en cuanto a la autorización, regulación y supervisión de las entidades que forman parte del sector financiero.
- Planeación y continuidad en el largo plazo en la aplicación de directrices y estrategias de supervisión que procuren mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo de los sistemas financieros, en protección de los intereses del público.
- Contar con personal altamente capacitado y con experiencia acumulada en las tareas de supervisión.

Por todo lo anterior, esta tesis tiene por objeto plantear un panorama general de como se encuentran constituidos actualmente los Sistemas Financieros y los Organismos de Supervisión, para posteriormente analizar lo que señala la experiencia internacional

respecto a la conveniencia de contar con Organismos de Supervisión Autónomos en aras de fortalecer su papel e importancia dentro del ámbito financiero.

Para lograr esto, se ha estructurado el presente trabajo de investigación en cuatro capítulos:

En el primer capítulo se hablará sobre el Sistema Financiero abarcando los aspectos relacionados con la definición del mismo, su clasificación, la figura de los Grupos Financieros, la tendencia a la globalización tanto de la economía como de los Sistemas Financieros, así como las ventajas y desventajas que este hecho a traído consigo. Asimismo se dará un panorama general de la evolución del Sistema Financiero Mexicano y su transición de un esquema de Banca Especializada a uno de Banca Múltiple acorde con la tendencia mundial. Se describirá como se encuentra conformado actualmente el Sistema Financiero Mexicano y por último se hablará de la crisis del mismo y sus efectos.

El segundo capítulo se centrará en lo referente a los Organismos de Supervisión, estudiándose su definición, razón de ser y las modalidades que pueden presentarse. Se presentarán los antecedentes de los Organismos de Supervisión en México y su evolución hasta llegar a constituir la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, las funciones desarrolladas por ésta y las acciones adoptadas por el Gobierno Federal para hacer frente a la crisis del Sistema Financiero Mexicano.

El tercer capítulo se refiere en primer término al paquete de reformas presentadas por el Ejecutivo al Congreso de la Unión con el fin de fortalecer el Sistema Financiero Mexicano, centrándose posteriormente en lo señalado por la Iniciativa de Ley para dotar de Autonomía a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Como último punto, el capítulo desarrolla los aspectos relevantes que se derivan de la experiencia internacional con relación a la autonomía de los Organismos de Supervisión y que a su vez dan sustento a la hipótesis de esta tesis, es decir, servirá de base teórica para fundamentar porque se le debe otorgar una autonomía *per se* a la CNBV.

Como último capítulo y con base en lo desarrollado en las tres primeras partes de esta investigación, se justificará de manera aplicada al caso mexicano la necesidad de dotar al Organismo Supervisor, en este caso la Comisión Nacional Bancaria y de Valores,

de una autonomía plena, que le proporcione una posición jerárquica de máximo regulador y supervisor del Sistema Financiero Mexicano, una delimitación clara de funciones y una independencia operacional y presupuestaria, todo lo cual deberá traducirse en un mejor desempeño de las funciones sustantivas del Organismo y en una estabilidad económico-financiera derivada del adecuado funcionamiento de las Instituciones del Sistema Financiero Mexicano.

## CAPITULO I EL SISTEMA FINANCIERO: DEFINICION, ESTRUCTURA Y EVOLUCION

- 1.1. Definición de sistema financiero
  - 1.1.1. Definición
  - 1.1.2. *Clasificación*
  - 1.1.3. La figura de los grupos financieros y su impacto
  - 1.1.4. Reformas al modelo financiero
  - 1.1.5. Tendencia a la globalización de la economía y los sistemas financieros
    - 1.1.5.1. Contras de la globalización
- 1.2. Antecedentes del sistema financiero mexicano
  - 1.2.1. Evolución de la banca especializada en banca múltiple
- 1.3. Estructura actual
  - 1.3.1. Sistema bancario
    - 1.3.1.1. Instituciones de crédito
      - 1.3.1.1.1. Instituciones de banca múltiple
      - 1.3.1.1.2. Instituciones de banca de desarrollo
    - 1.3.1.2. Sociedades controladoras de grupos financieros
    - 1.3.1.3. Organizaciones y actividades auxiliares del crédito
      - 1.3.1.3.1. Almacenes generales de depósito
      - 1.3.1.3.2. Empresas de factoraje
      - 1.3.1.3.3. Arrendadoras financieras
      - 1.3.1.3.4. Uniones de crédito
      - 1.3.1.3.5. Casas de cambio
  - 1.3.2. Sistema bursátil
    - 1.3.2.1. Bolsa Mexicana de Valores
      - 1.3.2.1.1. Instituciones de apoyo
    - 1.3.2.2. Agentes de valores
    - 1.3.2.3. Sociedades de inversión
      - 1.3.2.3.1. Sociedades operadoras de sociedades de inversión
- 1.4. Las crisis del sistema financiero mexicano y sus efectos
  - 1.4.1. Marco teórico
    - 1.4.1.1. *Choques externos e internos*
    - 1.4.1.2. Programas de estabilización
    - 1.4.1.3. Desregulación del sector financiero y apertura de la cuenta de capitales
    - 1.4.1.4. Medidas a adoptar una vez iniciada la crisis
    - 1.4.1.5. Medidas de saneamiento
  - 1.4.2. Crisis financiera en México
    - 1.4.2.1. Causas externas
    - 1.4.2.2. Causas internas

## CAPITULO I

### EL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO Y SU EVOLUCION

#### 1.1 Definición y Fundamento de los Sistemas Financieros

##### 1.1.1 Definición

La generación de ahorro es un requisito necesario para lograr un sano y sostenido crecimiento de la economía, y esto sólo puede alcanzarse mediante la transferencia de recursos entre entidades *superavitarias* y *deficitarias*.

Las entidades *superavitarias* son aquellas cuyos ingresos son mayores a sus egresos, por lo que tienen capacidad de ahorro, mientras que las *empresas deficitarias* son aquellas cuyas necesidades de inversión son mayores a su capacidad de ahorro, por lo que sus gastos son mayores que sus ingresos.

La función económica fundamental de los sistemas financieros, es justamente la de proveer de recursos financieros a la economía canalizando los excedentes de las unidades *superavitarias* hacia las *deficitarias*, en condiciones de eficiencia y seguridad adecuados. En palabras del Banco Mundial <sup>1</sup> "Los sistemas financieros proveen servicios de pago y permiten movilizar el ahorro y asignar el crédito, además de limitar, valorar, aunar e intercambiar los riesgos resultantes de esas actividades"

Es por esto que su importancia radica precisamente en contribuir a esa generación y transferencia al proporcionar diferentes opciones de inversión y financiamiento que faciliten la captación del ahorro y su colocación entre los diversos usuarios del crédito, atendiendo a las necesidades, preferencias e intereses tanto de oferentes como de demandantes.

---

<sup>1</sup> Banco Mundial. Informe sobre el desarrollo mundial. 1989. Washington. 1989. pag. 28



Resulta importante señalar que estas operaciones deben darse dentro de un marco de normatividad a través de las diversas leyes y reglamentos.

Con lo anteriormente señalado podemos resumir la definición de Sistema Financiero de la siguiente forma <sup>2</sup>:

"Podemos entender por Sistema Financiero, el conjunto de leyes, reglamentos, organismos e instituciones cuyo objetivo es canalizar en forma eficiente los recursos monetarios de la economía, en forma de ahorro, inversión y financiamiento, dentro de un marco legal de referencia"

O bien:

"Los Sistemas Financieros, se encuentran conformados por las autoridades que los gobiernan, regulan y supervisan, así como por las instituciones que operan en los mercados de ahorro, la inversión, el crédito y los servicios auxiliares de los mismos."

### **1.1.2 Clasificación**

Con respecto a la forma de clasificar a los sistemas financieros, existen diversas teorías.

Una es la sustentada por Miguel A. Lorente <sup>3</sup> quién distingue cinco modelos generales de sistemas financieros:

- **Modelo inglés**

Presenta como rasgos generales una escasa intervención oficial y la especialización de las instituciones financieras.

---

<sup>2</sup> IMERVAL, *Prácticas Bursátiles*, pag. 3

<sup>3</sup> Lorente, Miguel A. *El marco económico del sistema financiero*. Ed. Hispano Europea. Barcelona. 1980. pag. 56

- **Modelo Germánico**

Existe una amplia libertad de actuación bancaria y sus instituciones son escasamente especializadas.

- **Modelo Latino**

Se basa en el modelo francés, con una particular intervención estatal y una especialización muy marcada de las instituciones financieras.

- **Modelo Norteamericano**

Existe una fuerte especialización de las instituciones combinado con un sistema descentralizado de emisión.

- **Modelo Bancario de las Economías de Planificación Central**

Una forma mas generalizada de clasificación es la que considera que existen dos grandes modelos de sistemas financieros a nivel mundial: el de Banca Especializada y el de Banca Universal o Múltiple.

- **Banca Especializada**

Es aquella que solamente puede operar respecto de determinadas actividades financieras y/o en determinados plazos; son aquellas instituciones financieras que se pueden organizar solamente para cumplir determinadas finalidades, y en consecuencia solo pueden realizar aquellas operaciones propias de su giro específico, estándoles vedadas la realización de otras operaciones de índole financiera.

El desarrollo de esta banca se estructuró en los Estados Unidos a partir de la Glass Steagall Act, la cual es expedida después de la depresión de los años treinta, como una forma por parte de las autoridades de establecer una barrera rígida entre la banca

comercial y la banca de inversión y evitar así lo que se denominó como "riesgo de contagio".

- **Banca Universal o Múltiple**

Se denomina como Banca Universal o Múltiple a aquella cuyo régimen legal se forma en un marco de libertad absoluta para operar en cualquier actividad y en cualquier plazo, es un centro de prestación universal de servicios financieros, con responsabilidad unitaria frente a la clientela, los accionistas y el gobierno.

Para el Banco Mundial<sup>4</sup> el concepto de banca universal está vinculado ineludiblemente a la combinación de la banca comercial (depósitos y créditos) y la banca de inversión (emisión, suscripción, colocación y negociación de acciones y demás valores emitidos por las empresas).

Es importante hacer la aclaración de que la autorización legal para penetrar en los diversos mercados financieros no indica necesariamente, que un establecimiento ofrezca toda la gama de servicios bancarios y no bancarios, ya que cuentan con una licencia que los habilita para tal efecto, sin embargo, nada impide que se especialicen funcionalmente en razón de las economías de escala, del negocio o del tamaño del mercado.

Al hablar de Banca Múltiple resulta obligada la referencia al modelo Alemán, el cual sin duda constituye el esquema tradicional, al contar con instituciones que prestan toda la diversidad de operaciones y servicios financieros bajo el mismo techo a través de secciones y departamentos especializados, sin embargo la también denominada "multibanca" puede adoptar la modalidad de grupos financieros.

- **Modelo de Banca Especializada vs Modelo de Banca Múltiple**

El debate acerca de lo que debería ser un esquema financiero ideal ha sido largamente tratado a lo largo de la literatura económica, sin embargo en los últimos tiempos la balanza parece inclinarse en favor del modelo de banca universal o banca integrada.

---

<sup>4</sup> Banco Mundial, Op. Cit. pag. 58

En apoyo a lo anterior podemos citar lo mencionado por el Banco Mundial respecto de que, en favor de esta postura existen argumentos tales como el ahorro de gastos generales, la información mas completa acerca de los clientes, así como la existencia de una mayor diversificación de riesgos <sup>5</sup>

Dentro de las críticas más comunes encontramos las que señalan que este modelo puede conducir a un aumento indebido de los riesgos y a una concentración del poder económico, sin embargo el contra argumento que puede esgrimirse es que estas dificultades pueden evitarse contando con normas adecuadas de disciplina y control.

Existen otros argumentos como son:

- La banca especializada es sinónimo de atomización e ineficiencia.
- La banca integrada puede lograr mayores economías de sus costos medios operacionales, lo cual resulta más complejo de lograr en la banca especializada
- Los sistemas de banca general son propensos a generar una mejor calidad de sus activos de riesgo ya que puede efectuar un mayor control sobre las operaciones.
- Los bancos departamentalizados gravan en general a la economía con mayores costos, debido a que existe una multiplicidad de infraestructuras administrativas, contables, de registro, de manejo y supervisión de las distintas operaciones financieras.
- Dentro del modelo económico de globalización de los servicios resulta complejo para los bancos especializados enfrentar la competencia internacional.
- En contraparte la banca universal o múltiple puede conectar los distintos puntos geográficos a una amplia gama de servicios financieros, a través de la red de oficinas con la que cuentan.

Por lo anteriormente señalado podemos ver que el desenvolvimiento mundial de la banca apunta en dirección del modelo de banca múltiple o banca universal, ya sea

entendida en su acepción tradicional o la de grupos financieros y se piensa incluso que la fortaleza de esta tendencia terminará por consolidarla internacionalmente como una forma de evitar diferencias en la regulación.

### **1.1.3. La figura de los Grupos Financieros y su impacto**

Los grupos financieros constituyen la expresión mas elaborada de la banca múltiple, ya que a través de las subsidiarias un banco universal puede desarrollar cualquier otro tipo de actividad financiera, erigiéndose de este modo en una nueva manifestación de la banca múltiple.

Dentro de los servicios más comunes que ofrecen los conglomerados financieros, se incluyen en particular: la aceptación de depósitos y la concesión de créditos (incluidos los relacionados con instituciones de ahorro y vivienda) y la negociación de valores, aunque últimamente también se han incluido los servicios de seguros entre los productos en oferta.

A partir de una institución financiera matriz, de carácter global, y con el concurso de sus filiales, un grupo puede ofrecer a sus clientes servicios financieros integrados, ya que los partícipes del conglomerado actúan de manera conjunta, bajo las instrucciones de la institución que ejerce el poder de subordinación.

El modelo de grupos financieros se caracteriza también por brindar ventajas adicionales respecto del sistema tradicional de banca integrada, el cual ha sido explicado con anterioridad y dentro de las cuales podemos citar:

- Permite controlar y regular de un modo mas adecuado los conflictos de interés, lo cual resulta más complejo cuando bajo un mismo techo se prestan servicios financieros de distinta naturaleza.

Es importante aclarar que los conflictos de intereses no desaparecen totalmente, pero resulta más sencillo para el Estado regularlos y controlarlos.

---

<sup>3</sup> Banco Mundial, Op cit. pag. 121

- Se preserva de mejor manera a las instituciones bancarias del denominado riesgo de contagio, de hecho la razón principal por la cual muchos reguladores optan por un sistema a través de filiales es para aislar a los bancos y en última instancia a sus depositantes, de posibles adversidades relacionadas con los mayores riesgos que implican las actividades de las filiales, permitiéndoles expandir sus actividades hacia negocios nuevos, aumentando su rentabilidad y competitividad, pero limitando posibles pérdidas, y aún mas importante, evitando que los bancos canalicen una cantidad desproporcionada de los activos del banco hacia dichas actividades o bien que las subsidie.
- Al regular la solvencia de los grupos, el capital bancario se define sobre la consolidación de los mismos y se realiza una piramidación del capital de forma que se logre un efectivo respaldo patrimonial de las empresas que integran el conglomerado.
- Se propicia una competencia mucho más equilibrada entre la banca y los intermediarios financieros no bancarios

Por las razones señaladas entre otras y relacionadas con la nueva realidad de la economía mundial, es que se ha terminado por acelerar el desarrollo de los conglomerados o grupos financieros.

En relación con los problemas que dichos grupos pueden enfrentar, podemos mencionar el relacionado con la existencia de una supervisión estatal monolítica e incoherente, particularmente debido a la presencia de gestión regulatoria de diversas autoridades sobre un mismo grupo (inspectores bancarios, de valores y de seguros), lo cual genera colisiones de competencias y fisuras en el control, lo cual por ende, crea espacios que pueden dar cabida a prácticas inadecuadas.

#### **1.1.4. Reformas al Modelo Financiero**

Las reformas a los sistemas financieros se han orientado en tres aspectos fundamentales:

- Lograr una mayor profundización financiera y por tanto, una mayor capacidad de financiamiento de la economía.
- Promover la desregulación de la actividad financiera para facilitar su quehacer, sometiéndola al mismo tiempo a mayores exigencias de capital y de regulación prudencial.

Se busca procurar un funcionamiento mucho más libre del mercado, se persigue una mayor profundidad financiera, así como la obtención de un mayor acervo de ahorro interno que irrigue de suficiente financiamiento al aparato productivo. Para lograr esto se han eliminado los controles al crédito, las tasas de interés y se ha flexibilizado el entorno legal del mercado cambiario, así como la movilidad de capitales.

*En el curso del proceso de liberalización y desregulación financiera, las autoridades han dado mayor importancia al diseño y puesta en marcha de un conjunto de normas de regulación prudencial dirigidas al sector financiero, con el fin de asegurar la solvencia, liquidez y adecuada dispersión de sus riesgos.*

Se ha avanzado simultáneamente en las reformas de carácter institucional con el fin de fortalecer los organismos de fiscalización bancaria, dotándolos de una mayor autonomía orgánica y funcional y proporcionándoles atribuciones preventivas y coercitivas suficientes.

Al respecto el Banco Mundial ha señalado que "... la liberalización global no puede tener éxito a menos que vaya acompañada de la reestructuración de los bancos y las empresas insolventes, de normas adecuadas y control de una nueva supervisión"

- Buscar una mayor eficiencia relativa de las entidades de crédito a partir de la introducción de nuevos factores determinantes de la competencia bancaria y el replanteamiento de los sistemas mismos para facilitar ganancias de productividad mediante economías de escala y una administración mas adecuada de los riesgos financieros.

Algunos de los rasgos importantes de este aspecto son:

- **Apertura del sector**- se ha planteado en varios niveles como son: libertad de entrada al sistema financiero, apertura a la inversión extranjera, apertura del mercado a los bancos extranjeros, globalización de servicios y desarrollo del mercado de capitales.
- **Desinversión del sector público**.- Existen muchos países en los que el Estado tiene una participación preponderante en sus sistemas financieros que no ha logrado traducirse en comportamientos más competitivos de los bancos y establecimientos de crédito, sino que por el contrario a reafirmado oligopolios de naturaleza oficial.

Por lo anterior se ha impuesto un redimensionamiento de la banca pública a través de privatizaciones y de la consolidación en muy pocas entidades de los establecimientos financieros oficiales, con el fin de procurar mejores condiciones de eficiencia operacional.

- **Reformulación del esquema de banca especializada**.- se debe redefinir el modelo del sistema bancario para lograr una mayor eficiencia de los agentes financieros, tendiéndose como se ha señalado anteriormente al modelo de banca múltiple.

### **1.1.5 Tendencia a la globalización de la economía y los sistemas financieros**

En los últimos tiempos, los términos "economía mundial" o "economía global" han tendido a sustituir al de "economía internacional" reflejando esto una verdadera transformación de las relaciones económicas, ya que si bien estos términos pudieran parecer iguales, en la realidad aluden a fenómenos muy distintos:

La internacionalización es un proceso que se refiere a la apertura de las economías nacionales, mientras que la mundialización hace referencia a la integración, lo cual implica el cuestionamiento parcial o total de los factores que fundamentan la existencia de las economías nacionales.



En lo que se refiere a la globalización financiera, este fenómeno entraña tres condiciones:

- Los productos deben ser globales, universales, susceptibles de ser identificados y demandados en la escala mundial.
- La posición del competidor en el mercado mundial debe ser afectada por la posición global. Su capacidad de penetración dependerá de los resultados globales en la medida en que se capitalicen en escala local las ventajas obtenidas en el mundo entero.
- Ausencia de preferencia operacional por el país o zona de implantación original. Sólo las condiciones de costos y rendimientos comparadas deben determinar la afectación de los medios financieros y humanos.

Sin embargo a pesar de que la globalización existe en las dos esferas antes mencionadas, se impone con mayor fuerza en las finanzas. Este hecho puede explicarse debido a que se trata de productos más móviles y ubicuos, se desplaza con costos de transferencia en extremo bajos, la mayor parte de las veces está estandarizado y es bien identificado por los inversionistas en casi todo el mundo.

Este proceso de globalización financiera puede ser explicado también por la regla de las tres "D's", de Henri Bourguinat <sup>6</sup>

- **Descompartimentalización de los mercados:**

Este concepto se refiere a eliminar las fronteras que antes separaban a los mercados.

Como primera medida se deben abrir al exterior los mercados nacionales, sin olvidar también abrir los internos; desaparecen las barreras internas y los mercados monetarios (dinero a corto plazo), financiero (capital a mas largo plazo), de cambios (intercambio de monedas) y a futuro, se unifican.

---

<sup>6</sup> Henri, Bourguinat, *Finance Internationale*, Presses Universitaires de France, París, 1992, pag. 89-91

Estos mercados particulares son subconjuntos de un mercado financiero de carácter mundial, por lo cual puede decirse que actualmente el sistema financiero internacional es un megamercado único de dinero caracterizado por una unidad de lugar y tiempo.

- **Desreglamentación**

En este aspecto las autoridades monetarias de los principales países industrializados abolieron la reglamentación de cambios para facilitar la circulación internacional del capital. Como ejemplo podemos citar la apertura del sistema financiero japonés en la primera mitad de los ochenta.

- **Desintermediación**

La desintermediación del financiamiento es entendida como una disminución de la parte de éste que transita por los intermediarios en beneficio de las finanzas directas.

La integración financiera lograda a través de la tres "D's" está caracterizada por las reglas de tiempo y de lugar, la primera se refiere un funcionamiento las 24 horas del día y la segunda a que las plazas están cada vez mas interconectadas, lo cual se traduce en la conformación de un megamercado financiero mundial.

Es importante aclarar, sin embargo, que la globalización financiera constituye más una tendencia que un hecho acabado, ya que de existir de modo perfecto, sería necesario que todos los productos financieros fueran libremente accesibles sin importar su lugar de emisión y deberían tener el mismo precio. En la realidad los capitales no son perfectamente movibles o sustituibles, además de que la desreglamentación financiera y el progreso técnico que mejoran la transmisión de las órdenes dan mayor fluidez al capital, pero aun persisten obstáculos a la movilidad, como son los costos de transacción, los gastos de conversión de monedas, los impuestos sobre operaciones, etc... Un ejemplo de sustitución perfecta sería que un bono del tesoro mexicano, pudiera sustituir a uno japonés, lo cual no sucede en la realidad.

### **1.1.5.1. Contraste de la Globalización**

Con respecto al tema de estudio que nos ocupa, la principal desventaja consiste en que los mercados se regionalizan e internacionalizan a un ritmo superior a la velocidad con que las autoridades establecen mecanismos de coordinación para poder supervisar y regular dichos mercados. Esto es, los Organismos supervisores están en un ámbito nacional, mientras que los mercados se globalizan.

Por otra parte, la globalización se ha convertido en uno de los factores que agudizan el surgimiento de los problemas financieros de cada país, ya que cada día es mayor la interdependencia y comunicación de las distintas economías, lo que aumenta el riesgo de contagio y el riesgo de un colapso del sistema en su conjunto provocado por lo que se conoce como "efecto dominó".

Asimismo, el avance tecnológico, permite cada día el traslado de flujos financieros con mayor facilidad lo que genera distorsiones no previstas dentro de los mercados en cada uno de los países que integran estas nuevas redes de comunicación financiera global.

## **1.2 Antecedentes del Sistema Financiero Mexicano**

Durante los primeros cuarenta años que precedieron a la independencia de México, nuestro país carecía de intermediarios especializados que prestaran servicios financieros permanentes. "Los mercados de dinero y de capitales eran prácticamente inexistentes, las operaciones de crédito no constituían objeto de actividad empresarial, y contiendas internas casi ininterrumpidas limitaban considerablemente no sólo el crecimiento, sino aún la creación de quehacer financiero"<sup>7</sup>

La oferta de crédito provenía de casas y negocios mercantiles, así como de la Iglesia o personas físicas que otorgaban préstamos.

El crecimiento de la economía era precario, y por lo tanto también lo era la demanda de crédito. En 1821 existían dos instituciones, creadas durante el virreinato, cuyo objetivo

---

<sup>7</sup> Borja Martínez, Francisco., El nuevo sistema financiero mexicano., pag. 38

era otorgar crédito, estas eran: El Banco de Avíos de Minas, regido por las Ordenanzas de Minería; y el Monte de Piedad cuya finalidad era proporcionar ayuda social, concediendo préstamos con garantía prendaria y bajas tasas de interés, a personas físicas.

Pero fue hasta la década de los sesenta cuando se crean en México intermediarios financieros que inician la captación de recursos del público y su colocación en éste. El primer banco propiamente dicho se creó en 1864 al igual que dos compañías de seguros (una de vida y otra de incendios).<sup>8</sup>

De 1874 a 1890 esta actividad tuvo un importante y sostenido crecimiento. Para 1880 había aumentado considerablemente el número de intermediarios entre compras y ventas de acciones mineras, llevándose a cabo, por primera vez, transacciones con títulos, en local cerrado. Algunos años después surgen bolsas de valores de escasa duración y operación.

En 1890 el crecimiento de los mercados de dinero y de capitales permitía sustentar de manera creciente la actividad de intermediarios financieros de manera que estos se fortalecen y diversifican especializándose en: bancos, empresas aseguradoras, compañías de fianzas, agentes de valores y almacenes generales de depósito.

A esto se agregaba también la prestación de diversos servicios financieros por distintas asociaciones sin ánimo de lucro, como por ejemplo las cajas de ahorro.

En esa época fue amplia la inversión extranjera regulada por un régimen muy liberal en la materia. En seguros y fianzas prevalecieron empresas correspondientes a personas morales extranjeras. Por el contrario el mercado de valores quedó reservado a mexicanos por nacimiento o naturalización.

Pero estas actividades carecían de un sistema que estructurase de manera uniforme y armónica cada tipo de intermediación por lo que sus servicios diferían sensiblemente de una institución a otra.

---

<sup>8</sup> cfr. *Ibidem.*, pag. 38-39

“No es sino hasta la última década del siglo XIX y la primera del actual cuando se crean los primeros sistemas financieros en México, mediante un proceso legislativo que va estableciendo ordenamientos de carácter general para normar de manera uniforme a las instituciones de crédito, a las empresas aseguradoras, a las compañías de fianzas y a los almacenes generales de depósito ya regulados anteriormente en los Códigos de comercio de 1884 y 1889 aun cuando en forma muy general.”<sup>9</sup>

En 1892 se expide la primera Ley sobre Compañías de Seguros, en 1895 las primeras disposiciones para las compañías de fianzas, y dos años después se crea la Ley General sobre Bancos al tiempo que aparece la Bolsa de Valores de México, y en 1900 surge una ley que norma de manera general los almacenes de depósito.

Este primer sistema financiero tiene un gran desarrollo durante el Porfiriato y se caracterizó por: un alto grado de especialización impuesta en ley a los diversos tipos de intermediarios; sujeción de su actividad a un régimen legal que atendía principalmente a la protección de intereses del público, e intervención del gobierno en estas actividades, cuidando el cumplimiento de la ley pero sin facultades regulatorias en dichos servicios.

Posteriormente con la Revolución este sistema sufre graves problemas y modificaciones de muy particular significado. En el sistema financiero posrevolucionario, que abarca de 1917 a 1990, tuvieron lugar cambios como la transformación de la banca especializada en banca múltiple, el surgimiento de las casas de bolsa y la nacionalización de instituciones de crédito. Esta evolución se ha caracterizado por:

- Afirmación de la rectoría del Estado sobre la actividad de los intermediarios financieros, sustentada en el reconocimiento de que el adecuado desempeño de esa actividad es un imperativo de interés público.
- Cambios en la estructura del sistema y los correspondientes servicios para satisfacer mejor a los requerimientos de los mercados financieros, y sustitución de regímenes que imponían alto grado de especialización funcional, por otros

---

<sup>9</sup> *ibidem.*, pag.41

que permiten a las instituciones financieras prestar de manera integrada diferentes servicios.<sup>10</sup>

“La primera ley que regula de manera general y uniforme a esas instituciones, sin perjuicio de reconocer pluralidad y libre competencia en materia bancaria, confirmó que esa actividad quedaba sujeta a previa concesión especial del Gobierno Federal, aun cuando sosteniendo que este último, consecuente con el liberalismo económico que entonces imperaba, debía de limitarse a cuidar la estricta observancia del régimen previsto en esa ley, sin tener facultades para regular directamente al sistema bancario”<sup>11</sup>

Al requisito de autorización previa fueron agregándose, de manera creciente, facultades regulatorias del sistema atribuidas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Banco de México, dentro de un régimen general que no sólo atendía a la protección de los intereses del público ahorrador sino también a la canalización de parte de los recursos captados, hacia ciertas actividades consideradas prioritarias por las autoridades financieras.

En 1897 concesión y autorización eran prácticamente sinónimos. Cuando en 1962 se sustituye autorización por concesión ya fue claro el propósito de señalar con ello que se estaba en presencia de un servicio público. En 1982 se establece en el Código Fundamental que el servicio de banca debe prestarse de manera exclusiva por el Estado a través de instituciones, señalándose que tal actividad es un servicio público no concesionable a los particulares. En 1990, la nueva Ley de Instituciones de Crédito da también carácter de autorización al acto por el cual se haría lícitamente permisible a nuevas sociedades prestar el servicio de banca dentro del país.

La integración del sistema financiero mexicano fue modificándose para incorporar formalmente a éste nuevas actividades de intermediación que actuaban al margen del propio sistema o para, dentro del mismo, conferir diferente naturaleza a ciertos intermediarios, en la medida en que fueron alcanzando mayor desarrollo. En 1941 se reconoce a las sociedades financieras de carácter de institución de crédito, en 1951 se crean las Sociedades de Inversión, incorporándolas al sistema financiero, en 1975 las bolsas de valores dejan de ser organizaciones auxiliares de crédito para tener

---

<sup>10</sup> cfr., *ibidem.*, pag. 43

configuración independiente del sistema bancario y se previene que los agentes de valores deban de constituirse con el carácter de sociedades mercantiles bajo el nombre de casas de bolsa, cambios que fortalecen considerablemente al mercado de valores. En 1978 fue creado el Instituto para el Depósito de Valores, previéndose posteriormente que las funciones asignadas a éste pudieran descentralizarse a través de instituciones que presten los correspondientes servicios, relacionados con la guarda, administración, compensación, liquidación y transferencia de valores. En 1981 las arrendadoras financieras se incorporaron formalmente al sistema con el carácter de organizaciones auxiliares de crédito y en 1990 se reconoció también este último carácter a las empresas de factoraje financiero.

En 1897 se crea el primer sistema bancario mexicano, pero fue hasta 1978 que estuvo formalmente estructurado bajo el criterio de especialización funcional existiendo diversos tipos de instituciones de crédito sujetas por la ley a actuar principalmente en el mercado de dinero o en el de capitales. Al primero correspondía principalmente la actividad de los bancos de depósito y al segundo la de las sociedades financieras y la de las de crédito hipotecario.

### **1.2.1. Evolución de la Banca Especializada en Banca Múltiple**

Para 1960, el creciente desarrollo del sistema bancario de los mercados financieros hacía ya que la citada especialización funcional constituyese un factor limitante para el crecimiento de los bancos, por lo que a partir de ese año se inicia un proceso que culminó en 1978, el cual hizo posible el cambio estructural de la banca especializada en banca múltiple sin afectar inconvenientemente a las instituciones de crédito.

En 1970 la ley reconoce y regula estas agrupaciones y en 1974 permite que, mediante fusiones de diversos tipos banca, una misma institución de crédito pueda prestar, a través de distintos departamentos, servicios de banca y crédito integrados. El proceso concluye en 1978 cuando se reconoce en ley un nuevo tipo de institución de crédito llamada "banca múltiple". Y para fines de 1982 más de 90% de los pasivos de las instituciones de crédito correspondían a bancos múltiples.

---

<sup>11</sup> *ibidem.*, pag.44-45

Las dos leyes reglamentarias del servicio público de banca y de crédito reiteraron la estructura de banca múltiple, suprimiendo definitivamente disposiciones, ya entonces prácticamente sin aplicación, que preveían la existencia de bancos especializados.

El 1 de septiembre de 1982, el Presidente José López Portillo anunció la estatización de la banca comercial por así convenir a los intereses de la nación. Esta decisión marcó en buena medida el futuro de la banca y del conjunto del sistema financiero, sobre todo al desarrollarse la crisis de 1982-1988 generada por un endeudamiento en dólares sin precedentes de la banca mismo que representaba, dadas las devaluaciones de 1982, un monto prácticamente superior al límite de su capacidad financiera y que ponía en entredicho su solvencia a futuro.

En febrero de 1982, el éxodo de pesos a dólares ascendió a cantidades masivas desproporcionadas. La banca jugaba en el proceso un activo papel, pues a través de ella era claro que el torrente de capital fugitivo era incontenible y erosionaba las reservas monetarias del Banco de México a un paso alarmante.

A partir de noviembre de 1988 el sistema financiero fue objeto de una profunda transformación en respuesta a la necesidad de conformar una economía más competitiva y eficiente.

Se comprobaba que el sistema financiero internacional se caracterizaba ya por tres rasgos fundamentales: la globalización de los servicios, la expansión geográfica extraterritorial y una competencia más intensa en las funciones de intermediación, la tendencia hacia la configuración de la banca universal.

En 1989 se introdujeron reformas de gran importancia al marco institucional del sistema financiero.

Las reformas propuestas, con la incorporación de algunas modificaciones, fueron aprobadas en el transcurso de diciembre 1989. En su contenido general, estas disposiciones se orientaron a modernizar la estructura del sistema financiero. En lo particular, se reconocía la existencia de nuevos instrumentos y canales de intermediación, se reducía la regulación excesiva, se redefiniría el sistema de supervisión, competencia



entre los diversos tipos de intermediarios y se establecían las bases para la apertura de la economía en algunos servicios.

Las reformas permitían la participación minoritaria de la inversión extranjera en el capital de los intermediarios financieros, a fin de promover su capitalización, de atraer tecnología más avanzada, de vincular al sector con el resto del mundo y de preparar a los intermediarios mexicanos para una mayor competencia futura.

A mediados de 1990 se envió al Congreso la iniciativa de decreto para la modificación de los artículos 28 y 123 constitucionales, con lo que se daba respuesta a la situación urgente de cambio en el sector bancario.

En las reformas propuestas, y finalmente aprobadas en el Constituyente Permanente, se buscaba que el Estado dejara de desempeñar el papel de propietario mayoritario de las instituciones de la banca comercial.

La iniciativa presidencial se basó en la tesis de la reforma del Estado: " En las nuevas circunstancias del país, es necesario que los recursos públicos, la energía y el trabajo de la administración se dediquen a sus fines propios".

Adicionalmente en la misma iniciativa se hizo hincapié, en la sanidad financiera de la banca. " Los bancos se venden no porque estén mal, se venden porque la reforma del Estado no acepta recursos inmovilizados en el capital de los bancos, cuando prevalecen aún necesidades apremiantes en nuestra sociedad, y porque la rectoría sobre el sistema financiero se puede ejercer con los ordenamientos jurídicos vigentes ".

Con base en lo anterior, se delinearon los principios que se tendrían que cumplir con la privatización de los bancos.

Ocho fueron los principios fundamentales en la privatización bancaria:

1. Conformar un sistema financiero más eficiente y competitivo.
2. Garantizar una participación diversificada y plural en la capital.
3. Vincular la aptitud y la calidad moral de la administración de los bancos con un adecuado nivel de capitalización.

4. Asegurar que la banca mexicana fuera controlada por mexicanos.
5. Buscar la descentralización y el arraigo regional de las instituciones.
6. Obtener un precio justo por las instituciones, de acuerdo con la evaluación basada en los criterios generales homogéneos y objetivos para todos los bancos.
7. Conformar un sistema financiero equilibrado.
8. Propiciar las sanas prácticas financieras y bancarias.

Así, con fecha del 25 de septiembre de 1990 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las bases generales del proceso de desincorporación de las instituciones de la banca múltiple, propiedad del gobierno federal.

### **1.3 Estructura Actual**

El Sistema Financiero Mexicano, puede dividirse básicamente de la siguiente forma: (Ver Esquema 1)

1. **Sistema Bancario Mexicano**, formado por: el Banco de México, las instituciones de crédito de banca múltiple y de banca de desarrollo, el Patronato del Ahorro Nacional, los fideicomisos del Gobierno Federal para el fomento económico, y por las organizaciones y actividades auxiliares del crédito; es supervisado por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
2. El sistema integrado por: las instituciones de seguros, las sociedades mutualistas y las instituciones de fianzas; es supervisado por la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.
3. El Sistema integrado por: la Bolsa Mexicana de Valores, el Instituto para el Depósito de Valores, las casas de bolsa, las sociedades de inversión y las

sociedades operadoras de sociedades de inversión; supervisado por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.<sup>12</sup>

Para efectos de este trabajo de tesis, se hará un resumen de las principales actividades desarrolladas por las Instituciones Financieras que se encuentran bajo la supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores

### **1.3.1 Sistema Bancario**

"Por medio del sistema bancario se capta el ahorro de la población y los recursos se prestan a familias, empresas y al Gobierno, pero además mediante diversos medios de pago, los bancos facilitan el intercambio de bienes y servicios. Un aspecto muy importante de la actividad bancaria es que las instituciones crediticias se caracterizan por tener un alto nivel de endeudamiento con relación a su capital".

Su función es transformar los riesgos, por lo que captan recursos a ciertos plazos y los prestan a otros plazos, de modo que se corre un riesgo de liquidez, pues no se puede disponer de inmediato de los recursos prestados. La insolvencia de una institución puede provocar pánico y ocasionar un retiro masivo de los recursos lo que podría provocar un colapso en el banco y alentar a una ruptura generalizada del sistema de pagos y por lo tanto una parálisis en la planta productiva y el quebranto del patrimonio de ahorradores y empresas.

Una banca sólida permite que el ciclo de generación de ahorro interno y crédito se dé en una forma mucho más firme y sostenida. La situación financiera débil de los bancos se refleja normalmente, o de manera muy importante en la cartera vencida elevada, la cual a su vez incide en los mercados financieros a través de generación de mayores tasas de interés.

Si el deterioro de la cartera erosiona todo el capital bancario los gobiernos están en la disyuntiva de transmitir los costos a los depositantes o bien asumir algún costo fiscal vía un rescate bancario.

---

<sup>12</sup> cfr. *Ibidem.*, pag. 95

### **1.3.1.1. Instituciones de Crédito**

La ley de Instituciones de Crédito define en su artículo segundo que: "El servicio de banca y crédito sólo podrá prestarse por instituciones de crédito que podrán ser":

- I. Instituciones de banca múltiple, e
- II. Instituciones de banca de desarrollo.

Considerando servicio de banca y crédito a la captación de recursos del público en el mercado nacional para su colocación en el público, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando el intermediario obligado a cubrir el principal y los accesorios financieros de los recursos captados.

#### **1.3.1.1.1. Instituciones de Banca Múltiple**

Las instituciones de banca múltiple son sociedades anónimas de capital fijo organizadas de conformidad con lo dispuesto en la Ley General de Sociedades mercantiles, con el objeto de prestar servicio de banca y crédito." Son intermediarios financieros, capaces de captar recursos del público a través de certificados de depósito, pagarés, etc. (operaciones pasivas), y con esos recursos obtenidos, otorgar diferentes tipos de créditos (operaciones activas).

El intermediario canalizará los recursos superavitarios a donde hacen falta. Es importante aclarar que la banca transforma los recursos del público en diferentes tipos de instrumentos de ahorro, y además, que no hay un destino específico para cada origen de estos recursos, es decir, el banco no destina los recursos de un ahorrador a un crédito específico sino que tiene la capacidad de administrarlos con suficiente discrecionalidad, es un emisor y receptor de crédito. Otros intermediarios financieros simplemente son transmisores de los recursos financieros poniendo en contacto a los oferentes y a los demandantes.

Cabe destacar que el servicio de banca y crédito integral solo está permitido a las instituciones de crédito constituidas bajo esta ley. También se autoriza el establecimiento

de oficinas de representación que no pueden captar recursos del público, y además también el establecimiento de sucursales de bancos extranjeros de primer orden (término no definido) para que realicen operaciones activas y pasivas en México, pero con residentes fuera del país.<sup>13</sup>

### **Las Operaciones**

La Ley de Instituciones de Crédito señala en el artículo 46 que los bancos múltiples pueden realizar, entre otras, las siguientes operaciones:

- I. Recibir depósitos bancarios de dinero:
  - a) A la vista
  - b) Retirables en días preestablecidos
  - c) De ahorro, y
  - d) A plazo con previo aviso
- II. Aceptar prestamos y créditos
- III. Emitir bonos bancarios
- IV. Efectuar descuentos y otorgar préstamos o créditos
- V. Expedir tarjetas de crédito con base en contratos de apertura de crédito con base en contratos de apertura de crédito en cuenta corriente
- VI. Asumir obligaciones por cuenta de terceros con base en créditos concedidos, a través del otorgamiento de aceptaciones, endoso o aval de títulos de crédito, así como de la expedición de cartas de crédito.
- VII. Operar con valores en los términos de las disposiciones de dicha Ley y de la Ley del Mercado de valores.
- VIII. Desempeñar el cargo de albacea<sup>14</sup>
- IX. Servicios de cajas de seguridad.
- X. Operaciones con oro, plata y divisas.
- XI. Operaciones de fideicomiso
- XII. Celebrar contratos de arrendamiento financiero y adquirir los bienes que sean objeto de tales contratos

---

<sup>13</sup> cfr. Villegas, Eduardo., op.cit., pag.100-101

<sup>14</sup> cfr. Villegas, Eduardo op.cit., pag.104-106

### **1.3.1.1.2. Instituciones de Banca de Desarrollo**

"Las instituciones de banca de desarrollo son entidades de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituidas con el carácter de Sociedades Nacionales de Crédito, que atenderán las actividades productivas que el Congreso de la Unión determine como especialidades de cada una de éstas. En los términos de sus respectivas Leyes Orgánicas."<sup>15</sup>

El objetivo de estas instituciones es fomentar los sectores de la economía determinados, a través de los servicios de banca y crédito mencionados para la banca múltiple, actuando de manera directa o como banca de segundo piso, la cual destina recursos a intermediarios financieros bancarios y no bancarios para que éstos a su vez los derramen al acreditado final.

### **1.3.1.2. Sociedades Controladoras de Grupos Financieros**

La organización más fuerte del sistema Financiero Mexicano es el Grupo Financiero que agrupa a cuando menos tres de los siguientes tipos de intermediarios financieros existentes en el mercado:

- Instituciones de Crédito (de banca múltiple)
- Casas de Bolsa
- Almacenes de Depósito
- Arrendadoras Financieras
- Empresas de Factoraje
- Casas de Cambio
- Aseguradoras
- Afianzadoras
- Sociedades Financieras de Objeto Limitado.

Se contempla que los grupos financieros se organicen a través de una sociedad controladora y por alguna de las instituciones listadas. Dicha sociedad será dueña por lo menos del 51% del capital de las empresas financieras integrantes del grupo con derecho

a voto, y pudiendo actuar de manera conjunta frente al público utilizando o no denominaciones que los identifiquen como tal añadiendo las palabras "Grupo Financieras".

### **1.3.1.3. Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito**

La Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito señala como este tipo de organizaciones a:

- Los Almacenes Generales de Depósito
- Las Empresas de Factoraje
- Las Arrendadoras Financieras, y
- Las Uniones de Crédito
- Casas de Cambio

Las tres primeras con la característica de poder pertenecer a una agrupación financiera. Además se señala como activada auxiliar de crédito a la compra-venta habitual y profesional de divisas (casas de cambio). En general cualquier organización o actividad auxiliar de crédito requiere autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y ser sociedad anónima, además de contar con el capital mínimo pagado, requisito periódico de esta misma Secretaría.<sup>16</sup>

#### **1.3.1.3.1. Almacenes Generales de Depósito**

La ley señala que "los almacenes generales de depósito tendrán por objeto el almacenamiento, guarda o conservación de bienes o mercancías y la expedición de certificados de depósito y bonos de prenda". Dichos almacenes tienen la posibilidad de realizar las siguientes actividades:

- I. Transformar las mercancías depositadas para aumentar su valor, sin variar esencialmente su naturaleza.

---

<sup>15</sup> *Ibidem.*, pag.31

<sup>16</sup> *cfr. Villegas, Eduardo., op.cit., pag. 120*

- II. Expedir certificados de depósito por mercancías en tránsito si el depositante y el acreedor prendario dan su conformidad y corren los riesgos inherentes, además de asegurar por conducto del almacén las mercancías.
- III. Transportar mercancías que entren o salgan de su almacén, siempre que estas vayan a ser o hayan sido almacenadas en éste.
- IV. Certificar la calidad de las mercancías y bienes depositados así como valuarlos para efectos de hacerlo constar en el certificado de depósito y en el bono de prenda.
- V. Anunciar con carácter informativo y a petición y por cuenta de los depositantes de la venta de los bienes y mercancías depositados.
- VI. Empacar y envasar los bienes y mercancías recibidas en depósito por cuenta de los depositantes o titulares de los certificados de depósito.

#### **1.3.1.3.2. Empresas de Factoraje**

\* Una empresa de factoraje (factor) compra a un cliente (cedente), que a su vez es proveedor de bienes y servicios, su cartera (clientes, facturas, listados, contrarrecibos), después de hacerle un estudio de crédito. El cedente debe notificar lo anterior a sus clientes para que el pago se haga al factor. El objetivo de esto es lograr liquidez, un aumento en el capital de trabajo<sup>17</sup>

A pesar de que esto es aparentemente muy sencillo estas empresas se pueden enfrentar a varios problemas, principalmente:

- El riesgo de no poder cobrar por morosidad de los clientes.
- Ocasiona problemas administrativos o fiscales a los clientes del cedente, pues los pagos deben ser hechos al factor.

Con el fin de evitar estos problemas se lleva a cabo el factoraje con recurso, en el que se realiza una compra condicionada al cedente al anticiparle un porcentaje de la cartera "vendida" o cedida. Al vencimiento de la cartera cobra el total al cliente y reembolsa el remanente no anticipado. Si no logra el cobro el cedente tiene la obligación de liquidar el importe, reduciendo el riesgo. Sin embargo es posible que tampoco el cedente pueda

---

<sup>17</sup> *ibidem.*, pag. 125



pagar por lo que el estudio de crédito debe ser desde una óptica diferente a la de un crédito normal.

Es importante señalar que existe el factoraje puro en el que el factor corre el riesgo de no cobrar, pues no hay garantía.

### **1.3.1.3.3. Arrendadoras Financieras**

Para entender el significado de arrendamiento es necesario partir de su origen: la palabra renta, es decir, permitir el uso de un bien mediante la retribución económica de un importe convenido. "El acuerdo entre arrendador y arrendatario al través del cual el arrendador otorga el uso y goce temporal de un bien por un plazo predeterminado al arrendatario a cambio de un precio pactado llamado renta."<sup>18</sup> De estos términos se deriva el concepto de arrendamiento financiero.

Las arrendadoras financieras se obligan a adquirir determinados bienes y a conceder su uso o goce temporal, a plazo forzoso, a una persona física o moral, obligándose ésta a realizar pagos parciales por una cantidad que cubra el costo total de los bienes, los gastos financieros y otros gastos, para que al vencimiento del contrato adopte alguna de las siguientes opciones:

1. Comprar el bien a un precio inferior a su valor de adquisición.
2. Prorrogar el plazo del uso o goce del bien, pagando una renta menor.
3. Participar junto con la arrendadora de los beneficios que deje la venta del bien.

Las operaciones que pueden realizar este tipo de organizaciones son:

- I. Celebrar contratos de arrendamiento financiero.
- II. Emitir obligaciones quirografarias o con garantía específica para ser colocadas a través del mercado bursátil mexicano.
- III. Adquirir bienes de proveedores o de futuros arrendatarios para dárselos a estos últimos en arrendamiento financiero.

---

<sup>18</sup> *Ibidem.*, pag. 126

- IV. Obtener préstamos de instituciones de crédito y seguros nacionales o entidades financieras extranjeras para la realización de sus operaciones y préstamos de instituciones de crédito nacionales o entidades financieras extranjeras para problemas de liquidez.
- V. Otorgar créditos a corto plazo relacionados con contratos de arrendamiento y créditos refaccionarios e hipotecarios.
- VI. Descontar, dar en prenda o negociar los títulos de crédito y afectar los derechos provenientes de los contratos de arrendamiento financiero.
- VII. Construir depósitos a la vista y a plazo en instituciones de crédito y bancos del extranjero, así como adquirir valores aprobados para tal efecto por la Comisión Nacional de Valores.<sup>19</sup>

#### **1.3.1.3.4. Uniones de Crédito**

**"Las uniones de crédito son organismos constituidos como sociedades anónimas de capital variable con concesión de la Comisión Nacional Bancaria, formadas por un número de socios no menor a veinte, siendo éstos personas físicas o morales. Tienen la característica fundamental de tener personalidad jurídica."<sup>20</sup>**

Estos organismos pueden operar en el ramo agropecuario cuando sus socios se dedican a actividades agrícolas y/o ganaderas. En el industrial y en el comercial cuando sus socios se dedican a estas actividades respectivamente, y pueden ser mixtas cuando se dedican a dos o más de los ramos señalados.

La ley de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito señala las actividades que pueden realizar las uniones de crédito, las principales son:

- I. Facilitar crédito y prestar garantía o aval exclusivamente a sus socios. (Muchas empresas pequeñas tienen que acudir al agiotista por no ser miembros de una unión de crédito, o lo que es peor, detener su producción.)

---

<sup>19</sup> cfr. *ibidem.*, pag. 126-129

- II. Recibir de sus socios préstamos a título oneroso en los términos que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- III. Recibir de sus socios depósitos de dinero para uso de caja y tesorería.
- IV. Adquirir acciones, obligaciones y otros títulos semejantes y aún mantenerlos en cartera.
- V. Encargarse de la construcción y obras propiedad de sus socios para uso de ellos, cuando sean necesarios para sus empresas.
- VI. Promover la organización y administrar empresas de industrialización o de transformación y venta de los productos obtenidos por sus socios.
- VII. Comprar, vender o alquilar, por cuenta y orden de sus socios, insumos y bienes de capital para el desarrollo de las empresas de éstos.<sup>21</sup>

#### **1.3.1.3.5. Casas de Cambio**

Las casas de cambio realizan lo que la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares considera como actividad auxiliar, y es preciso “que su objeto social sea exclusivamente la realización de compra, venta y cambio de divisas, billetes y piezas metálicas nacionales o extranjeras, que tengan curso legal en el país de emisión; piezas de planta conocidas como onzas troy y piezas metálicas conmemorativas acuñadas en forma de moneda.”<sup>22</sup>

Cumplen también con la importante función de operar coberturas cambiarias, algo similar a los futuros o los cortos, que permiten a las empresas cubrirse de cualquier devaluación brusca. La compra de estas coberturas cambiarias consiste en pagar en la fecha de contratación a un intermediario autorizado un “precio de cobertura” en pesos, adquiriendo el derecho a recibir de este, si el Peso se deprecia, una cantidad en moneda nacional equivalente a la depreciación en dólares controlados, o la obligación de pagar al intermediario el equivalente a una apreciación del Peso si fuera el caso.

La cobertura cuesta, pero el importador tiene la certeza del precio que va a pagar por los dólares americanos a precio controlado. El plazo máximo al que se puede realizar cualquier operación de cobertura ya sea de compra o venta es de seis meses, y en el

---

<sup>21</sup> cfr. *Ibidem.*, p.131-134

<sup>22</sup> *ibidem.*, p. 134

caso de la compra, como en cualquier mercado de futuro lo que logra es garantizar el precio.

La Venta de Cobertura Cambiaria es la operación complementaria de la anterior, y en esta, que es una especie de operación en corto ya que el participante no tiene todavía los dólares, el participante recibe en la fecha de contratación un "precio de cobertura", y su ganancia aumenta si el Peso se aprecia, o pierde si el Peso se deprecia. La ventaja principal para el participante consiste en el hecho de que en el momento de pactar, recibe el precio, está recibiendo liquidez.<sup>23</sup>

### **1.3.2. Sistema Bursátil**

#### **1.3.2.1 Bolsa Mexicana de Valores**

"La Bolsa es una sociedad anónima de capital variable cuya función principal es facilitar las transacciones con valores y desarrollar el mercado. Los socios de esta Bolsa son el total de las bolsas existentes"<sup>24</sup> Su objetivo es dar liquidez al mercado de valores para lo que cuenta con:

1. Un salón de remates donde se realizan las operaciones de compra-venta de valores inscritos en la bolsa.
2. Un área de información donde se puede consultar gran parte de la información requerida por un inversionista.
3. También cuenta con publicaciones, algunas elaboradas únicamente por la institución, otras por la Bolsa misma y por el Instituto Mexicano del Mercado de Capitales, A.C.

Las operaciones se clasifican de acuerdo a su forma de concertación de la siguiente manera:

---

<sup>23</sup> cfr. *ibidem.*, pag.134-137

<sup>24</sup> *ibidem.*, pag.167

1. Ordenes en firme, que son aquellas en las que se desea realizar una operación a un precio fijo.
2. Ordenes de viva voz, que son aquellas en las que el agente de bolsa u operador de piso lleva una orden de compra o venta de su cliente para que la realice a mercado.
3. Operación Cruzada, ésta se realiza cuando un mismo agente lleva una operación de compra y otra de venta.
4. Operación de registro, que ocurre cuando una nueva emisora es colocada en la Bolsa Mexicana de Valores.
5. Operación de cama, esta es una operación en firme con opción de compra o venta, con un margen de fluctuación.<sup>25</sup>

#### **1.3.2.1.1. Instituciones de Apoyo**

La Bolsa recibe apoyo de instituciones como:

- El Instituto para el Depósito de Valores (INDEVAL)
- El Instituto Mexicano del Mercado de Capitales (IMMEC)
- La Asociación Mexicana de Casas de Bolsa (AMCB)
- Calificadora de Valores, S.A. de C.V. (Calificadora)

#### **1.3.2.2. Agentes de Valores**

Son aquellos que están directamente relacionados con el público inversionista y las emisoras de valores. En México existen dos tipos:

- El Agente de Bolsa (persona física)
- La Casa de Bolsa (persona moral).

A pesar de que el trabajo de ambos es el mismo, el crecimiento en operaciones, en número de instrumentos de ahorro-inversión y en complejidad ha favorecido el desarrollo

---

<sup>25</sup> cfr. *Ibidem.*, pag.167-171

de las Casas de Bolsa, empresas que han fomentado el crecimiento institucional de nuestro mercado.

El Agente de Bolsa es una persona física inscrito en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios y puede realizar las siguientes actividades:

1. Actuar como intermediario en operaciones con valores.
2. Recibir fondos para realizar operaciones con valores;
3. Brindar asesoría en materia de valores.

Por su parte las Casas de Bolsa son sociedades anónimas inscritas en la sección de intermediarios del Registro Nacional de Valores e Intermediarios y además las tres actividades ya mencionadas pueden:

4. Recibir créditos para su operación
5. Otorgar préstamos para la adquisición de valores con garantía de éstos.(temporalmente no se hace)
6. Realizar operaciones por cuenta propia, con cargo a su capital y con valores con sus accionistas, administradores, funcionarios y apoderados para realizar operaciones con el público.
7. Administrar y guardar valores, depositando éstos en el INDEVAL
8. Operar a través de oficinas, sucursales o agencias de instituciones de crédito.
9. Invertir en sociedades que les presten servicios complementarios a su actividad.
10. Actuar como representante de obligaciones o tenedores de valores.
11. *Actuar como Sociedad Operadora de Sociedad de Inversión.*<sup>26</sup>

### **1.3.2.3. Sociedades de Inversión**

"Son sociedades anónimas con un capital mínimo totalmente pagado, orientadas al análisis de opciones de inversión de fondos colectivos, que tienen por objeto la adquisición de valores y documentos seleccionados de acuerdo al criterio de

---

<sup>26</sup> cfr. *Ibidem.*, pag 171-174

diversificación de riesgos, con recursos provenientes de la captación de numerosos ahorradores interesados en formar y mantener su capital, invirtiéndolo por cuenta y a beneficio de éstos, sin pretender intervenir en la gestión administrativa de las empresas en que invierten."<sup>27</sup>

Estas Sociedades diversifican sus carteras permitiendo disminuir los riesgos de la inversión bursátil. Las carteras de valores representan sus activos y actúan de respaldo para la emisión de sus acciones, que se ofrecen a la venta pública.

Su objetivo es fortalecer y descentralizar el mercado de valores, permitir el acceso de pequeño y mediano inversionista a dicho mercado, democratizar el capital y contribuir al financiamiento de la planta productiva del país. Se clasifican en:

1. Sociedades de Inversión Comunes (Renta variable)
2. Sociedades de Inversión de Instrumentos de Deuda (Renta fija)
3. Sociedades de Inversión de Capitales (SINCAS)<sup>28</sup>

#### **1.3.2.3.1. Sociedades Operadoras de Sociedades de Inversión**

Son aquellas que administran a las Sociedades de Inversión. Pueden ser empresas que únicamente se dediquen a esta actividad, los bancos o las casas de bolsa (que son las que más lo han desarrollado).

### **1.4 Las Crisis del Sistema Financiero Mexicano y sus efectos**

#### **1.4.1 Marco Teórico**

Antes de entrar de lleno con lo que se refiere a las crisis del Sistema Financiero Mexicano, considero importante dar una breve explicación sobre las teorías que existen acerca de como se generan las crisis, las repercusiones de éstas y las posibles formas de enfrentarlas, para, que de esta forma resulte más sencillo entender el caso Mexicano.

---

<sup>27</sup> *ibidem.*, pag.185

<sup>28</sup> *cf.* *ibidem.*, pag.185-186

Hemos hablado ya de la creciente complejidad que han alcanzado los instrumentos financieros, de la integración de los mercados y del crecimiento en el volumen de transacciones. Lo anterior ha tenido como consecuencias que las instituciones financieras sean más interdependientes, con lo que el riesgo de contagio y el riesgo sistémico se acentúa.

Las crisis financieras no son consecuencias de fenómenos específicos, sino que tienen como origen diversos factores que ocurren de forma simultánea y que se retroalimentan.

Dentro de los principales podemos señalar: Los choques externos e internos, la implementación de programas de rehabilitación, la desregulación financiera y la apertura de cuentas de capitales.

#### **1.4.1.1. Choques Externos e Internos**

En muchos casos las crisis, tienen su origen en cambios bruscos en los términos de intercambio y en las tasas de interés internacionales. Las crisis empiezan a gestarse en los periodos en que el país enfrenta un choque positivo en términos de intercambio y de tasas de interés internacionales, o bien en las condiciones internas, todo este entorno genera expectativas excesivamente favorables sobre la economía, lo que induce a una fuerte entrada de capitales y a una rápida expansión de crédito interno.

Con esta situación el sistema financiero se vuelve vulnerable a posibles movimientos adversos en los términos de intercambio y en las tasas de interés internacionales. Cuando el entorno internacional se deteriora, la situación se revierte y se observan:

- Fugas de capitales
- Se presiona el tipo de cambio
- Las tasa de interés internas aumentan incluso más que las internacionales

La reducción en el valor de las garantías, junto con las altas tasas de interés internas, tienen como consecuencias una caída de la actividad económica que afecta la capacidad



de pago de deuda por parte de las empresas y de las personas físicas, por lo que se incrementa la cartera vencida de los bancos o incluso se elimina su capital.

Un choque externo adicional, lo constituye el contagio entre mercados financieros de diferentes países, debido a que los movimientos bruscos en los mercados financieros de un país pueden desestabilizar los mercados de otros países, como ejemplo de esto, tenemos los denominados efectos "Dragón", "Samba" y "Vodka" que han podido afectar incluso a mercados tan fuertes como el Nueva York o Japón.

Lo anterior se debe a que la crisis en un país hace que los inversionistas se retiren de aquéllos que se considera atraviesan por una situación similar.

#### **1.4.1.2 Programas de Estabilización**

Las crisis pueden originarse por la implementación de programas de estabilización poco factibles ya que aunque de origen logran una mejora inicial en las expectativas de los agentes y una mayor actividad económica, no logran reducir lo suficiente las tasas de interés internas, manteniéndose un diferencial con el exterior y un riesgo de devaluación que incentiva el endeudamiento externo de los bancos.

Las devaluaciones aumentan la severidad de la crisis bancaria, debido, no sólo, a que vienen acompañadas de contracciones en la actividad económica, sino también, porque los bancos al acumular una mayor proporción de pasivos (deuda) con el exterior, sufren pérdidas adicionales por el aumento en el valor de los mismos, enfrentando también problemas para refinarciar éstos.

#### **1.4.1.3. Desregulación del Sector Financiero y Apertura de la Cuenta de Capitales**

Las medidas de desregulación adoptadas generalmente se refieren a eliminar techos y controles a las tasas de interés, para así promover una intermediación financiera más eficiente.

Esto en general permite una canalización más eficiente del ahorro hacia actividades productivas y contribuye al desarrollo económico; sin embargo, en ocasiones provocan

reducciones en el ahorro interno privado y un crecimiento acelerado pero ineficiente del sector financiero.

La desregulación permite también que los bancos incursionen en nuevos mercados, pero tiene como contraparte la existencia de carteras de crédito más riesgosas.

Otro factor que aumenta la vulnerabilidad del sistema financiero, es la falta de personal y de experiencia de los reguladores y administradores de bancos para operar en este entorno desregulado.

En resumen, podemos decir que la desregulación financiera acompañada de un marco regulatorio inadecuado y de una supervisión débil, contribuye al deterioro de los activos bancario y a la existencia de crisis, ya que se permite un excesivo endeudamiento externo y un deterioro de la cartera de los bancos.

La solución está en dar libertad a los bancos, pero reforzando los controles y la supervisión por parte de las autoridades.

#### **1.4.1.4. Medidas a adoptar una vez iniciada la crisis.**

Una de las primeras medidas es otorgar créditos de emergencia en moneda nacional o extranjera a las instituciones financieras en problemas, generalmente a través del Banco Central, con el objeto de que éstos puedan cumplir con sus obligaciones de corto plazo y así evitar un colapso del sistema de pagos.

La segunda medida consiste en un relajamiento temporal de los requisitos establecidos en la regulación, en particular de los requerimientos de capitalización, de las obligaciones fiscales y de las obligaciones contables.

#### **1.4.1.5. Medidas de Saneamiento**

Dado que el problema de fondo durante una crisis es la insolvencia de los bancos, las autoridades deben llevar a cabo acciones para corregirlo de fondo, sujetándose a principios básicos como son: la transparencia, equidad y costo fiscal de este rescate.

En este trabajo sólo mencionaremos algunas de las principales medidas de saneamiento:

- **Intervenciones:** tiene por objeto permitir mas tarde una liquidación, una fusión o hacer aportaciones de capital, buscan asimismo, evitar un mayor deterioro de la Institución y contener el efecto de contagio.
- **Fusiones:** consiste en fusionar el banco intervenido con uno que se considere sano, para que el primero sea atractivo al segundo, el gobierno limpia su cartera y lo vende con un bajo nivel de cartera vencida.
- **Liquidaciones:** pocos países recurren a esta medida, prefiriendo las dos anteriores.

#### **1.4.2. Crisis Financiera en México**

Para los efectos de este trabajo de tesis, limitaremos el periodo de estudio a la crisis de 1994.

##### **1.4.2.1. Causas Externas**

A partir de que se renegocia la deuda externa en 1990, hay una creciente entrada de capitales, debido principalmente a expectativas favorables sobre la economía; sin embargo, esta tendencia se revierte a finales de 1994.

Esto se debió básicamente a la inestabilidad política (asesinatos políticos, levantamiento en Chiapas), la cual afectó paulatinamente la confianza de los inversionistas y al alza en las tasas de interés internacionales, lo que redujo significativamente la entrada de capitales a México.

Las autoridades mexicanas, sin embargo consideraron que estos problemas serian temporales, y recurrieron a medidas tales como: aumentar moderadamente las tasas de interés, depreciar el peso en su banda de flotación y emitir una gran cantidad de deuda denominada en dólares a corto plazo (tesobonos).

Esto debido a que se consideró que una vez que el panorama político se aclarará, se reanudaría la afluencia de capitales y podría pensarse en mejores opciones de ajuste, cuando en realidad debía asumirse que existía un panorama difícil y actuar en consecuencia.

Al respecto Lawrence H Summers señala:<sup>29</sup>

“ Existe una tendencia natural en los seres humanos, ampliada por el proceso político, a considerar que las buenas noticias son permanentes y que las malas noticias son temporarias. Cuando los flujos de capital disminuyen, la tentación de los funcionarios es recurrir a las reservas, esterilizando su intervención para evitar un efecto contraccionista en la política monetaria. Por otro lado, las buenas noticias son a menudo consideradas permanentes y se convierten en una excusa para emprender grandes programas de gasto”.

#### **1.4.2.2. Causas Internas**

Al darse una desregulación del sector financiero<sup>30</sup>, una fuerte entrada de capitales y privatizarse los bancos, se dio un importante crecimiento de la cartera de crédito, lo cual contribuyó a un sobreendeudamiento privado.

Asimismo, la falta de experiencia de los nuevos banqueros privados y la inexistencia de información sobre los historiales crediticios de las personas, propiciaron malas decisiones de crédito y un crecimiento exacerbado de la cartera vencida.

---

<sup>29</sup> Comp. Hausman Ricardo y Rojas-Suárez Liliana. *Las crisis bancarias en América Latina* FCE. México. pag. 244

<sup>30</sup> A partir de 1989, el Gobierno Mexicano, promovió la creación de Grupos Financieros, publicándose en 1990 la Ley de Agrupaciones Financieras que establece lo que se conoce como Sistema de Banca Universal.

**ESTRUCTURA ACTUAL DEL SISTEMA FINANCIERO**

**SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO**

**BANCO DE MEXICO  
AUTONOMO A PARTIR  
DEL 1o. DE ABRIL DE 1994**

**ESTRUCTURAS INTERNAS EN MATERIA FINANCIERA**

**COMISION NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES**

**COMISION NACIONAL DE SEGUROS Y FIANZAS**

**COMISION NACIONAL DE AHORRO PARA EL RETIRO**

**SUBSISTEMA BANCARIO**

**SUBSISTEMA DE ORGANIZACIONES AUXILIARES DE CREDITO**

**SUBSISTEMA DE SEGUROS Y FIANZAS**

**SUBSISTEMA BURSATIL**

**SUBSISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO**

- BANCOS MULTIPLES
- BANCOS DE DESARROLLO
- FILIALES DE BANCOS EXTRANJEROS
- SOCIEDADES FINANCIERAS DE OBJETO LIMITADO

- UNIONES DE CREDITO
- SOCIEDADES DE FACTORAJE
- SOCIEDADES DE ARRENDAMIENTO FINANCIERO
- ALMACENES GENERALES DE DEPOSITO
- SOCIEDADES DE AHORRO Y PRESTAMOS
- CASAS DE CAMBIO

- Co. ASEGURADORAS
- Co. MUTUALISTAS
- Co. AFIANZADORAS

- BOLSA DE VALORES
- CASA DE BOLSA
- INSTITUCIONES PARA EL DEPOSITO DE VALORES
- SOCIEDADES DE INVERSION
- SOCIEDADES CALIFICADORAS DE VALORES
- ESPECIALISTAS BURSATILES

- ADMINISTRADORAS DE FONDOS PARA EL RETIRO (AFORES)
- SOCIEDADES DE INVERSION DE FONDOS PAA EL RETIRO (SIEFORES)
- SOCIEDADES OPERADORAS DEL FONDO DE DATOS SAR

**SUBSISTEMA DE EMPRESAS QUE PRESTAN SUS SERVICIOS O QUE CONTRATAN CON SOCIEDADES DEL SISTEMA FINANCIERO**



SUBSISTEMAS BAJO LA SUPERVISION DE LA COMISION NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES

**CAPITULO II**  
**LOS ORGANISMOS SUPERVISORES DEL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO:**  
**DEFINICION, ESTRUCTURA Y EVOLUCION**

- 2.1. Definición de los organismos de supervisión y regulación financiera
  - 2.1.1. Razón de la existencia de los organismos supervisores
  - 2.1.2. Modalidades
    - 2.1.2.1. Intervención regulatoria
      - 2.1.2.1.1. Finalidad de la intervención regulatoria
      - 2.1.2.1.2. Clases de intervención o regulación legislativa
    - 2.1.2.2. Supervisión
      - 2.1.2.2.1. Objetivos
      - 2.1.2.2.2. Requisitos para una supervisión efectiva
      - 2.1.2.2.3. Modalidades de la inspección y vigilancia del Estado sobre el sistema financiero
      - 2.1.2.2.4. Facultades de los organismos supervisores
      - 2.1.2.2.5. Supervisión sobre base consolidada
      - 2.1.2.2.6. Supervisión de conglomerados financieros y su consolidación
      - 2.1.2.2.7. Cooperación internacional
      - 2.1.2.2.8. Supervisión y auditoría externa
    - 2.1.2.3. Apoyo
    - 2.1.2.4. Intervención indirecta: la banca pública
  - 2.1.3. Autoridades financieras
    - 2.1.3.1. Autoridades reguladoras
    - 2.1.3.2. Autoridades supervisoras
      - 2.1.3.2.1. Entes mixtos
      - 2.1.3.2.2. Entes públicos
    - 2.1.3.3. Bancos Centrales vs Organismos Autónomos
- 2.2. Antecedentes de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores
  - 2.2.1. Comisión Nacional Bancaria
  - 2.2.2. Comisión Nacional de Valores
  - 2.2.3. Creación de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores
- 2.3. Misión y Objetivos de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores
  - 2.3.1. Procurar la estabilidad y solvencia del sistema financiero
    - 2.3.1.1. Regulación prudencial
    - 2.3.1.2. Supervisión financiera
    - 2.3.1.3. Fortalecimiento de los mecanismos de mercado
    - 2.3.1.4. Aplicación de medidas correctivas
  - 2.3.2. Proteger los intereses de los ahorradores y del público inversionista
  - 2.3.3. Promover el mejoramiento constante de la calidad de la administración de los intermediarios e instituciones participantes en el mercado
  - 2.3.4. Fomentar la eficiencia del sano desarrollo del sistema financiero
  - 2.3.5. Fortalecer el desarrollo institucional de la CNBV

- 2.4. Acciones adoptadas por el Gobierno Federal frente a la actual crisis del sistema financiero mexicano**
  - 2.4.1. Principales medidas adoptadas**
  - 2.4.2. Principios observados por las autoridades**
  - 2.4.3. Medidas de apoyo instrumentadas**
    - 2.4.3.1. Problemas de liquidez**
    - 2.4.3.2. Requerimientos adicionales de provisiones**
    - 2.4.3.3. Reformas a la legislación financiera**
    - 2.4.3.4. Medidas de largo alcance**
      - 2.4.3.4.1. Programas de apoyo a deudores**
      - 2.4.3.4.2. Esquema de capitalización con compras de cartera**
  - 2.4.4. Alternativas no adoptadas debido a sus altos costos y consecuencias**
    - 2.4.4.1. Quitas generales**
    - 2.4.4.2. Asumir el control total de la banca**
  - 2.4.5. Resultados y beneficios de las medidas de apoyo**
  - 2.4.6. Conclusiones**

## CAPITULO II

### LOS ORGANISMOS SUPERVISORES DEL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO

#### 2.1 Definición y Fundamentos de los Organismos de Supervisión y Regulación Financiera

##### 2.1.1 Razón de la existencia de los Organismos Supervisores.

La intervención gubernamental en la economía se instituyó como lo dice Hernán Toro Agudelo, para abrir al Estado la posibilidad de orientar la actividad privada, de manera más conforme a los intereses comunes, sin que aquélla deje de tener este carácter<sup>31</sup>.

La intervención del Estado en el sector financiero tiene una gran importancia para preservar la estabilidad del sistema de pagos de la economía, proteger el ahorro de la comunidad, garantizar un adecuado financiamiento del sector productivo, profundizar el ahorro financiero, democratizar el crédito, proteger al usuario y regular la oferta monetaria, como regulador y supervisor de los bancos y demás intermediarios financieros, de suerte que se encauce su actividad al logro de ciertos resultados que se orientan el interés general de la sociedad dentro de los propósitos que persigue cada organización estatal.

El propio Adam Smith afirmaba que "las reglamentaciones que restringen la libertad bancaria pueden considerarse en cierta forma como una violación de la libertad natural; sin embargo, las manifestaciones de la libertad natural de un pequeño número de individuos que pongan en peligro la seguridad de la colectividad, son y deben de ser detenidas por las leyes de todos los gobiernos, de los más liberales y de los más despóticos".

Para los fines del intervencionismo de Estado, Manera Arando propone dos clases esenciales: Extraeconómicos y de naturaleza económica.

Los objetivos extraeconómicos de la intervención oficial responden a razones sociales, fiscales o políticas. Los económicos propiamente dichos se traslapan en

---

<sup>31</sup> Toro Agudelo, Hernán . La Intervención Estatal en el Banco Emisor y en el ahorro privado. 1973. Medellín. Pág 21.



propósitos finales, como el crecimiento con estabilidad, y objetivos intermedios coyunturales o de más largo plazo.

En México la rectoría del sistema financiero por parte del Estado se concibe en función de que éste oriente fundamentalmente sus actividades a apoyar y promover el desarrollo de las fuerzas productivas del país y el crecimiento de la economía nacional, fomentando el ahorro en todos los sectores y regiones de la República y su adecuada canalización a una amplia cobertura, con apego a sanas prácticas y usos bancarios.

En general, siempre se persigue que el ahorro de la comunidad pueda circular adecuadamente hacia los sectores productivos, bajo la forma de crédito, a través de mercados privados formales, que le den transparencia a la actividad de intermediación y favorezcan una evolución del financiamiento del aparato productivo.

### **2.1.2 Modalidades de los Organismos Supervisores**

Existen cuatro tipos de manifestaciones del poder interventor del Estado como rector de la actividad financiera:

- La intervención legislativa o regulatoria
- La supervisión
- El apoyo gubernamental
- La intervención indirecta a través de sociedades o entes descentralizados.

#### **2.1.2.1 Intervención Regulatoria.**

Se define como un conjunto de preceptos que ordenan la conducta de las instituciones financieras, asignándoles un papel y responsabilidades dentro de la concepción del desarrollo y la justicia que desarrolle cada organización social.

Esta modalidad se ejerce en forma directa a través de las leyes expedidas por cada parlamento o por el ejecutivo en ejercicio de sus facultades extraordinarias; por conducto

del gobierno, la banca central u organismos gubernamentales especializados, a través de disposiciones de inferior categoría.

#### **2.1.2.1.1 Finalidad de la Intervención Regulatoria.**

##### **a) Estabilidad de la moneda:**

Es indispensable controlar el nivel de liquidez de la economía y crear las condiciones necesarias para asegurar la estabilidad de los sistemas de pagos.

La banca es administradora y creadora de medios de pago, de allí que el Estado deba de intervenir su actividad para controlar que la oferta de dinero en circulación coincida con las condiciones de demanda, de suerte que no existan presiones inflacionarias derivadas de exceso en el nivel de liquidez de la economía.

También la intervención oficial ha de crear suficientes condiciones de estabilidad y seguridad del sistema de pagos. Keneth Spang<sup>32</sup> señala que un sistema de pagos es estable cuando se desalientan los pánicos financieros y es posible contrarrestar los ciclos económicos y otros shocks de la economía. En este orden de ideas, el conjunto de reglas y principios del sector deben conducir a fortalecer la confianza pública en el sistema financiero, a partir de normas prudenciales adecuadas al tipo y nivel de riesgos que asumen las entidades, que construyan una sólida estructura de fiscalización y que de igual manera permitan enfrentar las crisis con distintas alternativas de salvamento o apoyo.

##### **b) Profundización financiera:**

América Latina se caracteriza por tener un muy bajo nivel de ahorro con relación al resto de la comunidad internacional y se ha observado que la obtención de mayores tasas de crecimiento de las economías, están directamente relacionadas con la generación de un mayor volumen de ahorro interno, ya que del ahorro depende el aumento de la capacidad productiva y por tanto del nivel de ingresos de una sociedad. Por lo anterior

---

<sup>32</sup> Spang, Keneth . *Banking Regulation*. Segunda edición. Federal Reserve Bank of Kansas City 1985 . Kansas. Pág 7.

debe de buscarse la obtención de tasas de ahorro sostenibles a largo plazo y compatibles con las necesidades de desarrollo.

Se trabaja en este sentido cuando se logra estabilidad macroeconómica, cuando las políticas cambiarias, monetarias y antiinflacionarias ganan credibilidad y se sustentan en parámetros reales y cuando se puede utilizar el sistema financiero para estimular la propensión al ahorro.

En el nuevo entorno de desarrollo de la actividad bancaria, caracterizada por la libertad y la competencia, se debe producir, como en efecto ha ocurrido, un incremento de las tasas de interés que favorezca el ahorro de la sociedad.

**c) Protección de los depositantes:**

Se busca la defensa del ahorro, y su efectiva realización se traduce en una mayor estabilidad del sistema financiero. Cuando se resquebraja esta confianza ocurren corridas masivas de depósitos, enfrentando a los establecimientos de crédito a graves problemas de liquidez y, según la intensidad del fenómeno, inclusive de solvencia.

**d) Competitividad entre los establecimientos de crédito:**

Constituye una condición de mercado para lograr un aumento en el nivel de eficiencia de las instituciones financieras, esto es, ganancias en el ámbito de productividad a partir de un determinado volumen de recursos. La competitividad se traduce en una mejor calidad de los servicios que prestan, en una mayor remuneración del ahorro y comisiones e intereses más reducidos por las operaciones activas de crédito, todo lo cual genera menores márgenes de intermediación y, por consiguiente, una mayor racionalidad del costo de capital para el sector real.

**e) Democratización de Crédito:**

Las autoridades están llamadas a establecer una distribución del crédito más conveniente, que abarque también a aquellas capas sociales que demandan recursos de financiamiento para acometer actividades productivas o satisfacer necesidades vitales,

que no suelen ser beneficiarias del mismo, tales como los nuevos profesionales, microempresarios, la pequeña y mediana industria, o ciertos entes de la economía.

**f) Protección de Consumidor:**

Está encaminada al restablecimiento del equilibrio en la posición jurídica de las partes cuando celebra un contrato de naturaleza bancaria.

Para las entidades financieras resulta fundamental revelar información suficiente, de manera que permita a sus clientes apreciar su verdadera situación, por lo anterior los establecimientos bancarios están obligados a reportar periódicamente su condición financiera y sus indicadores de desempeño.

Por ejemplo, las leyes en los Estados Unidos sobre la protección de los consumidores en el mercado bancario tienen dos objetivos básicos: por una parte exigen una amplia información acerca de los términos de crédito por parte de los prestamistas y; por el otro, están encaminadas a garantizar un tratamiento equitativo en favor de todos los clientes financieros.

**2.1.2.1.2 Clases de intervención o regulación legislativa.**

Existen tres tipos de regulación: la regulación institucional, la regulación prudencial y la regulación financiera propiamente dicha.

**a) Regulación Institucional:**

Se trata de la regulación que tiene por objeto definir el modelo de sistema financiero, las clases de instituciones financieras, su objeto o capacidad jurídica, y en general el régimen especial de las personas jurídicas que se desenvuelven en la actividad financiera.

La CEPAL<sup>33</sup> señala que esta clasificación se orienta al logro de la eficiencia operativa de los bancos e instituciones financieras a través del aprovechamiento de economías a escala, la integración de actividades financieras y la promoción de la competencia de las instituciones financieras en el mercado.

#### **b) Regulación Prudencial:**

Se define como la regulación preventiva ya que se ocupa de asegurar la solvencia y liquidez de las instituciones financieras, así como la diversificación de los riesgos financieros en la administración del negocio bancario, para evitar su colapso.

Puede definirse también como un conjunto de disposiciones orientadas a asegurar la correcta asignación de los recursos financieros, y a impedir la toma de riesgos excesivos y su posterior transferencia, sin la voluntad explícita de las partes o sin una adecuada compensación económica.

La Regulación prudencial presenta las siguientes expresiones:

- Las entidades crediticias deben mantener un orden respecto al grado de apalancamiento y a la calidad de los activos que servirán para repagar los pasivos que se asumen con el mercado.
- Regulación de la Liquidez Bancaria: Son las medidas orientadas a prevenir estados de suspensión de pagos por fallas de liquidez de las instituciones financieras, esto es, definen un nivel mínimo de reserva técnica.

Al respecto, la liquidez puede definirse como: "La capacidad de una institución para cumplir con sus obligaciones en el momento del vencimiento. Los gobiernos deben de establecer pautas de liquidez mínima como medida prudencial para garantizar que estas instituciones tengan suficiente efectivo en caja para cubrir todos sus compromisos presentes o futuros"<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> CEPAL. Relación Supervisión de la Banca e Instituciones Financieras. Estudio de casos de América Latina y el Caribe. Conclusiones y Recomendaciones. 1991. Santiago de Chile. Pág 8.

- **Dispersión de los riesgos financieros:** Este es uno de los postulados esenciales de la actividad bancaria y define los límites máximos para el otorgamiento de créditos a una misma persona y sus vinculados económicos, en función del patrimonio de cada institución bancaria.
- **Sistema de Supervisión:** Define el sistema de supervisión estatal, las autoridades competentes y sus funciones:

### **c) Regulación Financiera:**

La CEPAL señala que el principal propósito de este tipo de regulación es: "Otorgar fluidez y competitividad a los instrumentos financieros domésticos (en relación con los fondos extranjeros), en el marco de regulaciones que preservan un adecuado balance entre los diversos fondos activos y pasivos de los bancos e instituciones financieras".

Las instituciones han adquirido mayor libertad de acuerdo con las reglas de mercado, pero deben de observar cuidadosamente aquellas que tienen relación con su solvencia y liquidez.

#### **2.1.2.2 Supervisión**

La vigilancia y el control del aparato financiero es otra de las manifestaciones de la intervención estatal, a través de ella se busca verificar el cumplimiento del conjunto de reglas organizacionales, económicas y prudenciales de las que se dispone con relación a las instituciones financieras, para asegurar la fluidez en el sistema de pagos, la estabilidad de las instituciones y que no se afecten los derechos de los particulares.

La supervisión implica por parte del Estado la puesta en marcha de un sistema de seguimiento a la evolución de cada una de las instituciones crediticias y del sistema en su conjunto para verificar la regularidad de sus operaciones y asegurar la estabilidad financiera, los correctivos pertinentes y sancionar las conductas que se aparten del ordenamiento jurídico y financiero.

---

<sup>44</sup> Bench, Robert. *Modernización de la Regulación y la Supervisión de las Instituciones Financieras de los países en desarrollo*, 1990. Universidad de Harvard.

Actualmente, la regulación prudencial le otorga un énfasis muy especial al desempeño de una supervisión estatal eficiente, como prerequisite para el adecuado desenvolvimiento de la nueva política financiera.

No se concibe una política de liberalización alejada de suficientes seguridades, las cuales, en primer término, se dan a partir del establecimiento de reglas prudenciales de corte de las señaladas anteriormente, entes supervisores idóneos, eficientes y autónomos.

#### **2.1.2.2.1 Objetivos**

La supervisión bancaria procura objetivos de carácter general y específicos.

- **Generales.**

En términos generales el objetivo de la inspección y vigilancia puede definirse en función de la necesidad de proteger el ahorro de la comunidad, procurar la estabilidad del sistema de pagos de una economía, cuidar la integridad institucional y financiera de las instituciones bancarias para evitar su quiebra y, contribuir a fortalecer la confianza del público en el sistema financiero.

Dado que todo control implica un costo y beneficio para la sociedad, estos objetivos deben de cumplirse atendiendo al mismo tiempo una necesaria relación entre el costo y los beneficios del sistema.

- **Específicos.**

Para asegurar la confianza del público en el sistema bancario y fomentar el ahorro de la sociedad, las autoridades de supervisión deben prevenir más específicamente el colapso de una institución financiera, es decir, debe existir un permanente seguimiento de las instituciones bancarias y parabancarias, que les permita establecer que gozan de suficientes condiciones de solvencia y liquidez para operar.

Es deber del supervisor bancario mantener sistemas de auditoría que le aseguren el conocimiento regular de la calidad del principal activo de los sujetos de control y sus riesgos eventuales, de suerte que se pueda ordenar los correctivos.

Los principales tipos de riesgo existentes son:

**\* Riesgo Crediticio:**

Se puede definir el riesgo de crédito como el riesgo de contraparte en los distintos tipos de operaciones que realiza una institución bancaria. Se trata entonces, del riesgo de pérdidas patrimoniales ocasionadas por el incumplimiento en el pago de una obligación el otorgamiento de una garantía, el cubrimiento de una aceptación bancaria, la realización efectiva de una opción en un mercado de futuros.

El riesgo crediticio más común, es la cartera de préstamos, el cuál constituye el principal activo de la banca comercial. Cuando se deteriora la calidad de la cartera, se afecta de manera sustancial la calidad de sus activos y la fuente de repago de los pasivos que toma el público.

Se han mejorado substancialmente los métodos de determinación a través de sistemas de evaluación y clasificación de la cartera comercial, la característica más importante de los sistemas de evaluación es que tomen en consideración, fundamentalmente, la capacidad de cumplimiento de la obligación por parte del deudor, a partir de la generación de ingresos ordinarios de sus propias actividades o de otras fuentes, así como la calidad de las garantías personales y reales existentes.

El Banco Mundial<sup>35</sup> ha propuesto una guía metodológica para los inspectores bancarios, que comprende cuatro pasos:

- ◆ Planeación del trabajo
- ◆ Proceso administrativo de evaluación de la calidad de crédito
- ◆ Ejecución de revisiones individuales de préstamo
- ◆ Obtención de conclusiones de investigación.



#### \* **Riesgos de mercado:**

Son aquellos riesgos de pérdidas financieras derivados de movimientos en las tasas de cambio, las tasas de interés y el precio de los valores mobiliarios, También puede considerarse como un riesgo de mercado, el riesgo de liquidez.

El Comité de Basilea<sup>35</sup> se ha propuesto el estudio de los riesgos de mercado para crear un sistema de medición de los mismos. Dentro de los riesgos de Mercado podemos encontrar la siguiente subdivisión:

- ◆ **Riesgo de Cambio:** El riesgo de cambio surge de las posiciones en divisas de una institución financiera, ya que queda expuesto a los movimientos de cambio entre las distintas monedas, particularmente entre la moneda nacional y la divisa con la que se realizan operaciones con los principales socios comerciales de ese país.
- ◆ **Riesgo de tasas de interés:** Los bancos pueden incurrir en pérdidas en la mayor parte de sus operaciones, por movimientos en las tasas de interés ya que una de las mayores dificultades consiste en la determinación de un sistema de medición de riesgo que sea relativamente simple. A la fecha, el Comité de Basilea ha venido trabajando con dos métodos:
  - 1.- **Enfoque de las utilidades corrientes:** Considera las modificaciones que se producen en el ingreso de una institución por variaciones en la tasa de interés.
  - 2.- **Enfoque del valor del mercado:** Se sustenta en un estudio de la variación del valor de mercado de los diferentes activos y pasivos del banco que pueden resultar afectados por el comportamiento de las tasas.

---

<sup>35</sup> Banco Mundial. Análisis de Crédito. División de Política y Sistemas Financieros.

<sup>36</sup> El Comité de Supervisión Bancaria de Basilea fue organizado en 1975 por los presidentes de los bancos centrales del Grupo de los Diez. Sus trabajos se promulgan a título de recomendaciones o principios mínimos, que a su vez van dando forma a un derecho bancario internacional uniforme.

- ◆ **Riesgo de valores:** Se le llama también riesgo accionario porque corresponde a la contingencia de pérdida de capital de una banco por las oscilaciones en la cotización del mercado público de títulos representativos de la propiedad de empresas.
- ◆ **Riesgo de Liquidez:** Se le llama a la posibilidad de pérdida de una institución financiera que se deriva de la realización intempestiva de sus activos para atender sus obligaciones financieras.

#### **2.1.2.2.2 Requisitos para una Supervisión Efectiva.**

Felipe Morris<sup>37</sup>, considera que una supervisión bancaria óptima requiere de los siguientes soportes principales:

- Independencia suficiente de interferencias políticas
- Marco regulador general adecuado
- Recursos suficientes
- Autoridad para hacer cumplir sus decisiones.

Lo anterior puede completarse señalando que la supervisión debe ser: independiente, universal, integral, autónoma, preventiva y especializada.

##### **a) Independiente:**

Los organismos de supervisión bancaria no deben de estar expuestos a influencias o intervenciones de naturaleza alguna, ni mantener vínculos con sectores o actividades particulares de la sociedad que les puedan restar independencia a sus actuaciones.

Se debe crear para las autoridades un marco institucional que las proteja o las mantenga al margen de intereses partidistas, gubernamentales, sectoriales o inclusive de los propios intereses puntuales de los bancos centrales.

---

<sup>37</sup> Morris, Felipe. *Los Sistemas Bancarios en América Latina en los años 80*. 1990. Washington. Pág 62.

En algunos países el nombramiento del Superintendente tiene su origen en decisiones de los parlamentos correspondientes, sistema de nominación que puede crear espacios para la intervención de intereses de la política partidista. En algunos países se ha optado en forma más adecuada, por un sistema mixto de designación, donde el nombramiento del supervisor compete al Ejecutivo y es ratificado por el Legislativo.

**b) Universal:**

La supervisión del sistema financiero no debe admitir fisuras en su estructura, por lo que la autoridad responsable del control tiene que mantener sobre el conjunto del sistema financiero un conocimiento completo acerca de su evolución y ejercer las competencias suficientes para conservar la estabilidad del mismo; todas las instituciones financieras deben ser objeto del control oficial.

**c) Integral:**

El Estado debe procurar el desarrollo de un sistema de supervisión integral sobre las instituciones y grupos financieros.

Los supervisores deben vigilar integralmente las distintas clases de instituciones financieras, independientemente que ellas capten o no ahorro público, siempre que su función corresponda a la actividad propia de un establecimiento de crédito, de un inversionista institucional, o de un auxiliar de servicios financieros.

Todo lo anterior debe traducirse en una vigilancia monolítica sobre los grupos financieros, que le permita al Estado conocer la realidad de dichas organizaciones empresariales y las operaciones cruzadas que se realizan al interior de los mismos, para beneficio de los intereses de la sociedad.

**d) Autónoma:**

Se define como la capacidad de autogestión para la supervisión, en los ámbitos financieros, administrativo y técnico, y se logra si el régimen institucional de las agencias de control les confiere una naturaleza propia, autónoma, que les facilite actuar en el proceso de contratación y generación de recursos para su funcionamiento,

independientemente de la administración pública central ya que esta evitará subordinaciones con respecto a las fuentes de ingreso.

**e) Preventiva y suficiente:**

Debe de existir un criterio preventivo ante situaciones de insolvencia o de liquidez que afecten el desenvolvimiento de los sistemas financieros. No es suficiente conque existan coercitivas o punitivas, se requiere que el supervisor pueda impartir instrucciones acerca de la forma más segura de llevar a cabo los negocios; pueda ordenar la suspensión o terminación de ciertas operaciones y pueda calificar, remover o suspender a las personas encargadas de la administración y auditoria de los negocios bancarios. En resumen la Supervisión debe de ser más preventiva que correctiva.

**f) Especializada:**

Deben corresponder a entes especializados en la supervisión bancaria.

**2.1.2.2.3 Modalidades de la inspección y vigilancia del Estado sobre el Sistema Financiero.**

Existen dos modalidades básicas de inspección:

- El control formal o gabinete (Extra-situ)
- El control real o de visita domiciliaria (In- situ)

**• Control formal o de gabinete (Extra-situ):**

Consiste en verificaciones y exámenes llevados a cabo a partir de reportes documentales que preparan, las propias entidades crediticias para facilitar su supervisión. Su efectividad se subordina a la calidad de información que se le proporcione al supervisor y al trabajo de los auditores externos.

- **Control real o de visita domiciliaria (In-situ):**

Es aquel que se ejerce a través de las visitas de inspección a los órganos de administración y auditoría de los bancos y a sus distintas sedes operativas. Se trata de la expresión más reconocida e idónea de la supervisión. No se concibe un sistema de inspección y vigilancia que carezca de esta clase de facultades de control.

#### **2.1.2.2.4 Facultades de los Organismos Supervisores.**

##### **a) De concesión:**

La atribución que en nombre del Estado se ejerce al otorgar la personalidad jurídica a las instituciones financieras y habilitar su operación en calidad de tales.

Los bancos no nacen a la vida jurídica por el simple acuerdo de voluntades de los asociados, sino que en cada caso la ley reserva al Estado la facultad de concederle los atributos de la personalidad a la nueva institución y habilitarla para el ejercicio de la actividad financiera.

##### **b) De autorización:**

Tiene por objeto evaluar con carácter preventivo, las distintas clases de decisiones administrativas o gerenciales.

##### **c) De regularización:**

Se las delega el legislador, y son las regulaciones necesarias para lograr la cumplida realización de las funciones de inspección y vigilancia.

##### **d) De asesoramiento o instancia de consulta:**

Las autoridades de regulación deben contar con asesoramiento.

**e) De control:**

Se refiere a la potestad de los supervisores para efectuar un seguimiento de la situación legal de las instituciones financieras a través de visitas de control, y para verificar la idoneidad técnica, financiera y moral de los accionistas y administradores bancarios.

**f) De información:**

Los supervisores deben cuidar por un lado que los establecimientos de crédito provean suficiente información al público acerca de su situación y por el otro, crear sistemas de información comercial sobre la cartera que se constituyan en bases de datos obligatoria consulta para el otorgamiento del crédito.

El supervisor debe actuar con la suficiente precaución para evitar que la naturaleza de la información que ordena revelar no constituya un motivo de inestabilidad para el sistema financiero.

**g) De certificación:**

Consisten en la certificación de la existencia y representación legal de las instituciones financieras.

**h) De interpretación:**

Al aplicar la legislación bancaria a casos concretos de organismos de fiscalización se hace doctrina, lo cuál es inequívocamente una fuente interpretativa.

**i) Jurisdiccionales:**

Se advierte en el último lustro una marcada tendencia a asignar algún tipo de funciones jurisdiccionales en asuntos de derecho financiero a las Comisiones y Superintendencias de Bancos, en procedimientos liquidatorios.

## **j) Sancionatorias:**

Las Comisiones y Superintendencias son entes de alta policía económica que deben de contar con una gama amplia y variada de sanciones para mantener el orden público en el aspecto que les haya sido confiado. Las sanciones pueden ir desde de las pecuniarias hasta la intervención administrativa y aplicarse no solo a las propias instituciones, sino que pueden extenderse a sus administradores y auditores externos.

### **2.1.2.2.5 Supervisión sobre base consolidada**

La responsabilidad del Estado no se limita exclusivamente a buscar el cumplimiento de las normas de regulación prudencial por parte de las instituciones bancarias, sino que se extienden al grupo del cual ellas forman parte, ya que se debe controlar la exposición global al riesgo mediante la consolidación.

El concepto de supervisión sobre la base consolidada implica:

#### **a) Información contable consolidada:**

Para conocer la verdadera situación o posición financiera de una entidad bancaria, en términos de solvencia y liquidez, se requiere el suministro de información contable consolidada, preparada sobre la base de principios internacionales de contabilidad que regulan la materia, el uso de normas y técnicas contables uniformes.

#### **b) Cooperación internacional para intercambio de información:**

Conocer e intercambiar información. El Comité de Basilea, enfatiza que la supervisión efectiva de los bancos extranjeros exige un contacto directo y la colaboración permanente entre las autoridades anfitrionas y las de origen, para tener flujos de información apropiados.

Con el desarrollo de este concepto, las legislaciones nacionales empiezan a autorizar la posibilidad del intercambio de información con autoridades extranjeras, siempre bajo un esquema de reciprocidad.

El principal obstáculo, para esto lo ha constituido el concepto de reserva bancaria, sin embargo mediante la reforma de 1990 del Concordato de Basilea se ha invitado a los Estados a reducir los impedimentos legales para compartir información, bajo las siguientes condiciones:

- Que la información recibida se use únicamente para fines de supervisión.
- Que el intercambio opere bajo el principio de reciprocidad.
- Que todas las autoridades depositarias de la misma mantengan el correspondiente sigilo y confidenciabilidad, protegidas por las leyes.
- Que el país receptor de la información comunique al supervisor que se la ha suministrado si se propone tomar medidas fundamentales sobre la base de la información recibida.

**c) Determinación del "capital adecuado" por consolidación:**

Consolidar la información con las instituciones subordinadas.

**d) Dispersión de riesgos por consolidación:**

Las entidades bancarias tienen que poseer una adecuada distribución de su cartera, evitando que la concentración en unos pocos clientes y sectores pueda afectar su posición financiera.

**2.1.2.2.6 Supervisión de conglomerados financieros y su consolidación**

Se refiere al control de conglomerados en su conjunto, bajo relaciones formales e institucionales de inspección, y no solamente a la medición de un grupo, como ocurre en la consolidación para los fines de control de la solvencia.



### **2.1.2.2.7 Cooperación internacional**

Busca la armonización de ciertas políticas y prácticas de supervisión, y la convergencia reglamentaria que conduzca a evitar diferencias regulatorias que afecten la competitividad y rentabilidad bancarias entre los distintos países.

### **2.1.2.2.8 Supervisión y Auditoría Externa**

Las autoridades deben procurar el empleo de todos los mecanismos que conduzcan a lograr salvaguardar los intereses generales de la comunidad al proteger el ahorro y garantizar la estabilidad sector financiero.

La Federación Internacional de Contadores y del Comité sobre Regulación Bancaria y Prácticas de Supervisión de Basilea emitió una declaración que contribuyó a superar algunos equívocos de las autoridades sobre el proceso de auditoría y la identificación de las áreas en las cuales el trabajo conjunto de los supervisores y los auditores puede ser más provechoso y ayudar a elevar el nivel de las auditorías de los bancos internacionales.

Dichas áreas son cuatro:

- La verificación de las declaraciones prudenciales
- La evaluación del sistema contable de los bancos y en especial su adecuado nivel de provisiones
- Su opinión sobre los sistemas de control interno y el examen
- Los registros contables y de los sistemas de auditoría interna relacionada con las actividades fiduciarias.

### **2.1.2.3. Apoyo**

Está relacionado con todos aquellos medios de actuación del Estado para recuperar a las instituciones financieras de graves condiciones de iliquidez o de insolvencia que amenazaban con extenderse al resto del sector. En este caso se trata de salir al rescate de las instituciones para salvaguardar la confianza pública en el sistema, dando lugar en ocasiones al aplazamiento previo de la administración, a la oficialización o nacionalización

del establecimiento de crédito respectivo o, sencillamente, imponiendo condicionalidades a la operación bancaria.

El instrumento tradicional de apoyo del Estado a las instituciones bancarias se ha cumplido a través de la banca central, como banquero de última instancia. Los bancos centrales proveen de liquidez a los bancos mediante redescuentos de sus títulos de inversión o de su propia cartera.

Además del apoyo de liquidez por conducto de la banca central se han desarrollado instrumentos de actuación del Estado que se ocupan principalmente de evitar el colapso de un establecimiento por deterioro de sus activos. Entre estas figuras se mencionan, las capitalizaciones oficiales, las compras de cartera con pacto de recompra o sin él, las nacionalizaciones, y los avales y garantías estatales, entre otras.

#### **2.1.2.4. Intervención indirecta: la banca pública.**

La intervención del Estado en el mercado financiero también puede cumplirse de manera indirecta a través de la banca oficial.

#### **2.1.3 Autoridades Financieras.**

Las distintas manifestaciones de la intervención estatal sobre el sector financiero se ejercen a través de las autoridades financieras, las cuales pueden clasificarse de la siguiente forma:

##### **2.1.3.1 Autoridades reguladoras**

Por lo general no puede identificarse un solo sistema orgánico para el ejercicio de la función reguladora sobre el sector financiero.

Aunque pudiera establecerse un esquema regulatorio institucional que fuera óptimo y hubiera demostrado empíricamente sus bondades absolutas, debe considerarse que la concepción de órganos regulatorios de carácter colegiado puede ser una solución más eficiente y transparente. Estos evitan riesgos de una autarquía regulatoria; promueven la

discusión y el enriquecimiento de un tema con varios puntos de vista y se convierten en el foro apropiado para que puedan conciliarse los intereses de la política económica gubernamental, con las apreciaciones de los banqueros centrales y las responsabilidades de los supervisores.

Lo más apropiado, parece ser, crear órganos colegiados con capacidad regulatoria integrados por Ministros de Finanzas o de Hacienda Pública, el Gobernador de Banco Central y el Supervisor Bancario, sin presencia del sector privado.

### **2.1.3.2 Autoridades supervisoras**

Existen dos grandes sistemas institucionales para el cumplimiento de las tareas de control y vigilancia, uno de carácter mixto y otro de naturaleza y estructura eminentemente pública.

#### **2.1.3.2.1 Entes mixtos**

Su carácter es excepcional ya que cuentan con participación del sector público y del sector privado, de forma colegiada.

#### **2.1.3.2.2 Entes públicos**

En la mayoría de los países, prevalece el esquema en el cual una entidad pública individual asume los deberes del supervisor.

Pueden clasificarse en:

##### **a) Organos Colegiados:**

Formados por varios entes públicos cuyas decisiones se ejercen de forma colegiada.

## **b) Vigilancia compartida:**

Se conforma por varias agencias del Estado, autónomas entre sí, lo cual da lugar a una escisión inadecuada de la vigilancia, que plantea serios conflictos de competencia y, lo que puede ser más grave, vacíos de control.

## **c) Entes individuales:**

El control se da a través de una sola agencia oficial de carácter individual que pueden ser los ministerios de Finanzas, los Bancos Centrales, o los Organos Gubernamentales Autónomos.

### **2.1.3.3 Bancos Centrales vs Organismos Autónomos**

Al hablar de los Bancos centrales como autoridades financieras, surge la cuestión de si resulta mejor realizar la supervisión mediante éstos o por medio de organismos autónomos especializados.

Cualquier decisión siempre deberá de mirar el entorno en el cual se plantee la cuestión, la independencia de la banca central, los antecedentes de la supervisión, la dinámica política de las instituciones oficiales gubernamentales.

Como principal argumento debe de señalarse que la función del control no conforma la esencia de las responsabilidades de los bancos centrales y, que por el contrario, puede llegar a plantearles verdaderos conflictos respecto su cometido fundamental.

La responsabilidad determinante de la banca central tiene que ver con la estabilidad de los precios de las economías en las que se desenvuelven, las autoridades monetarias, cambiarias y crediticias, y se les otorga gran autonomía, en algunos de los casos de rango constitucional, para no comprometer la política monetaria, con las políticas gubernamentales de corto plazo. La regulación bancaria no debe de corresponder a los bancos centrales, porque puede llegar a comprometer su propia política monetaria, mucho menos parece procedente que ejerzan la supervisión; si llega a presentarse una situación de insolvencia individual o generalizada es evidente que, en tal caso, puede

darse algún grado de proclividad de los banqueros centrales para evitar la intervención a través de créditos de emisión.

No puede ignorarse la colisión de intereses que plantea a una institución su doble condición de acreedora y supervisora, debe de haber una distinción entre la banca central y supervisión bancaria.

## **2.2. Antecedentes de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.**

### **2.2.1 Comisión Nacional Bancaria**

La preocupación de las autoridades por adoptar medidas tendientes a proteger los intereses del público usuario de los servicios financieros, ha quedado de manifiesto a lo largo de nuestra historia contemporánea. En ese contexto, se ha expedido diversa normatividad relativa al sistema de vigilancia al que estarían sujetas las instituciones de crédito.

En tal sentido, en 1921 se expidió un decreto en el que se estableció que el Estado tenía el deber de cuidar los intereses del público, por lo cual los bancos quedaban sujetos a la vigilancia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El sistema de vigilancia continuó evolucionando, de tal manera que en la Ley General de Instituciones y Establecimientos Bancarios de 1924, se hacía referencia a un nuevo organismo denominado Comisión Nacional Bancaria, al que se le encomendó la vigilancia de toda clase de sociedades o individuos, nacionales o extranjeros, que realizaran con el público cualquier clase de operaciones de carácter bancario.

Por tal motivo, en uso de las facultades extraordinarias que le confirió el Congreso de la Unión, el Presidente Plutarco Elías Calles expidió el 24 de diciembre de 1924 el Decreto de Ley por el que se creó la Comisión Nacional Bancaria (CNB), mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de ese mismo mes y año.

La CNB fue dotada de facultades necesarias para vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a la organización y operación del sistema bancario; proponer a la Secretaría de Hacienda los criterios para la más eficaz reglamentación de las operaciones bancarias en la República; practicar inspecciones a las instituciones; formular y publicar las estadísticas bancarias del país, y actuar como cuerpo consultivo de las autoridades hacendarias.

Mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio de 1928, el Gobierno Federal reconoció que las Bolsas de Valores habían permanecido al margen de la intervención de la Secretaría de Hacienda y que, por la naturaleza de las operaciones que en ellas se practicaba, la CNB era el órgano apropiado para el ejercicio de dicha función, estableciéndose en el propio Decreto, que quedaban sujetas a la inspección de la propia Comisión, las bolsas de valores y las transacciones y demás acciones con títulos al portador que se efectuaran en dichos establecimientos.

En la Ley General de Instituciones de Crédito de 1932, se estableció un capítulo específico aplicable a las bolsas de valores como instituciones auxiliares del crédito, quedando su inspección y vigilancia sujeta a la CNB.

En la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941 se le dio a dichas bolsas de valores el carácter de organizaciones auxiliares de crédito, las cuales continuarían sujetas a la inspección y vigilancia de la propia Comisión.

En materia laboral, se confirieron a la Comisión facultades de inspección y vigilancia sobre las instituciones del sector financiero, y de tutela de los derechos de sus empleados a través del Reglamento de trabajo de los Empleados de las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1953, mismo Reglamento que mediante importantes reformas publicadas el 14 de julio de 1972, fortaleció las facultades de la Comisión, a fin de proteger los derechos de los empleados de dicho sector.

Con el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de enero de 1969 se reformó la Ley Federal de las Instituciones de Fianzas, mediante las cuales se confió a la CNB la inspección y vigilancia de las compañías afianzadoras.

El 29 de diciembre de 1970 se publicaron reformas y adiciones a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, mediante las cuales se estableció que las funciones de inspección y vigilancia de las instituciones de seguros, se ejercerían por conducto de la CNB, a quien en lo sucesivo se le denominó Comisión Nacional Bancaria y de Seguros (CNBS).

Así también, encontramos que la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y la Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas, atribuyeron a la CNBS las funciones de inspección y vigilancia de los Organismos que regían los fondos de vivienda para los trabajadores y los miembros de las fuerzas armadas.

En la reestructuración del sistema financiero mexicano con motivo de la nacionalización de la banca privada, el 17 de noviembre de 1982, en el Diario Oficial de la Federación, se adicionó un quinto párrafo al Artículo 28, y la fracción XII Bis Apartado B al Artículo 123, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de establecer un régimen al que deberían sujetarse los trabajadores y empleados que prestaban el servicio público de banca y crédito.

Como resultado de dichas adiciones, se expidió la Ley Reglamentaria de la Fracción XII de Apartado B, del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada el 30 de diciembre de 1983, la cual faculta a la Comisión para supervisar que las Instituciones de Banca de Desarrollo, Banco de México y Patronato del Ahorro Nacional, cumplan con las obligaciones que en el material laboral les impone dicho Ordenamiento.

Para actualizar el ejercicio de las atribuciones que en materia de inspección, vigilancia y contabilidad tiene encomendadas la Comisión, el Ejecutivo Federal expidió el 16 de noviembre de 1988, el Reglamento de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros en Materia de Inspección, Vigilancia y Contabilidad, el cual fue publicado el 24 del mismo mes y año, abrogando el Reglamento anterior de 1935.

El 27 de diciembre de 1989 se publicó el Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron, diversas disposiciones de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de la Banca y Crédito, estableciéndose en el artículo Décimo Transitorio, que se

reformaban todos los artículos no previstos en dicho Decreto y en los que la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, cambiaría su nombre por el de Comisión Nacional Bancaria.

Complementariamente se creó la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, a la que se le encomendó la inspección y vigilancia de ese sector, así como de las personas y empresas a que se refieren la Ley General de Instituciones de Seguros, cuya denominación cambia por la de Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, y la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, con motivo de las reformas a dichos Ordenamientos, publicadas el 3 de enero de 1990.

El 27 de junio de 1990 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que modifica los Artículos 28 y 123 Constitucionales, a fin de restablecer el régimen mixto de la prestación de servicio de banca y crédito.

En virtud de dichas reformas, el 18 de julio de 1990 se publicó la Ley de Instituciones de Crédito, en la que se reguló la organización y funcionamiento y atribuciones de la CNB, misma que junto con otras atribuciones adicionales, producto de reformas subsecuentes, se mantuvo hasta abril de 1995; así como la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, la cual le otorga a la Comisión las facultades de inspección y vigilancia de las sociedades controladas de grupos financieros cuando supervise a la entidad financiera que la Secretaría de Hacienda determine como preponderante dentro de dichos grupos.

Dentro de un contexto de cambios motivado por la dinámica evolución del sistema financiero mexicano, se adecuó nuevamente la estructura de la CNB para responder al esquema de grupos financieros, a través de una supervisión consolidada de las entidades integrantes de los mismos, por lo que el Ejecutivo Federal expidió el 2 de Agosto de 1993 el Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria, el cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 4 del mismo mes y año, abrogando el Reglamento Interior publicado el 14 de enero de 1991.



## **2.2.2 Comisión Nacional de Valores.**

Por Decreto Presidencial de fecha 11 de febrero de 1946, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril del mismo año, se creó la Comisión Nacional de Valores (CNV) como un organismo autónomo, a quién se le facultó para aprobar el ofrecimiento, para su venta en el extranjero, de títulos y valores que pudieran adquirir las compañías de seguros; aprobar o vetar, en su caso, la inscripción en la bolsa de títulos o valores; aprobar el ofrecimiento al público de valores no registrados en bolsa; aprobar las tasas máximas y mínimas de interés de las emisiones que en el futuro se hicieran de cédulas y bonos hipotecarios, bonos generales y bonos comerciales de sociedades financieras y de obligaciones emitidas por conducto o con el aval de dichas sociedades, así como las que señalaran otras leyes, y los reglamentos que dictara el Ejecutivo Federal.

Posteriormente, el Ejecutivo Federal expidió el Reglamento del Decreto que creó a la CNV, publicado el 7 de septiembre de 1946 en donde se establecieron, entre otros aspectos, la integración de la Comisión; su carácter federal autónomo; la obligatoriedad de sus resoluciones tanto para las autoridades como para los particulares; facultades para pedir datos e informes a las entidades que vigilaba, para dictar reglas de carácter general relativas al ejercicio de facultades que le estuvieran encomendadas, así como la imposición de multas administrativas.

Como ha quedado señalado, la inspección y vigilancia de las bolsas de valores que ejercía inicialmente la CNB, fue llevada a cabo posteriormente por la CNV, en virtud tanto de sus nuevas facultades, como de que dichas organizaciones auxiliares de crédito no se contemplaban ya de manera aislada o como una mera alternativa para formar capital de riesgo, sino que pasaban poco a poco a convertirse en un mecanismo capaz de coadyuvar o impulsar un desarrollo más equilibrado de la economía al participar en otros instrumentos fundamentales en el sistema financiero.

No obstante, fue hasta el 31 de diciembre de 1953, fecha en que se publicó la Ley de la Comisión Nacional de Valores, cuando se regularon con mayor amplitud sus funciones y responsabilidades.

El inicio del gobierno del Presidente Adolfo López Mateos, en 1958, significaría entre otras cuestiones, el arranque de la apertura de un mercado hasta entonces carente de certeza en las cotizaciones y en donde se trabajaba todavía muy lejos del auxilio de los verdaderos especialistas bursátiles.

El 2 de enero de 1975 se publicó la Ley del Mercado de Valores, la cual abrogó el Decreto de creación de la CNV y la Ley de dicha Comisión. En ese nuevo Ordenamiento quedaron comprendidos los aspectos relacionados con la organización, funcionamiento y atribuciones de dicha comisión.

Es a partir de este año cuando nace de hecho la cultura bursátil en nuestro país dando firmeza al mercado, razón por la cual diversas empresas con verdadero sustento económico empezaron a cotizarse en bolsa y a desarrollar un creciente movimiento de capitales.

En ese contexto, se dota al mercado de valores de diversos mecanismos para conocer con mayor facilidad las características de los títulos objeto de comercio; los términos de las ofertas, demandas y operaciones; así como para poner en contacto de manera rápida y eficiente a oferentes y demandantes, dando a las transacciones una mayor liquidez, seguridad y economía.

De igual modo la nueva Ley del Mercado de Valores regularía de manera integral y sistemática las actividades de los intermediarios en operaciones con valores, títulos, bolsas y emisoras, susceptibles de ser objeto de oferta pública.

En 1978 se consideró pertinente crear nuevos instrumentos que facilitaran el crecimiento del mercado de valores y avanzar en la modernización y diseño. Como una consecuencia, se creó el Instituto para el Depósito de Valores (INDEVAL), a efecto de facilitar y garantizar una circulación mucho más amplia de los valores que ya se ofrecían en el mercado bursátil.

También a partir de la nacionalización de la banca, el Gobierno Federal modificó de una manera muy importante el sistema financiero nacional, considerándose dos grandes bloques de entidades con las sociedades nacionales de crédito y los intermediarios

financieros no bancarios, con lo que empezó una modernización aún mayor en el devenir bancario, bursátil y financiero de México.

Con motivo de las reformas a la Ley del Mercado de Valores publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 8 de febrero de 1985, se incluye un capítulo relativo a los procedimientos para proteger los intereses del público inversionista, estableciéndose que las personas afectadas con motivo de la celebración de operaciones con valores, en las que intervinieran casas de bolsa, deberían de agotar el procedimiento conciliatorio ante la Comisión, previamente a que concurrieran ante los tribunales competentes.

El 4 de enero de 1990 se publica la modificación a dicho procedimiento, a efecto de establecer que el cliente podría elegir la vía de reclamación en la CNV, o el ejercicio de la acción que proceda ante los tribunales competentes; señalándose asimismo, la obligación para las casas de bolsa, para acudir invariablemente a la vía de la reclamación ante la propia Comisión, antes de ejercitar cualquier acción procesal en contra del cliente.

Por cuanto se refiere a sus funciones de promoción, la CNV estableció proyectos y actividades tendientes a su modernización, mismos que se representan en nuevos instrumentos y herramientas de operación; en promoción de la inversión financiera; en financiamiento al sector y obras de infraestructura; en uso de la tecnología de punta, así como en la difusión de una tecnología acorde a los requerimientos de la actividad bursátil.

### **2.2.3 Creación de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.**

En virtud de los procesos de reforma e integración a nivel mundial que nuestra economía ha vivido en estos últimos años, se han aplica diversas medidas con el objeto de desarrollar un sistema financiero más eficiente y competitivo, capaz de responder de mejor manera a las necesidades de nuestro país. Entre estas medidas, destacan el restablecimiento del régimen mixto de banca a través de la desincorporación de las instituciones de banca múltiple, la configuración de grupos financieros y nuevas entidades, así como la apertura del sector financiero a una mayor competencia, tanto interna como del exterior.

En su dinámica, nuestro sistema financiero se ha orientado a lo que se le conoce como un esquema de banca universal al permitir la prestación conjunta de una amplia gama de servicios, a través de entidades financieras pertenecientes a un mismo grupo.

También se han otorgado autorizaciones para la constitución y operación de bancos, casa de bolsa y otros intermediarios financieros, aumentando significativamente el número de entidades que ofrecen servicios y productos financieros, para atender las crecientes demandas de financiamiento de nuestra economía. Adicionalmente, se ha permitido la entrada a México de instituciones financieras del exterior cuyas inversiones y desarrollo tecnológico habrán de contribuir al fortalecimiento de nuestro sistema y de coadyuvar a la satisfacción de necesidades crediticias de la planta productiva nacional.

Si bien de esta estructura derivan importantes ventajas tales como economías de escala, sinergias, así como la concepción de nuevas y sofisticadas operaciones y servicios dentro de un sector más competido, por otro parte implica la necesidad de contar con mejores organismos y procedimientos de supervisión, en particular, aquéllos que permitan en forma consolidada el estado en que se encuentran las instituciones en lo individual o formando parte de grupos financieros.

Así se hizo necesario supervisar de manera más eficaz a las entidades financieras, a efecto de evaluar adecuadamente los riesgos que enfrentan, sus sistemas de control de calidad moral y técnica de sus administradores.

Con este propósito el Presidente de la República sometió a la consideración del H. Congreso de la Unión la iniciativa de Ley para consolidar en un solo órgano desconcentrado de las funciones que correspondían a la CNB y CNV, acto que derivó en la publicación en el Diario Oficial de la Federación del 28 de abril de 1995, de la Ley del nuevo organismo denominado Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), entrando en vigor el 1 de mayo siguiente.

Con la expedición de la Ley de Comisión Nacional Bancaria y de Valores se dio un significativo avance en la modernización y perfeccionamiento de los sistemas de supervisión de los intermediarios financieros, formalizándose jurídicamente la integración de la Comisión Nacional Bancaria y de la Comisión Nacional de Valores, medida que

responde a la imperiosa necesidad de contar con un solo organismo a través del cual se pueda medir en forma consolidada la situación financiera en que se encuentran las entidades en lo individual o formando parte de grupos financieros, así como evaluar de manera más consistente los riesgos que enfrentan, sus sistemas de control y la calidad moral y técnica de sus administradores.

La nueva CNBV tiene por objeto supervisar y regular, en el ámbito de su competencia, a las entidades financieras, a fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento, así como mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo del sistema financiero en su conjunto, en protección de los intereses del público.

Esta nueva Comisión aglutinó las funciones y facultades que correspondían a la Comisión Nacional Bancaria y a la Comisión Nacional de Valores y comprende en su esfera de atribuciones a todas las instituciones del sistema financiero, excepción hecha de las correspondientes al sector asegurador y afianzador, que por sus particularidades y especialización se mantiene bajo vigilancia de otro órgano supervisor.

Por otra parte, la CNBV conserva plenamente las facultades de autoridad que tenían las Comisiones supervisoras, complementándolas con las de establecer programas preventivos y de corrección, de cumplimiento forzoso para las entidades financieras, tendientes a eliminar irregularidades. A su vez, dichos programas se establecen cuando las entidades presenten desequilibrios financieros que puedan afectar su liquidez, solvencia o estabilidad, pudiendo en todo caso instrumentarse mediante acuerdo con las propias entidades. Asimismo, se le dieron atribuciones a la Comisión para suspender todas o algunas de las operaciones de las entidades financieras cuando por infracciones graves o reiteradas a las leyes que las rigen o a las disposiciones que deriven de ellas sea necesaria dicha medida.

Adicionalmente, conforme a lo previsto en las leyes que regulan en el sistema financiero, la Comisión dictar normas prudenciales orientadas a preservar la liquidez, la solvencia y la estabilidad de los intermediarios. Tales regulaciones prudenciales son, entre otras, las que se refieren a diversificación de riesgos, capitalización y creación de provisiones preventivas.

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

### **2.3. Misión y objetivos de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.**

Como se ha señalado anteriormente, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, tiene como misión: "Supervisar y regular, en el ámbito de competencia, a las entidades financieras, a fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento; así como mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo del sistema financiero en su conjunto, en protección de los intereses del público".

Para cumplir con esta misión, la CNBV ha fijado los siguientes objetivos a través del Programa Institucional 1997-2000.

- 1) Procurar la estabilidad y solvencia del sistema financiero.
- 2) Proteger los intereses de los ahorradores y del público inversionista.
- 3) Promover el mejoramiento constantes de la calidad de la administración de los intermediarios e instituciones bancarias.
- 4) Fomentar la eficiencia y el sano desarrollo del sistema financiero.
- 5) Fortalecer el desarrollo institucional de la CNBV.

#### **2.3.1. Procurar la estabilidad y solvencia del sistema financiero.**

Mantener y promover la confianza del público son objetivos fundamentales de las autoridades financieras. Un sistema financiero puede operar solo cuando existe la plena confianza de los ahorradores, inversionistas y acreedores en la solidez de las instituciones.

Un sistema financiero estable y solvente se refleja en adecuados niveles de capitalización, liquidez, reservas y rentabilidad de los intermediarios; así como en una buena calidad de los activos y una administración capaz de las entidades.

Para procurar que las entidades operen de esta manera, las autoridades financieras cuentan con cuatro herramientas principales:

- 1) La regulación prudencial.
- 2) La supervisión.
- 3) Los mecanismos de mercado.
- 4) Las acciones correctivas.

#### **2.3.1.1. Regulación Prudencial.**

Actualmente dada la tendencia de nuestro sistema financiero hacia un esquema de banca universal, es necesario establecer principios y mecanismos y estándares de regulación prudencial homogéneos para todos los intermediarios, así como sistemas para medir oportunamente y objetivamente los distintos riesgos en que pueden incurrir las entidades integrantes de un mismo grupo financiero.

Ello deber realizarse promoviendo un enfoque funcional de la regulación, orientado a las actividades y operaciones que se llevan a cabo en nuestro sistema financiero, independientemente del tipo de intermediario que las realice. Es mediante el desarrollo de normas, procedimientos y estándares mínimos obligatorios tales como requerimientos de capital, nivel de reservas y provisiones, calificación de la cartera crediticia y valuación de los portafolios de inversión, como las autoridades financieras pueden promover la estabilidad y solvencia de los intermediarios financieros y del sistema en su conjunto. Asimismo el, establecimiento de principios contables y de divulgación de información oportuna y veraz permite a las autoridades y demás agentes del mercado conocer de manera objetiva la situación financiera de los intermediarios. Esto facilita la toma eficiente de decisiones de inversión a tiempo que favorece una mejor administración de los riesgos asumidos por la entidad.

Algunas de las principales áreas de regulación prudencial en las cuales las autoridades financieras y del sector en su conjunto deben de seguir trabajando, a fin de promover la estabilidad y solvencia de nuestro sistema financiero, son las siguientes:

### **a) Requerimiento de capital**

El capital es uno de los elementos más importantes que las autoridades deben de tener en cuenta al vigilar a los intermediarios financieros, ya que representa el patrimonio que la entidad compromete para hacer frente a las posibilidades de pérdidas derivadas de los riesgos en que incurrir. El capital es, además, la base y el sustento para el futuro crecimiento de la entidad y el incentivo más importante para una adecuada administración de riesgos.

Para garantizar que las instituciones financieras estén adecuadamente capitalizadas ha sido necesario establecer requerimientos mínimos de capital.

- **Redefinición del capital.**

Para hacer más transparente el nivel de capital de las instituciones financieras mexicanas es necesario que exista una redefinición del capital que sea consistente con principios internacionales, así como con criterios contables modernos.

### **b) Reservas y provisiones.**

Otro elemento que las autoridades financieras deben de regular y supervisar es la adecuada constitución de las reservas y provisiones.

En el caso de las entidades bancarias, dichas provisiones preventivas se constituyen para hacer frente a posibles pérdidas provenientes del deterioro de su cartera crediticia. En el caso de los intermediarios bursátiles, la constitución de las reservas les permite hacer frente a las posibles fluctuaciones en los precios de sus activos y pasivos. Cabe reiterar que la constitución de dichas provisiones busca, en último término, proteger los recursos que los ahorradores e inversionistas han confiado a estas instituciones.

- **Calificación de la cartera.**

Actualmente, el nivel de provisiones de los bancos con respecto a su cartera crediticia deriva principalmente de la calificación que se hace de ésta.



Por ello, se hace necesario revisar los criterios generales de calificación de la cartera; así como los requerimientos de provisiones correspondientes, a fin de lograr una protección mas adecuada de los intermediarios ante el riesgo crediticio.

Esta revisión de los criterios de revisión de la cartera deber hacerse extensiva a la banca de desarrollo y las organizaciones y actividades auxiliares de crédito.

#### **c) Concentración de activos y pasivos.**

La concentración excesiva de activos y/o pasivos implica también un riesgo que pudiera poner en peligro a los intermediarios financieros. De hecho, dicha concentración ha sido una de las principales causas de quiebra de muchas instituciones alrededor del mundo.

#### **d) Homogeneización de principios contables.**

Como ya hemos apuntado, para conocer la verdadera situación financiera de los intermediarios, su nivel de capitalización, así como los riesgos que enfrentan, es fundamental contar con información confiable, amplia y oportuna.

En nuestro país, la información se ha generado tradicionalmente de acuerdo con principios contables para cada tipo de intermediario.

Por ello resulta de particular importancia la reciente adecuación de nuestros principios contables a parámetros internacionales, así como su aplicación homogénea a los distintos intermediarios. Esto permitía conocer de manera oportuna y objetiva la situación financiera de los grupos, de manera consolidada, y del sistema en su conjunto.

#### **2.3.1.2. Supervisión Financiera**

Otra herramienta con la que cuenta la CNBV para procurar la estabilidad y solvencia del sistema financiero es la supervisión. Esta consiste en un conjunto de metodologías y procedimientos que permite a la autoridad vigilar que las instituciones realicen sus

actividades de acuerdo con la regulación vigente y las sanas prácticas financieras, medir de manera objetiva los riesgos, así como evaluar la calidad de los controles internos.

A fin de instrumentar el esquema de supervisión consolidada, la Comisión ha desarrollado la metodología MACRO, la cual evalúa:

- **Manejo de Fondos**
- **Adecuación de Capital**
- **Calidad de Activos**
- **Rentabilidad**
- **Organización.**

Esta metodología busca ingresar estos elementos tanto en las visitas de inspección como en el seguimiento rutinario que se realiza en los intermediarios.

Actualmente, la supervisión MACRO tiene dos vertientes principales: la in situ y la extra situ.

#### **a) Inspección o Supervisión in situ.**

Las actividades de la inspección o supervisión in situ constituyen una parte fundamental del proceso de supervisión. Es principalmente con la presencia física del inspector en la institución financiera como se puede obtener un conocimiento detallado y objetivos de sus operaciones, procedimientos, controles internos, administración y cumplimiento de la regulación.

#### **b) Seguimiento y análisis o supervisión extra situ.**

Las actividades del seguimiento y análisis de la información financiera constituyen la base de la supervisión extra situ. La función de seguimiento que realiza la CNBV se centra principalmente en el análisis de la información que las instituciones proporcionan tanto a las autoridades como al mercado en general. Uno de los principales objetivos de este tipo de supervisión es desarrollar mecanismos de alertas tempranas, que permitan

detectar anticipadamente riesgos que pueden afectar a la situación financiera de las instituciones.

#### **c) Auditoría interna.**

La auditoría interna es un complemento indispensable para las tareas de supervisión que desempeña la CNBV. El área de auditoría interna debe de ser responsable de verificar que existan manuales de políticas y procedimientos para controlar el riesgo inherente a todas las actividades de cada entidad; así como procurar su cumplimiento.

#### **d) Auditoría externa.**

Los auditores externos también constituyen un apoyo fundamental para los supervisores de la CNBV en el análisis y evaluación de los sistemas de administración de riesgos, de los controles internos y de certificación de la información financiera provista en las instituciones. Estos deberán funcionar como mecanismo de alerta temprana para la detección anticipada de riesgos.

### **2.3.1.3. Fortalecimiento de los mecanismos de mercado.**

La regulación prudencial permitida por la autoridad; así como los procesos de supervisión, no deben de sustituir la disciplina y los castigos que imponen los mercados a aquellos intermediarios que violan las sanas prácticas financieras o incurren en riesgos excesivos. De hecho la regulación y supervisión deben de complementarse con los esfuerzos que las propias entidades llevan a cabo para establecer códigos de conducta y aplicar algún tipo de sanción a quien los infrinja.

En este sentido, resulta de particular importancia promover un mayor nivel de autorregulación en los mercados financieros, procurando que los intermediarios establezcan códigos de ética y conducta consistentes con las sanas prácticas financieras; así como los mecanismos necesarios para vigilar su cumplimiento.

#### **2.3.1.4. Aplicación de medidas correctivas.**

Las acciones de regulación prudencial y supervisión que realiza la autoridad deben tener un carácter preventivo más que correctivo y buscar en todo momento que las entidades supervisadas no incurran en riesgos excesivos que afecten sus niveles de capitalización, liquidez, reservas y rentabilidad, así como la calidad de sus activos.

No obstante lo anterior, es necesario en los casos en los que se detecten violaciones a las regulaciones se proceda a aplicar medidas correctivas y/o sanciones para garantizar que dichas prácticas no pongan en peligro los recursos del público y la estabilidad y solvencia del sector financiero. Para ello, la CNBV cuenta con un conjunto de facultades que van desde programas correctivos, de cumplimiento forzoso por parte de las entidades financieras, hasta las intervenciones administrativas y gerenciales.

#### **2.3.2. Proteger los intereses de los ahorradores y del público inversionista.**

Para fortalecer la confianza de los inversionistas en los mercados y los intermediarios se requieren de la instrumentación de ciertas medidas que garanticen la protección de sus recursos.

Entre estas destacan:

- 1) Una amplia, clara y oportuna revelación de la información financiera de los intermediarios y emisoras.
- 2) Una adecuada regulación sobre el uso indebido de la información privilegiada.
- 3) Esquemas eficientes de protección de recursos de ahorradores e inversionistas.
- 4) Una mejor regulación sobre conflictos de interés.
- 5) Una mayor promoción de la cultura financiera
- 6) Una atención más apropiada de los usuarios de los servicios financieros por parte de los intermediarios y las autoridades.

### **2.3.3. Promover el mejoramiento constante de la calidad de la administración de los intermediarios e instituciones participantes en el mercado.**

Si bien la regulación y la supervisión son herramientas indispensables para procurar la estabilidad y solvencia de los intermediarios, sólo una adecuada administración puede garantizar la solvencia de las entidades y, así, la del sistema financiero en su conjunto. Para ello, se requiere la capacidad técnica de administradores de las entidades, así como asegurarse que gocen de alta calidad moral. Como se ha señalado, ser también necesario establecer controles internos en cada institución, así como promover la creación de contrapesos dentro de los órganos del gobierno de las propias entidades.

Las autoridades deberán prestar particular atención a los siguientes aspectos:

- 1) El proceso de autorizaciones.
- 2) Los órganos de gobierno de las entidades financieras.

### **2.3.4. Fomentar la eficiencia del sano desarrollo del sistema financiero**

La CNBV, en su carácter de organismo regulador y supervisor de nuestro sistema financiero, puede contribuir de forma importante a promover mayores niveles de eficiencia en el sector financiero enfocando sus esfuerzos a propiciar un mercado regulatorio que facilite:

- 1) La ampliación de instrumentos de ahorro e inversión.
- 2) La expansión de las fuentes de financiamiento.
- 3) El incremento en los niveles de competencia entre los intermediarios.
- 4) La reestructuración del sistema financiero.
- 5) Un marco jurídico más ágil y expedito para las actividades financieras.

### **2.3.5. Fortalecer el desarrollo institucional de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores**

Dada la importancia que revisten para el sistema financiero mexicano las tareas de supervisión y regulación que desempeña la CNBV, es necesario procurar que éstas se

desarrollen de la manera más eficiente posible. Para ello resulta indispensable trabajar en tres líneas principales de acción:

- 1) El diseño y puesta en operación de un sistema de planeación integral.
- 2) La instrumentación de un servicio civil de carrera.
- 3) El desarrollo informático.

## **2.4 Acciones adoptadas por el Gobierno Federal para hacer frente a la actual crisis del Sistema Financiero Mexicano.**

### **2.4.1. Principales Medidas adoptadas**

Como se ha establecido en el capítulo anterior, en los primeros meses de 1995 era evidente el problema de solvencia en los bancos y la posibilidad de un colapso del sistema financiero, por lo cual fue necesario instrumentar diversas medidas orientadas a evitar esta situación.

Dentro de las principales podemos señalar:

- La aplicación de un programa de ajuste económico.
- Un paquete de apoyo instrumentado por las autoridades financieras.
- Respaldo gubernamental otorgado a prácticamente todas las obligaciones bancarias.
- Inyecciones de capital de los inversionistas nacionales y extranjeras.

### **2.4.2. Principios observados por las autoridades.**

- Reducir el riesgo de una corrida sobre la banca y el consecuente colapso del sistema financiero.
- Apoyar al mayor número posible de familias y empresas, fomentando una cultura de pago bajo las condiciones de mercado prevalecientes.

- Minimizar el impacto fiscal, distribuyéndolo en el tiempo.
- Mantener la integridad del sistema de pagos.
- Apoyar a las instituciones, no a los accionistas.
- Mejorar la competitividad, fomentando la participación de bancos extranjeros de primer nivel.

### **2.4.3. Medidas de apoyos instrumentadas.**

Las medidas de apoyo se instrumentaron en un plazo relativamente corto en comparación con experiencias parecidas en otros países; así, entre enero y marzo de 1995 se adoptaron medidas para apoyar la liquidez y la solvencia, las cuales no implicaron ningún costo fiscal y evitaron una crisis sistemática.

La primera de estas medidas consistió en resolver el problema de liquidez derivado de la necesidad de renovar los pasivos en dólares.

#### **2.4.3.1. Problemas de liquidez.**

Para aminorar las presiones de liquidez, BANXICO a través de Fobaproa, estableció una ventanilla especial de crédito en dólares.

Estos créditos fueron liquidados en su totalidad en agosto de 1994 sin costo fiscal.

#### **2.4.3.2. Requerimientos adicionales de provisiones.**

Una vez atendido el problema de liquidez era claro que la banca enfrentaría severos problemas de cartera vencida.

Para el efecto, se emitió una regulación que exigía mayores requerimientos de provisiones, equivalentes al monto entre el 60 % de la cartera vencida y el 4% de la cartera total.

Esto implicó un enorme esfuerzo de provicionamiento, ya que a esta fecha las provisiones registraban en promedio, el 43% de la cartera vencida.

### **2.4.3.3. Reformas a la legislación financiera**

Con el propósito de impulsar y facilitar la capitalización de los bancos se hicieron reformas legales tendientes a modificar la estructura de capital de las instituciones financieras.

Estas reformas permitieron una mayor participación de personas morales mexicanas y extranjeras en las acciones de control de los intermediarios así como, la liberalización de ciertas restricciones consideradas en el TLC.

### **2.4.3.4. Medidas de largo alcance**

Una vez instrumentados las acciones emergentes que tenían como objetivo contener la crisis sistémica se establecieron medidas tendientes a:

- Apoyar la situación financiera de los deudores.
- Incrementar el nivel de capitalización de los bancos.

#### **2.4.3.4.1. Programas de apoyo a deudores.**

Durante 1995 y 1996 el gobierno utilizó las márgenes que la evolución de las finanzas públicas y el programa económico permitieron para otorgar apoyos a las familias y empresas a través de diversos programas:

- UDIS.
- ADE.
- VIVIENDA.
- FOPYME
- FINAPE.

#### **2.4.3.4.2. Esquema de capitalización con compras de cartera.**

A través de este esquema el gobierno adquirió dos pesos de cartera por cada peso de capital invertido.



Con esta medida se redujo el costo potencial para el Gobierno, ya que los accionistas, con el capital inyectado, absorben en dicha magnitud las pérdidas adicionales por el deterioro de la cartera.

#### **2.4.4. Alternativas no adoptadas debido a sus altos costos y consecuencias**

##### **2.4.4.1. Quitas generales a los deudores**

Esta medida extrema hubiera creado un grave problema de equidad al apoyar a todo tipo de deudores en forma indiscriminada, hubiera fomentado la cultura del “no pago”, y hubiera incrementado substancialmente el costo fiscal.

##### **2.4.4.2. Asumir el control total de la banca**

Como lo demuestra la experiencia internacional, una intervención masiva es más costosa debido a:

- La imposibilidad de generar súbitamente administradores eficientes.
- La cancelación de líneas de negocio que los bancos tienen con el exterior.
- La necesidad de utilizar recursos fiscales escasos para invertirlos como capital de los bancos.
- La cultura del no pago generada.
- La desconfianza sobre el pago de las obligaciones a cargo de los bancos.

#### **2.4.5. Resultados y beneficios de las medidas de apoyo.**

En la medida en que se protegió el ahorro de los mexicanos y se mantuvo la integridad del sistema de pagos, se preservó también la confianza de los ahorradores y la infraestructura para movilizar el ahorro de la población.

#### **2.4.6. Conclusiones.**

La falta de apoyo gubernamental a los ahorradores y deudores pudo haber conducido al país a un colapso financiero y productivo.

A pesar de los cuestionamientos que se hicieron en el momento, se ha reconocido que la estrategia instrumentada dispuso la amenaza de dicho colapso y tanto el sector productivo como el financiero se encuentran en una situación de menor vulnerabilidad y más propicia para su desarrollo.

Las medidas de apoyo fueron instrumentadas a través de programas de gran alcance teniendo como directrices mejorar la situación financiera de los deudores y garantizar el patrimonio de los ahorradores, minimizar los costos fiscales y evitar que el sistema financiero sea un obstáculo para la recuperación económica.

Como resultado de este proceso, se cuenta con un sistema financiero en vías de consolidación con menos instituciones pero más sólidas y con la presencia de bancos extranjeros de primer nivel que contribuyen a lograr una mayor eficiencia y competitividad en el sistema.

Finalmente, es importante destacar que el éxito de estas medidas dependerá, en el largo plazo, de que se mantengan tanto la estabilidad macroeconómica, como el crecimiento sostenido de la actividad productiva.

**CAPITULO III**  
**FORTALECIMIENTO DE LA COMISION NACIONAL BANCARIA**  
**Y DE VALORES**

- 3.1. Paquete de reformas al sistema financiero mexicano
  - 3.1.1. Banco de México
  - 3.1.2. Comisión Nacional Bancaria y de Valores
  - 3.1.3. Capitalización del sistema bancario mexicano
  
- 3.2. Iniciativa de Ley para dotar de Autonomía a la CNBV
  - 3.2.1. Antecedentes
  - 3.2.2. Aspectos relevantes de la iniciativa de ley
  
- 3.3. Aspectos relevantes derivados de la experiencia internacional con relación a la autonomía de los organismos de supervisión
  - 3.3.1. Independencia de otros organismos estatales
  - 3.3.2. Autonomía de funciones
  - 3.3.3. Autonomía presupuestaria
  - 3.3.4. Independencia organizativa y régimen de personal
  - 3.3.5. Modernización de los métodos de supervisión
  - 3.3.6. Designación del superintendente de bancos
  - 3.3.7. Privilegios frente al poder judicial

## CAPITULO III

### FORTALECIMIENTO DE LA COMISION NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES

#### 3.1 Paquete de Reformas al Sistema Financiero Mexicano.

El 26 de marzo de 1998, el Poder Ejecutivo Federal, envió al Congreso de la Unión, un paquete de iniciativas de ley para reformar y modificar distintas leyes del sistema financiero; así como, de la Banca Central, buscando de esta forma consolidar las políticas económicas de largo plazo, lograr una estabilidad monetaria y cambiaria, recuperar el poder adquisitivo y procurar la liquidez del sistema financiero mexicano.<sup>38</sup>

Dentro de la Reformas más importantes planteadas por el Ejecutivo se encuentran:

##### 3.1.1. Banco de México

- Adicionar la Ley del Banco de México para otorgarle el papel de único responsable en el manejo de la política cambiaria, ya que con esto, se facilitaría el cumplimiento del mandato constitucional de salvaguardar el valor de la moneda mexicana.

Asimismo esta iniciativa, propone transferir las facultades otorgadas al Ejecutivo Federal en materia de política cambiaria al Banco Central, con lo que se fortalecería la Autonomía de esta Institución y se facilitaría la adecuada conducción de la política monetaria para alcanzar los objetivos de crecimiento económico en un entorno de estabilidad de precios, ya que en las economías abiertas al comercio de bienes y servicios, el comportamiento de la inflación se encuentra íntimamente ligada a la evolución del tipo de cambio, por lo que el control de la política cambiaria en manos de Banxico facilitaría cumplir con el objetivo de abatir la inflación y mantener el poder adquisitivo de la moneda.

---

<sup>38</sup> Ver Iniciativa del Decreto por el que se adiciona la Ley del Banco de México; se expide la Ley de la CNBV y se reforman las Leyes para regular las Agrupaciones Financieras, de Instituciones de Crédito, General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, del Mercado de Valores y de Sociedad de Inversión.

### **3.1.2. Comisión Nacional Bancaria y de Valores**

- Dotar de Autonomía a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, fortaleciendo de esta forma sus funciones de regulación y supervisión, garantizando el buen funcionamiento del sistema financiero, y preservando la liquidez, solvencia y estabilidad de las entidades financieras. Asimismo esta iniciativa propone también dotar de autonomía técnica y facultades ejecutivas a la Comisión

### **3.1.3. Capitalización del Sistema Bancario Mexicano**

- Reformar las leyes que regulan:
  - Agrupaciones Financieras
  - Instituciones de Crédito
  - Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito
  - Mercado de Valores
  - Sociedades de Inversión
- Se propone crear las leyes de:
  - Ahorro de Garantía de Depósitos
  - Comisión para la Recuperación de Bienes
- Reformas a disposiciones de:
  - Ley General de Deuda Pública
  - Y de los Ordenamientos financieros anteriores

Derivado de las iniciativas mencionadas, se pretende lograr:

- Un aumento significativo en las atribuciones del Banco de México.
- Apertura total del sistema financiero al capital extranjero
- Posibilidad de quiebra de los bancos

Las iniciativas modificarían de manera relevante la forma en que opera el sistema financiero, sobresaliendo:

- Otorgar al Banco de México el diseño y la ejecución de la política cambiaria.
- Que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores que actualmente es funciona como órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, forme parte de la estructura del Banco de México, con lo cual el banco central se convertiría en la institución responsable de la regulación y supervisión del sistema bancario.

Con respecto al primer punto, son pocos los países en donde el banco central tiene esa responsabilidad, ya que la mayoría solo tiene el objetivo de desarrollar la inflación y el crédito interno, ya que existe la regla en economía de que para cada objetivo debe tenerse un solo instrumento. En el caso propuesto se están otorgando dos instrumentos al banco para que controle la inflación, lo que facilita la labor pero descuida otros puntos importantes, como es el monto del déficit externo.

Si Banxico será el responsable de bajar la inflación con el manejo de la política crediticia y de la política cambiaria, faltaría por definir quién será el responsable de mantener en niveles aceptables las cuentas del sector externo y conque instrumentos contará para ello. Esto se debe a que el banco central tendrá los incentivos para bajar la inflación, aunque sea de manera transitoria, con el costo de elevar el déficit externo. Algunos analistas proponen que una solución sería asignarle al Banco de México sólo la ejecución de la política cambiaria pero que el Gobierno Federal retenga su diseño.

Con respecto a la Autonomía de la CNBV, las opiniones se dividen. Algunos especialistas financieros consideran que dada la función natural del Banco de México de supervisar y regular el sistema financiero, la subordinación es correcta, sin embargo argumentan que en ocasiones podría llegar a existir un conflicto de intereses entre el objetivo de controlar la inflación y tener un sistema bancario sano.

Otros analistas consideran que la autonomía de la CNBV, fortalecería al Banco de México, pero se incurriría en una duplicidad de funciones que permitiría que la CNBV fuera una entidad que quedara exenta de auditorías o sanciones de la SECODAM y de la vigilancia y supervisión del Congreso de la Unión.

Para algunos funcionarios de Hacienda esta iniciativa, obedece mas que a crear un poder económico en el Banco, a una lucha de poder interno entre las propias autoridades financieras

Por su parte, el Ejecutivo ha señalado que su objetivo al proponer estas medidas al Congreso de la Unión es ayudar a evitar nuevas crisis bancarias, lo que se traduciría en una consolidación del proceso de fortalecimiento del banco central y fortalecimiento del sistema financiero.

Asimismo, se ha argumentado, que al eliminar las restricciones al capital extranjero en el Sistema Financiero Mexicano, se propiciaría una mayor capitalización del Sistema Bancario Mexicano y se prepararía mejor a este sector para apoyar el desarrollo económico del país, ya que permitirá la aportación de capitales foráneos sin limite en los bancos comerciales nacionales.

Asimismo, en virtud de que las medidas se orientan a lograr un nuevo esquema de supervisión y regulación que preserve la liquidez, solvencia y estabilidad de las entidades financieras de acuerdo con los lineamientos establecidos en el ámbito internacional; se busca prevenir nuevas crisis bancarias.

## **3.2. Iniciativa de Ley para Dotar de Autonomía a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores**

### **3.2.1. Antecedentes**

Como se ha establecido en los capítulos anteriores, la crisis financiera de 1994 mostró el inminente riesgo de que se pudiera presentar un problema de insolvencia generalizada, la cual se caracterizaría por una falta de liquidez tanto de la banca para hacer frente a un retiro masivo por parte de los depositantes, como de los deudores para cumplir con las obligaciones a su cargo.

Ante esta situación económica y dadas las graves consecuencias que tendría, el Gobierno Federal adoptó una serie de medidas de apoyo a la banca y a los deudores con el objeto de salvaguardar los ahorros de la sociedad.

Al respecto, podemos señalar que la experiencia internacional reconoce como una necesidad en aras del interés general, la intervención del estado, mediante el uso de fondos públicos para restablecer la viabilidad del sistema bancario cuando éste se enfrenta a una crisis generalizada, asimismo, las crisis bancarias internacionales en los últimos veinte años y los recientes acontecimientos en Asia, han desatado una discusión acerca de las fórmulas que permitan evitarlas en virtud del efecto que tienen en la sociedad.

En este sentido ha existido una coincidencia en torno a la necesidad de ajustar la estructura de regulación de los sistemas financieros, básicamente a través del fortalecimiento de la supervisión y de lo que se conoce como regulación prudencial, las cuales se orientan a preservar la liquidez, solvencia y estabilidad de las entidades financieras.

En virtud de que el proceso de globalización se ha generalizado en los mercados financieros mundiales, hoy mas que nunca, se plantea la necesidad de contar con normas de carácter prudencial que se apliquen a los intermediarios en aspectos tales como capitalización, riesgos, calificación de cartera, provisionamiento de posibles pérdidas, valuación y estimación de activos, etc...



En lo referente a la supervisión en los últimos años se han generado diversos cambios al evolucionarse de una función básicamente sancionadora a una con carácter más preventivo, es decir se busca dar un salto del actuar sobre hechos consumados, para anticiparse a éstos.

Asimismo la tendencia a la conformación de grupos financieros en los cuales se brinda una amplia gama de servicios hacen indispensable el avance hacia una estructura de supervisión consolidada, la cual permita contar con una visión global de los riesgos existentes y que se centre mas en las operaciones que en los intermediarios que las realicen. Lo anterior se debe a que tradicionalmente la regulación se ha centrado básicamente en las entidades financieras, lo que origina que al existir diferentes regímenes normativos, estas entidades realicen sus operaciones a través de aquellas cuya regulación resulta menos restrictiva. Aunado a esto la creación de nuevos instrumentos favorece que se diluyan las fronteras tradicionalmente existentes entre lo que se conoce como actividades bancarias y de bolsa, lo cual refuerza la necesidad de contar con una supervisión que se centre en este nuevo enfoque.

Las funciones de regulación y supervisión de los sectores financieros a nivel mundial han recaído principalmente en:

- El Ministerio de Finanzas o de Hacienda, o bien en una entidad dependiente del mismo.
- El Banco Central
- Instituciones o agencia especializadas con mayor o menos grado de autonomía respecto de los gobiernos.

Sin embargo, a pesar de existir estas tres tendencias, la experiencia ha definido una tendencia hacia la conformación de entidades especializadas y con el mayor grado de autonomía posible, las cuales se encargan de la función de supervisión de los sistemas financieros, con el objeto de lograr tres grandes objetivos:

- Dotar a la institución supervisora de un régimen que procure el apego a criterios técnicos en lo que se refiere a la autorización, regulación y supervisión de las entidades que conforman el sector financiero.
- Planear y garantizar la continuidad en el largo plazo en la aplicación de directrices y estrategias de supervisión que tiendan a mantener y fomentar un desarrollo sano y equilibrado de los sistemas financieros en beneficio de los intereses del público usuario.
- Contar con personal altamente capacitado y con experiencia acumulada en las tareas de supervisión y regulación.

En virtud de lo anterior se busca, a través de la Iniciativa de Ley enviada al Congreso de la Unión, dotar de autonomía a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, planteado que la misma deje de ser un órgano desconcentrado de la SHCP para transformarse en un órgano desconcentrado del Banco de México, contando con mayores atribuciones en materia de regulación financiera.

### **3.2.2. Aspectos relevantes de la Iniciativa de Ley**

Para ser acordes con esta nueva organización, la composición de la Junta de Gobierno de la CNBV se modificaría para quedar integrada por seis miembros:

- Tres miembros procedentes del Banco de México (Gobernador y 2 Subgobernadores)
- El Secretario de Hacienda y Crédito Público
- El Subsecretario del Ramo
- El Presidente de la propia Comisión

Con esta composición se busca garantizar una adecuada coordinación entre la Administración Pública Federal y el Banco Central para de esta forma determinar las directrices en materia de regulación y supervisión del sistema financiero.

Por lo que respecta a la designación y remoción del Titular de la CNBV, la Iniciativa de Ley plantea que ésta la realice el Ejecutivo Federal, únicamente bajo ciertas causas que estarían previstas en la ley y conforme a un procedimiento en el que participaría la Junta de Gobierno de la Comisión. Se prevé que la duración del cargo de Presidente de la CNBV sea de seis años, pudiendo ser designado mas de una vez.

Adicionalmente, se restringe la participación en actos políticos partidistas del titular de la CNBV y se le prohíbe el desempeño de algún empleo, cargo o comisión remunerado ajeno al ejercicio de la representación de la Comisión.

Se plantea que este régimen permitiría que el Presidente de la Comisión ejerciera sus atribuciones con independencia en el criterio, lo cual sería un requisito indispensable para que existiera la responsabilidad de realizar una adecuada supervisión del sistema financiero.

En otros aspectos, la iniciativa de ley refleja el interés por lograr una redistribución de facultades sobre el sistema financiero, las cuales hoy en día le corresponden a la SHCP, esta acción que se ve reforzada por las modificaciones a disposiciones de las Leyes del Banco de México para regular las Agrupaciones Financieras, Instituciones de Crédito, General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, del Mercado de Valores y de Sociedades de Inversión.

Las funciones referidas se asignarán a la CNBV y dado el alto grado de especialidad técnica que debe existir para emitir disposiciones de carácter prudencial, así como para otorgar autorizaciones para constituir y operar entidades financieras, el ejercicio de dichas facultades se reservará a la Junta de Gobierno. Estas medidas se adoptarán buscando ser congruentes con las recomendaciones emitidas por el Comité de Basilea y que constituyen los estándares bancarios a nivel mundial.

Por lo que se refiere a los esfuerzos para lograr avances en la adopción de mediadas prudenciales, la citada Iniciativa de Ley busca concentrar en una sola entidad la regulación y supervisión de bancos, casas de bolsa y otros intermediarios, lo cual redundará en una mayor agilidad para el desarrollo, uniformidad de criterios y consistencia de aplicación.

Para garantizar una coordinación entre las autoridades financieras, la Junta de Gobierno de la CNBV acordará los términos en que se cumplimentarán las visitas de inspección a las entidades del sector financiero, cuando exista una solicitud del Banco de México, SHCP o de la Institución responsable de garantizar los depósitos bancarios.

Con respecto a la aprobación de los presupuestos de ingresos y egresos de la Comisión, será la Junta de Gobierno quién la lleve a cabo, y se establecerá un régimen patrimonial semejante al que existe actualmente y el cual se sustenta en el cobro de derechos a las entidades y personas sujetas a su supervisión, ya que esta autonomía presupuestal permitirá sentar los fundamentos de un servicio civil de carrera que se traduzca en personal altamente calificado para cumplir las funciones propias del Organismo.

En resumen, el Ejecutivo Federal busca lograr para la CNBV un nivel de autonomía necesario para llevar a cabo de forma independiente y profesional el desempeño de las funciones que tiene encomendadas, a través de:

- La integración del órgano superior de la Comisión.
- Que la Junta de Gobierno dicte las normas para el gobierno interior de la institución supervisora.
- La inamovilidad de quién ejerza la función de conducción del organismo.
- La autosuficiencia presupuestal

El régimen de responsabilidad existente para el personal que labora en la Comisión será el que establece la ley federal de responsabilidades de los Servidores Públicos, siendo consistentes a su vez con el esquema establecido para el banco central, como consecuencia del carácter de la CNBV como órgano desconcentrado del Banco de México.

El último aspecto tratado por la Iniciativa de Ley para dotar de Autonomía a la CNBV, se refiere a la modificación de la estructura accionaria de las sociedades controladoras de grupos financieros, instituciones de banca múltiple y casa de bolsa, al señalarse que el capital social ordinario estará representado por una sola serie de acciones de libre suscripción, lo que permitirá una participación más amplia en este capital por parte de personas morales mexicanas y de personas físicas y morales extranjeras, con lo cual se fortalecería la base de capital de las citadas entidades, además de un incremento en la bursatilidad de las acciones.

En virtud que dentro de las medidas adoptadas por el Gobierno Mexicano desde que inició la crisis de 1994, han estado lograr una apertura del sistema financiero mexicano, con el objeto de sanear y recapitalizar la banca, inducir a una mayor competencia y *reducir los márgenes de intermediación en beneficio de los usuarios del sistema financiero*, esta Iniciativa de Ley plantea la supresión de restricciones de modo que las entidades financieras del exterior puedan detentar el control de las instituciones de banca múltiple, siempre y cuando el capital neto exceda el seis por ciento de la suma del capital neto que alcancen en su conjunto dichas instituciones.

Adicionalmente y con el propósito de identificar a los accionistas de control de grupos financieros, bancos y casa de bolsa, se incorporaría la obligación de informar a la Comisión de las transmisiones o adquisiciones de acciones que representen mas del dos por ciento del capital ordinario, manteniéndose la autorización cuando se pretenda adquirir mas del cinco por ciento de dicho capital. Lo anterior con objeto de permitir a la autoridad detectar que cualquier persona que busque participar como accionista de forma importante, cumpla con los requisitos establecidos en lo referente a solvencia moral y económica.

Por último, se propone que la integración de los consejos de administración de las sociedades controladoras de grupos financieros, instituciones de banca múltiple y casa de bolsa, se integren hasta por un máximo de quince consejeros, con el objeto de eficientar el funcionamiento y obligar a una mayor responsabilidad por parte de los integrantes en la toma de decisiones.

### **3.3. Aspectos Relevantes Derivados de la Experiencia Internacional con Relación a la Autonomía de los Organismos de Supervisión**

En virtud de que como se ha señalado reiteradamente a lo largo de este documento, la función básica de la supervisión es mantener la estabilidad y solvencia de las entidades financieras, promoviendo a su vez la adecuada asignación de recursos. Sin embargo para lograr esto, se debe dotar a los Organismos de Supervisión de ciertas facultades básicas, dentro de las cuales considero deben destacar:

- Dotarlas de las atribuciones legales que requieran para desarrollar la labor (acceso sin restricción a la documentación de los bancos, a la regulación de su contabilidad, etc...)
- Adicionalmente al marco legal básico, se requiere de poderes que puedan asegurar el cumplimiento de las normas.
- Las funciones y objetivos de los Organismos supervisores deben encontrarse libres de presiones políticas, lo cual sólo se logrará si se cuenta con una independencia operativa.
- La obtención de recursos debe realizarse de una forma que no limite la autonomía o independencia de los supervisores.
- Contar con la autoridad para restringir las actividades actuales, negar la realización de nuevas operaciones, limitar los poderes de dueños, directores y agentes de las instituciones financieras, así como de limitar los poderes de los mismos. Todo esto solo se logrará contando con la capacidad de imponer interventores.

Si resumimos las facultades arriba citadas puede establecerse que la realización de una supervisión efectiva requiere de: independencia operacional, de medios y poderes para obtener información desde el exterior de las entidades financieras y de autoridad para ejecutar las decisiones.

En virtud de lo anterior considero que se cuenta con el marco conceptual suficiente para exponer los argumentos por los que, en aras de contar con un Organismo supervisor

y regulador que pueda hacer frente a un sistema financiero globalizado y sumamente cambiante, la Autonomía de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores constituye innegablemente un paso necesario para lograr este objetivo, sin embargo, no coincide con la forma en la que se ha planteado dicha autonomía en la Iniciativa de Ley enviada por el Ejecutivo al Congreso en marzo de 1998 y de la cual se han señalado en la primera parte de este capítulo los aspectos más sobresalientes.

Dadas las condiciones económicas y políticas existentes en México, considero que proporcionarle la Autonomía a la CNBV pasando de un esquema de Organismo desconcentrado dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para pasar a un esquema de Organismo Supervisor Autónomo dependiente del Banco Central no constituye la mejor opción para lograr los objetivos de contar con un Organismo con la suficiente autoridad y atribuciones para garantizar su adecuado funcionamiento y el del Sistema Financiero.

Por lo anterior, mi propuesta se centra en otorgar una autonomía *per se* a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores convirtiéndola en una persona de derecho público con carácter autónomo<sup>39</sup>, en términos similares a la forma en la que se proporcionó la autonomía en 1993 al Banco de México.

Como una primera fase de esta exposición señalaré los elementos básicos, establecidos por la experiencia internacional<sup>40</sup> (ver esquema 2), con los que debe contar un Organismo de supervisión autónomo:

### **3.3.1. Independencia de Otros Organismos Estatales**

Internacionalmente se ha demostrado que las funciones de supervisión y regulación de las instituciones financieras son sumamente complejas, especializadas e implican una gran responsabilidad, por lo anterior desarrollar estas funciones con la interferencia de otros entes estatales, provoca una ineficiencia derivada de los obstáculos creados al depender del sistema central en lo referente a asignación de presupuestos, aprobación de personal, interferencia en toma de decisiones, etc..., todo lo cual se traduce en sistemas débiles de supervisión, existencia de otros organismos con funciones reguladoras y

<sup>39</sup> Ver Ley del Banco de México. México. Porrúa, 1997

<sup>40</sup> Ver Memoria de la Decimocuarta Asamblea de la Asociación de Organismos Supervisores Bancarios de América Latina y el Caribe. CEMLA. 1997

supervisoras, con la consiguiente superposición y ambigüedad en lo referente a las áreas de responsabilidad.

Otro argumento que sustenta lo anterior es el hecho de que al formar parte de la estructura organizativa de un ente estatal, existe el riesgo de quedar a la zaga del avance tecnológico referente al sistema financiero, ya que en la práctica, la experiencia ha demostrado que las funciones de supervisión son relegadas por otras actividades propias del ente con el que existe la relación de dependencia, con lo cual se llega a un grado de relajamiento que obstaculiza el desarrollo del sistema financiero.

Dado que la posición jerárquica del Organismo Supervisor debe ser acorde con las altas responsabilidades que implica el manejo del sistema financiero y de la prevención y control de las crisis de éste, es importante que el Organismo de supervisión sea autónomo en relación con el Gobierno y el Banco Central.

En los casos en que la relación de dependencia ha sido con el Banco Central, la problemática de incompatibilidad ha estado relacionada con los objetivos que se refieren a lineamientos económicos y políticos con relación a las medidas a adoptar.

Generalmente, el costo político, económico y social, derivado de esta relación de dependencia es muy alto, comparado con los costos cuando existe un organismo supervisor con independencia total.

### **3.3.2. Autonomía de funciones**

Al existir la relación de dependencia con un Organismo del Gobierno o bien con el Banco Central, se corre el riesgo de reducir las prioridades de un sector para dárselas a otro y se dificulta la especialización sobre problemáticas específicas debido a la diversidad de instituciones que deben ser controladas. Por esto debe tomarse en consideración que la supervisión financiera es una función dinámica que requiere responder a los cambios del mercado y reevaluar periódicamente sus políticas y prácticas de supervisión con respecto a las nuevas tendencias existentes en el mundo.



### **3.3.3. Autonomía Presupuestaria**

Los Organismos de Supervisión deben contar con recursos que provengan mayoritariamente de contribuciones o aportaciones de las instituciones supervisadas, con objeto de lograr una utilización autónoma y apegada a sus intereses. En contraparte, el interés de las entidades supervisadas debe ser el apoyo a una supervisión de esta índole, ya que ha quedado debidamente probado que los costos, en todos los aspectos, son mas altos cuando se tiene una supervisión débil.

Por otra parte, al existir independencia presupuestaria con respecto al Poder ejecutivo, no existe la posibilidad de que se generen interferencias políticas y presiones por parte de éste.

### **3.3.4. Independencia Organizativa y Régimen de personal**

Los Organismos supervisores deben ser capaces de dictar su propia organización funcional, procedimientos operativos y régimen de personal, buscando en el caso de este último aspecto, poder reclutar, perfeccionar y mantener un equipo humano altamente especializado el cual constituirá la base de la institución para llevar a cabo sus funciones, y el cual debe ser suficientemente remunerado, además de contar con una estabilidad social-laboral que asegure la idoneidad, eficiencia y vocación de servicio.

Debe considerarse también la competencia representada por las entidades del sistema financiero con respecto al reclutamiento de personal altamente especializado.

Tradicionalmente, el personal de estos Organismos ha sido formado para realizar la supervisión sobre la base de la revisión contable, sin entrar al campo del análisis de riesgo, el cual es prioritario dadas los recientes acontecimientos mundiales en la materia, por esto debe capacitársele para realizar sus funciones con una mentalidad diferente para lo cual se deben elaborar programas de capacitación que proporcionen a los supervisores conocimientos que incrementen su capacidad técnica.

En estas condiciones, los Organismos supervisores deben establecer claramente objetivos y planes institucionales de:

- **Corto Plazo:** Calidad y desempeño operacional, principales necesidades e indicadores de desempeño operacional, así como de los recursos en materia de equipo, educación, capacitación, personal, etc...
- **Largo Plazo** (mas de tres años): Calidad y rendimiento operacional, enfocándose en los requerimientos clave y como serán dirigidos.

### **3.3.5. Modernización de los Métodos de Supervisión**

Para contar con un sistema de vigilancia soportado por el uso de equipo tecnológicamente a la vanguardia, es requisito indispensable que los Organismos de supervisión dispongan de los recursos económicos, de personal y legales adecuados, aunado esto a la independencia y autonomía suficientes para modernizarse y adecuar los métodos a las necesidades exigidas por el entorno financiero.

Al respecto algunos países han optado por modernizar sus legislaciones de forma que los supervisores cuenten con amplias facultades regulatorias, de manera que exista una correspondencia entre la parte técnica y la legal.

Un organismo supervisor débil constituye un factor potencial de desequilibrio para la economía en su conjunto por la imposibilidad de contar con un sistema financiero estable, de aquí que las instituciones financieras deban ser las primeras interesadas y beneficiadas por la existencia de un Organismo supervisor fuerte que genere la confianza necesaria en los usuarios del sistema.

### **3.3.6. Designación del Superintendente de Bancos**

Se plantea que el nombramiento de la máxima autoridad supervisora debe contemplar la participación de los poderes del Estado, sugiriéndose que la designación la realice el Poder Ejecutivo a propuesta del Poder Legislativo.

Para esta designación debe considerarse a ciudadanos de reconocida trayectoria en el campo económico y del sistema financiero, además de acreditada probidad en los cargos desempeñados con anterioridad.

Adicionalmente se propone que la máxima autoridad supervisora del Organismo se designe por periodos mayores a los establecidos constitucionalmente para el Titular del

Poder Ejecutivo, con el objeto de reducir la injerencia política en la designación y proporcionar al Organismo estabilidad y permanencia en sus funciones, mismas que deberán desarrollarse independientemente de los cambios de Gobierno.

### **3.3.7. Privilegios frente al Poder Judicial**

El titular del Organismo Supervisor debe ser investido de jurisdicción Nacional, es decir que sólo podría ser enjuiciado por la Suprema Corte de Justicia por actos que se hubieran realizado en su gestión.

Este aspecto constituye un factor determinante para lograr la autonomía de gestión al dotar a los Organismos de supervisión de un privilegio acorde con el alto grado de responsabilidad que implican las funciones de control y supervisión, asimismo, esta medida garantiza independencia en las decisiones que se adoptan en aras de lograr una eficiencia en el desempeño de las funciones.

Los supervisores deben contar también, con flexibilidad para establecer administrativamente, reglas prudenciales y utilizar los denominados juicios cualitativos, los cuales proveerán de poderes para ejecutar sanciones a las instituciones financieras cuando no se cumpla con los requerimientos mínimos.

Como ya he señalado, estos elementos se han derivado de la experiencia internacional respecto a si los Organismos de Supervisión deben o no ser autónomos, sin embargo autores como Caesar Rolf<sup>41</sup> señalan que la cuestión de la "independencia" de los organismos, no es un problema legal, sino que se determina mayormente por las restricciones políticas y el peso de éstas. Señala que la respuesta a ¿Cuál es el grado que puede considerarse óptimo de Autonomía?, no puede de ninguna manera responderse a priori, sino hasta después de sopesar las condiciones sociales y políticas de un determinado país, además de las prioridades políticas que le sean relevantes.

Asimismo, Francisco Rosende R.<sup>42</sup> plantea con respecto a la Autonomía de los Bancos centrales que sin embargo puede perfectamente ser rescatada para nuestro objeto de estudio, y que señala: "Utilizando el principio de la separación de los poderes

---

<sup>41</sup> L. Bendesky. El papel de la banca central en la actualidad. México. CEMLA. 1991

del Estado en el ámbito económico, se persigue lograr un cierto contrapeso entre los mismo, de manera de promover un mayor grado de estabilidad de las organizaciones de la sociedad y en consecuencia, de las políticas que de ésta surgen...

En el caso de la independencia del Banco Central, un punto básico se refiere al establecimiento de un mecanismo de designación de las autoridades de esta institución, de un modo separado -en mayor o menor medida- al proceso de elección de las autoridades políticas que establecen los criterios de acción para el sector público. Así, la desvinculación -total o parcial- de la estructura directiva de la autoridad monetaria del sector público, en particular en lo relativo al período de gestión y en consecuencia, de planeación en cada caso, debería propender a un mayor grado de armonización entre los intereses de corto plazo de la política económica con los de largo y mediano plazo de la comunidad\*.

Después de reflexionar sobre los diversos puntos establecidos podemos concluir que se tiende a coincidir en que uno de las consecuencias importantes derivadas de otorgar una autonomía total a los Organismos de Supervisión es que se contará con contrapesos entre las instituciones gubernamentales relacionadas con el sistema financiero, de modo que pueda favorecerse una independencia de dichas instituciones frente a los ciclos políticos existentes. Asimismo, se coincide en que la mejor forma de lograr que los Organismos de Supervisión y Regulación se vuelvan eficientes y competitivos en un ámbito internacional globalizado, es otorgándoles una autonomía total con respecto a la figura del Banco Central o bien de Organismos Estatales.

---

<sup>42</sup> L. Bendesky op. cit

**REGIMEN DE LOS ORGANOS DE SUPERVISION DE LOS PAISES MIEMBROS  
DE LA COMISION DE ORGANISMOS DE SUPERVISION Y FISCALIZACION  
BANCARIA DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE**

<b>Régimen de Supervisión</b>	<b>Número de Organismos de Supervisión</b>	<b>Participación Relativa (%)</b>
A través del Banco Central	12	50
Dependencia del Ministerio de Finanzas	8	33
Autónomas	4	17
Total (1)	24	100

(1) Sobre la base de 24 Organismos de supervisión miembros de la Comisión de Organismos de Supervisión y Fiscalización bancaria de América Latina y el Caribe

## **CAPITULO IV**

### **JUSTIFICACION DEL PORQUE OTORGAR AUTONOMIA *PER SE* A LA COMISION NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES**

- 4.1. Independencia con respecto a organismos estatales
- 4.2. Autonomía de funciones
- 4.3. Superposición y ambigüedad en lo referente a las áreas de responsabilidad.
  - 4.3.1. Principales facultades del Banco en materia de supervisión y regulación
  - 4.3.2. Principales facultades de la Comisión en materia de supervisión y regulación
  - 4.3.3. Misión y objetivo del Banco y de la Comisión
  - 4.3.4. Análisis y propuesta de redefinición de funciones
- 4.4. Independencia organizativa y régimen de personal
- 4.5. Modernización de los métodos de supervisión y regulación
- 4.6. Autonomía presupuestaria
- 4.7. Supresión de presiones políticas

## CAPITULO IV

### JUSTIFICACION DEL PORQUE OTORGAR AUTONOMIA *PER SE* A LA COMISION NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES

A lo largo de este documento, se ha explicado que son y como se conforman los Sistemas Financieros y los Organismos de Supervisión, así como los argumentos que sostienen el porque otorgar una autonomía total a los Organismos de Supervisión; por lo que en este Capítulo, nos centraremos en la situación actual de la Comisión y en los efectos negativos que se derivarían de otorgarle autonomía por la vía de una relación de dependencia con el Banco, para esto se retomarán algunos de los elementos teóricos señalados en el Capítulo III con objeto de comprobar que un Organismo Supervisor al ser autónomo *per se*, tendrá mayores posibilidades de ser más eficiente y cumplir mejor con sus funciones.

Asimismo es importante aclarar que, para efectos de este capítulo se utilizarán los siguientes términos:

Institución	Término a utilizar
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	La Secretaría
Comisión Nacional Bancaria y de Valores	La Comisión
Banco de México	El Banco

#### 4.1. Independencia con Respecto a Organismos Estatales

La Ley de la Comisión<sup>43</sup>, establece que este Organismo será: "Un Organismo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con autonomía técnica y facultades ejecutivas en los términos de esta ley".

La desconcentración Administrativa<sup>44</sup> implica la transferencia de funciones, recursos presupuestales y apoyos administrativos necesarios para desempeñar determinadas

<sup>43</sup> Ver Ley de la Comisión Nacional bancaria y de Valores. CNBV. México. 1996. Pag. 5

<sup>44</sup> Ver Glosario para el proceso de planeación. SPP. Pag. 58

responsabilidades, a un órgano, que no por esto pierde la relación de autoridad que lo supedita a un órgano central.

Por su parte, la Iniciativa de Ley para otorgar autonomía a la Comisión propone, que ésta forme parte de la estructura del Banco.

Sin embargo, de esta forma, la Comisión no adquiere una autonomía *per se*, sino que la misma se deriva de que el Banco constituye una persona de derecho público con carácter autónomo, según lo establecido por la Ley del Banco.

El significado de la palabra *autonomía*<sup>45</sup> implica el estado o condición de un país, organización, individuo, etc...de libertad para disponer de sí mismo.

Así, ¿Es correcto hablar de que se busca dotar de autonomía a la Comisión, cuando en realidad, seguirá existiendo una relación de dependencia con respecto a otro Organismo?

La citada Iniciativa de Ley, señala que el Banco se convertirá mediante estas medidas, en la Institución responsable de la regulación y supervisión, cuando, en principio se ha planteado que la razón que origina estas medidas, es la necesidad de contar con un Organismo supervisor mas fuerte y con una mayor libertad para realizar la función de supervisión y regulación.

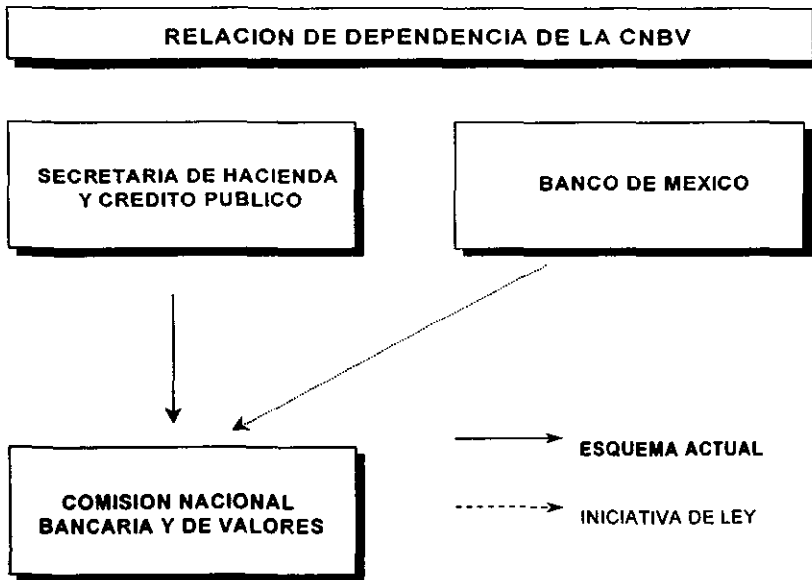
Al respecto, considero que en virtud de la experiencia obtenida de los acontecimientos financieros y económicos de los último años, lo más sano para el sistema financiero, sería contar con una estructura de autoridades en la cual existieran equilibrios, así como un sistema de contrapesos, con los cuales se podría evitar crear instituciones todopoderosas con respecto a la política financiera y económica a seguir.

Actualmente, se cuenta con la Secretaría, la Comisión y el Banco para dictar lineamientos en lo referente a los aspectos arriba citados, sin embargo el peso de las decisiones de la Comisión, se inclina hacia la Secretaría en virtud de la relación de dependencia existente; al cambiar esta dependencia al Banco, la relación se modificará, pero los resultados serán los mismos.

---

<sup>45</sup> Ver Diccionario de la Lengua Española. México. Larousse. 1994. Pag.66





Al otorgar autonomía total a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores realmente podríamos hablar de un sistema de pesos y contrapesos en el que las tres Instituciones tendrían la misma importancia y autoridad, equilibrándose las decisiones y políticas establecidas.

Es importante, sin embargo hacer la aclaración de que será indispensable una adecuada coordinación entre los tres Organismos para lograr una política económica coherente que conduzca a un crecimiento económico.

Con respecto a la composición de la Junta de Gobierno, en el esquema actual, existen dos aspectos sobresalientes:

- El Presidente de la Comisión, es a su vez quién preside la Junta de Gobierno.
- Además de los 10 vocales representantes de la Secretaría, el Banco, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas y la Comisión Nacional del Seguro de Ahorro para el Retiro y del Presidente de la Comisión, en las decisiones de la Junta tienen injerencia dos Vicepresidentes de la Comisión designados por el Titular de la misma.

Con el Esquema propuesto en la Iniciativa de Ley, se observa principalmente que:

- De un total de 12 miembros se reduce el número a 6
- El Titular de la Junta de Gobierno, ya no estará representado por el Titular de la Comisión, sino por el Gobernador del Banco.
- Se suprime la participación de CNSF y CONSAR
- Se eliminan los dos Vicepresidentes que participaban por parte de la Comisión

### **COMPOSICION DE LA JUNTA DE GOBIERNO DE LA COMISION NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES**

#### **CNBV COMO ORGANISMO DESCONCENTRADO DE LA SHCP (ACTUAL)**

ESTARA INTEGRADA POR SEIS MIEMBROS, DISTRIBUIDOS DE LA SIGUIENTE FORMA:

ORGANISMO	INTEGRANTES
CNBV	- PRESIDENTE (PRESIDE LA JUNTA) - VICEPRESIDENTES
SHCP	- CINCO MIEMBROS
BANCO DE MEXICO	- TRES MIEMBROS
COMISION NACIONAL DE SEGUROS Y FIANZAS	- UN MIEMBRO
SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO	- UN MIEMBRO

#### **CNBV COMO PARTE DE LA ESTRUCTURA DEL BANCO DE MEXICO (INICIATIVA)**

ESTARA INTEGRADA POR SEIS MIEMBROS, DISTRIBUIDOS DE LA SIGUIENTE FORMA:

ORGANISMO	INTEGRANTES
CNBV	- PRESIDENTE
SHCP	- SECRETARIO SHCP - SUBSECRETARIO DEL RAMO
BANCO DE MEXICO	- GOBERNADOR (PRESIDE LA JUNTA) - 2 SUBGOBERNADORES

Los aspectos que considero deben destacarse al respecto, son que, mientras en el esquema de Junta de Gobierno de la Comisión como Organismo desconcentrado de la Secretaría, quién preside es el titular de la Comisión, en un esquema de autonomía, donde se ha planteado que el objetivo es otorgarle un espectro más amplio de facultades, no se comience por mantener como titular de la Junta de Gobierno al presidente de la Comisión, sino que esta función se le encomiende al Gobernador del Banco, por lo que parece que esta acción es contradictoria a lo establecido en la Exposición de motivos de la Iniciativa de Ley.

Si bien en un principio podría pensarse que esto se debe a que la Comisión dependerá del Banco y por tanto debe dársele mas peso a su Gobernador, el argumento choca frente a la forma en que ha trabajado la Junta hasta el momento.

Se pierde además la participación de dos Vicepresidentes de la Comisión, con lo que su representación porcentual es mínima si la comparamos con los tres representantes del Banco y los dos de la Secretaría, todo lo cual se traduce en una representación minoritaria, la cual no tendrá un peso determinante en el momento de realizar votaciones.

Me parece sin embargo rescatable, el hecho de que se elimine de la Junta de Gobierno la participación de los vocales que representan a la CNSF y a la CONSAR, pues en términos, estrictos, la injerencia de estos Organismos es mínima en lo que respecta a la supervisión y regulación bancaria y bursátil.

La CONSAR al supervisar a las Instituciones Financieras que manejan Fondos de Ahorro, tiene relación con la Comisión, sin embargo ésta no llega a ser tan directa, como para ameritar participación en la Junta de Gobierno.

Respecto a la relación arriba citada, la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro<sup>46</sup>, establece en el Artículo 5º. Fracción VII, que la CONSAR: "Realizará la supervisión de los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro. Tratándose de las instituciones de crédito la supervisión se realizará exclusivamente en relación con su participación en los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

---

<sup>46</sup> Ver Ley de los Sistemas de Ahorro para el retiro. México. PAC. 1997

La Comisión, la CNSF y la CONSAR, de común acuerdo, establecerán las bases de colaboración para el ejercicio de sus funciones de supervisión.”

En otro aspecto, llama la atención, el hecho de que a pesar de se ha dado un gran énfasis a la idea de que mediante la relación de dependencia de la Comisión con el Banco, la primera adquirirá mayor fuerza, en la Iniciativa de Ley, se establezca:<sup>47</sup> “La composición de la Junta de Gobierno de la autoridad supervisora en estos términos, garantiza una adecuada coordinación entre la Administración Pública Federal y el Banco, en la determinación de las directrices en materia de regulación y supervisión del sistema financiero mexicano.”

Por otra parte también se resalta que en la afirmación anterior, no se da con claridad la idea de coordinación entre los tres Organismos (la Secretaría, la Comisión y el Banco), sino que más bien da la impresión de que se considerará a la Comisión únicamente como parte del Banco en caso de aprobarse la Iniciativa.

Con lo anterior no se alcanza a distinguir en que aspecto de la autonomía será donde se adquirirá la fuerza como Organismo supervisor y regulador.

Por todo lo anterior, considero que el esquema de conformación de la Junta de Gobierno que se propone en la Iniciativa de Ley, en cuanto a los Organismos que participan en él, podría rescatarse para una Comisión autónoma *per se*, siempre y cuando se aumentara el número de representantes de la Comisión y la Presidencia de la Junta quedara a cargo del titular de la misma, traduciéndose esto en un equilibrio al momento de tomar decisiones.

#### **4.2. Autonomía de Funciones**

Para señalar que un Organismo es fuerte en cuanto al desempeño de sus funciones, debe tener, ante todo, el apoyo de las autoridades superiores para llevarlas a cabo, o bien, la independencia o delegación de funciones suficiente para poder tomar decisiones, y lo más importante aplicarlas sin injerencias o limitaciones de ningún tipo.

---

<sup>47</sup> Ver Iniciativa del Decreto por el que se adiciona la Ley del Banco de México; se expide la ley de la CNBV y se reforman las leyes para regular las Agrupaciones Financieras, de Instituciones de Crédito, General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, del Mercado de Valores y de Sociedad de Inversión.

Es por esto, que considero que aunque se ponga especial énfasis en señalar que el nuevo esquema de dependencia de la Comisión servirá para darle mas fuerza como Organismo supervisor, esto en la práctica no podrá llevarse a cabo ya que se provocarán diversos conflictos técnicos al momento de ejecutar acciones.

De esta manera, parece ilógico pensar que un Organismo que dependa de otro, en este caso la CNBV, pueda tomar decisiones y llevarlas a cabo, sin contar con la autorización o aprobación del Organismo con el que existe la relación de dependencia, por tanto, si se sigue dependiendo de un Organismo superior, continuará basando sus decisiones sobre un proceso de autorización, con el correspondiente riesgo de que las mismas sean restringidas. Es importante recordar que bajo el esquema propuesto, la Junta de Gobierno de la Comisión quedaría a cargo del Gobernador del Banco.

#### **4.3. Superposición y Ambigüedad en lo Referente a las Areas de Responsabilidad.**

En las condiciones actuales, no puede pasarse por alto que al igual que la Comisión, el Banco cuenta con funciones de supervisión y regulación sobre los mismos Organos Financieros, por lo que existe la posibilidad de una duplicidad de funciones.

Por lo anterior, considero como un punto importante definir las principales facultades del Banco y posteriormente las de la Comisión en lo que a este aspecto se refiere.

Es importante asimismo señalar que las facultades del Banco en esta materia tienen dos enfoques:

- a) Facultades de regulación y supervisión de las operaciones de las instituciones financieras.
- b) Facultades de regulación y supervisión de las instituciones financieras en lo que se refiere a cuestiones cambiarias.

### **4.3.1. Principales facultades del Banco en materia de regulación y supervisión de las operaciones de las instituciones financieras<sup>48</sup>**

#### **Artículo 24**

El Banco podrá expedir disposiciones sólo cuando tengan por propósito la regulación monetaria o cambiaria, el sano desarrollo del sistema financiero, el buen funcionamiento del sistema de pagos, o bien, la protección de los intereses del público. Al emitir sus disposiciones el Banco deberá expresar las razones que las motivan.

Las citadas disposiciones deberán ser de aplicación general, pudiendo referirse a uno o varios tipos de intermediarios, a determinadas operaciones o a ciertas zonas o plazas.

Las sanciones que el Banco imponga conforme a lo previsto en los artículos 27, 29 y 33, deberán tener como objetivo preservar la efectividad de las normas de orden público establecidas en la presente ley, y de esta manera, proveer a los propósitos mencionados en el primer párrafo de este precepto.

#### **Artículo 26**

Las características de las operaciones activas, pasivas y de servicios que realicen las instituciones de crédito, así como las de crédito, préstamo o reporto que celebren los intermediarios bursátiles, se ajustarán a las disposiciones que expida el Banco.

Lo dispuesto en este artículo será aplicable también a los fideicomisos, mandatos o comisiones de los intermediarios bursátiles y de las instituciones de seguros y fianzas.

#### **Artículo 27**

El Banco podrá imponer multas a los intermediarios financieros por las operaciones activas, pasivas o de servicios que realicen en contravención a la presente Ley o a las disposiciones que éste expida, hasta por un monto equivalente al que resulte de aplicar, al importe de la operación de que se trate y por el lapso en que esté vigente, una tasa anual de hasta cien por ciento del costo porcentual promedio de captación que el Banco estime representativo del

---

<sup>48</sup> Ver Ley del Banco de México. México. Porrúa, 1997. Pag. 9-13

conjunto de las instituciones de crédito para el mes o meses de vigencia y que publique en el Diario Oficial.

El Banco fijará las multas a que se refiere al párrafo anterior, tomando en cuenta:

- I. El importe de las ganancias que para dichos intermediarios resulten de las operaciones celebradas en contravención a las disposiciones citadas.
- II. Los riesgos en que hayan incurrido los intermediarios por la celebración de tales operaciones; y
- III. Si el infractor es reincidente.

### **Artículo 29**

El Banco podrá imponer multas a los intermediarios financieros por incurrir en faltantes respecto de las inversiones que deban mantener conforme a lo dispuesto en el artículo 28. El monto de dichas multas no podrá exceder de la cantidad que resulte de aplicar, al importe de los referidos faltantes, una tasa anual de hasta trescientos por ciento del costo porcentual promedio de captación que el Banco estime representativo del conjunto de las instituciones de crédito para el mes respectivo y que publique en el Diario Oficial.

El Banco fijará las multas a que se refiere el párrafo anterior, tomando en cuenta las causas que hayan originado los citados faltantes y, particularmente, si estos obedecen a retiros normales de fondos, a situaciones críticas de los intermediarios, o a errores u omisiones de carácter administrativo en los que, a criterio del propio Banco, no haya mediado mala fe.

### **Artículo 31**

El Banco podrá regular el servicio de transferencia de fondos a través de instituciones de crédito y de otras empresas que lo presten de manera profesional

## **Artículo 36**

Los intermediarios financieros estarán obligados a suministrar al Banco la información que éste les requiera sobre sus operaciones incluso respecto de alguna o algunas de ellas en lo individual, los datos que permitan estimar su situación financiera y, en general, aquella que sea útil al Banco para proveer el adecuado cumplimiento de sus funciones.

Las comisiones supervisoras del sistema financiero, a solicitud del Banco, realizarán visitas a los intermediarios, que tendrán por objeto revisar, verificar y evaluar la información que de conformidad con el párrafo anterior hayan presentado. En dichas visitas podrá participar personal del propio Banco.

## **Artículo 37**

El Banco podrá suspender todas o algunas de sus operaciones con los intermediarios que infrinjan la presente Ley o las disposiciones que emanen de ella.

### **4.3.2. Principales Facultades de la Comisión en materia de supervisión y regulación<sup>49</sup>:**

#### **Artículo 4**

Corresponde a la Comisión:

- I. Realizar la supervisión de las entidades, así como de las personas morales cuando realicen actividades previstas en las leyes relativas al sistema financiero;
- II. Emitir en el ámbito de su competencia la regulación prudencial a que se sujetan las entidades;
- III. Dictar normas de registro de operaciones aplicables a las entidades;
- IV. Fijar 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;

---

<sup>49</sup> Ver Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.CNBV. México. 1996. Pag. 6-10



- V. Expedir normas respecto a la información que deberán proporcionarle periódicamente las entidades;
- VI. Emitir disposiciones de carácter general que establezcan las características y requisitos que deberán cumplir los auditores de las entidades, así como sus dictámenes.
- VII. Establecer los criterios a que se refiere el artículo 2º. de la Ley del mercado de Valores, así como de aquéllos de aplicación general en el sector financiero acerca de los actos y operaciones que se consideren contrarios a los usos mercantiles, bancarios y bursátiles o sanas prácticas de los mercados financieros y dictar las medidas necesarias para que las entidades ajusten sus actividades y operaciones a las leyes que les sean aplicables, a las disposiciones de carácter general que de ellas deriven y a los referidos usos y sanas prácticas.
- IX. Procurar a través de los procedimientos establecidos en las leyes que regulan al 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;
- XI. Autorizar la constitución y operación, así como determinar el capital mínimo, de aquellas entidades que señalan las leyes.
- XIV. Ordenar la suspensión de operaciones de las entidades de acuerdo a lo dispuesto en esta ley;
- XV. Intervenir 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 aquéllas violatorias de las leyes que las regulan o de las disposiciones de carácter general que de ellas deriven, en los términos que establecen las propias leyes.

## Artículo 5

La supervisión que realice la Comisión se sujetará al reglamento que al efecto expida el Ejecutivo federal y comprenderá el ejercicio de las facultades de inspección, vigilancia, prevención y corrección que le confieren a la Comisión esta Ley, así como otras leyes y disposiciones aplicables.

La supervisión de las entidades financieras tendrá por objeto evaluar los riesgos a que están sujetas, sus sistemas de control y la calidad de su administración, a fin de procurar que las mismas mantengan una adecuada liquidez, sean solventes y estables y, en general, se ajusten a las disposiciones que las rigen y a los usos y sanas prácticas de los mercados financieros. Asimismo, por medio de la supervisión, se evaluarán de manera consolidada los riesgos de entidades financieras agrupadas o que tengan vínculos patrimoniales, así como en general el adecuado funcionamiento del sistema financiero.

La inspección se efectuará 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 esta últimas.

La vigilancia se realizará 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 llevarán a cabo mediante el establecimiento de programas de cumplimiento forzoso para las entidades financieras, tendientes a eliminar irregularidades.

Asimismo, dichos programas se establecerán cuando las entidades presenten desequilibrios financieros que puedan afectar su liquidez, solvencia o estabilidad, pudiendo en todo caso instrumentarse mediante acuerdo con las propias entidades. El incumplimiento de los programas podrá dar lugar al ejercicio de la facultad contenida en la fracción XV del artículo 4 de esta Ley, sin perjuicio de las sanciones contempladas en el artículo 108 de la Ley de Instituciones de Crédito.

La supervisión que efectúe la Comisión respecto de las personas físicas y demás personas morales, cuando realicen actividades previstas en las leyes relativas al sistema financiero, tendrá por propósito que tales personas observen debidamente las citadas leyes, así como las disposiciones que emanen de ellas.

#### **Artículo 6**

Para los efectos de la fracción II del artículo 4 de la Comisión, de conformidad con lo que establezcan las leyes relativas al sistema financiero, emitirá normas de carácter prudencial orientadas a preservar la liquidez, solvencia y estabilidad de las entidades financieras.

#### **Artículo 7**

La Comisión en usos de la facultad a que se refiere la fracción XIV del artículo 4, podrá ordenar la suspensión temporal de todas o algunas de las operaciones de las entidades financieras cuando infrinjan de manera grave o reiterada la legislación que les resulta aplicable, así como las disposiciones que deriven de ella. Dicha facultad no comprenderá la suspensión de operaciones que de conformidad con las leyes corresponda ordenar al Banco.

#### **4.3.3. Misión y objetivos del Banco y de la Comisión**

El Banco de acuerdo a su Ley<sup>50</sup> establece que su objetivo prioritario, será el de procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pago, destacando entre sus funciones:

- I. Regular la emisión y circulación de la moneda, los cambio, la intermediación y los servicios financieros, así como los sistemas de pagos;
- II. Operar con las instituciones de crédito como banco de reserva y acreditante de última instancia;

---

<sup>50</sup> Ver Ley del Banco de México. Pag. 2

- III. Prestar servicios de tesorería al Gobierno Federal y actuar como agente financiero del mismo;
- IV. Fungir como asesor del Gobierno Federal en materia económica y, particularmente financiera.
- V. Participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros Organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos centrales; y
- VI. Operar con los organismos a que se refiere la fracción V anterior con bancos centrales y con otras personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera.

Por su parte la Ley de Comisión establece<sup>51</sup> que ésta tendrá por objeto "Supervisar y regular, en el ámbito de su competencia a las entidades financieras, a fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento, así como mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo del sistema financiero en su conjunto, en protección de los intereses del público".

También será su objeto supervisar y regular a las personas físicas y demás personas morales, cuando realicen actividades previstas en las leyes relativas al citado sistema financiero.

#### **4.3.4. Análisis y Propuesta de Redefinición de Funciones**

Como se puede observar, existe un aspecto común señalado en ambas leyes, que es el de promover un sano desarrollo del sistema financiero, sin embargo, la misión y objetivos de ambos Organismos son muy diferentes.

Con respecto a las facultades en materia de supervisión y regulación de las operaciones de las Instituciones Financieras que tienen tanto la Comisión como el Banco, si bien no tienen el mismo alcance, existen en ellas aspectos que pueden dar origen a un mejor desarrollo de funciones para los dos Organismos al ser reubicadas estratégicamente.

---

<sup>51</sup> Ver Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Pag. 5

Uniendo esta idea con la Iniciativa de Ley para dotar de autonomía a la Comisión mediante una relación de dependencia con el Banco, se observa que ambos Organismos estarían desarrollando funciones parecidas, con lo que bien podríamos hablar de prever una duplicidad de funciones.

De esta forma, mi propuesta se centra en llevar a cabo una delimitación de funciones, de forma que el Banco quede a cargo de todos aquellos aspectos relacionados con la política económica, cambiaria y con sus funciones de asesor, representante y agente del Gobierno Mexicano.

Así, las funciones relacionadas con la supervisión y regulación de las operaciones de las Instituciones Financieras deberían ser trasmitidas a la Comisión de forma que fuera este Organismo el único encargado de realizarlas.

Es importante aclarar, que el Banco debe seguir haciéndose cargo de las funciones de supervisión y regulación de instituciones financieras que por Ley tiene asignadas, siempre y cuando, estas facultades estén relacionadas directamente con cuestiones cambiarias Dichas facultades son:

#### **Artículo 25**

El Banco determinará las condiciones en que las instituciones de crédito deberán canjear y retirar los billetes y las monedas metálicas en circulación

#### **Artículo 28**

El Banco estará facultado para determinar la parte de los pasivos de las instituciones de crédito que deberá estar invertida en depósitos en efectivo en el propio Banco, con o sin causa de intereses, en valores de amplio mercado o en ambos tipos de inversiones.

Lo dispuesto en el párrafo anterior, también será aplicable a los fideicomisos, mandatos o comisiones, excepto a los constituidos por el Gobierno Federal, mediante los cuales instituciones fiduciarias capten recursos del público, o bien, reciban fondos destinados al otorgamiento de créditos o a la inversión en valores.

Las inversiones obligatorias referidas en los párrafos primero y segundo de este artículo no podrán exceder, respectivamente del veinte y del cincuenta por ciento de los pasivos o fondos correspondientes.

El Banco podrá también determinar que hasta el cien por ciento del importe de los recursos captados por las instituciones de crédito con fines específicos o de conformidad con regímenes especiales previstos en ley, se mantenga inadvertido en determinados renglones de activo consecuentemente con tales fines o regímenes.

### **Artículo 30**

Los representantes del Banco en las Juntas de Gobierno de las Comisiones Supervisoras del sistema financiero, estarán facultados para suspender hasta por cinco días hábiles la ejecución de las resoluciones de dichas comisiones que puedan afectar la política monetaria. Dentro de ese plazo, el Banco deberá comunicar sus puntos de vista a la Junta de Gobierno respectiva para que ésta resuelva en definitiva.

Las resoluciones de las autoridades competentes sobre la adquisición de valores a cargo del Gobierno Federal o del Banco, por sociedades de inversión, deberán someterse a la aprobación del Banco, antes de proceder a su ejecución.

### **Artículo 32**

Las Instituciones de crédito, los intermediarios bursátiles, las casas de cambio, así como otros intermediarios cuando formen parte de los grupos financieros, o sean filiales de las instituciones o intermediarios citados en primer término, ajustarán sus operaciones con divisas, oro y plata a las disposiciones que expida el Banco. Este, en igualdad de condiciones, tendrá preferencia sobre cualquier otra persona en operaciones de compraventa y otras que sean usuales en los mercados respectivos.

Los citados intermediarios estarán obligados, siempre que el Banco así lo disponga, a constituir depósitos de dinero a la vista a favor de éste y a cargo de entidades de primer orden del exterior, denominados en la moneda extranjera en la que el Banco usualmente haga su

intervención en el mercado de cambios, por el monto en que los activos de aquéllos en divisas, oro y plata, exceda sus obligaciones en dichos efectos. El Banco abonará a los intermediarios el contravalor en moneda nacional de esos depósitos, calculado al tipo de cambio publicado por el propio Banco en el Diario oficial de la Federación en la fecha en que dicte el acuerdo respectivo. Las divisas distintas de la referida, así como el oro y la plata, se valuarán en los términos de las disposiciones que expida el Banco, las cuales no podrán establecer términos apartados de las condiciones del mercado en la fecha citada.

El Banco tomando en cuenta la gravedad del caso, podrá ordenar a los intermediarios financieros que infrinjan lo dispuesto en este artículo, la suspensión hasta por seis meses de todas o algunas de sus operaciones con divisas, oro o plata.

### **Artículo 33.**

El Banco podrá establecer límites al monto de las operaciones activas y pasivas que impliquen riesgos cambiarios de los intermediarios de los mencionados en el artículo 32.

El Banco podrá imponer multas a los intermediarios que transgredan las disposiciones expedidas conforme a lo señalado en el párrafo anterior, hasta por un monto equivalente al cinco por ciento del capital pagado y reservas de capital del intermediario de que se trate.

El Banco fijará las multas a que se refiere el párrafo anterior, tomando en cuenta lo dispuesto en las fracciones I a III del artículo 27.

### **Artículo 35**

El Banco expedirá las disposiciones conforme a las cuales se determine el o los tipos de cambio a que deba calcularse la equivalencia de la moneda nacional para solventar obligaciones de pago en moneda extranjera, contraídas dentro o fuera de la República para ser cumplidas en ésta. También podrá determinar los tipos de cambio aplicables a las operaciones por las que se adquieran divisas contra entrega de moneda nacional, siempre que ambas o alguna de estas prestaciones se cumpla en territorio nacional.

Con lo anteriormente citado, existirían dos Organismos Autónomos, perfectamente diferenciados en cuanto a objetivos y funciones, encargados de dos ámbitos básicos para el

desarrollo y estabilidad de la economía nacional, los cuales a la vez tendrían el mismo nivel jerárquico derivado de la importancia de sus funciones.

#### **4.4. Independencia Organizativa y Régimen de Personal**

En otro aspecto, no podemos pasar por alto, el hecho de que en la Comisión existe actualmente en proceso de diseño, un Sistema de Servicio Civil de Carrera, el cual tiene por objeto que el Organismo cuente con recursos humanos de calidad, con un alto nivel de excelencia técnica, profesionalización y especialización que les de a su vez la oportunidad de desarrollar una carrera de largo plazo, basada en la experiencia, esfuerzos y logros alcanzados, todo lo cual repercutirá en un mejor cumplimiento de la responsabilidad social de la Comisión <sup>52</sup>.

Este Sistema ha sido diseñado pensando en las necesidades derivadas de la misión de la Comisión, de manera que tanto el Organismo, como su personal obtengan beneficios recíprocos con su implantación.

La Comisión, al ser autónoma *per se* podría instaurar este sistema tal y como ha sido concebido originalmente, sin embargo en caso de depender del Banco se podrían generar las siguientes situaciones:

- Se presentaría a la Junta de Gobierno del Banco el Sistema de Servicio Civil, tal y como ha sido conceptualizado a fin de que emitiera la autorización para poder implantarlo en la Comisión, o bien para que señalará las modificaciones que sería necesario realizar para ajustar el sistema a la estructura del Banco.
- El proyecto podría no ser aprobado por no ser compatible con la forma en que el Banco administra sus recursos humanos, con lo cual, el personal de la Comisión, derivado de la relación de dependencia, formaría parte del esquema de administración de personal del Banco.

---

<sup>52</sup> La responsabilidad social de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores es supervisar y regular, en el ámbito de su competencia, a las entidades financieras, a fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento, así como mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo del sistema financiero en su conjunto, en protección de los intereses del público. Llevar a cabo lo anterior, implica que el Organismo cuente con recursos humanos de calidad y para ello, el Programa Institucional de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores señala la implantación de un Servicio Civil de Carrera



En virtud de lo mencionado en los párrafos precedentes, el modelo de Servicio Civil de Carrera para la Comisión ha sido diseñado acorde con las necesidades propias de una función tan especializada como la que el Organismo realiza y con el fin de obtener los máximos beneficios, tanto para la Comisión como para sus servidores públicos; en caso de que se realizaran modificaciones al modelo originalmente planteado o no ser autorizado, cabría la posibilidad de limitar el cumplimiento de los objetivos planteados, con las correspondientes repercusiones en las funciones de la Comisión.

Este aspecto es importante también, ya que la autonomía *per se* de la Comisión la daría la capacidad de conformar su organización funcional acorde con las necesidades reales derivadas de la función, sin tener que solicitar la autorización a la Secretaría (como se realiza bajo el esquema actual) o al Banco (en su caso).

#### **4.5. Modernización de los Métodos de Supervisión y Regulación**

Como se mencionó en el capítulo II, la Comisión cuenta con un conjunto de metodologías y procedimientos que permiten a la autoridad vigilar que las instituciones financieras realicen sus operaciones de acuerdo a la regulación vigente, medir riesgos y evaluar la calidad de los controles internos de las mismas.

La metodología principal para efectuar la supervisión consolidada es el MACRO (manejo de fondos, adecuación de capital, calidad de activos, rentabilidad y organización) el cual tiene dos vertientes: la supervisión In Situ y la Extra Situ.

Asimismo se cuenta con el Sistema de Análisis Financiero (SAF), el cual es un instrumento apoyado en bases de datos que permite la elaboración de análisis de las entidades, además de eliminar en gran parte la entrega física de información financiera.

Ese sistema busca fortalecer el carácter preventivo con el que debe contar un buen esquema de supervisión.

Con respecto a la regulación prudencial, ésta tiene por objeto medir y limitar la toma excesiva de riesgos mediante el desarrollo de normas, procedimientos y estándares mínimos.

Con estas herramientas la Comisión se encuentra en condiciones de detectar comportamientos atípicos tanto en lo individual como en lo sistémico con el fin de evitar *problemas dentro del ámbito de las operaciones realizadas por los participantes del sistema financiero*.

Sin embargo, es necesario que la Comisión tenga la capacidad para actualizar sus metodologías de acuerdo a las necesidades de un sistema financiero cambiante, en constante evolución.

Por lo anteriormente expuesto, la autonomía *per se* de la Comisión, constituye un paso básico en el fortalecimiento de dichas metodologías, ya que se podría lograr el objetivo de responder adecuadamente a las necesidades de los supervisados, además de que podría disponerse de recursos económicos, de personal, legales etc...lo cual permitiría modernizar, reevaluar y adecuar los métodos para cumplir con este objetivo.

Al otorgarse autonomía total a la Comisión ésta le permitirá asimismo ampliar sus *facultades regulatorias y de supervisión con lo que se podrá tener un mayor control sobre las operaciones de los supervisados, al tener las facultades para exigir mayor información de las mismas*.

Si por el contrario, la autonomía esta en función de la relación de dependencia con el Banco, la importancia y prioridad de las funciones de la Comisión podría ser relegada debido a la diferencia de objetivos y criterios con el mismo, con las correspondientes consecuencias para el sistema financiero y la economía en su conjunto.

#### **4.6. Autonomía Presupuestaria**

De acuerdo con el Artículo 18 de la Ley de la Comisión<sup>53</sup>: "Las entidades del sector financieros, sociedades emisoras, personas físicas y demás personas morales sujetas conforme a ésta y otras leyes a la supervisión de la Comisión, deberán cubrir los derechos correspondientes en los términos de las *disposiciones legales aplicables*."

---

<sup>53</sup> Ver Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, pag. 19

Los derechos a que se refiere este artículo, se destinarán a cubrir el presupuesto de la Comisión.

Si al finalizar el ejercicio presupuestal, existiera saldo proveniente de los ingresos por conceptos de derechos, el Presidente tiene la facultad de transferir la parte no comprometida del presupuesto a una reserva especial, la que se destinará a la cobertura de gastos correspondientes a posteriores ejercicios.”

Asimismo, corresponde al Presidente de la Comisión, formular de manera anual, los presupuestos de ingresos y egresos de la Comisión, los cuales deben ser aprobados por la Junta de Gobierno y sometidos a la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en virtud de la relación de desconcentración que existe con la misma.

En caso de que la autonomía de la Comisión, se manejará por medio de la dependencia con el Banco, el manejo de los presupuestos de ingresos y egresos se daría básicamente de la misma forma, con la única modificación de que sería el Banco quién se encargara de la autorización de dicho presupuesto.

Para entender mejor los beneficios que podría traerle a la Comisión, la autonomía *per se* en el aspecto presupuestario, es pertinente señalar la forma en la que el Banco maneja lo referente a su presupuesto actualmente.

El Banco obtiene sus recursos mediante las distintas operaciones que realiza como "Banco de Bancos" y de las operaciones con divisas. Con estos ingresos conforma un presupuesto de ingresos y egresos, de acuerdo con la fracción XI del artículo 46 de la Ley del Banco de México referente a las facultades de la Junta de Gobierno.

"Expedir las normas y criterios generales a los que deberá sujetarse la elaboración y ejercicio del presupuesto de gasto corriente e inversión física del banco, así como aprobar dicho presupuesto y las modificaciones que corresponda afectuarle durante el ejercicio. La Junta de Gobierno deberá hacer lo anterior de conformidad con el criterio de que la evolución del citado presupuesto guarde congruencia con la del Presupuesto de Egresos de la Federación".

Por su parte, el artículo 51 de la citada ley, señala que: "El Banco enviará al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión y, en los recesos de este último, a su Comisión Permanente, lo siguiente:

- I. En enero de cada año, una exposición sobre la política monetaria a seguir por la Institución en el ejercicio respectivo, así como un informe sobre el presupuesto de gasto corriente e inversión física de la Institución, correspondiente a dicho ejercicio;
- II. En septiembre de cada año, un informe sobre la ejecución de la política monetaria durante el primer trimestre del ejercicio de que se trate; y
- III. En abril de cada año, un informe sobre la ejecución de la política monetaria durante el segundo semestre del ejercicio inmediato anterior y, en general, sobre las actividades del Banco en el conjunto de dicho ejercicio, en el contexto de la situación económica nacional e internacional.

Dentro de lo anteriormente señalado, a mi parecer destaca el hecho de que debido a su carácter de Organismo Autónomo, el Banco no requiere del visto bueno de ningún Organismo superior para autorizar su presupuesto de ingresos y egresos, sino que únicamente debe presentar ante el Poder Ejecutivo y Legislativo un informe anual de la forma en que se utilizarán los recursos.

En contraparte, el Presidente de la Comisión actualmente es el responsable de elaborar el presupuesto del Organismo, para que el mismo sea posteriormente autorizado por la Junta de Gobierno y por la Secretaría.

De este forma, podemos observar que el Banco cuenta con un marco legal en esta materia derivado de su posición jerárquica superior, que le permite estructurar y disponer de su presupuesto con una mayor libertad y flexibilidad que la que tiene la Comisión al tener que llevar a cabo un proceso de autorización.

Si analizamos todo lo anteriormente expuesto, en relación con la Iniciativa de Ley que nos ocupa, veremos que la situación de la Comisión respecto a como administra sus recursos y

elabora sus presupuestos, no tendría modificaciones de fondo, ya que tendrá que solicitar la autorización del Banco, tal y como actualmente lo hace con la Secretaría.

Por el contrario, cuando se tiene autonomía "total", la gran ventaja radica en el hecho de rendir informes sólo al Poder Ejecutivo y al Congreso de la Unión, lo que permite a los Organismos tener una mayor libertad y flexibilidad al asignar los recursos con pleno conocimiento de causa y efecto y de forma tal que beneficien los diversos proyectos que les permitan cumplir de mejor manera con sus funciones sustantivas.

Consecuentemente, esta autonomía presupuestaria impactará directamente en el fortalecimiento de la modernización de los métodos de supervisión, al conocer de manera detallada las necesidades de desarrollo de los mismos y contar con los recursos que permitan una actualización tecnológica.

*Todo esto se va relacionando con los diversos aspectos que hemos manejado a lo largo de este capítulo, y nos lleva a darnos cuenta de que un organismo autónomo per se, tendrá un enorme número de ventajas al realizar todo lo relacionado con sus funciones con libertad operativa y presupuestaria, lo cual le permitirá cumplir de mejor manera su misión.*

#### **4.7. Supresión de Presiones Políticas**

Como último punto de este capítulo, considero importante analizar los aspectos políticos que se verán relacionados con la Autonomía de la Comisión, sea que ésta se dé vía el Banco, o bien de forma total, así como las ventajas que pienso existirían de darse la segunda opción.

Así, el primer aspecto se referirá a las implicaciones políticas que conlleva la designación del titular de la Comisión.

La Iniciativa de Ley para otorgar autonomía a la Comisión, señala que la duración del cargo del Presidente de la Comisión, será de seis años. Por lo que se refiere al Gobernador del Banco, éste también desempeña sus funciones durante seis años pero su período debe empezar el primero de enero del cuarto año calendario del período correspondiente al Presidente de la República, según lo establecido por el artículo 40 de la Ley del Banco de México.

Actualmente, de acuerdo con la Ley de la Comisión, se establece que, el Presidente será la máxima autoridad administrativa del Organismo y deberá ser designado por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, sin embargo dicha ley no señala quién será el encargado de realizar la remoción en caso de ser necesaria. Por su parte, la Iniciativa de Ley, plantea que la designación y remoción del titular, deberá ser efectuada por el Ejecutivo Federal, no obstante la remoción únicamente podrá darse bajo ciertas causas las cuales deberán estar previstas en la ley, además de adecuarse a un procedimiento en el que debería participar la Junta de Gobierno de la Comisión al emitir un dictamen sobre la existencia de las causas que den origen a la misma.

Por su parte, la Ley del Banco de México señala que la designación del titular del Banco será realizada por el Ejecutivo Federal, mientras que las causas de remoción quedan establecidas en el artículo 42 de la citada Ley.

Es importante aclarar que dichas causas no serán mencionadas en este capítulo, por no resultar de trascendencia para el tema que nos ocupa.

Con base en lo mencionado en párrafos anteriores, podemos realizar el siguiente análisis:

- Uno de los aspectos señalados por la Iniciativa de Ley presentada al Congreso, establece que el Titular de la CNBV debe ser designado por el Ejecutivo, lo cual es acorde con la forma en la que a su vez se designa al Gobernador del Banco, sin embargo si uno de los objetivos es eliminar posibles inclinaciones partidistas, que pudieran ir en decremento de la objetividad de la Comisión al momento de desempeñar sus funciones, considero que la selección, debe ser realizada por el Poder Legislativo, ya que esto permitiría la existencia de un equilibrio en el proceso, derivado de la negociación que tendrían que realizar los partidos representados en la Cámara, para designar a quién consideren la mejor opción para ocupar el cargo.
- La actual Ley de la Comisión, la Ley de Banco de México y la Iniciativa de Ley señalan que la duración en el cargo de los titulares de ambos Organismos debe ser de seis años, sin embargo considero que dicha duración debe incrementarse a siete años, ya que esto evitaría empalmes y el desarrollo simultáneo de funciones con el

Ejecutivo, con la correspondiente reducción de una posible injerencia política resultado de su investidura como Jefe de Estado y Jefe de Gobierno.

- Otro aspecto que fortalecería la reducción de una posible injerencia del Ejecutivo en la actuación de Titular de la Comisión, será el de establecer que el Presidente del Organismo comience su periodo de actuación en las mismas condiciones que lo hace el Banco, esto es, en enero del cuarto año de Gobierno.

Por otra parte, no debemos pasar por alto la importancia política de la Comisión como Organismo regulador y supervisor, ya que como se ha dicho reiteradamente, esta función resulta de importancia estratégica para un adecuado desarrollo de la política económica del país y para fomentar la estabilidad del Sistema Financiero. Por esto debe mantenerse alejada a la Comisión de injerencias políticas que pudieran influir su actuación de manera que se beneficiara sólo a algún grupo o sector.

Asimismo, debe buscarse también una continuidad y seguimiento de los programas establecidos por la Comisión con el fin de optimizar la eficiencia y eficacia de sus funciones sustantivas, así como el adecuado cumplimiento de los objetivos establecidos y esto sólo se logrará sentando las bases que le permitan una independencia total de actuación y que le den el poder suficiente para realizar sus funciones libremente con base también en los demás elementos que se han señalado en este documento, y sin olvidar el aspecto de coordinación necesaria con el Banco y la Secretaría.

Analizando este argumento de forma práctica, podemos ver que actualmente existe una relación de desconcentración con la Secretaría, donde a su vez el Titular es designado por el Ejecutivo, por lo cual no puede evitarse que la Línea de actuación descienda del Ejecutivo a la Comisión vía la Secretaría.

Esta misma situación se repetiría en caso de tener dependencia con el Banco ya que es el Ejecutivo quién se encarga de designar al Gobernador del mismo.

De esta forma la dependencia, ya sea con la Secretaría o con el Banco, derivan en una inevitable relación con el Ejecutivo, la cual lo hace propenso a presiones políticas en su actuación.

Si bien es cierto que no podemos pensar que al darle autonomía *per se* a la Comisión podrá evitarse totalmente la presión política de la que hemos hablado, si debe tomarse en cuenta el hecho de que deben buscarse salidas alternas a esta situación, y una de las que yo considero como más viable es que la Comisión (vía la autonomía *per se*) sólo le presente informes al Poder Legislativo. Este esquema desde luego no garantizará al 100% un desempeño sin presiones, no obstante podrá mantener un mayor equilibrio en el desarrollo de sus funciones.



## **CONCLUSIONES**

## CONCLUSIONES

A lo largo de esta tesis se ha expuesto el papel e importancia actual de los Sistemas Financieros y de los Organismos de Supervisión en el mundo, en un contexto cada día mas globalizado, con el objeto de proporcionar una visión lo mas completa posible, sobre su rol dentro de la economía mundial, que nos permita entender la trascendencia que ambos tienen en la estabilidad de la misma.

Asimismo, se buscó contar con un marco teórico adecuado para de esta forma aterrizar en el desarrollo del tema que da origen a este trabajo de investigación: la propuesta para otorgar una autonomía *per se* a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores en contraparte a la propuesta del Ejecutivo que busca otorgar autonomía a la Comisión por la vía de una relación de dependencia con el Banco de México.

De la investigación y análisis desarrollados a través de los cuatro capítulos que conforman esta tesis, podemos llegar a las siguientes conclusiones:

- Al hablar de Autonomía, se hace referencia a la condición de libertad que permite a un país, organización, individuo, etc... gozar de libertad para disponer de si mismo, por lo tanto, si la autonomía de la Comisión se maneja bajo un esquema de relación con la estructura de Banco de México, no puede hablarse de esta situación como de una autonomía, sino de una modificación respecto al Organismo del cual se dependerá (ya sea Secretaría de Hacienda o Banco de México) y en la cual se modificarán aspectos de estructura y funcionamiento.
- En virtud de los recientes acontecimientos financieros mundiales y nacionales, derivados en muchos casos de la falta de una regulación prudencial y de una adecuada supervisión por parte de los Organismos Supervisores, se considera que la mejor forma de eficientar las funciones de la Comisión, será otorgándole una autonomía *per se* que le permita contar con una posición jerárquica acorde con la trascendencia de las funciones que desempeña; así como la importancia

de la independencia en la toma de decisiones con el fin de instrumentar programas que coadyuven a la estabilidad del Sistema Financiero Mexicano.

- *Esta independencia organizativa y posición jerárquica, favorecerán al Organismo al permitirle modernizar los sistemas y metodologías de supervisión a la velocidad que requiere un sistema financiero cambiante. Asimismo podrá instrumentarse un Servicio Civil de Carrera, acorde a las necesidades de la Comisión, que se traduzca en recursos humanos de calidad con un alto grado de profesionalización y especialización, con el correspondiente beneficio para el Organismo.*
- *Por el contrario, considero que en caso de que la Comisión se convirtiera en un órgano dependiente del Banco de México, el Organismo perdería fuerza, adquiriéndola a su vez el Banco Central y convirtiéndose así en una Institución todopoderosa en materia de regulación y supervisión económica y financiera, lo cual estará en contraposición a la necesidad de contar con un sistema de pesos y contrapesos que permita mantener un equilibrio funcional.*
- *La Comisión como Organismo autónomo per se, únicamente deberá rendir cuentas al Poder Ejecutivo y al Congreso de la Unión por medio de Informes tanto presupuestales como de desempeño, de la forma en la que actualmente lo hace el Banco de México, lo que permitirá regular su actuación de manera mas equilibrada.*
- *Derivado del análisis de las facultades en materia de supervisión y regulación tanto de la Comisión como del Banco, se concluye que existe una ambigüedad en las funciones asignadas a cada Organismo, por lo que se propone delimitar las funciones de ambos de forma que Banco de México se encargue de todos aquellos aspectos relacionados con la política económica, cambiaria y las funciones de asesor, representante y agente del Gobierno Mexicano, mientras que por su parte, la Comisión se encargará de todas aquellas funciones relacionadas con aspectos de regulación y supervisión del Sistema Financiero Mexicano, sin omitir la coordinación de acciones que los mismos deban ejercer en caso necesario.*

- Asimismo, es importante considerar el principio de que mientras menos objetivos tenga un Organismo, se desviarán menos las energías y las acciones, considerando además que la autonomía de un Organismo no significa manejarse solo o aislado del Gobierno.
- Respecto al nombramiento del Titular de la Comisión, se propone que sea el Poder Legislativo quién lo designe, con el objeto de lograr consensos en el proceso de decisión. Se propone también establecer criterios claros, los cuales actualmente no existen y sólo han sido esbozados en la Iniciativa de Ley, acerca de las circunstancias bajo las cuales puede destituirse al Titular de la Comisión.
- Por último, no puede pasarse por alto, el hecho de que la autonomía de la Comisión constituiría un blindaje contra las presiones políticas, al evitar una injerencia sobre el señalamiento de las políticas a las cuales debe sujetarse la actuación del Organismo, Esto se dará al no existir relación directa con grupos o personas con intereses partidistas.

## GLOSARIO

## GLOSARIO

### Acciones

---

Título que representa los derechos de un socio sobre una parte del capital de una empresa organizada en forma de sociedad. La posesión de este documento le otorga al socio capitalista el derecho de percibir una parte proporcional de las ganancias anuales de la sociedad. Las acciones pueden ser nominativas o al portador, ordinarias o preferentes.

### Activos

---

Es todo lo que se posee, todo lo que tiene o ha adquirido una empresa, sociedad o persona y cualquier bien que se puede medir cuantitativamente expresado en dinero, con la condición de que el bien sea aprovechable como tal.

Conjunto de recursos económicos con los que cuenta una persona, una empresa o cualquier organización económica. Técnicamente, en contabilidad se conceptúa el activo como el total de los bienes y derechos propiedad de una entidad económica. La fórmula contable es:

$$\text{Activo} = \text{Pasivo} + \text{Capital Contable}$$

### Apalancamiento Financiero

---

Es la capacidad de la empresa para utilizar sus cargos financieros fijos, de modo que permitan incrementar las variaciones de las utilidades antes de intereses e impuestos y por consiguiente los rendimientos disponibles para cada accionista.

---

<b>Bursatilidad</b>	Es la relativa facilidad con que se puede negociar (comprar o vender) una acción en el mercado de valores.
<b>Capital</b>	Algunos de los recursos económicos con que cuenta la organización.
<b>Capital Social</b>	Aportes directos realizados por los socios o propietarios de una empresa.
<b>Captación</b>	Es la obtención de recursos financieros para canalizarlos hacia el crédito a corto, mediano o largo plazo.
<b>Cartera</b>	Conjunto de activos y obligaciones de un inversor.
<b>Ciclos Económicos</b>	<p>Conjunto de fenómenos económicos que se suceden en un periodo determinado y que se desarrollan en el sistema capitalista, por lo que también se le llama ciclo económico capitalista. Las fases del ciclo capitalista son: crisis, recesión, depresión, recuperación y auge. Algunas características del ciclo son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Son estructurales, lo que quiere decir que mientras haya capitalismo habrá ciclos.</li> <li>b) Son necesarios para el funcionamiento del sistema capitalista.</li> <li>c) Cada nuevo ciclo presenta características específicas y agudiza las contradicciones capitalistas.</li> <li>d) Las fases del ciclo se suceden en forma periódica.</li> </ul>

**Corridas Bancarias**

---

Cuando los ahorradores presienten una situación de peligro en los bancos, se genera desconfianza con respecto a que su patrimonio quede desprotegido, por lo que el banco puede verse obligado a enfrentar de golpe todas sus obligaciones, sin tener suficientes recursos para hacerlo. El banco al no poder pagar inmediatamente el dinero que recibió, por haber sido prestado este a su vez, se ve obligado a cerrar. Simultáneamente, el banco trata de recuperar los préstamos que realizó en el momento mismo de los vencimientos y sin otorgar facilidades a los clientes.

**Costo**

---

Gasto que se efectúa para producir un objeto.

**Costos Medios**

---

Gasto de producción promedio, que se obtiene dividiendo el costo total entre el número de unidades producidas. El costo medio o promedio también se puede obtener sumando el costo fijo medio y el costo variable medio.

**Depósito**

---

Entrega de dinero, títulos y valores a una institución bancaria con el objeto de que se guarden por cierto tiempo y se regresen cuando el depositante los reclame. Por la custodia de sus bienes el depositante debe pagar determinada cantidad.

**Economías de Escala**

---

Aumento del tamaño de la planta, da la empresa o del sector, que proporciona mayores ganancias y ahorros en el costo de producción. Las economías de escala pueden ser Internas y ocurren cuando:

- a) Aumenta el tamaño de la planta.
  - b) Existe ahorro de factores productivos debido al tamaño de la planta.
-



- 
- c) Disminuye el número de empresas en el mercado.
  - d) Presupone un avance tecnológico que permite aumentar la producción y la productividad.

Existen también economías de escala externas, que ocurren cuando:

- a) Existe ahorro de factores productivos debido a causas ajenas a la empresa.
- b) Mejoran los beneficios para la empresa.
- c) El ahorro de factores y el incremento de beneficios se debe a mas y mejores servicios públicos, mano de obra calificada, cercanía con las fuentes de materias primas y mercados, etc.

**Economías de Planificación Central**

---

Economía en la que los burócratas del gobierno central (por oposición de o empresas privados o incluso de los burócratas de los gobiernos locales) determinan lo que se produce y cómo se produce.

**Efectividad**

---

Realización de programas y proyectos considerando los recursos utilizados y los resultados obtenidos.

**Eficacia**

---

Obtención de resultados en razón de lo programado.

**Eficiencia**

---

Utilización de los medios o recursos para alcanzar los objetivos.

**Fiscalización**

---

Acción mediante la cual el Estado cumple con la función de recaudación.

---

**Indice de Liquidez**

---

Mediante este índice puede medirse la capacidad que tienen las empresas para cancelar sus obligaciones a corto plazo. Sirven para establecer la facilidad o dificultad que presenta una compañía para pagar sus activos corrientes con el producto de convertir a efectivo sus activos corrientes. Se busca determinar que pasaría si a la empresa le exigieran el pago inmediato de todas sus obligaciones a menos de un año.

**Intermediación**

---

Mecanismo que permite participar en el proceso financiero mediante compra o venta de títulos valores. Inversiones que se realizan por medio de instituciones financieras.

**Liquidez**

---

Estado de la posición de efectivo de una empresa y capacidad de cumplir con sus obligaciones cuando vencan. Capacidad del dinero de ser utilizado para efectuar pagos, de transferirse mediante un simple endoso y de ser aceptado como dinero en cualquier establecimiento y por cualquier persona.

**Pasivo**

---

Crédito representado por un saldo acreedor, que es, o deberá ser, llevado adelante al cierre de los libros de contabilidad de conformidad con las reglas o principios contables, siempre que dicho saldo no sea en realidad un saldo negativo aplicable a un activo. Así, la palabra se utiliza en forma amplia para abarcar no sólo las partidas que constituyen el pasivo en el sentido popular de deudas u obligaciones, sino también los saldos acreedores que han de tomarse en cuenta y que no involucran la relación deudor y acreedor.

---

<b>Pasivo Contingente</b>	<hr/> <p>Es una posible obligación futura que puede surgir como resultado de ciertas circunstancias o acciones pasadas o que pueden ocurrir en el futuro.</p>
<b>Quitas</b>	<hr/> <p>Se realiza mediante un acuerdo entre el banco y el deudor, y consiste en una reducción del monto total del adeudo por parte del banco, en beneficio del deudor.</p>
<b>Redescuentos</b>	<hr/> <p>Consiste en que el banco comercial acude al banco central para negociar con éste obligaciones de terceros a favor del banco comercial, que estén catalogadas como redes contables por las autoridades monetarias. Al acudir al banco emisor, el banco comercial debe cerciorarse de que efectivamente existe cupo para negociar la obligación.</p>
<b>Reportado</b>	<hr/> <p>Es la persona física o moral que recibe dinero como contraprestación por la entrega de sus valores (este recibe el dinero y al termino del plazo se regresa con un premio).</p>
<b>Reportador</b>	<hr/> <p>Es la persona física o moral que adquiere los valores mediante la entrega de una suma de dinero.</p>
<b>Reporto</b>	<hr/> <p>Es la operación mediante la cual, el reportador adquiere por una suma de dinero la propiedad de otros tantos títulos de la misma especie, en el plazo convenido y contra reembolso del mismo precio más un premio.</p>
<b>Riesgo</b>	<hr/> <p>Probabilidad de que los rendimientos reales futuros estén por debajo de los rendimientos esperados.</p> <hr/>

**Riesgo Financiero**

---

Es producto de las decisiones financieras de un negocio. Se produce por el uso de apalancamiento financiero, que incluye el financiamiento de una parte de los activos de la empresa, con valores que poseen un porcentaje de rendimiento fijo. El uso de la deuda o de las acciones preferentes de la estructura financiera expone a los accionistas comunes al riesgo financiero.

**Título**

---

Documento provisto de ciertos requisitos, en el que se hace constar la obligación del deudor, y que queda en manos del acreedor, quién puede darlo en pago de sus propias obligaciones. Los títulos de crédito son: la letra de cambio, el cheque, los títulos de la deuda pública, las obligaciones de la sociedad, los títulos inmobiliarios, etc...

---

## **BIBLIOGRAFIA**

## BIBLIOGRAFIA

### FUENTES BIBLIOGRAFICAS

1. Acosta Romero, Miguel. **Nuevo derecho bancario: panorama del sistema financiero mexicano.** México. Porrúa. 1997
2. Avellaneda, Carmenza. **Diccionario bilingüe de términos financieros.** Colombia. Mc Graw Hill. 1996
3. Barros de Castro, Antonio y Lessa, Carlos Francisco. **Introducción a la economía: un enfoque estructuralista.** México. Siglo XXI. 1996
4. Banco Mundial. **Análisis de crédito.** División de Política y Sistemas Financieros
5. Banco Mundial. **Informe sobre el desarrollo mundial.** 1989. Washington. 1989
6. Bench, Robert. **Modernización de la regulación y la supervisión de las instituciones financieras de los países en desarrollo.** Harvard. 1990
7. Bendesky (compilador). **El papel de la banca central en la actualidad.** México. CEMLA. 1991.
8. Bianch, Andrés. **Reformas y reestructuración de los sistemas financieros en los países de América Latina.** México. CEMLA. 1994
9. Borja Martínez, Francisco. **El nuevo sistema financiero mexicano.** México. FCE. 1991
10. Bunge Mario. **La ciencia, su método y su filosofía.** Argentina. Siglo XXI. 1990

11. Casilda Béjar, Ramón y Lamothe Fernández, Próspero. **La banca y los mercados financieros**. Madrid. Alianza Editorial. 1996
12. CEPAL. **Relación y supervisión de la banca e instituciones financieras. Estudios de casos de América Latina y del Caribe. Conclusiones y recomendaciones**. Santiago de Chile. 1991
13. **Diccionario de la lengua española**. México. Larousse. 1994
14. Fry, Maxwell J. **Central banking in developing countries**. Inglaterra. Routledge. 1996
15. Garrido, Celso y Peñaloza, Tomás. **Ahorro y sistema financiero en México: Diagnóstico de la problemática actual**. México. Grijalbo. 1996
16. **Glosario para el proceso de planeación**. SPP. México
17. Hausmann, Ricardo y Rojas-Suárez, Liliana. (compiladores). **Las crisis bancarias en América Latina**. Chile. FCE-BID. 1997
18. Henri, Bourguinat. **Finance internationale**, Presses Universitaires de France, París, 1992
19. **Iniciativa del decreto por el que se adiciona la ley del Banco de México; se expide la ley de la CNBV y se reforman las leyes para regular las Agrupaciones Financieras, de Instituciones de Crédito, General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, del Mercado de Valores y de Sociedad de Inversión**. Poder Ejecutivo Federal. 1998
20. Izcoatl (seudónimo). **El sistema financiero mexicano en la modernización económica: dinámica, competitividad y perspectivas en la banca internacional**. México. 1993

21. **Katz, Isaac. El sistema financiero mexicano: motor de desarrollo económico.** México. Diana. 1990
22. **Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.** Comisión Nacional Bancaria y de Valores. 1996
23. **Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.** México. PAC. 1998
24. **Ley Federal de Derechos.** SHCP. 1995
25. **Ley Orgánica del Banco de México y Reglamento Interno.** Porrúa. 1997
26. **Lorente, Miguel A. El marco económico del sistema financiero.** Ed. Hispano Europea. Barcelona. 1980
27. **Martínez Rincón, Alberto. La regulación y supervisión de la banca en México.** México. CEPAL. 1991
28. **Martínez, Neira y Nestor, Humberto. Derecho financiero comparado, sistemas financieros, fundamentos jurídicos y económicos para la iniciación de su estudio en América Latina.** Colombia. FELABAN. 1996
29. **Memoria de la Decimocuarta Asamblea de la Asociación de Organismos Supervisores Bancarios de América Latina y el Caribe.** México. CEMLA. 1997
30. **México en la década de los 90, estudios económicos y sociales.** México. Banamex-Accival. 1993
31. **Morris, Felipe. Los sistemas bancarios en América Latina en los años 80.** Washington. 1990
32. **Pardiñas, Felipe. Metodología y técnicas de investigación en ciencias sociales, introducción elemental.** México. Siglo XXI. 1980



33. **Plan Nacional de Desarrollo 1995 - 2000.** Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 1995
34. **Principios básicos para una supervisión bancaria efectiva.** Comité de Basilea. Traductor CEMLA. México. CNBV. 1997
35. **Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000.** Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. 1995
36. **Programa Institucional 1997 - 2000.** Comisión Nacional Bancaria y de Valores. México. CNBV. 1997
37. **Reglamento Interior de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.** México. Pórrua. 1998
38. Ricossa, Sergio. **Diccionario de economía.** México. Siglo XXI. 1990
39. Samuelson, Paul A. y Nordhaus, William D. **Economía.** España. Mc Graw Hill. 1996
40. Sánchez Corona, Elizabeth. **La banca y el mercado de valores: importancia en el sistema financiero.** México. 1990
41. Schmelkes, Corina. **Manual para la presentación de anteproyectos e informes de investigación (Tesis).** México. Harla. 1988
42. Solís, Leopoldo. **Evolución del sistema financiero mexicano hacia los umbrales del siglo XXI.** México. Siglo XXI. 1997
43. Spong, Keneth. **Banking regulation.** Segunda Edición. Estados Unidos. Federal Reserve Bank of Kansas City. 1985
44. Toro Agudelo, Hernán. **La intervención estatal en el banco emisor en el ahorro privado.** Medellín. 1973

45. Villagrán, Cesar. **La Comisión Nacional Bancaria y de Valores: naturaleza jurídica, organización y facultades**. México. 1997
46. Villegas H., Eduardo. **El nuevo sistema financiero mexicano**. México. PAC 1991
47. Von Furstenberg, George M. **The banking and financial structure in the NAFTA countries and Chile**. EUA. Kluwer Academic Publishers. 1997
48. Zorrilla Arena, Santiago y Silvestre Mendez, José. **Diccionario de economía**. México. Limusa. 1995

#### **FUENTES HEMEROGRAFICAS**

49. "El nuevo Banco de México". 1998.**Reforma**. 1 de Julio.México, D.F. México. p.p. 11-A
50. Cano, Araceli. 1998. "Tendrá la CNBV nueva autonomía; se evitará otra crisis bancaria" **El Economista**. 5 de marzo. México, D.F., México
51. Carrillo, Lilia, 1998. "El Legislativo no quiere control de Banxico sobre la CNBV". **El Economista**. 22 de abril. México, D.F. México, p.p. 15
52. Castruita, César. 1998 "Tendrá la CNBV nueva autonomía; se evitará una nueva crisis bancaria". **El Economista**. 2 de marzo, México, D.F., México
53. Howard, Georgina. 1998. "Supervisión global de la banca, propone el FMI. **El Financiero**. Año XVII No. 4699. 2 de marzo. México, D.F., México
54. Juárez, Miguel Angel. 1998. "Objeta el Grupo Galileo propuesta del Ejecutivo". **Reforma**. 14 de agosto. México, D.F., México, p.p.5
55. Millán Núñez, Jaime. 1998. "Banxico, mas allá del vaivén político sexenal". **Epoca**. 11 de mayo. No. 362. México, D.F., México. p.p. 10-13

56. Morales, Yolanda. 1998. "Se pagaría un costo grave si no se aprueban las reformas financieras". **El Economista**. 16 de abril. México, D.F., México. p.p. 26
57. Ornelas, Andrea. 1998. "Agilizará el PAN reformas a Banxico y CNBV". **El Economista**. 11 de junio. México, D.F. México. primera plana
58. Ornelas, Andrea. 1998. "Dispuesto el PAN a una alianza con el PRI". **El Economista**. 11 de junio. México, D.F. México. p.p. 13
59. Orozco Juan Carlos y Salinas León Roberto. 1998. "El nuevo poder del Banco de México". **Expansión**. 6 de mayo. México. p.p. 124-125
60. Páramo, David. 1998. "Hombres de Nombre". **El Economista**. 27 de marzo. México, D.F. México.
61. Rosas, Ana María. 1998. "Propone Banxico modernizar sistema financiero". **El Universal**. 7 marzo. Finanzas. México, D.F. México. p.p. 1
62. Salgado, Alicia. 1998. "Desaparece el FOBAPROA, dará paso a dos nuevas entidades". **El Financiero**. 2 de marzo. México, D.F., México. p.p.6
63. Sánchez Fernández, Rebeca. 1998. "Propone el ejecutivo reformar leyes del sistema financiero mexicano". **Uno mas Uno**. 27 de marzo. México, D.F., México.
64. Sánchez Santiago, Emilio. 1998. "Analizan diputados las iniciativas de ley en materia bancaria". **El Economista**. Abril. México, D.F. México. P.p.17
65. Sánchez Santiago, Emilio. 1998. "Urge retomar el tema de la supervisión bancaria". **Reforma**. 13 octubre. México, D.F. México, p.p. 17
66. Soto, Luis. 1998 "CNBV, palos de ciego". **El Financiero**. 26 de marzo. México, D.F., México
67. Vargas Medina, Agustín. 1998. "Reforma financiera para evitar la crisis". **Epoca**. 30 marzo. México, D.F., México. p.p. 14- 17