

88

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES.

CAMPUS ARAGÓN

MECANISMOS JURIDICOS DE SUPERVISIÓN EN LA BANCA COMERCIAL.
En el Área Metropolitana de la Ciudad de México
1989-2000

290205

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ATANACIO CRUZ CABRERA

ASESOR:
MTRO. JOSÉ LUIS MARTINEZ MARCA

MÉXICO,

2001



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

*A mi esposa Bety con todo
mi amor, por su apoyo
brindado para que este
sueño fuera realidad.*

*A mis hijos Irving y
Amairani que han sido mis
bendiciones del cielo.*

*A mis Padres
Aurelio y Guillermina
Que gracias a todo su apoyo y amor
me enseñaron el camino del bien.*

*A mis hermanos por su
apoyo brindado en todo
momento y a Pedro por
haberme ayudado a cumplir
esta meta.*

*A mi hermano paco que
aunque ya no esta con
nosotros siempre lo
llevaremos en nuestros
corazones*

*A mi Asesor
El Mtro. José Luis Martínez Marca
Por el apoyo brindado*

*Y a todos aquellos que me impulsaron para salir adelante.
Los quiero mucho*

Introducción

CAPITULO 1

El Proceso de Desregulación del Sistema Financiero

1.1.-Principios del Modelo Neoliberal en México	1
1.2.- Desregulación de la Banca Comercial	12
1.3.- Apertura del Capital Extranjero al Sistema Financiero	21
1.3.1. Inversión Extranjera Directa	21
1.3.2. Inversión Extranjera de Cartera	24
1.4.- Estructura del Sistema Bancario después de la Reprivatización	27

CAPITULO 2

Evolución del Sistema Bancario de 1995 al año 2000

2.1.- Evolución de la Captación y el Financiamiento Bancario	39
2.2.- La Crisis del Sistema Financiero durante 1995	45
2.2.1. Características de la crisis bancaria	49
2.2.2. Causas de las crisis bancarias	49
2.3.- El Rescate del Sistema Financiero por parte del Gobierno de México	51
2.3.1. Primera etapa 1989-1994	52
2.3.2. Segunda etapa 1995-2000	55
2.4.- El Problema del FOBAPROA	56

2.4.1. Coeficiente de cartera vencida del la banca	59
2.5.- El IPAB y el Proceso de Concentración Bancaria	62

CAPITULO 3

Aspectos Legales de Supervisión de la Banca Comercial

3.1.- Ley de Instituciones de Crédito	68
3.2.- Reformas y Adiciones de la Ley para Regular Agrupaciones Financieras	76
3.3.- Reformas y Adiciones a la Ley de Instituciones de Crédito	84
3.4.- Reformas y Adiciones Diversas a Instituciones de Crédito y el IPAB	108
3.4.1. Ley de Protección al Ahorro Bancario y otras Reformas	113

Conclusiones	117
---------------------	-----

Bibliografía	128
---------------------	-----

INTRODUCCIÓN

A raíz de la crisis financiera de la banca comercial que se registró después de la devaluación de diciembre de 1994, esta registraron serias debilidades entre las que destacan: la falta de capitalización, fraudes entre los socios y otros delitos, que dieron lugar a que el Gobierno Federal interviniera para salvar de la crisis al sistema financiero mexicano a través del Fondo de Protección al Ahorro (FOBAPROA).

El rescate del sistema financiero significó que en la actualidad para el Estado esto le signifique una deuda cercana a los 60,000.0 millones de dólares, que se han venido incrementando como resultado de los intereses que se han tenido que pagar del rescate financiero de la banca comercial. Sin embargo, lo anterior dio como resultado que el H. Congreso de la Unión, estableciera la discusión y en su caso la aprobación de diversas medidas de control tendientes a reducir los delitos denominados de "cuello blanco" y el combate a la evasión fiscal, estableciendo para ello las limitantes para la creación de penas alternativas de los delitos fiscales, como son entre otros el contrabando y la defraudación fiscal.

La severidad que se establece en los delitos de defraudación fiscal tiene como finalidad, no sólo inhibir dichas conductas, sino aplicar la medida coercitiva al hecho, ya que el delito de defraudación fiscal daña a la sociedad mexicana, en su aspecto fundamental que es, el de sufragar sus gastos públicos y mantener una economía estable.

Dentro de las reformas fiscales actuales, se tipifica como delito grave la defraudación fiscal y los actos asimilados a la misma cuando su monto exceda de \$700,000.00 pesos y el delito sea calificado, esto es cuando se realiza utilizando documentación falsa, se omite expedir reiteradamente comprobantes por las actividades que realiza, se manifiesta en datos falsos para obtener de la autoridad fiscal devoluciones de contribuciones, ó cuando se omite enterar contribuciones de terceros (retenidas o recaudadas, como el Impuesto al Valor Agregado).

De esta forma el H. Congreso de la Unión, considero que dicho delito se calificara como grave, como lo había sido hasta hace algunos años, ya que a través del uso de engaños y aprovechamiento de errores, omisiones totales o parciales del pago de alguna contribución o beneficios indebidos, el fisco federal se ha visto perjudicado enormemente, implicando

así que durante el proceso del inculpado no tenga derecho a la libertad provisional bajo caución.

La apertura del sistema financiero y en particular la entrada de la inversión extranjera hacia la banca comercial, hace necesario revisar su marco jurídico de regulación ya que no sólo es necesario para reducir los delitos de cuello blanco, si no también pueda estar en condiciones de enfrentar la competencia internacional y de esta forma evitar que se pudieran repetir episodios como los registrados en 1995, y la posterior persecución de banqueros involucrados en fraudes, a las propias instituciones que ellos mismo dirigen.

En este marco se ha discutido por diversas organizaciones patronales privadas, sobre la urgencia de llevar a cabo una verdadera reforma fiscal integral que facilite los mecanismos para dar cumplimiento a las obligaciones de los contribuyentes y propiciar mayor certidumbre para la inversión y el crecimiento económico, de esta manera la presente investigación tiene como objetivo fundamental el análisis del marco jurídico de supervisión y regulación de la actividad de la banca comercial por parte de la autoridad hacendaria.

En este sentido, debido a que la regulación y aplicación de las leyes son de carácter federal y por consecuencia son aplicables a todo el territorio nacional, es importante remarcar que si bien la presente tesis se centra en el estudio del área metropolitana de la Ciudad de México la regulación y por consecuencia la aplicación de la Ley de Instituciones de Crédito se refiere a nivel nacional.

Por tanto, lo anterior se deriva de que las actividades de las instituciones financieras en México normalmente abarcan todo el territorio nacional, en consecuencia la regulación y las reformas que aplican a las actividades de las instituciones financieras y en particular a la banca comercial son de carácter nacional y no regional.

En este sentido, se pretende demostrar como tesis central de la presente investigación que a pesar de las reformas que se han llevado a cabo tanto por el Ejecutivo Federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y aquellas aprobadas por el H. Congreso de la Unión existen lagunas que dan lugar por un lado a la concentración de las actividades financieras y a la entrada de capital extranjero en las actividades señaladas. Por tanto, se hace necesario realizar una revisión integral del marco jurídico que regulan las operaciones de las instituciones financieras en México con el objeto de evitar fraudes, reducción en el costo de operación, reducir la extranjerización de la banca comercial, para que esta pueda convertirse en un verdadero instrumento del financiamiento para el crecimiento económico de nuestro país.

La presente tesis, esta integrada por tres capítulos en donde se abordan los siguientes aspectos: En el primero se refiere al estudio del proceso de desregulación financiera que se inicia en la década de los noventa y que permite la apertura de la inversión extranjera dentro del sistema financiero nacional.

En el segundo capítulo se abordan los aspectos más relevantes que dieron lugar a la crisis financiera de 1995, una vez que la banca comercial ya se encontraba privatizada y a las acciones que implemento el gobierno mexicano para llevar el llamado rescate financiero a través del Fondo de Protección al Ahorro (FOBAPROA), y que dio lugar a fuertes discusiones en la Cámara de Diputados y en la sociedad en general.

Finalmente el tercer capítulo, se analizan los aspectos legales de supervisión de la banca comercial en particular los referidos a la Ley de Instituciones de Crédito, las reformas y adiciones a esta misma ley para concluir con la transformación del FOBAPROA en el llamado Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB), y otras reformas que se han realizado para regular la actuación de las Agrupaciones Financieras en México.

Asimismo, en el apartado de conclusiones se destacan los cambios más importantes que se han producido en el desenvolvimiento de la banca comercial, como de los aspectos legales que se ha llevado a cabo para mejorar su financiamiento tanto por el lado del cliente como de los accionistas de las instituciones financieras en nuestro país.

CAPITULO 1

El Proceso de Desregulación del Sistema Financiero

1.1.-Principios del Modelo Neoliberal en México

1.2.- Desregulación de la Banca Comercial

1.3.- Apertura del Capital Extranjero al Sistema Financiero

1.3.1. Inversión Extranjera Directa

1.3.2. Inversión Extranjera de Cartera1.

4.- Estructura del Sistema Bancario después de la Reprivatización

CAPITULO 1

EL PROCESO DE DESREGULACIÓN DEL SISTEMA FINANCIERO

1.1.- Principios del Modelo Neoliberal en México

Las dificultades que enfrenta la economía mexicana ante la integración a la globalización en los años 80's, implicó una serie de medidas de cambios estructurales como resultado de neoliberalismo, el cual estaba orientando a una liberalización económica la cual se empezó a gestar con Miguel de la Madrid y posteriormente se reedificó con Salinas de Gortari, Basándose en el tipo de cambio como una ancla para reducir el proceso inflacionario, el cual era el objetivo primordial de su política económica.

Esta liberalización implicó que los flujos de la Inversión extranjera creciera, pero en particular de la cartera, como resultado la economía mexicana esta sujeta a una volatilidad.

Numerosos autores manifestaban la importancia que tiene el Sistema Financiero en el crecimiento de un país, pues el encargado de movilizar y canalizar los ahorros, es decir, se encargan de empatar a las unidades deficitarias con las unidades superavitarias, este papel es muy importante, dado que sin niveles de financiamiento en una economía, no es posible lograr un desarrollo económico.

Cuando no se realiza el proceso de intermediación financiera total o parcial (entre unidades superavitarias y deficitarias), el proceso de crecimiento en una economía se detiene, pues no existe el suficiente financiamiento en lo proyectos de inversión, manifestándose en una crisis del sistema financiero

Debido a esta importancia, el gobierno mexicano y siguiendo las tendencias mundiales de globalización de las economías y apertura financiera, busca modernizar el

Sistema Financiero Mexicano, motivo por el cual realiza las adecuaciones de política económica.

Se reconoce que el sistema bancario contribuye a captar y movilizar el ahorro, ellos se dedican principalmente a la intermediación del dinero y el crédito entre ahorradores e inversionistas, esto lo hacen a través de dos operaciones: la primera llamada pasiva, que consiste en que el banco recibe de sus clientes una determinada cantidad de dinero, con el compromiso de darle a cambio un servicio y pagarle un interés periódico: la segunda llamada activa, la cual consiste en las operaciones que realizan los bancos para cubrir sus costos fijos y obtener utilidades como los créditos directos e indirectos.

Por lo anterior, en la presente investigación se desarrollará un análisis del Proceso de Desregulación del Sistema Financiero, iniciando con un estudio del Modelo Neoliberal y su aplicación en México, para después hablará del sistema bancario desde su privatización, y del proceso de desregulación o liberación de la banca comercial así como de la crisis bancaria de 1995.

También hablaremos de la apertura del Sistema Financiero Mexicano al capital extranjero, haciendo énfasis en la Inversión Extranjera Directa y de Cartera. Para que por último se aborde el proceso de reprivatización bancaria y de las reformas jurídicas que se realizaron a raíz de la venta de los bancos y de la crisis del sistema financiero de 1995.

La globalización de las economías y la integración económica de regiones fue el gran marco donde se desarrolló la política Neoliberal, cuya puesta en marcha en países de América Latina ha implicado golpes de estado, como fue el caso de Chile.

Este modelo fue concebido por M. Friedman y posteriormente conceptualizada por el Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial. Su formulación original se dio en la década de los setenta, en la cual se recomendaba a todos los países del mundo lo siguiente: liberación de precios, mercado libre de capitales, desregulación de la actividad económica, importación de topes salariales que permitían la reducción del salario real

(supuestamente para hacernos más competitivos y combatir la inflación), desestatización de la economía y disminución del gasto público, devaluaciones para fomentar exportaciones a costas de la reducción del consumo interno.

Este modelo fue implementado en primer lugar en los Estados Unidos, y posteriormente en Inglaterra, con Margaret Thatcher, inducidos por los postulados del FMI, el Banco Mundial y Club de París, Posteriormente se difundió en los demás países.

Es un modelo que busca nuevos esquemas económicos con la libertad de mercado, modificando la participación de estado convirtiéndolo en coadyuvante a los mecanismos del mercado con una mayor liberalización sin regulación.

Los principios del neoliberalismo son:

- 1) Es la desregulación.
- 2) La estabilidad.

La economía mexicana ha atravesado por cinco etapas principalmente:

1.-De 1940ª 1954.

A partir de 1940, el proceso de industrialización en México se considero como eje del desarrollo económico nacional, por lo que los lineamientos de la práctica económica comenzaron a girar en torno a la industrialización.

Durante los primeros años el modelo de sustitución de importaciones se acompaña de medidas a corto plazo, destacando entre ellas la del crecimiento con devaluación, inflación, dichas políticas se aplicaron entre 1940 a 1955 y sus objetivos eran sustituir bienes de consumo duradero y bienes intermediarios.

En este periodo se caracterizó porque el estado desempeño el papel del promotor de proyectos de industrialización.

2.- 1954-1970 el desarrollo estabilizador:

El motor del crecimiento continuaba siendo del desarrollo industrial que el cual avanzaba en la situación de bienes intermediarios y de capital.

Los principales objetivos de la política económica fueron el crecimiento del producto real así como la estabilidad de precios y tipo de cambio, y para lograr las metas se adoptaron las medidas del control del gasto público, conceder estímulo a las industrias, controlar el circulante, recurrir al endeudamiento interno.

El estado participo directamente como inversionista, con el fin de promover la industrialización y el crecimiento económico.

La política fiscal y monetaria se orientaron al fomento de la industria. La política fiscal promovió el desarrollo industrial a través de subsidios y exenciones y bajas tarifas en los bienes y servicios públicos. El estado financió su gasto y déficit, con endeudamiento externo mas que con la emisión primaria (de dinero por parte de Banco de México), todo con la finalidad de disminuir las presiones inflacionarias.¹

3.- 1970-1982 (Populismo y desestabilización)

La economía mexicana durante la primera mitad de los años 70 se caracterizó por la caída de la tasa de crecimiento, por la aceleración de la inflación, y el déficit fiscal, y el permanente desequilibrio del sector externo

- 1) A su vez en este periodo se pueden distinguir dos subperiodos: De 1970-1973 cuando el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) mantiene tasa alta; este aumento del PIB lo explican el ritmo de la inversión pública , el

¹ / Guillen Romo II., "Orígenes de la Crisis en México", Segunda Edición, Ed. ERA, México 1986, p.p. 35-39.

aumento anual del consumo privado y el incremento de las exportaciones.² En 1971 se aplicó una política de reducción de demanda agregada para frenar las tendencias alcistas en los precios y contraer el déficit externo.

- 2) De 1974-1976 cuando el crecimiento del producto es cada vez menor. Estos años están caracterizados por la caída constante del PIB, por lo que se aplicó una política de austeridad en el gasto público, la cual afectó a la inversión pública. Se dice que esta caída fue coaccionada principalmente a la estacionamiento de la inversión privada. De 1973-1974 se registró un aumento notable en la tasa de inflación, ello se le atribuye al crecimiento de los precios de las materias primas, así como el aumento de las tarifas de las empresas públicas particulares, en el precio del petróleo y sus derivados, influyendo la crisis del medio oriente de 1973-1974.

Así pues la creciente insuficiencia de las fuentes de financiamiento del modelo de industrialización, propició una dependencia creciente del endeudamiento exterior.

A partir de 1978 las exportaciones del petróleo permitieron que en breve lapso se diera la reactivación de la economía. El petróleo incrementó la disponibilidad de divisas tanto que las exportaciones que generó como por el mayor endeudamiento externo, todo ello implicó una mayor flexibilidad para la aplicación de política de FMI.

En este periodo las políticas que se modificaron son:

- La política de liberalización de comercio exterior con el objeto de agilizar la entrada de las importaciones.
- La política de liberalización de precios.
- Se mantuvo la política contraccionista del salario mínimo.

En este periodo participaron factores exógenos para la reactivación económica como son los precios crecientes del petróleo, a demás superávit financiaron de los países

² / Blanco José, "El Desarrollo de la Crisis en México 1970-1976", en Trimestre Económico No. 391, Ed.

exportadores de petróleo, lo que implicó que se generaran recursos disponibles a nivel mundial que determinaron un bajo nivel de las tasas de interés internacionales.

Al iniciar los años ochenta se siguió experimentando un auge petrolero iniciado desde 1978. La política de gasto público fue expansionista, la política de inversión pública es orientada al fomento de la oferta de alimentos y energéticos, y se prosigue en las inversiones en PEMEX, así como en la energía eléctrica.

En 1982 la economía mexicana se ha caracterizado por un proceso recesivo e inflacionario el cual dio lugar a una gran crisis que conllevó a un estancamiento con inflación y un desequilibrio externo con fuga de capitales y moratoria de la deuda, con una devaluación de tipo de cambio.

La principal causa de dicha crisis es la caída de los precios internacionales del petróleo y las elevadas tasas de interés internacionales que incrementaron la carga de la deuda externa, y ello implica el deterioro de los términos de intercambio.

Frente a la crisis y el endeudamiento, el gobierno mexicano adopta una serie de medidas de corte Neoliberal las cuales empezaron durante el mandato del gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) y lo consolidó con el gobierno de Salinas de Gortari (1989-1994).

Por lo que a fines de 1982 el gobierno mexicano se alineó firmemente al consenso de Washington, en el que se aplican un programa de reformas económicas, que también consideraba en la carta de Intención con el FMI,³ con el objeto de corregir el desequilibrio financiero, externo y gubernamental, por ello se tomaron medidas necesarias con una reorientación de la economía mexicana.

FCE, México 1978, p.p. 320-321.

³ / El FMI llegó a la conclusión de que los graves problemas de la balanza de pagos que comenzó a vivir México en 1976, fue provocada por la política de injerencia creciente del estado dentro de la economía.

Estas medidas de corte Neoliberal se hicieron con la necesidad de sanear el déficit presupuestal.⁴ Ya que en endeudamiento interno pasa de 2.4% en 1981 a 16.38% en 1987, debido a la disminución de créditos, ello implica mayor carga sobre la deuda pública interna con altas tasas de interés. Por tal motivo con la finalidad de sanear las finanzas se empiezan a vender las empresas públicas.

Las principales medidas que se implementaron durante el gobierno de la Madrid para integrarse al modelo Neoliberal fueron: una serie de modificaciones y reestructuraciones entre las empresas que se destaca:

- *Disminución del gasto público:*

Este paso 41.4% del PIB en 1983 a solo 25.6% en 1988⁵ prueba de ello es que se recortaron los gastos para la salud ya que los recursos asignados a los organismos de seguridad se redujeron.

En el sector de la educación los gastos que alcanzaban 5.3% del PIB en 1982 cayeron a un 3.5% en 1988. En las obras de infraestructura se redujeron afectando principalmente a las carreteras, en materia de subsidios también sufrieron reducciones quedando solo los más importantes que son los de los alimentos de la canasta básica.

- *Una apertura comercial:*

En los años ochenta México emprendió una importante apertura comercial para lo cual ratificó una serie de reformas comerciales entre las que destacaron:

- Se efectuó una sustitución de permisos previos por arancel, donde este proceso tubo sus antecedentes en 1977 a 1981 cuando se decidió llevar a cabo una política de

⁴ / El déficit presupuestal es cuando se mide la diferencia entre los ingresos nominales (exceptuando el producto de los préstamos) y los gastos totales (incluyendo los pagos de interés sobre la deuda pública). Por lo tanto el déficit representa los requerimientos del sector público.

⁵ / Con base a datos de Banco de México y SHCP.

apertura comercial con la finalidad de que las empresas nacionales aumentaran su eficiencia a través de la competencia internacional.

- En 1984 se da el programa de Fomento Industria, el cual propone cuatro lineamientos: Racionalización de la protección, fomento a las exportaciones y la integración del desarrollo a las franjas fronterizas.

- En 1985 se da un acuerdo en que se exime del requisito de permiso previo a una gran parte de las importaciones del mercado.⁶ Se dio una gradual de licencias de importaciones con la finalidad de disminuir las presiones inflacionarias.

- Se da el programa de Fomento integral para las exportaciones (PROFIEX), que tienen como objetivo principal hacer rentable la actividad exportadora implementando la eliminación de los permisos previos y una reestructuración arancelaria.

- En 1987 se efectuó la transportación de las tarifas de impuesto general de las importaciones y exportaciones (TIGI Y TIGE) a una nueva nomenclatura denominada, sistema armonizado de designación y codificación de mercancías.

- De 1988 a 1991 se libero la mayor parte de las fracciones arancelarias.

La inmersión de México al neoliberalismo no solo se dio mediante una apertura comercial si no que también se dieron acontecimientos institucionales como la entrada de México al Acuerdo General de Tarifas Arancelarias GATT en 1986 que significó una mayor apertura del comercio internacional a través de la reducción de aranceles y permisos previos a la importación y posteriormente la Firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá (TLC) por lo que la economía mexicana se convirtió en una de las mas abiertas.

- El papel del estado con la introducción del modelo Neoliberal implicó que se

⁶ / Diario Oficial de la Federación, 25 de junio de 1989, p. 29.

diera un replanteamiento general del marco legal en el que se desarrolló la actividad económica estatal. En los años siguientes también contempló la necesidad de modificar las prácticas políticas en función de las características de la nueva sociedad que surgiría de la reforma económica .

La reforma del Estado mexicano se inicia en 1983 con la finalidad de lograr los siguientes objetivos:

- a) Modernizar la estructura económica, y
- b) Evitar la descomposición de los acuerdos y pactos sociales que sustentaban hasta entonces el sistema político.

El estado mexicano iniciaría entonces su reforma, a partir de una serie de estrategias que combinaran la apertura económica, la privatización de las empresas públicas y la desregulación de las actividades económicas.

Todo esto implicó una redefinición de las áreas y los mecanismos de inversión del Estado. Así, las políticas monetaria, fiscal, cambiaria, comercial, y en general la política económica en su conjunto, debería actuar hacia el logro de los objetivos de la estabilización y el equilibrio macroeconómicos.

En 1982, tras la crisis de la deuda, México firmó un convenio con el FMI que le proporcionó recursos frescos a cambio de la instrumentación de un programa de disciplina fiscal estricta y de ajuste económico.

Según sus objetivos centrales era hacer compatibles un mercado más libre y eficiente, con un nuevo Estado se reformó el papel del estado en la economía tanto en su forma de regulación como en su financiamiento. “ por lo tanto el Estado pasa de ser más coadyuvante a los mecanismos del estado y no como entidad reguladora que determina los rumbos y destinos.”⁷

- *Privatización de las empresas publicas.*

La situación que prevaleció en 1981 a 1987 implicó que se recurriera a un endeudamiento interno para poder cubrir sus requerimientos financieros ello implicó que la deuda interna pasa de 2.4% en 1981 a 16.3% en 1987. El gobierno por medio del endeudamiento interno hizo frente a los problemas financieros creados por la disminución de crédito ello implicó mayor carga sobre la deuda pública interna con altas tasas de interés. Por tal motivo diremos que para hacer frente a dichas obligaciones se empiezan a vender una serie de empresas como se retira el gobierno totalmente de las ramas automotriz, petroquímica secundaria, farmacéutica y diversas ramas de la industria manufacturera, como refrescos embotellados, textiles cementos y enceres domésticos, así como también se ha disminuido su participación en la rama turística y recreativa.

En el periodo de Salinas de Gortari (1988-1994) se prosigue con la desregulación económica debido a que se buscaba una estabilización económica; después de un largo proceso recesivo e inflacionario el gobierno mexicano centró sus objetivos de su política en la disminución de la inflación, un ajuste fiscal, el TLC, con una política de estabilización de la economía.

Ello se llevó acabo a través de la política de pacto.

Esta que estaba orientada a los pactos que se aplicaron a partir de 1987 las cuales se sustentaban en mantener la estabilidad monetaria cambiaría con la que el gobierno quería romper el proceso recesivo, por lo que se dieron dichos pactos principalmente entre empresarios, obreros y el gobierno. Para ello se implemento, la reducción del gasto público a través de la reducción de la inversión. Saneamiento de las finanzas, que implico la reducción de los subsidios y la venta de las empresas paraestatales, la apertura del mercado a la liberalización comercial.

⁷ / Huerta González Arturo, "La Política Neoliberal de Estabilización en México: Límites y Alternativas", México, 1994, Ed, Diana, p. 21.

A su vez se prosiguió con la desincorporación de las empresas paraestatales, fortaleciendo a las empresas estratégicas y se vendieron 138 empresas con alta rentabilidad como TELMEX que aportó 51% de los 10 billones que se han obtenido y todo el sector de la banca comercial que obedecía las transformaciones que se dieron en la intermediación bancaria en los países a nivel mundial, entre lo que se destaca es que la banca deja de jugar únicamente el rol de recibir y prestar depósitos, ya que también es emisora de valores, en combinación con empresas privadas y el gobierno. Estas empresas recurren cada vez más a financiar sus necesidades de la emisión de bonos.

Con la venta de las empresas y con los recursos obtenidos por la venta del petróleo, se crea el fondo de la contingencia, el cual utilizaba sus recursos para amortizar la deuda. Al cierre de septiembre este tenía un saldo de 521 millones de nuevos pesos. Por lo cual con los recursos del fondo y el superávit fiscal se trató de reducir el endeudamiento público. Y la deuda neta total del sector público con el Banco Mexicano pasó de 68% del PIB en 1988 a únicamente 2.5% en 1994.⁸

En la política de pacto se prosiguió a la atracción de capitales foráneos por lo cual se dan las siguientes medidas:

- 1) Se permitió disminuir el monto de la deuda interna, reducir el pago de servicios de la misma y obtener nuevos créditos.
- 2) Se bajaron las tasas de interés con la finalidad de facilitar el ingreso de inversiones tanto nacionales como internacionales.⁹
- 3) Se da una desregulación del mercado financiero, lo que permitió la colocación de bonos o títulos de acciones.
- 4) Una política de integración económica con los Estados Unidos, para aplicar la frontera y liberalizar las inversiones.

⁸ / Cifras del Banco de México.

⁹ / La teoría neoliberal plantea la necesidad de liberalizar la economía y las inversiones con el objeto de promover la entrada de capitales. Señala que las restricciones al flujo de capitales y mercancías, inhiben su entrada.

- 5) El ajuste fiscal, con la finalidad de disminuir la oferta monetaria y las expectativas inflacionarias.
- 6) Política cambiaria antiflacionaria. Consistió en utilizar el tipo de cambio como ancla del sistema temporal del sistema general de precios para que funciones como instrumento antiflacionario.

Esta consistió en mantener el tipo de cambio fijo con la finalidad de la captación de inversiones por lo cual se instrumentaron una serie de medidas como la disminución del déficit público, una aceleración del proceso de privatización y la integración económica con los E.U., por lo que se dio una liberalización del sector financiero y de capitales, todas ellas encaminadas a crear un clima de confianza.¹⁰

1.2.- Desregulación de la Banca Comercial

En un contexto en el que la globalización económica se ha extendido a muchas regiones en el mundo y donde lo predominante, en materia financiera, es crear esquemas normativos flexibles que faciliten el libre flujo de capitales, en las últimas décadas se ha dado una importante transformación en el funcionamiento del sistema financiero internacional.

Se pasó de un periodo de estabilidad financiera a un periodo caracterizado por una gran incertidumbre en términos de flujos financieros, tipos de cambio y tasas de interés. Por un lado, los organismos financieros multilaterales, como el Fondo Monetario Internacional, fueron perdiendo terreno en los préstamos internacionales, y por otro, al cambiar los usuarios del crédito y aumentar los flujos de comercio y capital los negocios bancarios privados internacionales fueron incrementándose rápidamente. Esto creó las condiciones para que la regulación financiera local y externa empezaran a relajarse.

¹⁰ / Huerta González Arturo, "La Política Neoliberal de Estabilización en México: Límites y Alternativas", México, 1994, Ed, Diana, p.63.

Por ejemplo, si hasta la mitad del presente siglo el mercado por excelencia era el mercado inglés, por su dinamismo y experiencia en operaciones “ offshore”, después de la segunda guerra mundial el mercado financiero americano se convirtió en el centro financiero líder. El dólar se había transformado en la divisa preferida en las inversiones y en el comercio internacional. Posteriormente, y en la medida que otras economías fueron creciendo aceleradamente surgieron nuevos centros financieros, como el alemán, el suizo y el japonés. Inclusive naciones que hasta hace tres décadas tenía un escaso desarrollo industrial o económico se transformaron no sólo en importantes exportadores de bienes manufacturados sino más aún en importantes centros financieros, como Singapur y Hong Kong, (a partir de la importancia que fueron otorgando a una política de desarrollo industrial apoya en la creación de fuertes intermediarios financieros).

Sin embargo es necesario entender lo que es una regulación y una desregulación financiera, para poder comprender este fenómeno, Eugenia Correa lo define como: “Al conjunto de normas y leyes que dictan las autoridades gubernamentales en la materia con el objetivo de mantener cierto control –también se ha debatido respecto de cuánto control y para qué- sobre los intermediarios financieros y sobre sus operaciones. La desregulación, por lo tanto, se conceptúa como un paulatino o parcial alejamiento de las autoridades financieras respecto de los intermediarios y de su que hacer. Podría entenderse en el sentido de suavizar las normas y las leyes de control, dotando de mayor libertad a los intermediarios”.¹¹

Visto de manera global, se puede afirmar que el proceso de desregulación de los mercados financieros ha ido avanzando poco a poco y con matices diferentes; es decir, ha sido un proceso lento, en el que diversos factores como la necesidad de proteger el mercado de los negocios bancarios domésticos y mantener la toma de decisiones de la industria bancaria en manos de los agentes económicos nacionales, han construido a que durante mucho tiempo se mantuviera estructuras financieras altamente regulares. Inclusive, en periodos de gran inestabilidad económica cuando las instituciones financieras empiezan a competir por los capitales a través del manejo de tasas de interés y los mercados se vuelven

¹¹ / Eugenia Correa, “Crisis y Desregulación Financiera”, México, IEE-UNAM-SIGLO XXI, 1998, p 138.

especulativos, la forma de limitar esa situación ha sido la de imponer regulaciones y topes sobre los pagos máximos y mínimos que los bancos comerciales deben hacer a los ahorradores, establecer controles sobre los flujos de capital, emitiendo normas en cuanto a la adecuación de capital, los requerimientos de reservas, las razones de solvencia, las limitaciones a un solo prestatario y las actividades que los mismos tienen permitidas.

En las últimas décadas se han dado importantes transformaciones en el Sistema Financiero Internacional. Han surgido nuevos centros financieros, se han creado nuevas figuras financieras y, en muchos casos, la normatividad que rige las actividades financieras se ha vuelto más flexible.

La desregulación financiera no se ha venido dando de manera aislada sino que se ha vinculado a una estrategia de integración económica caracterizada por la disminución de las barreras a la inversión de un país en otro. Con ello la integración también se viene dando a nivel del sector real de la economía.

Durante los ochenta el sistema bancario mexicano, en poder del Estado, estuvo sujeto a estrictos controles cuantitativos sobre el crédito y las tasas de interés, la existencia de un complejo sistema de requisitos de reserva y liquidez, propició que se canalizaran el grueso de los créditos a usos determinados por el sector público, logrando que el Estado mexicano financiara su déficit presupuestal, esta forma de financiamiento se describe en los trabajos realizados por Ronald I. McKinnon y Edward S. Shaw, donde se manifiesta que,

“Las instituciones y los instrumentos financieros de los que el gobierno puede extraer un sustancial señoraje, y desalienta lo demás. Por ejemplo, el dinero y el sistema bancario se ven favorecidos y protegidos, porque pueden imponerse el encaje legal y la tendencia obligatoria de bonos del gobierno, con el fin de allegarse fondos provenientes de las fuentes de ahorro a un costo poco oneroso o nulo, por concepto de intereses. Para el sector público, los mercados de acciones y bonos privados se suprimen mediante impuestos a las transacciones, derechos de timbre, tasa tributarias especiales sobre la renta de capital y

un marco legal poco propicio,(...) se imponen topes máximos a las tasas de interés, para que el sector privado no pueda competir con el sector público en la captación de fondos”.¹²

Con esto se limitó fuertemente la capacidad de los bancos para otorgar créditos al sector privado , además de provocar elevados márgenes de intermediación.

En la lógica de sumarnos a este proceso de transformación de los negocios y de la intermediación financiera se iniciaron una serie de medidas de carácter normativo que tiene como objetivo mejorar la eficiencia del Sistema Financiero Mexicano (SFM) en su conjunto. Se partió del supuesto de que la mayor competencia, nacional y extranjera, en el mercado doméstico incrementará los niveles de eficiencia global del sistema bancario y, a partir de ello, servir de apoyo al proceso de reindustrialización que el país requiere (después de casi 12 años de haberse iniciado la modernización del sistema financiero y sus participantes, los niveles de intermediación financiera no han aumentado ni tampoco se ha reducido significativamente el costo del dinero).

“Las desregulaciones financieras empezaron en 1989 como control en préstamos y depósitos con tasas de interés que fueron eliminados. Además, se eliminaron asignaciones del crédito selectivas para los sectores específicos (que determinaba Banco de México).

Antes de 1989, el Banco de México mantuvo un alto requisito del encaje legal (depósitos de la banca comercial en el Banco Central) aplicable de contrato de obligaciones de los bancos cuando nosotros tenemos visto la forma de los datos. Al mismo tiempo, la reserva legal no sólo tenía que ser mantenida en bonos del gobierno pero su rendimiento era determinado por necesidades financieras gubernamentales y obligaciones.

De 1989 hasta agosto de 1991, el Banco de México reemplazó el requisito de la reserva legal por “el coeficiente de liquidez”. Este coeficiente estaba fijo en 30% de las obligaciones de bancos en dinero doméstico a ser invertido en depósitos contra el Banco y/o la liquidez alta en bonos gubernamentales como Cetes. En septiembre 1991, “el

¹² / MAXWELL J. Fry, “Dinero, Interés y Banca en el desarrollo económico”, México, CEMLA, 1990, p.15.

coeficiente de liquidez” se eliminó en obligaciones del banco adicionales. Sin embargo, los bancos estaban obligados a mantener 25% de medio diario de las obligaciones (excluyendo bonos bancarios y subordinó sus obligaciones) en el gobierno hasta la fecha de la madurez. Poco después esa fecha, los beneficios tienen que ser invertidos en bonos de desarrollo de un largo plazo (Bordes).”¹³

Siendo la tendencia de liberalización en el movimiento de capitales y la desregulación de los mercados financieros, a partir de 1989 se inició la estrategia de modernización y desregulación en el SFM. En términos normativos esta etapa ha constituido de una reforma global al marco jurídico que rige la operación y funcionamiento del SFM y que consta de las siguientes adecuaciones normativas:

- I) La reprivatización bancaria y el cambio en el régimen de la prestación del servicio público de banca y crédito.
- II) La modificación a la ley de Mercado de Valores y promulgación de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras.
- III) El establecimiento del programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1990-1994.
- IV) Apartado correspondiente a la prestación de Servicios Financieros en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.
- V) El parque de Reforma financieras (julio de 1993).
- VI) La nueva ley de Inversiones Extranjeras (27-11-1993)
- VII) Las reglas para el establecimiento de Filiales de Instituciones Financieras del Exterior (21-11-93 y 21-04-94).

Con las anteriores iniciativas se ha ido cubriendo el proceso de modernización y desregulación del SFM. Este se puede estudiar en tres etapas:

- A) Reprivatización bancaria y liberalización de operaciones financieras.**
- B) La internacionalización de las actividades bancarias y bursátiles.**

¹³ / Araya Gómez Iván E., “Financial Desregulation and Prudet Regulation: The Case of México During the

C) Creación de nuevos intermediarios. Figuras e instrumentos institucionales.

A) Reprivatización bancaria y liberalización de operaciones financieras

Esta etapa se inició con la privatización bancaria y la modificación al régimen de prestación del servicio público de banca y crédito. Esto permitió una estricta diferenciación entre el campo de participación financiera de sector público y del sector privado, en lo consecutivo el estado dejaría de participar en actividades de banca comercial y concentraría sus actividades en la banca de desarrollo.

En cuanto a la liberación de actividades, en esta etapa, se eliminaron los controles sobre las tasas de interés, se permitió a las instituciones bancarias fijar de manera libre las tasas y los plazos en sus operaciones activas y pasivas, se desreguló la actividad de los comisionistas, se eliminaron los requerimientos de reserva —estos se sustituyeron por un coeficiente de liquidez, el cual también fue eliminado, se liberó el régimen de inversión para que las sociedades de inversión pudieran fijar libremente sus políticas de diversificación de activos, se eliminaron las reservas de fluctuación de valores y se dotó de autonomía al banco de México.

Con tales medidas, y en concordancia con la estrategia de ajuste del gasto público (la estructura del financiamiento del gobierno federal ha sido el crecimiento y la diversificación del mercado de deuda pública), se ha buscado promover la capitalización e integración del sistema financiero mexicano. El objetivo es, según el gobierno, preparar a las instituciones financieras privadas para la competencia internacional.

B) La internacionalización de las actividades bancarias y bursátiles.

La apertura se inició con la Ley de Instituciones de Crédito de 1990, apareció en el Diario Oficial,¹⁴ donde se estableció que en la “serie C” de capital social de las instituciones de banca múltiple podrían participar “personas físicas o morales extranjeras

1990s”, Economía Mexicana. Nueva Época, col. III, núm. 2, segundo semestre de 1994 p. 395.

que no tengan el carácter de gobiernos o dependencias oficiales” y podría ser hasta del 30 por ciento del capital de la institución.

Para complementar lo anterior, se flexibilizó la normatividad relacionada con la operación de valores extranjeros, se estableció el Sistema Internacional de Cotizaciones para que los valores extranjeros pudieran ser intermediarios en el territorio nacional. Esto vino a apoyar la oferta pública de valores en el territorio nacional, independientemente de la nacionalidad del emisor. Inclusive se autorizó a las casas de bolsa para que realizaran libremente sus operaciones en el mercado internacional y se hicieron extensivos a los valores extranjeros, los servicios que prestan los Institutos para el Depósito de valores

Es evidente que las medidas antes descritas son consistentes con el objetivo de atraer inversión extranjera, sin embargo, las deficiencias del mercado de valores, en su condición de estar funcionando básicamente como un mercado especulativo, con una marca característica a la volatilidad.

“En los últimos dos meses, alrededor de 10 mil millones de dólares han salido de los mercados financieros del país, y las reservas internacionales han disminuido en esta misma cantidad para ubicarse actualmente en 19 mil millones de dólares”.¹⁵

De los capitales ahí negociados, muestran la fragilidad de la economía en su conjunto y la carencia de una política de desarrollo integral, en la cual no sólo se contemplan los aspectos relacionados con la modernización del sector financiero sino también, y de manera fundamental, con la necesidad de articular una estrategia de desarrollo acelerado en el sector industrial.

Por otra parte, en el capítulo XVI sobre Servicios Financieros del TLC para América del Norte se especificaron de manera puntual los tiempos para la apertura del mercado financiero nacional y las características de la misma. Quedo establecido que la participación extranjera se daría a través de la figura de filiales y que en ciertas actividades

¹⁵ / Diario Oficial de la Federación, México 18 de julio de 1990, p.4.

financieras la apertura sería inmediata y en otras gradual. En el primer caso quedaron comprendidas, entre otras, las actividades de instituciones de finanzas, uniones de crédito, sociedades de ahorro y especialistas bursátiles; en el segundo, las operaciones de empresas de factoraje, arrendadoras, casa de cambio y casa de bolsa, por mencionar algunas.

Es decir, se acordó que la apertura tendría que darse durante un periodo de transición de seis años, del 1º de enero de 1994 hasta el 31 de diciembre de 1999.

A pesar de que en el TLC se había establecido los tiempos de apertura, a finales de 1993 se publicaron una serie de reglas tendientes a acelerar el proceso de apertura, de los servicios financieros como son: las Modificaciones a la Ley de Instituciones de Crédito, Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito y Ley para Regular las Agrupaciones Financieras,¹⁶ y la Nueva Ley de Inversiones Extranjeras.¹⁷

Esto ha reducido sensiblemente el margen que tenía los intermediarios financieros nacionales para reestructuras. En adelante lo que les queda es acelerar la búsqueda de medios que les permitan permanecer en el mercado.

C) Creación de Nuevos Intermediarios. Figuras e Instrumentos Institucionales

En esta etapa, las autoridades se han dado a la tarea tanto de fomentar el surgimiento de nuevos intermediarios como impulsar la consolidación de cierto tipo de operaciones financieras.

Así entre junio y septiembre de 1993 se aprobaron los paquetes para la operación de nueve instituciones bancarias: Banco Capital, S.A., Banco de la Industria, S.A. Banco Interestatal, S.A., Banco del Sureste, S.A., Banco Inbursa, S.A., Banca Quadrum, S.A. y Banca Mifel. En general, el objetivo de estas instituciones es satisfacer las necesidades financieras del sector de las micro, pequeñas y medianas empresas y como van a cubrir

¹⁵ / Periódico "El Financiero", México, 25 de abril de 1994.

¹⁶ / ¹⁶ Publicadas el 23 de diciembre de 1993 en Diario Oficial de la Federación.

¹⁷ / Publicada en 27 de diciembre de 1994 en el Diario Oficial de la Federación.

zonas del país bastante identificadas el esquema de bancos de carácter regional se ve fortalecido.

Dentro del esquema de modernización financiera quedó comprendida además de la diferenciación entre la actividad financiera del sector público y del sector privado, la liberalización del régimen de intermediación, sobre la base de las modificaciones al encaje legal, la libre determinación de las tasas pasivas y la apertura del mercado financiero nacional a la inversión extranjera. Este proceso se inicia en momentos en los que la integración de los mercados profundizan la competencia en los sistemas financieros.

En este contexto se inició la apertura en el mercado financiero doméstico. En un principio las instituciones financieras del exterior presentaron los planes para atender áreas de mercado tales como banca corporativa, financiamiento al comercio exterior, mercado de cambio y derivados, banca electrónica, financiamiento e infraestructura en comunicaciones e ingeniería financiera. Sin embargo, en la medida que ha aumentado el número de solicitudes, también ha aumentado la diversificación de áreas de mercado que atenderán. Así algunas empresas financieras del exterior atenderán las áreas de vivienda, adquisición de maquinaria y equipo, y financiamiento de bienes y consumo duradero, por mencionar algunos.

Uno de los cambios más importantes en cuanto a la apertura del mercado financiero es que no sólo vendrán intermediarios financieros aislados, sino que en muchos casos vendrán bajo la figura de grandes "Holdings Financieros". De tal forma que a partir de su carácter de grupos financieros podrán prestar servicios de manera integral, y cubrirán áreas de arrendamiento financiero, de Factoraje, de asesoría en inversiones, etc. Inclusive presentaron solicitudes para empezar a operar en el territorio nacional importantes corredurías como Merrill Lynch, Bear Stearns y Morgan Stanley.

La mayoría de estas compañías financieras están colocadas en alguno de los primeros sitios en el ámbito internacional, por ejemplo, el Chase Manhattan en 1993 reportó activos por un valor de 101,103.0 millones de dólares y sus ganancias fueron de

996.0 millones de dólares, en tanto que el Royal Bank of Canadá obtuvo en los mismos rubros, 124,766.3 y 14.2 millones de dólares respectivamente.

Aunque en su primer momento las áreas de mercado que iban a atender los intermediarios financieros del exterior eran exclusivamente, en su mayoría, de tipo corporativo o de asesoría a las instituciones financieras nacionales, el Citybank, el Banco de Santander y American Express empezarán también a operar en el mercado de menudeo.

Es evidente que aunque la intención original del gobierno mexicano era garantizar a los intermediarios nacionales un periodo de tiempo en el cual pudieran fortalecer su estructura operativa y de capital, la presión del capital externo para participar en el sistema financiero y la necesidad de incrementar flujo de recursos al país, para acelerar la tasa de crecimiento, y, por ende aumentar los niveles de empleo generó que se diera marcha atrás en ese propósito. Así, los tiempos de apertura han tenido que acortarse.

1.3.- Apertura de Capital Extranjero al Sistema Financiero

1.3.1 La Inversión Extranjera Directa

En principio, es conveniente precisar que la expresión "Inversión Extranjera Directa" (IED) comprende los aportes al capital de empresas o joint ventures contractuales en el país, así como las sumas pagadas por la transferencia a extranjeros de acciones de propiedad de nacionales, y las inversiones destinadas a la adquisición de bienes inmuebles en el territorio nacional.

Vale decir que no se encuentran registrados como IED los flujos de capital que canaliza las empresas extranjeras a su sucursal en el país, en tanto éstos no sean incorporados al capital asignado de la sucursal.

La inversión extranjera directa en México distingue tres grandes etapas que corresponden a cambios en las inversiones.

La primera etapa comenzó con la independencia política a inicios del siglo XIX y terminó con la caída de Porfirio Díaz. En ella se abrió la puerta a los capitales extranjeros, al apoyarse en una estrategia de inversiones con el exterior. Esta etapa se caracterizó por el hecho de que la mayoría de las inversiones extranjeras se hicieron en la actividad agroextractivas así como en las comunicaciones y los transportes.

Entre 1911 y 1940 se distingue la segunda etapa que se caracterizó por la disminución del peso relativo de las actividades agroindustriales, derivado de la nacionalización del petróleo en 1938.

A partir de 1940 y más acentuadamente en 1950 comenzó la tercera etapa, caracterizada por la importancia creciente de las inversiones extranjeras en la industria manufacturera y por la aparición y la multiplicación de las empresas multinacionales en la economía mexicana, así que durante el periodo de la industrialización sustitutiva estas empresas se concentraron en la producción de bienes de consumo durables, de bienes intermedios y de capital.

Durante la tercera fase los instrumentos más importantes, de la legislación sobre inversión extranjera fueron el decreto presidencial de 1944 y de la ley para promover la Inversión mexicana y Regular la Inversión Extranjera 1973.

Esta ley de 1973 señala que son reservas de estado las siguientes actividades:

- Petróleo y otros hidrocarburos.
- Petroquímicos básicos
- Explotación de minerales radioactivos.
- Electricidad
- Ferrocarriles
- Telecomunicación telegráfica

Y se reservan para los socios mexicanos la siguientes actividades:

- Radio y televisión.
- Transportes automotrices urbanos e interurbanos.
- Transportes aéreos y marítimos.
- Distribución de gas.

Se destaca que la inversión extranjera puede participar en un 49% en la explotación de sustancias minerales y en un 34% cuando se trata de concesiones, en los productos secundarios de petroquímica en un 40%, en la fabricación de productos automotrices 40%.

Bajo estas condiciones cuando entraron los neoliberales mexicanos en 1984 el gobierno decidió liberalizar el código de la inversión extranjera, al darle una liberalización a la ley de 1973. En 1989 nuevos sectores de la economía fueron abiertos a la inversión extranjera en particular los bancos comerciales (hasta en un 30%), las compañías de seguros en un 49% y algunas actividades petroquímicas. Además todas las restricciones que impedían el otorgamiento de licencias en materia tecnológica fueron eliminadas, pero se mantuvieron limitaciones en algunas actividades.

El capital extranjero comenzó a fluir de manera importante en 1984. Para 1989 las inversiones de este rubro supero todas las inversiones de los años setenta. Para 1990 ingreso aun mas inversión extranjera y esta rebasó la de los años anteriores. Se dice que esto fue provocado principalmente por las reformas neoliberales y perspectivas de la firma del tratado de libre comercio con los Estados Unidos y Canadá.

En el año 1997 el flujo de inversión extranjera fue de US\$823.59 millones siendo el sector energía en que registró mayor nivel de inversión, seguido del sector industria. Respecto al país de origen, fueron Panamá y EE.UU nuestros principales proveedores de capital, acumulando 58% del flujo total.

En cuanto a las modalidades de inversión extranjera que predominaron en este año, la capitalización de nuevos aportes (moneda o bienes de capital) fue la que generó el mayor flujo de inversión extranjera total registrada (83.46%); el 11.21% se generó por la compra de acciones de extranjeros a nacionales; y, el 3% por la capitalización de créditos en acciones.

Por otro lado el monto de las inversiones futuras estimadas ascienden a US\$ 14,141.60 millones, las mismas que comprenden compromisos de inversión básicamente en los sectores: hidrocarburos, minero e industrial.

1.3.2 La Inversión Extranjera de Cartera

Antes de abordar el tema de IE de cartera es necesario hacer una distinción entre la inversión extranjera directa y la inversión extranjera de cartera.

La Inversión de cartera ¹⁸ se le conoce como la inversión especulativa ¹⁹ de portafolio ²⁰ es simplemente ahorro externo a colocarse en el mercado de valores o en bonos de gobierno.

Esta caracterizada porque se puede mover en minutos de un país a otro, por ello el nombre de especulativo. La inversión de cartera se caracteriza porque depende de indicadores tales como la tasa de interés y el tipo de cambio.

La rearticulación económica que se dio en México implicó una serie de reformas las cuales van vinculadas primordialmente con el sector bancario, con la finalidad de garantizar una inversión, por tal motivo se dan unas modificaciones a la ley de Inversión extranjera en 1989 y ello implicó que la inversión tradicional extranjera perdiera importancia y la inversión de cartera empezaran a tener un auge: En 1989 paso de cero a 10 716.3 millones

¹⁸ / Es de cartera porque conforman portafolios de inversión.

¹⁹ / Se le llama especulativa cuando se va de un país porque las condiciones no le favorecen (generalmente son inversiones).

²⁰ / Portafolio; es el conjunto de todos los instrumentos de inversión que son propiedad mutral. Tales como acciones, bonos, efectivo.

de dólares en 1993, pero después de la devaluación de 1994 estas inversiones se esfumaron en un 12,000 millones de dólares. En 1994 salen 16 millones de dólares de inversión extranjera.

Ante esta situación se ha demostrado el carácter especulativo que dicha inversión pues sus montos fluctúan de acuerdo a las expectativas de obtener una rápida ganancia.

En cuanto a las modalidades de inversión extranjera que predominaron en este año, la capitalización de nuevos aportes (moneda o bienes de capital) fue la que generó el mayor flujo de inversión extranjera total registrada (83.46%); el 11.21% se generó por la compra de acciones de extranjeros a nacionales; y, el 3% por la capitalización de créditos en acción.

En 1997 la inversión extranjera directa (IED) alcanzó un récord al ubicarse en 12,101 millones de dólares. Ello significó un crecimiento de 48% respecto a 1996, cuando se ubicó en 8,169 millones de dólares.

Este monto permitió cubrir el déficit de la cuenta corriente, que se situó en 7,315 millones de dólares, cifra que representa el 1.8% del Producto Interno Bruto y que fue mayor al del año pasado por el dinamismo del crecimiento económico.

El Banco de México atribuye el aumento en la IED a que existen amplias oportunidades para llevar a cabo proyectos rentables de inversión. Incluso, aclaró que esta cifra podría ser mayor en las revisiones que se realicen posteriormente.

La inversión de cartera fue de 3,705 millones de dólares, de los cuales, 3,215 millones fueron en el mercado accionario y 490 millones en adquisición por parte de extranjeros de valores en moneda extranjera.

La inversión extranjera total se ubicó en 15,806 millones de dólares, que se comparan positivamente con los 12,071 millones que ingresaron en 1996.

En abril de 1998, el saldo de la inversión extranjera total que participó en la Bolsa Mexicana de Valores (BMV) sumó 41,537 millones de dólares (mdd), lo que significa un decremento de 15.2% respecto al cierre de diciembre de 1997 y de 17.7% en relación a marzo 1998.

De acuerdo con información de la Bolsa Mexicana de Valores (BMV), al cierre del mes de mayo, el saldo del capital extranjero invertido en acciones de Libre Suscripción se situó en 16,533.4 mdd, lo que representa una disminución mensual de 18.6% y de 15.2% respecto al cierre de 1997.

Los American Depositary Receipts (ADRs) cerraron el mes de mayo con un saldo de 20,732.8 mdd, equivalente a una reducción mensual de 11.7% y de 10.4% respecto al cierre de 1997. Por su parte, el total de inversión extranjera se situó en 45,081.1 mdd, lo que significa una caída mensual de 14.2% y de 13.8% respecto a 1997.

Por lo cual diremos que la inversión extranjera es muy variada en los años noventas debido a que se registro un proceso especulativo prueba de ello es el siguiente cuadro:

1.4 Estructura del Sistema Bancario Después de la Reprivatización

La ley de Instituciones de Crédito considera como servicios de banca y crédito la captación de recursos del Público, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente con los cuales el intermediario queda obligado a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros captados.

La actividad bancaria en un servicio de interés público o general, cuya prestación constituye un derecho de los particulares y esta regulada por el Estado. Los bancos son intermediarios del dinero y del crédito entre ahorradores e inversionistas. En una primera operación, el banco recibe de sus clientes una determinada cantidad de dinero, o bien un

título de crédito, con el compromiso de darle a cambio un servicio y pagarle un interés periódico, esta operación se entiende como pasiva. Con el dinero que reciben como sujetos pasivos, los bancos realizan operaciones llamadas activas, que permiten cubrir sus costos fijos y obtener utilidades al mismo tiempo que pagan un interés al ahorrador y le prestan otros servicios, entre las operaciones activas se encuentran el crédito directo, personal o quirografario, el préstamo prendario, los créditos simples, los préstamos de habilitación, refaccionarios hipotecarios y para la adquisición de viviendas, etc.

En los últimos años el sistema financiero mexicano ha sufrido una transformación importante. Dentro de este enfoque, es esencial el papel que a tomado dentro de la banca comercial, dentro de un ciclo de desarrollo económico con la nacionalización de la Banca, a partir de la cual el sistema financiero mexicano sufre un cambio trascendental. Este cambio que se inicia en 1982 donde la mayoría de los bancos existentes así como la situación económica financiera del país se encontraba en un estado crítico existiendo una elevada deuda externa, devaluaciones del tipo de cambio, y empresas fuertemente apalancadas en dólares, en ese año el número de empresas paraestatales era cercano a 1,200 incluida la banca. Durante este periodo se observaron una serie de cambios en la Banca Mexicana, principalmente entre 1983 y 1985, como fue la reducción en el número de Instituciones de Crédito existentes, implementación del Fideicomiso de cobertura cambiaria FICORCA para moderar el endeudamiento externo de las empresas, así como la aparición de nuevos instrumentos para la captación Aceptaciones Bancarias 1984, Bonos Cambiarios de Desarrollo 1985, BONDES 1987.²¹

El índice de cartera vencida en el periodo de 1984 a 1987 se vio disminuido, atribuyéndose este hecho mas que al cuidado en el otorgamiento del crédito, a la fuerte regulación de la Banca ya que el grueso de sus actividad consistía en el funcionamiento del déficit financiero del sector público. Para esto el gobierno utiliza dos mecanismos que regularon fuerte el otorgamiento del crédito al sector privado. El primero de ellos el encaje

²¹ / Revista de Comercio Exterior, 1990, Vol. 40 Núm. 8, pág. 767.

legal, el cual llega a un 90 por ciento, el segundo se dio a través de la compra obligatoria y creciente de valores públicos como los CETES.²²

A finales de 1988, en medio de un programa de ajuste económico se inicia la desregulación del Sistema Financiero, destacando principalmente la reducción del encaje legal a un 30 por ciento, apertura externa del mercado bursátil, captación mediante aceptaciones bancarias por cuenta propia a tasa libre, fijación libre de tasas y plazos en la captación tradicional, opción de pagar intereses sobre cuentas de cheques. El problema de la cartera vencida se agudiza a partir de 1990 a consecuencia de las reformas al marco institucional de la Banca, anunciándose la privatización de los primeros tres bancos, y eliminándose el Encaje Legal del 30 por ciento.²³

En el año de 1990, el gobierno privatizó las instituciones bancarias, algunos de los principales criterios Planteados por la Secretaría de Hacienda para la venta de los bancos fueron:

- Conformar un sistema financiero eficiente, que promueva el ahorro interno y la canalización de créditos a las actividades productivas;
- Generar una participación diversificada, que impida la concentración de la propiedad;
- Asignar el control del sistema bancario a inversionistas mexicanos;
- Buscar la descentralización y arraigo regional, tratando de vincular zonas productivas;
- Evitar la conformación de instituciones excesivamente grandes, así como de grupos financieros e industriales.

La desincorporación bancaria, observamos que la venta de los bancos promedió 3.5 veces el valor en libros, y hasta septiembre de 1992, se obtuvieron 38 billones 644, 565 millones de pesos, además el número de inversionistas paso de 8 mil en 1982 a más de 130

²² / Revista de Comercio Exterior, 1991, Vol. 41 Núm. 2, pág. 11.

²³ / Revista de Comercio Exterior, 1994, Vol. 44, Núm. 12, pág. 1044.

mil en 1992. En el proceso de reprivatización destaca que más del 60% del total de los bancos fueron adquiridos por Casas de bolsas.

En 1992 la estrategia económica da un giro importante dado que se endurece la política monetaria, aumentando las tasas de interés y se controla la liquidez, para abatir la inflación y adecuar la marcha de la economía al desenvolvimiento externo. Igualmente, la diferencia registrada entre las tasas activas y pasivas se ha agudizado al paso del tiempo.

Para finales de 1992 los indicadores de captación de la Banca mostraron un crecimiento inferior en comparación a los indicadores de financiamiento al sector privado. Presionando los márgenes de intermediación, limitando su funcionamiento a corto plazo. Y como consecuencia la recuperación de la cartera vencida se ha hecho más difícil.

En 1990 se aprueba una nueva ley que autoriza la Reprivatización de la Banca, en este mismo año se autoriza la figura de Especialista como Intermediario del Mercado de Valores, así como la ley de la Formación de grupos financieros que se podrán integrar al menos de tres diferentes intermediarios financieros como: Casas de Bolsa, Almacenadoras, Arrendadoras Financieras, Casas de Cambio, Empresas de Factoraje, Afianzadoras, Sociedades de Inversión y Aseguradoras. Producto de esto se forman diferentes grupos financieros de 1991 a 1996.

No obstante esta situación, la Banca privada no acertó en prever las condiciones que traerían para el sector productivo nacional las políticas instrumentadas por el gobierno federal, cobertura de cuotas establecidas para el otorgamiento de crédito por parte de NAFIN, y coloco recursos sin realizar un análisis riguroso de mercado de su clientela para determinar la viabilidad de la misma, en condiciones económicas recesivas es incorrecto otorgar créditos con tan solo tener las garantías que respaldan al monto solicitado, dado que en estas circunstancias las empresas no generan flujo de efectivo.

Por su parte el empresario que estaba acostumbrado a realizar sus inversiones de manera intuitiva, incurrió en un equivocada apreciación del mercado e hizo una mala

asignación de recursos los que en muchos casos tuvo consecuencias negativas para la empresa, lo anterior origino el constante crecimiento de la cartera vencida de la Banca. Ante esta situación resulta imperante que las partes que intervienen, gobierno, empresas y Banca, tomen conciencia de la complejidad del problema a fin de poder dar una solución viable y adecuada a las circunstancias.

De 1990 a 1994 aumento la vulnerabilidad del sistema bancario mexicano asociada al auge crediticio que tuvo lugar en ese periodo. Ante esta dificultad, el banco central ha actuado como prestamista de última instancia del sistema bancario mexicano, evitando la crisis de proporciones mayores.

En este marco, el rasgo es la ampliación de la competencia entre intermediarios y un proceso generalizado de racionalización del sistema, que se caracteriza por el ingreso y la mayor presencia de filiales de intermediarios extranjeros, las alianzas estratégicas y fusiones, como opción para enfrentar las condiciones de la nueva competencia, así como a las necesidades de recapitalización, además de la intervención gerencial de algunos bancos, a sus quebrantos ascendían aproximadamente a 14 600 millones de nuevos pesos, cerca de 2000 millones de dólares,²⁴ el crecimiento de la cartera vencida con respecto a la cartera total o coeficiente de cartera vencida de la banca comercial, así como las dificultades tanto para constituir reservas preventivas como de capitalización, hicieron necesaria la intervención del gobierno que constituyo el Fobaproa.

La rentabilidad del sistema bancario cayo 22.7% durante los primero meses de 1996.²⁵ afectando la integración de grupos financieros que ofrecían servicios integrales, desde asesorías hasta el acceso a recursos financieros, pues en diciembre de 1996 había 41 grupos financieros integrados por un total de 167 instituciones financieras agrupadas, comparando con 1995 que tenía el mismo número de grupos pero estaban integrados por 204 instituciones financieras, reduciéndose en 37 empresas, fundamentalmente por la disminución del número de arrendadoras y empresas de factoraje, más afectadas por la crisis.

²⁴ / Ibidem. Pág. 324.

A partir de Abril de 1995 comienza el rescate bancario, planteándose que cuatro bancos que representaban 55 por ciento de los depósitos, tenían la suficiente solidez como para sortear la crisis sin apoyo público. Se trataba de Banamex, Bancomer, Promex y Banorte. A su vez, otras seis instituciones, Serfin, Inverlat, Bital, Confia, del Centro y Oriente estaban en condiciones de entrar al Procapte, lo que significa que eran consideradas instituciones solventes con un valor neto positivo y, no constituían un riesgo para Procapte²⁶. De esta manera, del total de 18 bancos reprivatizados, se consideraba que los 8 restantes estaban en peligro de quiebra y, por ende, eran candidatos numerales al Fobaproa.

Desafortunadamente este implicó borrar las especialidades de los fondos, o sea del Fobaproa y el Procapte, cuestión que era crucial para evitar subsidios injustificados a los banqueros. Así, el compromiso financiero del Estado para rescatar a los bancos se elevó considerablemente. El costo del Fobaproa y de los programas de capitalización a favor de los bancos representó 2.4 por ciento del PIB en 1995, unos 39 mil millones de pesos, lo que supera con mucho la cantidad originalmente pagada por la privatización.²⁷

Para diciembre de 1995, solo dos de los bancos que estaban en manos del Estado, Bancomer y Banamex, no habían entrado al programa de saneamiento financiero, pero el aumento de las tasas de interés, que comenzó de nuevo en septiembre, los sometió a mayor presión e hizo inevitable su rescate.²⁸ El recobro de Banamex, el más grande del país, demostraba que ninguno de los bancos privatizados se habían liberado de la crisis y que la resolución definitiva de esta exigiría varios años.

La modalidad del rescate bancario estuvo determinada por interés de los accionistas ya que solo en seis casos se efectuaron intervenciones gerenciales. En dos de los bancos intervenidos, Unión y Banpais, se cometieron fraudes, en tanto que los otros cuatro presentaban irregularidades administrativas sumamente graves. Lo curioso es que dos

²⁵ / Revista de Comercio Exterior, 1997, Vol. 47, Núm. 2, pág. 132.

²⁶ / Revista de Comercio Exterior, 1996, Vol. 46, Núm. 9 Pág. 724.

²⁷ / Revista de Comercio Exterior, 1996, Vol. 46, Núm. 1 Pág. 3.

²⁸ / Revista de Comercio Exterior, 1996, Vol. 46, Núm. 1 Pág. 26.

bancos que inicialmente fueron calificados para entrar el Procapte, Banorient e Inverlat, estaban en quiebra virtual al grado que uno de ellos tuvo que ser finalmente intervenido y el otro fue posteriormente vendido con una pérdida sustancial aun banco canadiense. Las condiciones para capitalizar a los bancos con recursos públicos fueron benignas ya que pagaron con acciones sin derecho a voto, que se podían recuperar en plazos que variaban de 5 a 8 años. Además, se les autorizó a deducir de las reservas de capital las provisiones extraordinarias para cubrir los préstamos dudosos o incobrables. En los casos más graves de subcapitalización que hubieran implicado una intervención gerencial se les brindó a los accionistas la oportunidad de hacer un pago adicional para retener sus derechos, dos pesos por cada peso aportado por el Procapte.

El ambiente de volatilidad financiera, el entorno recesivo, la política monetaria restrictiva, cuyo principal instrumento es la contención del crédito interno, el repunte inflacionario, la falta de liquidez, el incremento de los márgenes de intermediación, el sobreendeudamiento de empresas y particulares con la banca comercial y la deuda externa de esta son los factores que explican la grave crisis bancaria que se precipitó después de la devaluación de diciembre ²⁹ Ello ha significado el aceleramiento en el deterioro de los balances y activos bancarios, de la cartera crediticia, créditos al consumo, corporativos e hipotecarios, y de los niveles de capitalización.

Respecto a la política bancaria del régimen de Zedillo, está consistió en un alto grado de proteccionismo hacia las instituciones de crédito que ha sido contrario a la ideología neoliberal predominante en su discurso, basándose en forma fundamental en transferir recursos a los bancos a través del Fondo Bancario de Protección al Ahorro, las Unidades de Inversión y finalmente con el Acuerdo de Deudores.

Contrariamente a las interpretaciones triunfalistas generadas con la reprivatización, hoy es otro el panorama, como apunta Carlos Fernández Vega: "...la banca moderna resultante del proceso de desestatización no estaría viva si no fuera por los crecientes apoyos financieros que a fuerza de obviar las urgencias sociales, le canaliza el gobierno

²⁹ / Revista de Comercio Exterior, 1997, Vol. 47, Núm. 2, pág. 321.

federal a los largo de 1995, once bancos han sido recapitalizados y/o controlados accionariamente... por medio del Fobaproa y/o Procapte dos instituciones reprivatizadas vendieron su control a instituciones extranjeras Probursa e Internacional Los bancos Obrero e Interestatal también están intervenidos”.³⁰

También a finales de noviembre el Bancen por sus grandes dificultades financieras estaba por fusionarse con el grupo Banorte. Hay que agregar la próxima capitalización que el gobierno realizará en los principales bancos como Banamex, Bancomer, Mexicano y Confía al adquirir cartera de crédito.

Paralelamente, todavía se espera el incremento de fusiones con instituciones financieras internacionales, desde el mes de mayo pasado el presidente del Consejo de Administración de Banamex advertía que: “En unos cuantos meses instituciones financieras de Estados Unidos o Europa adquirirán o fusionarán bancos mexicanos de tamaño medio. Existe mucho movimiento de extranjeros en estos días analizando seriamente la posibilidad”.³¹

Las reformas Zedillistas al marco legal de los bancos.

Las distintas reformas a la legislación bancaria realizadas durante 1995 están totalmente vinculadas también al salvamento bancario, ya que en esencia van enfocados a lograr una mayor capitalización a través de ampliar los márgenes de participación del capital extranjero. Igualmente la fusión de las Comisiones Nacionales de Valores y la Bancaria otorga mayores facultades de supervisar y regular a la nueva Comisión a fin de evitar en lo futuro problemas de crecimiento de cartera vencida y de insolvencia bancaria analizando a continuación las distintas reformas realizadas:

A raíz de la crisis financiera de diciembre de 1994 el presidente Zedillo envió a mediados del mes de enero de 1995 a la Cámara de diputados una iniciativa de decreto para reformar entre otras leyes la de Instituciones de Crédito, que tuvo como objetivo

³⁰ / Fernández – Vega, Carlos. Periódico “La Jornada”, México, 3 de diciembre de 1995.

primordial, de acuerdo a la exposición de motivos del Ejecutivo, "promover la capitalización y la competitividad del sistema financiero mexicano. Para garantizar la solvencia de los intermediarios financieros y proteger los depósitos del público ahorrador, la legislación exige a las instituciones de crédito mantener un capital neto que no puede ser inferior a ciertos porcentajes del monto de sus carteras de crédito y de otras operaciones expuestas a riesgo". (Zedillo, Ernesto. 16 de enero de 1995) en el fondo se trataba de ampliar el porcentaje que en materia de capital extranjero tienen los bancos como componente de capital social.

Cabe recordar que en la ley de Instituciones de Crédito vigente hasta antes de esta reforma de enero de 1995, el capital de la banca múltiple estaba compuesto por tres series accionarias, la "A" que comprendía el 51% del capital y que podían solamente ser adquiridas por el gobierno Federal, los bancos de desarrollo, el FOBAPROA y las controladoras de los grupos financieros, la "B" con participación hasta del 49% para personas morales mexicanas e inversionistas institucionales y finalmente "C" con participación hasta del 30% susceptible de ser adquiridas por extranjeros.

La ley vigente anterior a las reformas Zedillistas establecía al capital social adicional representado por la serie "L" de voto limitado que podrían suscribirse hasta por un 30% del capital social ordinario de la institución. Pudiendo ser adquiridas por extranjeros. La reforma consistió en eliminar la serie "C" de la parte ordinaria del capital, por lo tanto la serie "B" puede alcanzar hasta el 49% en la composición del capital y el capital social adicional representado por la serie "L" se amplía hasta el 40% del capital social ordinario, de hecho estos son los márgenes formales que puede alcanzar el capital extranjero en los bancos.

La reforma Zedillista amplía también el margen de participación de una persona física o moral en el control del capital social, anteriormente el porcentaje sobre el capital social era de 5% pudiendo la Secretaría de Hacienda ampliarlo hasta el 10%. En la reforma esta autorización de la Secretaría de Hacienda puede llegar hasta el 20%. Sin embargo

³¹ / Periódico "El Financiero", México, 16 de mayo de 1995.

queda la puerta abierta para que dicho porcentaje pueda ser mayor en caso de inversionistas extranjeros, pues la exposición de motivos del presidente Zedillo establece al respecto que:

“Tratados de inversiones que llevan a cabo entidades financieras del exterior, la citada secretaría podría autorizar límites mayores de tendencia individual a efecto de permitir que intermediarios con capital mayoritariamente mexicano puedan convertirse en filiales de dichas entidades(Zedillo, Ernesto, enero de 1995).

Obsérvese como es posible otorgar el control de una institución de crédito a una persona física o moral extranjera sin violentar que el capital social siga siendo mayoritariamente mexicano. La ley reformada no establece límites, la anterior establecía hasta 20%, puede entenderse que ahora el margen, de autorizarlo la Secretaría de Hacienda podría llegar al 49% del control accionario por una sola persona física o moral de exterior, con la cual sin duda podrá tener el control del consejo de administración. Se realizaron también reformas al Capítulo III relativo a las filiales de instituciones financieras del exterior, en el sentido de que: “El capital social de las instituciones de banca múltiple Filiales estará integrado por acciones de la serie “F”, que representarán cuando menos el cincuenta y un por ciento de dicho capital...solamente podrán ser adquiridas por una Sociedad Controladora Filial o, directa o indirectamente, por una Institución Financiera del Exterior” (Ley de Instituciones de crédito. Reformas y adiciones del 15 de febrero de 1995).

Los cambios generados en los últimos años llevaron al gobierno Zedillista a plantear la fusión de las dos Comisiones que aun teniendo una gran Intersección funcionaban separadamente, por lo anterior el Ejecutivo envió al Congreso en el mes de abril de 1995, una iniciativa de Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, que: “... tendría 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 equilibrado desarrollo del sistema financiero en su conjunto, en protección de los intereses del público”(Zedillo, Ernesto. 10 de abril de 1995).

La Fundamentación del Ejecutivo se basó en la necesidad de realizar una supervisión más eficaz de las instituciones financieras, entre ellas la de los bancos múltiples, pues se hace hincapié en la iniciativa de Ley que estamos comentando que en el cumplimiento de la función señalada, "...a efecto de evaluar adecuadamente los riesgos que enfrentan sus sistemas de control y la calidad moral y técnica de sus administradores. Los actos de abuso y corrupción por parte de los administradores de las entidades financieras, comprometen la salud de las instituciones que dirigen y dañan el buen nombre de nuestro sistema financiero, por lo que deben ser prevenidos y sancionados. Recientemente, algunos grupos financieros han sido afectados seriamente por sus propios administradores, lo cual derivó en intervenciones gerenciales por parte de las autoridades, a fin de restablecer su correcto funcionamiento en bien de los intereses del público y del sistema financiero en su conjunto".

Son otorgados a la Comisión mencionada la facultad de dictar normas prudenciales, que de acuerdo a la iniciativa que estamos comentando, estaría "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 riesgo, capitalización y creación de provisiones preventivas".

Hay que destacar que en la legislación anterior, las funciones de las Comisiones Bancarias y de Valores constituían un capítulo dentro de las leyes de instituciones de crédito y la del Mercado de Valores, a fin de darle una mayor significación, el gobierno Zedillista constituyó una ley específica para dar mayor importancia a la función de supervisión y regulación de las entidades financieras. Desde un punto de vista estrictamente formal, esta nueva Ley da a la Comisión amplias facultades, pues puede desde ordenar la suspensión de operaciones de las entidades financieras que violen el marco legal, hasta determinar la intervención administrativa y gerencial de dichas entidades, " con objeto de suspender, normalizar o resolver las operaciones que pongan en peligro su solvencia, estabilidad o liquidez" (Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, abril de 1995).

Sin embargo, hay que considerar que por muy avanzada que sea la ley en materia de supervisión y regulación y en la aplicación de sanciones, debe tomarse en cuenta que se actúa contra los daños del capital financiero que en gran parte rigen los destinos del país, por lo cual estas figuras de suspensión de operaciones o intervención administrativa y gerencial adquieren una dimensión política, sobre todo ahora que existen filiales de grandes corporaciones financieras internacionales, por lo que la aplicación estricta de la ley podría causar conflictos con los gobiernos que representan, pues no todas las entidades son el Banco Unión o la arrendadora Havre intervenidas en el pasado reciente, de ahí que la aplicación real de estas medidas están sujetas a márgenes muy estrechos.

La última reforma planteada por el gobierno Zedillista al marco normativo de las instituciones de crédito, publicada en el Diario Oficial el 17 de noviembre de 1995, expone en la iniciativa del Ejecutivo su objeto: "...propone modificaciones a diversos ordenamientos en aspectos tales como la protección a los intereses del público por parte de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la modificación a la estructura accionaria de algunos intermediarios financieros, la adopción de medidas para coadyuvar en la prevención del delito de lavado de dinero, así como la actualización del régimen legal de la Tesorería de la Federación " (Zedillo, Ernesto, octubre de 1995).

De acuerdo a la mencionada iniciativa, propone atribuciones para que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores revise los contratos de adhesión utilizados en forma masiva por los bancos, verificando que no contengan estipulaciones confusas y que los usuarios conozcan perfectamente el alcance de las obligaciones pactadas.

En lo relativo al capital social de las filiales, las reformas a la Ley de Instituciones de Crédito establece que: "El capital social de las filiales estará integrado por acciones de la serie "F", que representarán cuando menos el cincuenta y un por ciento de dicho capital. Solamente podrán ser adquiridas por una Sociedad Controladora Filial o, directa o indirectamente, por una Institución Financiera del Exterior". Para prevenir delitos de lavado de dinero, que sin duda ya se han extendido en las operaciones bancarias, la reforma a la ley establece que la Secretaría de Hacienda dictará disposiciones de carácter general para

prevenir y detectar en las instituciones de crédito actos u operaciones con recursos que proceden de probables delitos.

Esta última reforma que estamos comentando tampoco introdujo elementos de sanción contra el capital especulativo que ha efectuado al sistema financiero, a pesar de que la discusión de la iniciativa se realizó a fines de octubre y principios de noviembre de 1995, cuando se estableció un nuevo escalón devaluatorio del peso y lanzaron al alza a la tasa de interés, proponiendo las perspectivas de una reactivación económica, sin embargo el régimen Zedillista se ha negado a abordar la temática del control del capital especulativo, de ahí que la discusión en la Cámara de Diputados tuviera como marco las turbulencias del sistema financiero. El diputado Saúl Escobar al referirse a dichas convulsiones expresaba al dictar la iniciativa gubernamental que: "Estos movimientos alejan todavía más las perspectivas de recuperación de la economía mexicana y son un claro desmentido a las palabras del gobierno en el sentido de que la crisis ya había tocado fondo. Lejos de ello, la inestabilidad, la desconfianza y la recesión siguen siendo los elementos dominantes de nuestro panorama económico.

Lo urgente en la política del presidente Zedillo ha sido la de privilegiar la intermediación financiera por los altos márgenes existentes, mantener elevadas tasas de interés y la ineficiencia bancaria al no cumplir su función de canalizar los recursos hacia la inversión productiva, lo cual está muy lejano de lograrse, el marco macroeconómico establecido en su régimen no ha permitido otras opciones.

CAPITULO 2

Evolución del Sistema Bancario de 1995 al año 2000

2.1.- Evolución de la Captación y el Financiamiento Bancario

2.2.- La Crisis del Sistema Financiero durante 1995

2.2.1. Características de la crisis bancaria

2.2.2. Causas de las crisis bancarias

2.3.- El Rescate del Sistema Financiero por parte del Gobierno de México

2.3.1. Primera etapa 1989-1994

2.3.2. Segunda etapa 1995-2000

2.4.- El Problema del FOBAPROA

2.4.1. Coeficiente de cartera vencida del la banca

2.5.- El IPAB y el Proceso de Concentración Bancaria

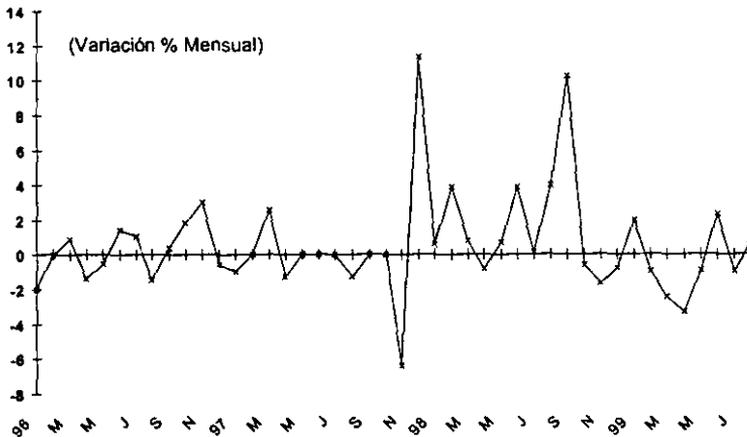
CAPITULO 2

EVOLUCIÓN DEL SISTEMA BANCARIO DE 1995 AL AÑO 2000

2.1.- Evolución de la Captación y el Financiamiento Bancario

A partir de 1995 la política monetaria ha puesto un énfasis especial en contrarrestar los efectos de la crisis generada por la devaluación de finales de 1994, por lo que las políticas del gobierno, al contar con el apoyo de la política monetaria, habrían de desempeñar un importante papel en la consecución de la estabilización del nivel general de los precios y de la reducción de las tasas de interés, así como en detener la volatilidad del tipo de cambio.

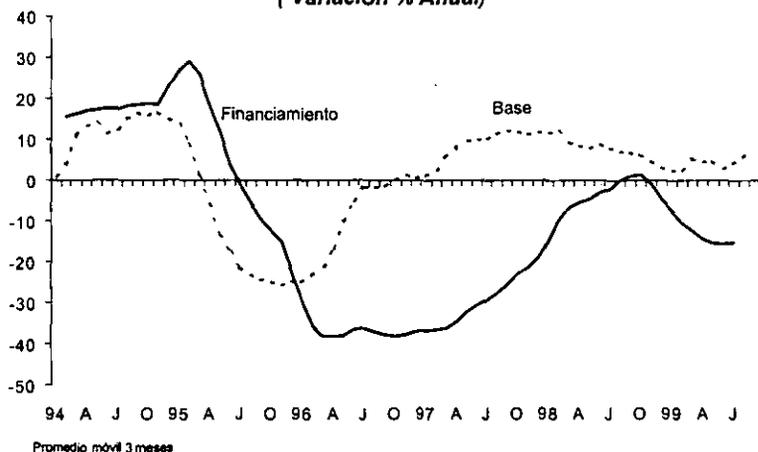
Volatilidad del Tipo de Cambio



Pese a todo lo anterior, si bien la política monetaria restrictiva ha sido la constante que ha caracterizado el proceso desinflacionario a partir de 1995, con las secuelas en la

restricción hacia un mayor crecimiento económico esto ha fomentado el mantener al interior del mercado financiero nacional tasas de interés reales elevadas, con el consecuente encarecimiento del crédito y el deterioro de la actividad de la banca comercial en nuestro país.

Base Monetaria y Financiamiento al Sector Privado no Bancario Real (Variación % Anual)



Sin embargo un punto importante que se ha empezado a discutir en los medios académicos y de otros analistas de consultorias privadas es el relacionado con el problema que la restricción monetaria ha implicado sobre el nivel de las tasas de interés y de su efecto de estas sobre las entradas de capital externo que han favorecido la revaluación cambiaria y por tanto la sobrevaluación del tipo de cambio real que considerando con base 1996 igual a 100.0 se estima que supera el 25.0 por ciento nivel ligeramente inferior al que prevalecía en 1994.

En este sentido se prevé, por algunos analistas que esto podría causar una demanda de activos externos que nos conducirían a un ajuste de la paridad cambiaria si las expectativas de los agentes económicos consideran que esta es ya insostenible al respecto quisiera señalar, la siguiente opinión:

“a) La adopción de una política monetaria restrictiva, misma que al provocar incrementos en las tasas internas de interés genera un flujo de entrada de capitales al país, puesto que los inversionistas globales responderán al mayor diferencial entre la tasa interna de interés y la tasa de interés mundial. Tal flujo de capitales apreciará el tipo de cambio, lo que empeorará la balanza comercial provocando una caída en la demanda agregada y por tanto en el ritmo de crecimiento económico.

Por otro lado, es necesario señalar que la proporción en que se apreciará el tipo de cambio dependerá de la magnitud de la restricción monetaria, aunque en el corto plazo puede observarse alguna sobreacción, causada por el diferente grado de sensibilidad de la demanda agregada a la apreciación.

b) Las expectativas de una futura depreciación cambiaria, que provocará que los inversionistas empiecen a vender activos externos hasta que la diferencia entre las tasas de rendimiento de estos dos activos sea equivalente a la depreciación esperada en el tipo de cambio.

En tal sentido, se espera que la tasa de interés interna exceda a la tasa externa en la magnitud de la depreciación anticipada” ^{32/}

Lo anterior apunta a considerar que aunque el manejo del tipo de cambio no se ha manejado recientemente como ancla nominal de precios, si la política monetaria ha implicado niveles altos de tasas de interés que se han convertido en un verdadero instrumento de control de la inflación, pero, sin embargo esto podría significar que el diferencial tan alto de tasas de interés domésticas respecto a las externas podría desembocar en una devaluación de final de sexenio.

Sin embargo, es importante reconocer también que la política monetaria por si misma no puede ser el instrumento único para contrarrestar los efectos adversos de la inflación, es claro que el fortalecimiento del sector real de la economía y de un manejo

prudente de las finanzas públicas son factores importantes que complementan el manejo de la política monetaria.

Finalmente quisiera hacer un último señalamiento, en el sentido de que en el futuro inmediato uno de los problemas fundamentales de la economía mexicana si bien no será la inflación, si lo será la insuficiente generación de empleos por parte del sector industrial en virtud de los desajustes que ha implicado el proceso de globalización de la economía en nuestro país. En este sentido, el programa económico que se planteado para el periodo del 2001 al 2005, deberá atender este problema como una prioridad máxima de su política económica ya que no será posible mantener diferenciales sectoriales y regionales que conllevan necesariamente a la inestabilidad política.

Por tanto deberá de establecerse un programa sectorial de desarrollo industrial integral con énfasis en la generación de empleos, en el mejoramiento de la productividad por rama de la actividad industrial, que permita la mejora en los salarios reales que ha su vez contribuyan a aumentar la demanda interna y por consecuencia a la producción misma.

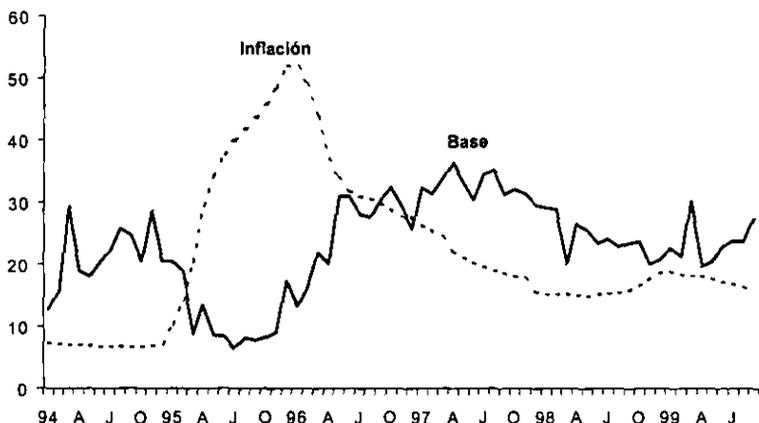
En consecuencia no es posible que se pueda continuar con una política industrial y de apertura en donde el principal beneficiario es la inversión extranjera ya que de esta forma de nada nos servirán los subsiguientes tratados comerciales que se lleven a cabo si no se consideran las condiciones estructurales del sector real de la economía y del problema del desempleo que ha desembocado un fuerte incremento del empleo informal y en algunos casos de la delincuencia misma en las grandes ciudades de nuestro país.

Sin embargo, la política monetaria restrictiva continúa siendo el común denominador de la política monetaria actual para reducir cualquier presión inflacionaria y seguir estimulando el crecimiento económico y la estabilidad cambiaria con efectos positivos sobre la balanza de pagos (como se verá en el siguiente apartado de la presente investigación), que promuevan los flujos de capital externo y eviten alguna distorsión al final del sexenio.

³² / Periódico el Financiero, "Sección Barómetro Financiero", por Rodolfo Navarrete, México, D.F. 13 de

Este proceso lo podemos apreciar en la siguiente gráfica en donde se puede observar como el control de la liquidez esta siendo el principal instrumento para reducir la inflación y contribuir a la reducción de la inflación y la estabilidad del tipo de cambio.

Base Monetaria e Inflación (Variación % Anual)



Al dejar flotar al tipo de cambio a finales de diciembre de 1994, la política económica mexicana sumió una posición más ortodoxa en el control de la inflación mediante la contracción de la liquidez interna, tal como se puede observar en la gráfica anterior, incluso en el mes de mayo el gobernador del Banco de México (Guillermo Ortiz Martínez), señaló que ante cualquier perturbación que se pudiera generar por el ambiente político electoral del año 2000, la restricción monetaria continuaría a fin de no alterar los fundamentos macroeconómicos del crecimiento de nuestro país.

Por otra parte como se puede apreciar en la gráfica de volatilidad del tipo de cambio actualmente, podemos señalar que esta se ha mantenido estable con excepción de las perturbaciones que se registraron a finales de 1998, como resultado de los movimientos que

se registraron en los mercados financieros internacionales por efecto de la crisis financiera que experimentaron algunos países latinoamericanos, destacando el caso de Brasil con el llamado "Efecto Samba", sin embargo, ya desde principios de 1999 y hasta mayo de 2000, se mantenido estable el tipo de cambio por debajo de los diez pesos lo que indica que la política monetaria restrictiva ha funcionado para reducir las presiones externas sobre el tipo de cambio, inflación y tasas de interés.

En este sentido algunos de los análisis más acertados en cuanto a los efectos de la política monetaria restrictiva sobre la inflación y que validan nuestro punto de vista se derivan de los siguientes comentarios, :

"Respecto a la política monetaria, el Banco de México (BM) aumentó el corto el 18 de enero de 2000 de 160 a 180 millones de pesos. La base monetaria observada ha sido mayor a la pronosticada, 2.9 por ciento a finales de marzo. Por otra parte, el BM cumplió con su límite trimestral para la variación del crédito interno y con su objetivo de no desacumular activos internacionales.

Las perspectivas de inflación están determinadas por factores externos e internos. Respecto a los primeros, podemos señalar que el crecimiento de la economía en Estados Unidos, aunque menor al de 1999, seguirá siendo positivo. Por otra parte, se espera que los precios del petróleo descendan ligeramente y que los flujos de capitales a países emergentes se sostengan. Bajo estos supuestos, el entorno externo ayudará a cumplir con la meta oficial de la inflación.

En cuanto a los factores internos, el incremento en consumo y la inversión del sector privado no han generado presiones inflacionarias. Por otra parte, los precios de los productos agropecuarios han disminuido 5.89 por ciento en el último trimestre, permitiendo proyectar una expectativa de inflación menor al inicio del año. Además, la política fiscal se ha mantenido conforme a lo presupuestado, por lo que, en conjunto, los factores internos son acordes para lograr una inflación dígito."³³

³³ / Revista "Informe Económico", Ed. Grupo Financiero Bancomer, México mayo de 2000, p. 18.

Con lo anterior podemos suponer que difícilmente se observen cambios en la política monetaria actual con objeto de sostener la trayectoria a la baja de la inflación y sobre todo evitar fluctuaciones cambiarias, a fin de poner en riesgo el llamado Blindaje Financiero para el año 2000.

2.2.- La Crisis del Sistema Financiero Durante 1995

La crisis bancaria mexicana, se enmarca en los procesos de desregulación y liberalización financiera de los sistemas bancarios mundiales y de su inserción en un modelo global. La competencia entre los mercados financieros nacionales y la integración de un mercado financiero global pugnan por mercados contestatarios. Si bien, en el presente trabajo, únicamente nos remitimos a los aspectos del sistema bancario, es importante rescatar la hipótesis clásica, a través de la historia económica, donde los bancos y la industria tienen una correspondencia muy estrecha y son precisamente los cambios en el sector productivo y las necesidades de éste, que determinan el comportamiento del financiamiento y del crédito.³⁴ Así, el patrón de financiamiento observado en un país corresponde al grado del desarrollo que tiene su proceso de industrialización.

Por ello, en la etapa de inserción de los sistemas financieros nacionales al modelo global, emergen mercados financieros contestatarios con ciertas características que van conformando un mercado financiero integrado, haciéndose parte de éste los mercados emergentes donde imperan tendencias hacia las monedas comunes y tasas de interés únicas. Por ello, la tasa de interés de los fondos federales determinada por la Reserva Federal de Estados Unidos incide en las políticas monetarias de cada país y en particular en los niveles de sus tasas internas.

³⁴ En Carlos Marx, en su obra de *El Capital*, volumen III, habla sobre el capital-dinero, el papel del crédito en una economía capitalista y su estrecha relación con el capital-productivo y la industria. De igual manera Hilferding en su obra *El Capital Financiero* desarrolla la categoría de "capital financiero" y Schumpeter en su libro sobre *Teoría Económica del Desarrollo* trabaja la relación entre bancos, como proveedores de crédito, y las firmas industriales en su relación con el desarrollo económico.

La actividad bancaria abarca ahora áreas no tradicionales y coincide con el desarrollo extraordinario de otras instituciones financieras y no financieras, las cuales han venido proveyendo servicios de tipo bancario y formando "bancos que no son bancos". La institucionalización de los mercados financieros ha avanzado también con rapidez, incrementando el profesionalismo y el refinanciamiento de todos los participantes. Inversionistas y prestatarios actúan cada vez más en el mercado como instituciones, con todas las ventajas que ello entraña. Esta tendencia tiene implicaciones importantes en los mercados financieros.³⁵

Es indudable que la formación de bloques monetarios en zonas geográficas incide en una competencia por tasas de interés regionales. Pero también el surgimiento de nuevos intermediarios financieros asociados a una diversificación de carteras de derivados determinados por los flujos de capital hacen más difícil no sólo la intermediación bancaria tradicional sino el mantenimiento de la estabilidad del sistema financiero internacional. Por tanto, la brecha entre los mercados financieros unidos a los mercados emergentes en un solo mercado financiero integrado, global y de operación ininterrumpida.

Es importante mencionar que el proceso de desintermediación inducido por la competencia ha provocado una tendencia a la "...

*disminución de operaciones tradicionales que integran los balances de los bancos, los recortes de costos y la consolidación de las operaciones bancarias mayoristas, así como a la expansión de las actividades bancarias que no figuran en sus balances. Habida cuenta de la ininterrumpida pérdida de la participación de los bancos en los pasivos de las sociedades anónimas, se ha elevado rápidamente la de los fondos de inversión y del papel comercial".*³⁶

A lo anterior se incorpora la búsqueda de instrumentos más rentables en mercados de valores crecientes y la tendencia a la disminución relativa de los créditos concedidos por la banca comercial en el entorno mundial.³⁷ Ejemplo de ello es el número creciente de crisis

³⁵ Swary Itzhak y Topf Barry, *La desregulación financiera global. La banca comercial en la encrucijada*, Fondo de Cultura Económica (FCE), México, 1993, p. 383.

³⁶ International Monetary Fund, *International Capital Markets*, septiembre de 1992.

³⁷ *Informe del FMI examina la reestructuración de los mercados internacionales de capital*, en *Boletín del FMI*, 16 de noviembre de 1992.

bancarias en los últimos años. En un estudio del Fondo Monetario Internacional³⁸ se señala, por ejemplo, que durante el periodo 1980-1996, 133 de los 181 países miembros del FMI habían experimentado 150 crisis bancarias. Se destaca además, que en el periodo de 1985 a 1992, hubo alrededor de 100 quiebras bancarias; en contraste con el periodo de 1943-1979, cuando no excedieron de diez, pese a que los años 1974-1975 fueron de recesión.³⁹ Es indudable que las crisis bancarias también tienen diferentes orígenes:

1. *Después de la caída de los préstamos internacionales posterior a la crisis económica de los ochenta, cuya variable fue el endeudamiento externo, las economías emergentes iniciaron nuevamente la ampliación del financiamiento externo, vía los mercados bursátiles, mediante instrumentos financieros de mayor riesgo. Las modificaciones del financiamiento internacional después de la crisis de la deuda externa presentada desde un inicio por México en 1982 hizo que la banca comercial estadounidense iniciara su reestructuración para contar con las reservas necesarias para hacer frente a sus pasivos. El crédito internacional otorgado por la banca comercial pasó paulatinamente a los intermediarios financieros vía los mercados bursátiles; dicha transformación se realizó con base en la legislación interna de Estados Unidos, la MacFadden Act y la Glass Steagall Act.⁴⁰ Las entradas netas de capital hacia América Latina fueron sorprendentemente altas a partir de 1991-1994, con un crecimiento real anual del 3.9% del PIB, en tanto que durante 1995-1996 esas entradas aumentaron a una tasa de 5.2%, superior a la de crecimiento del PIB regional. La desregulación y liberalización financiera en los sistemas financieros nacionales se inició ante la necesidad de hacer más competitivos los márgenes de intermediación de la banca comercial ocasionando diferentes cambios en la legislación bancaria estadounidense; posteriormente, el proceso de privatización y liberalización en los ochenta en el sector productivo se contrajo y las instituciones bancarias nacionales buscaron acrecentar sus ganancias, con las operaciones fuera de balance (gestión de derivados, opciones y futuros financieros).*

³⁸ International Monetary Fund, *World Economic Outlook, A Survey by the Staff of the International Monetary Fund*, Washington, D.C., mayo de 1998, p. 96.

³⁹ John S., Jordan, Joe Peek y Eric S. Rosengren, "The Impact of Greater Bank Disclosure Amidst a Banking Crisis", Working Paper Series, *Federal Reserve Bank of Boston*, núm. 99,1 febrero de 1999.

⁴⁰ Alicia Girón, "La banca comercial de México frente al TLC", *Comercio Exterior*, vol. 44, núm. 12, México, diciembre de 1994.

2. *Los países elevaron la participación de los flujos de capital vía los mercados de valores y la inversión extranjera de cartera; este incremento supera con creces el ritmo de crecimiento del PIB de los países, en particular en las economías emergentes. Esto genera un fenómeno asimétrico entre las tasas de crecimiento del PIB y de los recursos financieros disponibles para el desarrollo de la economía. Sin embargo, la relación entre el crecimiento económico y su financiamiento no necesariamente debe ser simétrica. Tanto en el caso de México como en los de Tailandia, Indonesia, Corea del Sur e incluso Japón la inestabilidad en la actividad económica está precedida de crisis bancarias, de características muy semejantes. Una de ellas, es el enorme flujo de capitales en escala internacional generados por las operaciones fuera de balance de los bancos que tienen que lograr su valorización y buscan en los mercados emergentes mayores oportunidades de rentabilidad.*

3. *La integración y globalización financiera hacia un mercado único, homogéneo, permanente e ininterrumpido las 24 horas es resultado de la revolución tecnológica en las comunicaciones, pero se origina en los Acuerdos de Bretton Woods y con la creación del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, que propugnaron y homologaron la política monetaria de los países. La participación por medios de los préstamos stand by, la condicionalidad cruzada y otros lineamientos generales han permitido la conformación de zonas monetarias muy delimitadas. Ejemplo de ello es la Unión Europea, cuya moneda única, bajo el control de un Banco Central para los países miembros, entró en vigor el 1 de enero de 1999. La propuesta de "dolarización expresada en el Acta de Estabilidad Monetaria Internacional" consiste en compartir el señoríaje de Estados Unidos con algunos países que hayan aceptado la dolarización oficialmente".⁴¹*

4. *Las últimas experiencias de las crisis financieras muestran al menos dos lineamientos en común: primero, el sistema bancario no puede quebrar tan fácilmente como una*

⁴¹ Shuler, Kent, and Stein, Robert "The Mack Dollarization Plan: An Analysis", ponencia presentada en la Reserva Federal de Dallas en el seminario "Dolarización: ¿Una moneda Común para las Américas?", 6 de marzo de 2000, Dallas, Texas.

industria; segundo, el sistema financiero de un país representa el ahorro de la sociedad y el crecimiento económico futuro de al menos una generación. Después de la experiencia de 1927, la política monetaria y financiera de Estados Unidos considera diferentes resoluciones para las crisis bancarias, en la que la participación como prestamista de última instancia, léase Reserva Federal, ha sido fundamental para generar una crisis de las magnitudes presentes hasta el momento actual. Sin embargo, el inicio de la deflación en Estados Unidos, un año después de las manifestaciones de la crisis asiática y las caídas abruptas de las bolsas mundiales, así como las drásticas devaluaciones de las monedas asiáticas y latinoamericanas, cuestionan tanto las medidas de resolución cuanto la propia crisis financiera.

2.2.1. Características de la crisis bancaria

Una de las características de los bancos es que tienen un elevado índice de endeudamiento con relación a su nivel de capital; lo cual implica que tienen un margen de capital muy bajo, por lo que son muy vulnerables en la presencia de crisis económicas que afectan la capacidad de pago de los deudores. El deterioro en la calidad de los activos de los bancos tanto de la cartera de valores como la del crédito, obliga a las instituciones a constituir provisiones o a castigar dichos activos, lo que genera pérdidas que pueden ser superiores al capital ocasionando problemas de insolvencia en las instituciones; ésta puede contagiarse al resto del sistema financiero y producir una corrida⁴² ocasionando un colapso financiero.

Estos problemas pueden ocasionar fragmentaciones en el sistema de pagos afectando al desarrollo del sistema productivo; es decir, dado que el sistema financiero es más vulnerable a las crisis económicas, los problemas que le surjan repercuten en la economía real.

⁴² Retiro masivo de los depósitos bancarios.

2.2.2. Causas de las crisis bancarias

A partir de la experiencia internacional, las causas de las crisis bancarias se pueden de la siguiente manera:

a) *Inestabilidad macroeconómica.* Es muy importante la evolución de las variables macroeconómicas dado que, cuando el nivel de intermediación es elevado en una economía, el sector que concentra los efectos más severos de dicha inestabilidad es el sector financiero y particularmente los bancos⁴³, lo que repercute la solvencia de las instituciones ocasionando una crisis bancaria. Los efectos de la inestabilidad macroeconómica se ve reflejado en: i) El deterioro de los activos y el fondeo de los bancos, dado que el incremento en las tasas de interés y el tipo de cambio afecta la capacidad de pago de los deudores, ocasionando un deterioro en la cartera de crédito de los bancos. ii) Las principales fuentes de financiamiento son los préstamos del exterior y los depósitos del público ahorrador, al ocurrir una inestabilidad macroeconómica, se deteriora la capacidad de fondeo, dado que en presencia de alta inflación, altas tasas de interés y devaluación de las monedas, el acceso al crédito resulta caro.

b) *Expansión del crédito.* La expansión del crédito ocurre cuando: i) Un proceso de liberalización del sector financiero y, ii) El inicio de la fase de expansión del ciclo económico. En vista de que las familias se encuentran en una fase superavitaria y optimista de sus ingresos futuros, el crédito se otorga sin medir el menor riesgo existente, por lo que al variar la tendencia en forma negativa del ciclo económico, afecta la liquidez y la utilidad de los deudores, lo que ocasiona un deterioro en la cartera vencida de las instituciones. A su vez, el no contar con una adecuada supervisión en el otorgamiento del crédito ocasiona problemas de solvencia del sector bancario.

c) *Burbujas especulativas.* La expansión del crédito se dirige a los sectores cuyos bienes constituyen una garantía de los créditos. La cantidad de recursos canalizados al sector incrementa la demanda de éstos, así como sus precios. Al incrementarse éstos últimos, se atrae más crédito al suponer que las garantías tienen un

valor mayor, por lo que se “inicia el ciclo perverso que infla los valores de dichos bienes y se conoce como una burbuja”⁴⁴. Si los precios vuelven al equilibrio –es decir, la burbuja estalla- el valor de las garantías no alcanza a cubrir el adeudo, generándose incentivos a no pagar y la adjudicación de la garantía ocasiona quiebras de las instituciones.

d) *Debilidad en la regulación y supervisión.* Es necesario hacer más eficiente, solventar y estabilizar al sistema bancario, en vista de que la regulación y supervisión tienen como objetivo el proteger el patrimonio de los depositantes y el sistema de pago. La ausencia de éstas condiciones se debe a la falta de profesionalismo, capacidad y modernización del personal que realiza las tareas de supervisión, contar con información asimétrica y de un marco regulatorio adecuado, con lo que se incrementa la probabilidad de una crisis bancaria.

e) *Entorno Legal.* La falta de un entorno legal agrava la crisis bancaria, dado que el riesgo de que los deudores no cumplan con sus compromisos se incrementa por la falta de eficiencia en los procesos judiciales en la ejecución de garantías.

El impacto de los flujos internacionales de capital en las economías emergentes y el comportamiento de la inversión extranjera directa en éstas distorsionan las estructuras productivas internas en la fase de integración de los sistemas económicos al proceso global. A medida que la tasa de crecimiento de la inversión extranjera indirecta (de cartera) crece de manera más acelerada que la directa, ello impacta las estructuras productivas, donde el financiamiento para el desarrollo se distorsiona. No obstante, en algunos periodos el flujo de inversión extranjera indirecta disminuye o se invierte, debido al incremento de las tasas de interés de los fondos federales de la Reserva Federal de Estados Unidos.

⁴³ Esto ocurre cuando el sector bancario tiene mayor participación en el sistema financiero, y éste se encuentra altamente concentrado.

⁴⁴ Gávito, Javier, “Crisis bancarias y cómo prevenirlas” en *El Mercado de Valores*, núm. 9, México, Nacional Financiera, 1999, pp. 22-27.

2.3.- El Rescate del Sistema Financiero por parte del Gobierno de México

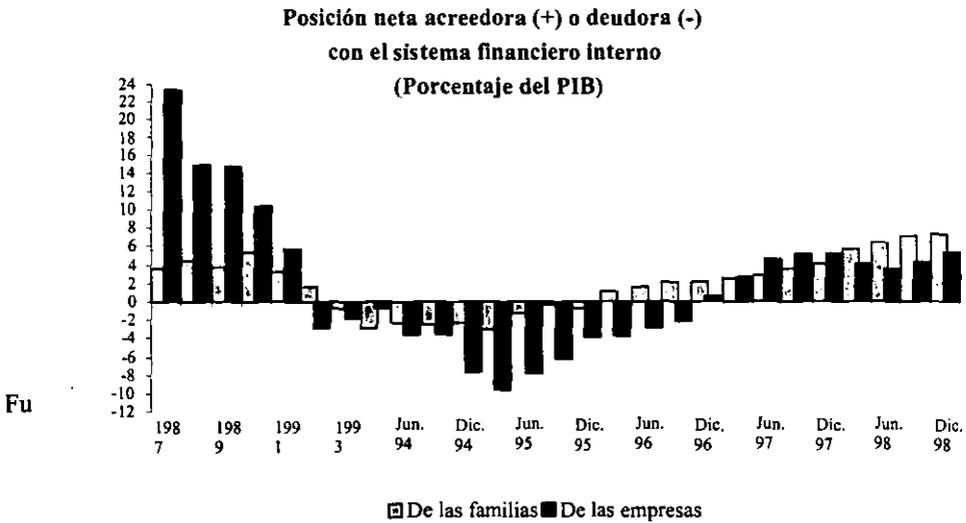
Este apartado se abocará a reseñar desde el punto de vista empírico las diferentes variables e indicadores financieros que permitan explicar la etapa de la banca mexicana en su readecuación al proceso productivo nacional y global. Por lo que se definen dos periodos: el primero, de 1989 a 1994 y el segundo, de 1995 al 2000.

2.3.1. Primera etapa 1989-1994

En el marco de la transformación financiera, la problemática de la banca se ha expresado en problemas de capitalización y de carteras vencidas, así como en altos niveles de endeudamiento, de las empresas, particulares y de los propios bancos comerciales y de desarrollo. Por su complejidad, la crisis bancaria en México es, sin duda, reflejo de la creciente integración y de las innovaciones de productos financieros en las operaciones de crédito y préstamos en los mercados financieros, de la conversión de activos bancarios en valores o titularización cuya regulación y supervisión deben ser más específicas. No debemos olvidar que la industrialización ha sufrido rupturas ante el proceso de apertura tan agresivo para la pequeña y mediana industria que ha provocado previo y después de la crisis de 1994 el problema de las carteras vencidas. La crisis mexicana, caracterizada por la "crisis de los tesobonos" o "crisis de la deuda interna", acompañada de la insolvencia de las empresas, la banca comercial y la banca de desarrollo, se suma a las crisis de los ochenta: deuda externa, crisis bancaria, crisis bursátil, inestabilidad y devaluación cambiaria, etc., las cuales son un reflejo en gran parte de la reestructuración del sistema financiero nacional en el marco de los cambios en los mercados internacionales de capital.⁴⁵ Sin embargo, la crisis bancaria, cuya solución ha incluido programas de rescate, ha tenido un costo social muy elevado y difícilmente se resuelve por lo que se profundiza y se hace más intrincada su salida.

⁴⁵ Véase Roy Culpeper, "La reanudación de las corrientes privadas de capital hacia la América Latina: el papel de los inversionistas norteamericanos", en Ricardo Ffrench-Davis y Stephany Griffith-Jones, (compiladores), *Las nuevas corrientes financieras hacia la América Latina, fuente, efectos y políticas*, Lecturas de El Trimestre Económico, núm. 81, FCE, México, 1995, pp. 13-66.

La volatilidad financiera, el entorno recesivo, la política monetaria restrictiva (cuyo principal instrumento es la contención del crédito interno), el repunte inflacionario, la falta de liquidez, el incremento de los márgenes de intermediación, el sobreendeudamiento de empresas y particulares con la banca comercial y la deuda externa de ésta son los factores que explican la grave crisis bancaria que se precipitó después de la devaluación de diciembre de 1994. Todo lo anterior aceleró el deterioro de los balances y de los activos bancarios,⁴⁶ de la cartera crediticia (créditos al consumo, corporativos e hipotecarios) y los niveles de capitalización.



⁴⁶ Véase Alicia Girón G., "Calidad de activos de la banca comercial del bloque de América del Norte", en Antonio Gutiérrez P. y Celso Garrido N., *Transiciones financieras y TLC. Canadá, México y EEUU*, Ariel-Economía, México, 1994, pp. 195-212. En este material se hace referencia al debilitamiento de la calidad de los activos y al aumento de los préstamos incobrables, a medida que la desaceleración de la economía mexicana se hacía persistente.

El Banco de México, destaca la posición neta acreedora o deudora de los agentes económicos respecto del sistema financiero interno.⁴⁷ Así, según el Banco la posición neta acreedora de las familias es negativa desde 1993 y se sostiene hasta 1995; por cuanto a la posición negativa de las empresas, ésta se observa desde 1992, llegando a un nivel máximo en marzo de 1995, cuando llegó hasta menos 10.7 como porcentaje del PIB, a partir de 1996 se observa un cambio positivo la cual se mantiene en crecimiento constante hasta 1999. En el caso de las empresas, el incremento que se observó a fines de 1994 en su saldo neto deudor se vio muy influido por el efecto de la devaluación en sus pasivos en moneda extranjera. La disminución que en 1995 registró dicho saldo neto obedeció en parte a que la banca dio de baja la cartera incobrable⁴⁸, a partir de 1996 existe una posición neta acreedora positiva (véase la gráfica 1).

La emergencia de la inestabilidad financiera y el abandono de la política de tipo de cambio vigente hasta diciembre de 1994 implicaron cambios en la instrumentación de la política monetaria. Así, la inestabilidad tuvo efectos amplios sobre el sistema financiero, particularmente en el sector bancario, que se manifestó como se mencionó, en el crecimiento de la cartera vencida y dificultades tanto para constituir reservas preventivas como de capitalización; éstos contribuyeron a la intervención del Banco de México que ante el peligro de colapso y de insolvencia, debió activar el rescate a través del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa) hoy Instituto para la Protección del Ahorro Bancario (IPAB) y el Programa de Capitalización Temporal (Procapte).

Así, se puede afirmar que “de 1989 a 1994 aumentó la vulnerabilidad actuando el banco central como prestamista de última instancia del sistema bancario mexicano, evitando la crisis de proporciones mayores.”⁴⁹ Por otra parte, los activos bancarios luego de

⁴⁷ En *Informe Anual 1995* del Banco de México se señala (p.12): “La posición neta acreedora (+) o deudora (-) de los individuos, empresas y de los residentes del exterior se obtiene de la diferencia entre sus activos financieros (depósitos bancarios, valores del gobierno y valores privados de renta fija) y el financiamiento que cada grupo recibe del sistema bancario y de otros intermediarios del país, así como a través de la colocación de valores de renta fija. El financiamiento incluye el originado tanto por el principal como por los intereses, vigente y vencidos, así como la cartera traspasada a Fobaproa y al programa de UDIS.”

⁴⁸ *Ibid.*, p.12

⁴⁹ Roberto Marino López, “La autoridad monetaria frente a las crisis financieras: la experiencia reciente del Banco de México, *Monetaria*, enero-marzo de 1996. pp. 18-19.

un importante incremento en términos reales entre 1989 y 1994, se contrajeron 14.8% hasta el tercer trimestre de 1995, a pesar del establecimiento de nuevas instituciones bancarias.

Este marco de crisis estuvo caracterizado por la ampliación de la competencia del sistema bancario mexicano asociada al auge crediticio que tuvo lugar en ese período. Asimismo, al agravamiento del problema de las carteras impagas, se agregó la reducción no anticipada de la inflación y la incertidumbre prevaleciente en 1994, además los aumentos de las tasas de interés en Estados Unidos a partir de febrero de 1994 que hicieron más atractivos los activos de este país frente a las inversiones en los mercados emergentes.

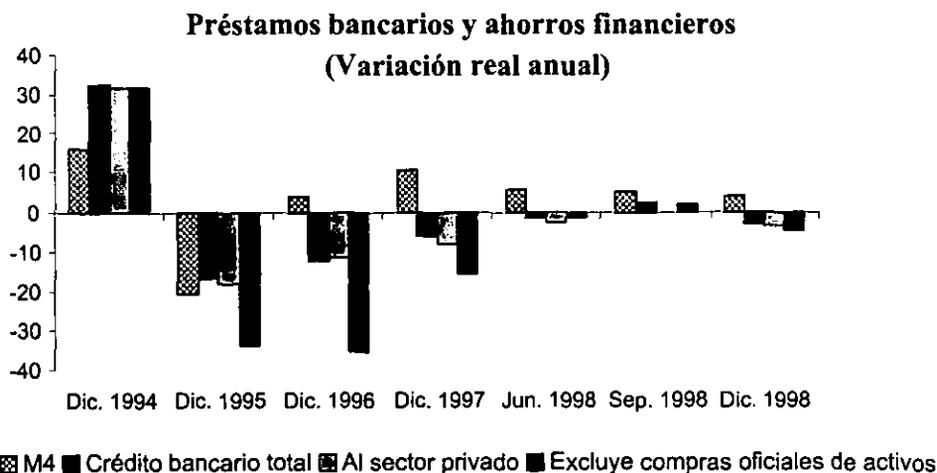
2.3.2. Segunda etapa 1995-2000

Uno de los problemas que ha enfrentado la banca mexicana a partir de la crisis de 1994 y principios de 1995 son las modificaciones que ha presentado el crédito a los diferentes sectores y el financiamiento que han tenido que emprender las empresas. Haciendo un análisis del agregado monetario (M4), durante el último lustro de la década de los noventa se observa una disminución en términos reales de 1995 al cierre de 1998. Según la información del Banco de México y de la OCDE de 1994-1998 se registró una caída de 12% al pasar de 15.9% a 3.9 por ciento.

La asignación del crédito al sector privado ha presentado un descenso, al pasar de 613 000 en 1994 a 564 000 millones de pesos en 1998; en términos porcentuales se observa una tasa decreciente de 2.73 en el periodo 1994-1998. Cabe recalcar que al instrumentarse el Fobaproa y las medidas de rescate bancario que permitieron capitalizar a los bancos y sanear sus carteras vencidas al excluir los créditos insalvables o estos fondos atribuibles al rescate, la caída al financiamiento tan sólo en 1995 representó una variación de -37.4%, en tanto que, para diciembre de 1996 y 1997 las variaciones negativas fueron de 35.5% y 12.9%, respectivamente. El panorama para 1998 y 1999 fue similar, dado que en términos reales hubo una variación de -4.6% y -9.7%, por lo que no existen aún signos de que el sistema bancario vaya a aumentar el financiamiento al sector privado.

No obstante, el Informe del Banco de México concluye que del resultado de las encuestas de evaluación coyuntural del mercado crediticio se obtuvieron los siguientes resultados:

- a. La gran mayoría de las empresas (62.7% en promedio anual) no utilizaron crédito durante 1998;
- b. La disponibilidad de crédito parece haber aumentado durante el primer semestre, para caer posteriormente, sobre todo en el tercer trimestre;
- c. Las principales razones que adujeron las empresas para no utilizar financiamiento, por orden de importancia, fueron i) el nivel de las tasas de interés; ii) la reticencia exhibida por la banca a extender crédito; y iii) la incertidumbre sobre la situación económica;
- d. Las empresas que obtuvieron crédito durante 1998, lo destinaron principalmente a financiar capital de trabajo (más del 50%), a la reestructuración de pasivos, y a la inversión, y
- e. La principal fuente de financiamiento de las empresas fueron sus proveedores, seguida por la banca comercial.⁵⁰



⁵⁰ Banco de México, *Informe Anual 1998*, pp. 152 y 153.

2.4.- El Problema del FOBAPROA

Hasta antes de la crisis financiera el margen financiero del sistema bancario mexicano estaba catalogado como muy semejante al de sus socios comerciales del Tratado de Libre Comercio; sólo para ejemplificar mencionaremos las siguientes cifras.

“En 1993 los activos totales de los bancos más importantes de América del Norte ascendieron a 1 859 598.1 millones de dólares, suma muy superior a la deuda externa de los países en desarrollo y que representó un tercio del PNB de esa región. De ese monto, Estados Unidos absorbió 66.5%, Canadá 26%, y México 7.5%. Respecto a 1990 esos activos se incrementaron 20.17% en 1993. En el caso estadounidense el repunte de 1990 tendió a decrecer hacia 1992; en Canadá hubo un ligero crecimiento y sólo México registró un aumento sostenido, que en términos absolutos representó 81 658.5 millones de dólares de 1989 a 1993. El efecto de las variaciones de este último se vinculó con la recesión en Estados Unidos y en menor medida con la de Canadá, aunque también influyeron las expectativas macroeconómicas originadas por el TLC y el repunte económico producto de la entrada de capitales externos.

Resulta interesante destacar que el promedio del margen financiero de la banca mexicana (5.8) es muy cercano al de la estadounidense (5.96); el de Canadá es de sólo 3.9. Cabe señalar que en 1990 los activos de la banca comercial de México ascendían a 72 212 millones de dólares, cifra apenas cercana al quinto banco más grande de Estados Unidos (estarían entre las del Security Pacific Bank y el Bankers Trust Corp.) y ligeramente por encima de los del Bank of Montreal, que ocupa el tercer lugar”⁵¹.

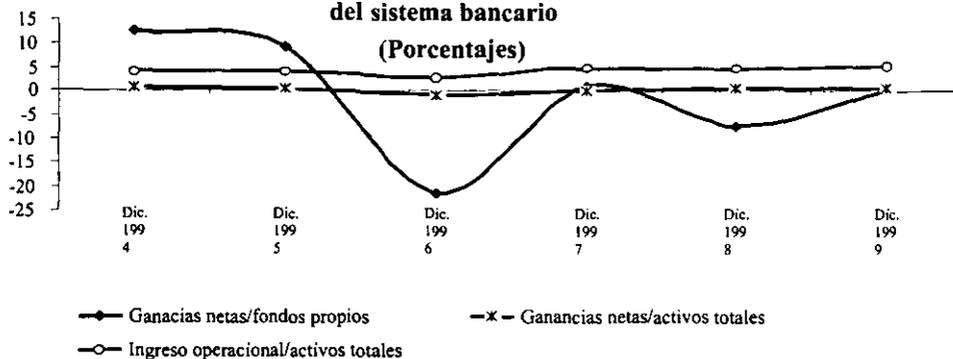
En el periodo 1994-1999 las ganancias netas frente a fondos propios han caído en cerca de la mitad, al pasar de 12.6% a 0.9%, siendo la caída negativa en 1996 al representar 21.40%; por otra, parte las ganancias netas frente a activos totales, con excepción de 1996,

se han mantenido igual y el ingreso operacional frente a los activos totales subió de 4.10% en diciembre de 1994 a 5.66% en diciembre de 1999.⁵² ¿Qué significado tienen estos porcentajes si, como se vio, el crédito bancario ha disminuido?

⁵¹ Girón, Alicia. "La Banca comercial de México frente al TLC" en *Comercio Exterior* vol. 44, número 12, México, diciembre de 1994, BANCOMEXT.

⁵² Alicia Girón, "La banca comercial frente al TLC", en *Comercio Exterior*, vol. 44, núm. 12, México, diciembre de 1994, BANCOMEXT, pp. 1068-1069.

Indicadores de rentabilidad y productividad del sistema bancario (Porcentajes)



1. Los servicios bancarios son una fuente de recursos que los bancos han incrementado de manera notable.
2. El saneamiento de la cartera ha contribuido en gran medida a mejorar el balance de los bancos.
3. Un componente importante del activo de los bancos es el pagaré gubernamental que respalda los pasivos vendidos al Fobaproa.
4. Las fusiones han contribuido a mejorar su capitalización y esto se refleja en los indicadores de productividad, como son la reingeniería financiera de los mismos y el ajuste de personal.

Por tanto, ¿la solvencia y la capitalización pueden considerarse como un saneamiento real de la banca a pesar del rescate de que fue objeto? En el periodo de 1994-1999 el cociente de capitalización pasó de 9.8% a 20.36%; el capital en relación a activos totales pasó de 5.50% en 1994 a 7.96% en 1999; la cartera vencida en relación a la cartera total pasó de 7.3% a 8.90% en un periodo de cinco años. Este aumento es inusitado. Por otro lado, las reservas en relación con cartera vencida pasó de 42.78% a 36.78% sin embargo, los activos corrientes en relación a los pasivos corrientes permanecieron sin modificación, todo esto en el periodo 1994-1999.

Indicadores básicos del sector bancario

	Capitalización (%)	Morosidad (%)	Provisiones creadas/cartera de crédito	Captación bancaria % real	Financiamiento al sector privado % real
1994	9.8	7.3	40.4	17.3	31.2
1995	10.8	7.0	51.2	-10.8	-37.4
1996	13.1	6.4	56.3	3.0	-35.5
1997	16.9	11.3	62.8	0.7	-12.9
1998	17.5	11.4	66.1	2.0	-4.6
1999	20.4	8.9	107.8	-4.1	-9.7

FUENTE: Elaboración propia a partir de información del Banco de

SHCP y CNBV

Si bien hay una mayor provisión de fondos frente a la cartera vencida, sólo ha crecido un 21.91%, debido probablemente a la falta de una recuperación sostenida que se refleje en la economía.

Los procesos de alianzas, fusiones, intervenciones y participación de socios extranjeros en el sistema bancario reflejan una mejoría aún muy relativa.

2.4.1. Coeficiente de cartera vencida de la banca

El crecimiento de la cartera vencida con respecto a la cartera total, o coeficiente de cartera vencida de la banca comercial, así como las dificultades tanto para constituir reservas preventivas como para la capitalización, hicieron necesaria la intervención del gobierno, que hizo intervenir al Fobaproa y al Procapte. El primero actuó como una ventanilla de créditos para que los bancos con problemas en su posición financiera puedan solventar sus obligaciones financieras de corto plazo.⁵³ El Procapte, orientado a apoyar a las instituciones con problemas temporales de capitalización (índices inferiores a 8% de sus activos en riesgo), tiene por objeto garantizar su solvencia. Así, los bancos se obligan a entregar al Fobaproa obligaciones (emitidas por éstos) subordinadas convertibles. En este proceso, y como parte de los apoyos de los programas referidos, la carga de la deuda

⁵³ Al cierre de junio de 1995 los recursos del Fobaproa comprometidos con la banca comercial ascendían a 21 478 millones de nuevos pesos (1 517 millones de dólares).

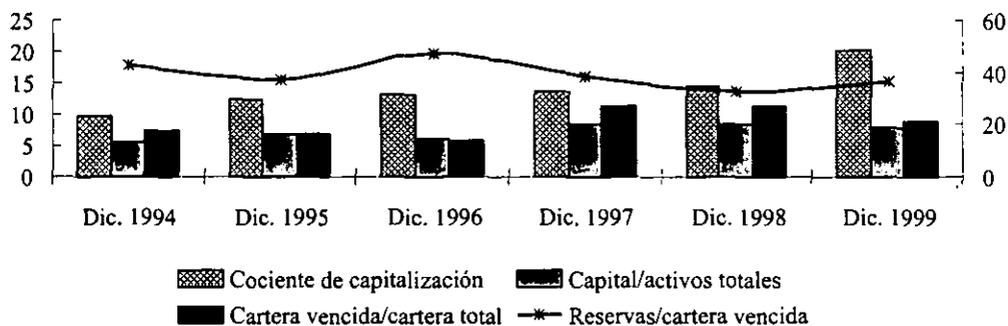
externa privada, de la banca comercial y de los grandes consorcios industriales, es uno de los factores de la inestabilidad financiera desde 1995.

El costo fiscal de los apoyos representaba alrededor de 7.1% del PIB en 1995. Se avanzó en la reestructuración de las carteras y se han aumentado los niveles de capitalización. No obstante, la rentabilidad del sistema bancario cayó 22.7% durante los primeros meses de 1996.⁵⁴

La desregulación financiera iniciada a finales de los ochenta, la privatización de la banca, la venta de bancos rentables y la constitución de grupos financieros no permitieron mejorar la competitividad en el mercado interno, pues a finales de 1994 sus márgenes de intermediación superaron los indicadores de los bancos canadienses y estadounidenses. Si bien la industria bancaria se resquebrajó después de la crisis, desde antes registraba un crecimiento paulatino de las carteras vencidas, el cual se aceleró con la devaluación, es decir, el coeficiente de cartera vencida de la banca comercial pasó de 8.7% en diciembre de 1994 a su nivel más alto de 17.1% en noviembre de 1995 (véase la gráfica 4). Aunque el banco central intervino para salvar la situación lo hizo sin duda a un costo económico, político y social muy alto. Las alianzas estratégicas entre grupos financieros y bancos extranjeros pudieron ser la alternativa, pero el proceso sería muy lento. En efecto, sólo en 1998 se avanzó en la adquisición accionaria mayoritaria, cerca del 70% del grupo mercantil Probusa por parte del Banco Bilbao-Vizcaya; en tanto que el Banco de Nueva Escocia adquirió 55% de la participación accionaria de Inverlat y el Banco de Montreal 16% de la de Bancomer. Por su parte, el Banco Central Hispanoamericano y el Central Portugués tienen participación en Bital; Santander adquirió el 60% del Banco Mexicano y Citi Bank adquirió a banco Confia. La última alianza estratégica fue la que se realizó en marzo del 2000 Bancomer se fusionó con el Banco Bilbao Vizcaya.

⁵⁴ Comisión Nacional Bancaria y de Valores, *Boletín Estadístico de Banca Múltiple*, 1996.

Indicadores de solvencia y capitalización del sistema bancario (Porcentajes)

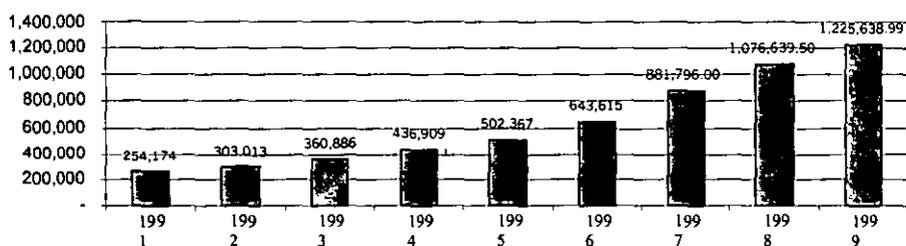


Es importante mencionar que la captación total se ha incrementado desde 1991 a 1999 (ver gráfica 5), al pasar de 254,174 millones de pesos a 1,225,638 millones de pesos; pero eso

no ha sido suficiente para reactivar el crédito, en vista de que como ya se mencionó éste es muy caro y las empresas que tienen la posibilidad de poder adquirirlos lo hacen de preferencia en el extranjero (claro nos referimos a empresas sumamente solventes y en especial de transnacionales). Por lo que la actividad económica no se reactiva lo que ocasiona niveles de inversión muy bajo, así como los niveles de empleo. Pero como vemos en el cuadro 4, esta captación en términos reales no ha crecido, es más como lo podemos observar, ha sido negativa en el año de 1999, con lo que se reafirma lo dicho anteriormente en cuanto a la reactivación del crédito y de la inversión. Cabe aclarar que las tasas de interés real (tasas Activas menos Pasivas) han sido negativas por lo que no existe incentivos a ahorrar.

El presidente de Bancomer, Ricardo Guajardo Touché, comentó que el crédito en México realmente no lleva estancado cuatro años, sino que acumula ya tres décadas, y advirtió convencido que, si no se logra consolidar la estabilidad macroeconómica, el país no tendrá crédito a precios razonables. Culpó a la volatilidad política nacional de impedir el afianzamiento de temas fundamentales, como la seguridad jurídica en las relaciones mercantiles y contractuales que realiza el sistema financiero. Aseguró que mientras no exista un marco regulatorio y de ejecución para el crédito iremos en una infructuosa discusión *ad infinitum* que pagaremos con un menor crecimiento de la economía mexicana.

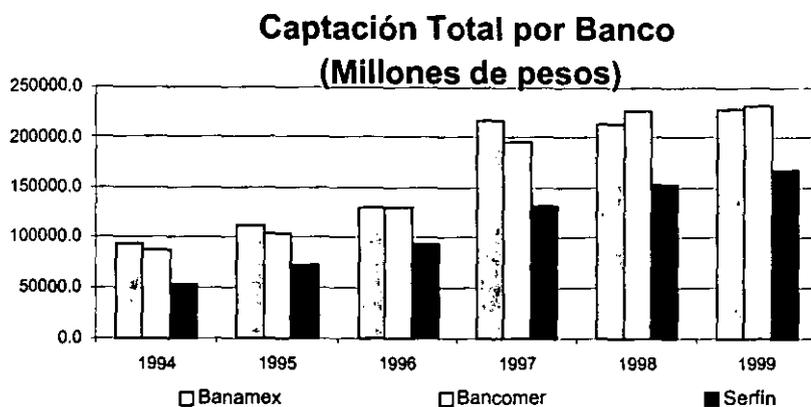
Captación Total (Millones de pesos)



2.5.- El IPAB y el Proceso de Concentración Bancaria

A la crisis financiera global iniciada por México, considerada como la primera crisis global del siglo XXI, se sumaron las crisis de Asia, de Rusia y de Brasil que han afectado a los organismos financieros internacionales a tal grado que se anuncia la necesidad de una “nueva arquitectura” del sistema financiero internacional. Es indudable que a partir de los cambios que produjo la privatización de 1991 se está conformando la nueva estructura bancaria para el Siglo XXI. Con la crisis bancaria se han delineado dos tipos de bancos: por un lado aquéllos con participación extranjera y los nacionales que se han ido fusionando a lo largo de sus propias crisis de capitalización, y por otro, la banca de desarrollo, que también ha presentado elevados índices de morosidad y ha debido rescatada por el gobierno

federal. Así, la banca de desarrollo se ha ido acoplado a las necesidades de inserción de la política económica del país en un modelo exportador y necesitado de divisas, pero con una declinante participación en el mercado como un todo. Es probable que la fusión de bancos continúe y el rescate de los mismos también.



Ante la crisis bancaria mexicana de 1994-1995 el papel de prestamista de última instancia, que no sólo cubrió el banco central, el Banco de México, sino también la Reserva Federal de Estados Unidos, el FMI, el Banco de Pagos Internacionales y los diferentes programas presentados como alternativas, cabría preguntarse si realmente el Fondo Bancario de Protección al Ahorro, el Acuerdo para Deudores, el Programa de Capitalización Temporal y el recientemente creado Instituto para la Protección del Ahorro Bancario (IPAB⁵⁵) cumplieron el objetivo.

⁵⁵ El IPAB es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal que garantiza los depósitos bancarios de dinero, así como los préstamos y créditos a cargo de las instituciones (pagando el saldo de las obligaciones, hasta por una cantidad equivalente a 400 UDIs por persona, cualquiera que sea el número y clase de dichas obligaciones a su favor y a cargo de una misma institución). Sin embargo, quedan excluidos de la citada protección las obligaciones a favor de las entidades financieras; las obligaciones a favor de cualquier sociedad que forme parte del grupo financiero al cual pertenezca la institución de banca múltiple; los pasivos documentados en títulos negociables, así como los títulos emitidos al portador; las obligaciones o depósitos a favor de accionistas, miembros del consejo de administración y funcionarios de los dos primeros niveles jerárquicos de la institución de que se trate, así como apoderados generales con facultades de administración y gerentes generales; las operaciones que no se hayan sujetado a disposiciones legales, reglamentarias, administrativas o a las sanas prácticas y usos bancarios, en la que exista mala fe y las relacionadas con operaciones de lavado de dinero. Por su parte, las instituciones deberán de cubrir al IPAB las cuotas ordinarias y extraordinarias, que la Junta de Gobierno de éste establezca (el IPAB prevé recabar 1500 millones de pesos trimestrales por las cuotas de los bancos, de los cuales unos 4500 millones de pesos se

Las últimas fusiones y adquisiciones de la banca mexicana son como sigue:

Fusiones y adquisiciones

1994

1998

2000

1. Banamex	1. Banamex	1. Banamex
2. Bancomer	2. Bancomer	2. Bancomer-BBV
3. Promex		
4. Unión		
5. Serfin	3. Serfin	3. Serfin-Banamex* 3. Serfin-Bancomer* 3. Serfin- Santander* 3. Serfin-HSBC*
6. Bital	4. Bital	4. Bital
7. Atlántico		
8. Banorte	5. Banorte	5. Banorte
9. Banpaís		
10. Bancen		
11. Probursa	6. BBV: 70%	
12. Oriente		
13. Cremi		
14. Inverlat	7. Nova Scotia: opción del 55%	6. Nova Scotia: opción del 55%
15. Mexicano	8. Santander: 60%	7. Santander: 60%
16. Confía	9. CitiBank: 100%	8. CitiBank: 100%
17. Bancrecer	10. Por determinar	
18. Banoro		

Nota: Los 18 bancos privatizados se consolidaron en 10 instituciones

* Posibles fusiones

Fuente: Comisión Nacional Bancaria y de

destinarán al saneamiento de la banca). Estableciéndose que las cuotas ordinarias no podrán ser menores del 4 al millar, y las extraordinarias no podrán exceder, en un año, del 3 al millar, sobre el importe al que asciendan las operaciones pasivas de las instituciones. El IPAB podrá otorgar apoyos financieros tendientes a proveer la liquidez o el saneamiento de alguna institución. Tales apoyos podrán otorgarse mediante la suscripción de acciones y obligaciones subordinadas, asunción de las obligaciones, otorgamiento de créditos o la adquisición de bienes de propiedad de las instituciones. Sin embargo, el costo de rescate bancario, según Standard & Poors, se estima en cerca de 800 000 millones de pesos, equivalente a 81 632 millones de dólares; 20% del PIB; 34 veces el monto del "blindaje"; casi el total de la deuda neta externa y 2.26 veces la deuda interna neta del país. La cifra representa también 100% del crédito vigente de la banca y 78% del presupuesto del gobierno para este año. El monto incluye el costo de los rescates de Bancrecer, Serfin, Atlántico, Promex e Inverlat.

Ante estas dificultades entre intermediarios y al proceso generalizado de racionalización del sistema el cual se caracteriza por el ingreso y la mayor presencia de filiales de intermediarios extranjeros, las alianzas estratégicas y las fusiones constituyen una opción para enfrentarse a las condiciones de la nueva competencia, así como a las necesidades de recapitalización. Ello además de la intervención gerencial de algunos bancos, que hasta el tercer trimestre de 1995 eran seis, Unión, Cremi, Obrero, Banpaís, Interestatal, Centro y Banorie, cuyos quebrantos ascienden aproximadamente a 14 600 millones de pesos (cerca de 2 000 millones de dólares).

La primera intervención que llevó a cabo el IPAB fue la realizada al Banco Serfin, la cual se realizó a partir de julio de 1999, donde 80% del capital del Banco Serfin se licitará públicamente, ya que el 20% de las acciones son propiedad del Hong Kong Shanghai Bank Corporation, con un costo de 29 000 millones de pesos necesarios para el saneamiento de la institución. En el mes de octubre de 1999 los accionistas de Bancrecer asumieron una pérdida por el equivalente de 900 millones de dólares y formalizaron la transferencia del control de este intermediario al IPAB por lo que este deberá canalizar entre 90 000 y 100 000 millones de pesos y así constituir el capital mínimo legal para continuar operando y dejarlo en condiciones para su venta a particulares.

El Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB) canalizó diez mil 568 millones de pesos adicionales al Grupo Financiero Serfin.

Según el IPAB, con esto concluye el saneamiento de esa institución, que se convierte en el más costoso de la crisis bancaria, superando a Bancrecer, pues el monto asciende a cerca de 93 mil millones de pesos.

Aunque en junio se había dicho que el monto adicional para Serfin rondaría los 30 mil millones de pesos, el saldo aumentó a 40 mil millones.

Así que para las 40 instituciones que componen el sistema bancario nacional, el 2000 se anticipa como un año de consolidación y capitalización.

Los activos totales del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa), en vías de convertirse en el Instituto para la Protección del Ahorro Bancario (IPAB), suman 750 mil millones de pesos.

Esta cantidad tiene un costo financiero de 12 mil 793 millones de pesos mensuales en el mercado secundario de dinero, por lo que se requiere plantear los lineamientos generales para recuperar la cartera en los próximos meses.

El aumento en el costo de fondeo del total de los activos que manejará el IPAB se debe en su origen a que la calidad del capital contable que la banca comercial reporta es insuficiente, ya que a la fecha esta participación es sólo de 49 por ciento del total; en tanto que el restante 51 por ciento es aportado por el mercado y está sujeto a los vaivenes de las tasas de interés.

De esta forma, la mala valuación de los activos que serán manejados por el IPAB y la falta de capitalización del sistema bancario son hoy la dificultad central del sistema financiero, que requiere la pronta recuperación de la cartera de créditos, la fusión bancaria y la intervención de socios extranjeros en la aportación de nuevo capital.

El incremento en el costo financiero de los activos representa ahora 16.13 por ciento del PIB a precios corrientes de 1999. debido a que la recuperación de los activos ha sido prácticamente nula y porque no se han concluido las auditorías de los créditos emproblemados de la banca comercial.

La velocidad con que crecerá el pago de intereses de la cartera de créditos, que antes aglutinaba el Fobaproa, para los próximos ocho meses será equivalente al capital contable del sistema bancario actual, que suma 102 mil 432 millones de pesos, según datos de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV); lo que significa que al transcurrir más tiempo la deuda se incrementará y se reducirá la capacidad de pago en el mercado de dinero.

Existe una disyuntiva al presentarse una crisis bancaria: “dejar quebrar al sector y ordenar su liquidación o apoyar el restablecimiento de su salud financiera mediante el uso de recursos fiscales”⁵⁶. En el primer caso pueden ocurrir corridas lo que representa un costo alto, en el segundo caso las autoridades deben evaluar su participación a través del uso de recursos fiscales observando ciertas condiciones generales:

- a) “Destinar recursos fiscales siempre y cuando sea para evitar una corrida y mantener la estabilidad económica y social
- b) Agotar el capital de los accionistas y sólo apoyar deudores cumplidos con voluntad de pago.
- c) Transparentar la situación para conocer la magnitud del problema, con el propósito de lograr la confianza que permita recuperar la estabilidad”⁵⁷.

Algo muy importante es que el costo fiscal se comporta entre el gobierno, la banca y los deudores.

Para prever las crisis bancarias, es necesario evitar las causas que se mencionaron anteriormente. Una condición necesaria para prevenir las crisis bancarias, es lograr un crecimiento y estabilidad económica. A su vez es necesario evitar una expansión ineficiente del crédito, sobre todo cuando ésta resulta de la generación de burbujas en sectores o regiones específicos. Es importante establecer una regulación que permita en forma prudencial anticipar a los problemas y no el de actuar una vez que estos se presentan. También se debe de disponer de información simétrica, es decir que los agentes económicos cuenten con toda la información del mercado, de manera que los inversionistas y ahorradores tengan conocimientos sobre las instituciones más confiables. Es necesario clasificar los niveles de riesgo de capital y crediticio en forma más eficiente para evitar problemas de solvencia. Por último es importante que exista la certeza jurídica de que los contratos pactados en transacciones se cumplan o se sancionen, con lo que se le dará confianza a las autoridades judiciales en su desenvolvimiento.

⁵⁶ Gavito, Op Cit. p. 24

CAPITULO 3

Aspectos Legales de Supervisión de la Banca Comercial

3.1.- Ley de Instituciones de Crédito

3.2.- Reformas y Adiciones de la Ley para Regular Agrupaciones Financieras

3.3.- Reformas y Adiciones a la Ley de Instituciones de Crédito

3.4.- Reformas y Adiciones Diversas a Instituciones de Crédito y el IPAB

3.4.1. Ley de Protección al Ahorro Bancario y otras Reformas

CAPITULO 3

ASPECTOS LEGALES DE SUPERVISIÓN DE LA BANCA COMERCIAL

3.1.- Ley de Instituciones de Crédito

La propuesta se sustentaba en tres razones fundamentales: primero, la necesidad de que el Estado concentrara su atención en el cumplimiento de sus objetivos básicos, a saber, dar respuesta a las necesidades sociales de la población y elevar su bienestar sobre bases productivas y duraderas; segundo, el cambio de las realidades sociales en nuestro país, así como de las estructuras económicas, del propio papel del Estado y, del sistema financiero mismo, ha modificado, las circunstancias que explicaron la estatización de la banca, en septiembre de 1982; y, tercero, el propósito de ampliar el acceso y mejorar la calidad de los servicios de banca y crédito en beneficio colectivo.

Las anteriores razones se apoyaban, en el hecho de que, ante la magnitud de nuestras necesidades y la limitación de los recursos existentes para hacerles frente, y basados, en la seguridad de que el Estado cuenta con los medios suficientes para poder ejercer la rectoría económica, resultaba inconveniente mantener la exclusividad estatal en la prestación del servicio de banca y crédito.

El proyecto de Ley de Instituciones de Crédito, tiene por objeto: regular los términos en los que el Estado ejercerá la rectoría del Sistema Bancario Mexicano; la prestación del propio servicio de banca y crédito; las características de las instituciones bancarias; la organización y funcionamiento de las mismas; su sano y equilibrado desarrollo, y las medidas tendientes a proteger los intereses del público.

Se propone que el servicio de banca y crédito en nuestro país continúe prestándose, únicamente, por instituciones de banca múltiple e instituciones de banca de desarrollo. Esto obedece, primero, a la división sistemática que ha demostrado en los últimos años; y,

segundo, a que las mismas, son ya ampliamente conocidas por quienes reciben los beneficios del servicio. La inversión mayoritaria de capital privado, únicamente sería posible en las instituciones de banca múltiple.

Por otra parte y con fines de claridad, se hace explícito que los integrantes del Sistema Bancario Mexicano son el Banco de México, las referidas instituciones de crédito, el Patronato del Ahorro Nacional y los fideicomisos públicos constituidos por el Gobierno Federal para el fomento económico.

Se establece que el Estado, en su tarea rectora del desarrollo del Sistema Bancario Mexicano, promoverá que este oriente sus actividades, hacia la productividad y el crecimiento de la economía nacional, fomentando el ahorro en todos los sectores y regiones del país, y su adecuada canalización a una amplia cobertura regional, que propicie, a la vez, la descentralización de dicho Sistema con apego a sanas prácticas y usos bancarios.

Se propone, reintroducir la disposición contenida en la ley de 1941, a efecto de que las instituciones de crédito del exterior puedan establecer sucursales en nuestro país, con el único fin de que sus operaciones las lleven a cabo con residentes en el extranjero; no pudiendo, por lo tanto, realizar en el mercado nacional ninguna actividad de intermediación financiera que requiera autorización por parte del Gobierno Federal. De igual forma, se prevé que las entidades financieras del exterior puedan tener, como hasta ahora, oficinas de representación en el territorio nacional. En ambos casos, serán aplicables las reglas que expidan las autoridades financieras del país, quienes seguirán conservando la facultad de revocar las autorizaciones respectivas.

Siguiendo las consideraciones vertidas en la iniciativa y en los respectivos dictámenes de la reforma constitucional, se establece que las sociedades que pretendan dedicarse a la prestación del servicio de banca múltiple en nuestro país, deban contar con autorización intransmisible que, discrecionalmente, competiera otorgar al Gobierno Federal.

La presente iniciativa propone que quienes presten el servicio de banca y crédito, con el carácter de institución de banca múltiple, se constituyan como sociedades anónimas. Se retoma esta forma de agrupamiento societario, por ser la figura más adecuada para la actividad de la banca múltiple, dado el vasto marco jurídico y doctrinal, existente en relación con dichas sociedades.

Las sociedades solicitantes de la autorización antes referida, deberán contar con un capital inicial lo suficientemente importante para así respaldar, adecuadamente, su buen funcionamiento, además de asumir la obligación de no repartir dividendos durante los tres primeros años de operación, con objeto de consolidar su posición dentro del sistema.

La integración del capital de las instituciones de banca múltiple, que comprende tres series accionarias, persigue, en esta iniciativa, dos objetivos básicos: el primero, asegurar que los mexicanos detenten el control de los bancos; Y, el segundo, que exista una participación diversificada y lo suficientemente plural, que impida fenómenos de concentración indeseable en la toma de decisiones, en perjuicio tanto de las instituciones como de los usuarios del servicio, aunque reconociendo que la existencia de un grupo controlador, debidamente equilibrado por la regulación y vigilancia gubernamental, es un factor muy importante en el buen manejo de las instituciones.

Las mencionadas series accionarias quedarían divididas de la siguiente manera: la serie "A", que represente, en todo tiempo, el cincuenta y uno por ciento del capital, y que sólo puedan adquirir personas físicas mexicanas, el Gobierno Federal, los bancos de desarrollo, el Fondo Bancario de Protección al Ahorro y las sociedades controladoras de grupos financieros; la serie "B", que representaría hasta el cuarenta y nueve por ciento del capital y que, además de las antes señaladas, podrían adquirir otras personas morales mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros y los inversionistas institucionales, tales como las sociedades de inversión; y, por último, la serie "C", que podría alcanzar hasta el treinta por ciento de dicho capital, susceptible de adquisición por parte de todas las personas mencionadas, por las demás personas morales mexicanas e incluso por extranjeros, siempre que no tengan el carácter de gobiernos o dependencias oficiales.

Con el objeto de propiciar una más amplia participación en el capital de las instituciones, se mantendría el límite del cinco por ciento para la tenencia accionaria individual de cualquier persona, ya sea física o moral, pudiendo elevarse dicho límite hasta el diez por ciento, con la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Dicho límite no aplicaría al Gobierno Federal, quien de esa forma podría tener el control de algunas instituciones; a inversionistas institucionales que, de esa manera, permitirían el acceso indirecto al capital de los bancos a un mayor número de personas; al Fondo Bancario de Protección al Ahorro, puesto que su intervención en alguna institución que presente problemas financieros así lo podría exigir, y tampoco a las sociedades controladoras de grupos financieros.

En relación directa con lo anterior y a fin de procurar un verdadero equilibrio en el manejo de los bancos múltiples, se propone que la administración de los mismos recaiga, necesariamente, en un consejo de administración integrado, a elección de los accionistas, por once o por veintidós miembros; de los cuales, los accionistas de la serie "A" nombrarían a seis o doce de ellos, y, los de la series "B" y "C", a los cinco o diez restantes.

Se propone que, tanto los consejeros como el director general de las instituciones, reúnan ciertas características que se han considerado como el mínimo necesario para garantizar al público en general la sólida prestación de un servicio bancario confiable. Destacan entre ellas, la experiencia necesaria para ocupar puestos de tan alta responsabilidad, con reconocida calidad moral, y cuyos vínculos personales o profesionales no constituyan un obstáculo para una objetiva toma de decisiones. Consecuentemente, se facultaría a la Junta de Gobierno de la Comisión Nacional Bancaria a autorizar o denegar el nombramiento del director general y de los funcionarios del siguiente nivel jerárquico a él, sin perjuicio de la facultad de la propia Comisión para poder remover o suspender a los miembros del consejo de administración, al director general, y demás funcionarios y comisarios.

Una importante modalidad que se propone para el ejercicio de los derechos de voto en las asambleas de accionistas, es la obligación que se impone a sus representantes, de acreditar su personalidad de una manera tal que disminuya la posibilidad de que administradores de valores pudieran, a través de esta figura, y sin una adecuada información a los accionistas, influir determinadamente en las decisiones de los bancos, haciendo nula la pretendida democratización del capital.

Se prevé todo un catálogo de causas de revocación de la autorización que, al tiempo de dotar al Estado de los medios efectivos para evitar prácticas indeseables en la prestación del servicio, y con el objeto de otorgar a quien posea dicha autorización la seguridad jurídica que una tarea como ésta exige.

La banca de desarrollo, se estima conveniente que en las instituciones que lleven a cabo dicha actividad, conserven su naturaleza de sociedades nacionales de crédito, como parte de la Administración Pública Federal. Esto se basa en la idea que propuse ante ustedes, al momento de presentar la iniciativa de reformas constitucionales, en el sentido que el Estado mantuviera su participación en el capital social de esas instituciones, como parte de una estrategia global de conducción y rectoría en materia bancaria. Consecuentemente, se pretende que el régimen bajo el cual vienen operando las instituciones de banca de desarrollo, se mantenga en los mismos términos que hasta ahora, con algunos ajustes en el aspecto administrativo. Por lo demás y en atención a que estas sociedades realizan funciones de banca de fomento, se prevé que, en adición a operaciones propias de la banca múltiple, lleven a cabo otras actividades que sean necesarias para la adecuada atención del correspondiente sector de la economía nacional y el cumplimiento de sus funciones y objetivos.

En relación con las operaciones, se propone en esta iniciativa que su regulación se mantenga, en lo general, en los términos que hasta ahora presentan la gran mayoría de ellas, pues se considera que dicha regulación es idónea para alcanzar los fines del servicio. Por ello y entre otros conceptos, las instituciones de banca múltiple continuarán diversificando sus riesgos, tanto en sus operaciones pasivas como en las activas.

Se mantiene el principio de que la banca múltiple invierta los recursos que capte del público y realice aquellas operaciones que originen un pasivo a su cargo, en términos tales que le permitan mantener condiciones adecuadas de seguridad y liquidez.

Una variante respecto de la ley en vigor, es la que se propone para el caso de operaciones pasivas sin vencimiento, que no muestren movimiento alguno en el transcurso de diez años, a fin de que extinguido dicho término, sin que el titular de la cuenta efectúe operación alguna, los recursos correspondientes pasen a formar parte de la beneficencia pública, siempre que los mismos no excedan del equivalente a treinta días de salario mínimo. Esto es con el objeto de liberar a la institución de crédito de la inseguridad jurídica que producen las obligaciones perpetuas; y, por el otro, considerando la conveniencia de eliminar costos de operación innecesarios para el sistema.

De las principales y más comunes preocupaciones externadas a raíz del restablecimiento de la banca mixta, se propone en la presente iniciativa un régimen estricto para evitar las llamadas operaciones de complacencia, o sea, aquellas cuyo beneficiario sea una persona relacionada directa o indirectamente con la propiedad, manejo o control de la institución, lo cual autorizaría a presumir, en ocasiones, que la celebración de las mismas no se realiza con la objetividad que debe caracterizar al servicio bancario. Dicho tratamiento constituye un importante avance respecto a la anterior legislación de banca privada.

Sobre este último punto, debemos mencionar que en la presente iniciativa se mantiene la prohibición para los bancos de celebrar operaciones activas, en las que resulten deudores de la institución sus empleados, salvo que se trate de prestaciones de carácter laboral. Asimismo, se incorpora en el texto de la nueva Ley un estricto mecanismo para el otorgamiento de créditos a los accionistas de la institución, a sus consejeros, a los parientes más cercanos a ellos y a las sociedades en que participe la propia institución o las referidas personas. Se establece también una prohibición general de celebrar operaciones y otorgar servicios en términos que se aparten, de manera significativa, de las condiciones del mercado prevalecientes en su momento.

En estrecha vinculación con lo anterior, se propone limitar aún más la inversión, por parte de las instituciones de crédito, en títulos representativos del capital de sociedades que no tengan relación funcional directa con la banca, tales como las mencionadas empresas industriales, comerciales y de servicios; siguiendo así una tendencia observada en el mundo, de evitar que las instituciones financieras mantengan una participación excesiva en ese tipo de empresas, concentrando riesgos y restándole objetividad y transparencia a las decisiones de crédito. Se prevé, adicionalmente, la posibilidad de exigir a las instituciones de crédito que efectúen inversiones como éstas, una mayor capitalización o que las mismas sean deducidas de su capital neto.

A fin de contar con un mecanismo de control que permita al conjunto de entidades financieras del país conocer los casos importantes de concentración de riesgos en un mismo deudor, se propone que las instituciones de crédito participen en un sistema de información sobre operaciones activas, que sea administrado por el Banco Central, quien podría, cuando sea conveniente, notificar dicha información a las mencionadas entidades.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, contando con la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria, estaría facultada para dictar, como hasta ahora, las bases para la calificación de cartera de créditos de las instituciones, incluyendo la constitución de reservas preventivas.

De especial trascendencia en nuestro mercado financiero, es la determinación de lo que debe entenderse por intermediación bancaria, puesto que la importancia de su servicio y la necesidad de evitar fenómenos de intermediación irregular que puedan afectar los intereses del público, así lo exigen. Es por ello que el artículo 103 del mismo ordenamiento establece la prohibición dirigida a toda persona física o moral, para dedicarse a la captación de recursos del público en el mercado nacional. Por supuesto, la prohibición mencionada no aplicaría a las instituciones de crédito, a otros intermediarios debidamente facultados para ello, a emisores de instrumentos inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios y a las personas que obtengan autorización para tal efecto.

Por lo que respecta a las sanciones administrativas y a los delitos, se propone adecuar los montos y la magnitud de los castigos, con el ánimo de inhibir la actitud de violación de las disposiciones relativas a la materia bancaria, promoviendo el imperio de la ley sobre intereses ilícitos y particulares.

Se pretende conservar la posibilidad para los usuarios del servicio de banca y crédito, de elegir entre la presentación de sus reclamaciones por faltas cometidas en la prestación de dicho servicio, ante la Comisión Nacional Bancaria, o bien hacer valer sus derechos ante los tribunales competentes.

Desde su constitución, el Fondo de Apoyo Preventivo a las instituciones de banca múltiple, cuya denominación se pretende modificar por la de Fondo Bancario de Protección al Ahorro, ha servido como un instrumento eficaz, para salvaguardar los derechos de quienes resultan acreedores de alguna de estas instituciones, en virtud de las operaciones que realizan al amparo del servicio de banca y crédito. Se pretende que tan importantes derechos, cuenten ahora con una protección directa por parte del mencionado Fondo.

En la exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional, expresé mi reconocimiento a cada uno de los trabajadores bancarios por su contribución para mejorar y fortalecer la buena marcha de los bancos y, recalqué como compromiso permanente del Gobierno de la República, el vigilar que en ningún caso resultaran afectadas sus legítimas conquistas.

Se prevé que las instituciones de banca múltiple que dejen de tener el carácter de entidades de la Administración Pública Federal, mantendrán para sus trabajadores los derechos, beneficios y prestaciones que les hayan venido otorgando. Uno de los instrumentos más eficaces para alcanzar la justicia social son los sindicatos. En este sentido, se propugna porque los sindicatos constituidos en cada una de las instituciones de crédito, puedan continuar con su gestión en beneficio de sus agremiados.⁵⁸

⁵⁸Decreto del 14 de julio de 1990, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de julio de 1990.

3.2.- Reformas y Adiciones de la Ley para Regular Agrupaciones Financieras

Como resultado de la tendencia mostrada en los mercados financieros, hacia la integración de los servicios prestados por los distintos intermediarios que en ellos participan, el Gobierno de la República ha venido presentando, en los últimos meses, diversas iniciativas tendientes a adecuar el marco normativo a la realidad que rodea a nuestro sistema financiero.

Es por ello que, con el propósito de hacer posible la integración de agrupaciones como las previstas en el párrafo segundo del artículo 3o. de la Iniciativa de la citada Ley para Regular las Agrupaciones Financieras; de otorgar un tratamiento similar al capital social de las casas de bolsa, respecto a las instituciones de banca múltiple y demás entidades financieras; y con el fin de realizar adecuaciones en relación con el marco presupuestal de la Comisión Nacional de Valores y al mecanismo para hacer efectivas las sanciones económicas, que se impongan en los términos de la propia Ley, el Ejecutivo Federal a mi cargo, en ejercicio de la facultad que le confiere la fracción I del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración del H. Congreso de la Unión, por el digno conducto de ustedes, la presente iniciativa de Ley para Regular las Agrupaciones Financieras.

En junio de 1990, sometí a la consideración del honorable Congreso de la Unión, una iniciativa de Ley de Instituciones de Crédito para normar el servicio de banca y crédito, así como una iniciativa de Ley para Regular las Agrupaciones Financieras en la que se reconoce, promueve y regula la integración patrimonial y operativa de los distintos intermediarios que conforman el sistema financiero

A raíz de tales reformas nuestro marco normativo se convirtió en uno de los más avanzados en el ámbito internacional, impulsando así el proceso de modernización del sistema financiero mexicano.

El sistema bancario mexicano es hoy más diversificado y competitivo. Se ha propiciado una participación más amplia y plural en el capital de los bancos desincorporados. Paralelamente se ha asegurado el control de las instituciones de banca múltiple por mexicanos y se avanza en el propósito de fortalecer su solidez financiera y arraigo regional; simultáneamente, las autoridades han reforzado sus atribuciones de rectoría en materia financiera.

Es propósito de la autoridad financiera, instrumentar las medidas administrativas tendientes a consolidar las condiciones institucionales y económicas, para continuar el proceso de modernización del sistema bancario y de globalización de los servicios financieros del país, lo cual permitirá impulsar el crecimiento de nuestra economía.

En las presentes reformas se propone definir claramente la forma de realizar las notificaciones, así como el mecanismo jurídico que permita resolver la interposición de recursos ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por lo cual se considera oportuno y congruente que el Código Fiscal de la Federación se incorpore, para ese efecto, al régimen de aplicación supletoria de las leyes en comentario.

Dada la necesidad tanto de las agrupaciones financieras como de las instituciones de crédito de fortalecer su capital, es que se propone que el capital pagado se integre por una parte ordinaria y, en su caso, por una adicional.

El capital ordinario podrá integrarse en más de un 51% por acciones serie "A". Hoy día esta serie representa forzosamente el 51% del capital pagado; el 49% restante deberá integrarse por acciones de la propia serie "A", de la "B" o de la "C", esta última hasta un máximo del 30%.

La parte adicional del capital estará integrada por acciones serie "L" que se emitirán hasta por un monto equivalente al 30% del capital ordinario. Estas acciones podrán ser adquiridas por las mismas personas facultadas para hacerlo respecto de la serie "C".

Las acciones de la serie "L", otorgarán a sus titulares, además de los derechos patrimoniales, únicamente el derecho de voto en los asuntos relativos a cambio de objeto, fusión, escisión, disolución, transformación, liquidación y cancelación de su inscripción en cualesquiera bolsas de valores.

Lo anterior es consistente con que estas propuestas continúan asegurando que mexicanos ejerzan el control de las instituciones de crédito y de las controladoras mexicanas, así como que exista una participación diversificada y lo suficientemente plural, que impida fenómenos de concentración.

Se dota a los bancos y a los grupos financieros de un mecanismo para fortalecer su solidez financiera, lograr mayores niveles de apalancamiento y, consecuentemente, aumentar su capacidad de operación.

La iniciativa prevé que en los consejos de administración de instituciones de crédito y de controladoras, puedan participar como consejeros, además de los directores generales de las instituciones de crédito, de las controladoras y de las propias entidades integrantes de los grupos, los funcionarios de los dos niveles jerárquicos inmediatos inferiores al de aquéllos, sin que todos ellos puedan exceder de la tercera parte del citado consejo. En virtud de la experiencia y conocimiento que estos funcionarios tienen de la situación y operaciones de esas sociedades.

En la Ley de Instituciones de Crédito se propone que los bancos que formen parte de un grupo financiero puedan invertir en acciones de sociedades de inversión y de sociedades operadoras de éstas, con objeto de ser congruentes con la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras.

Se considera conveniente que se circunscriba la facultad de autorizar captaciones de recursos del público, que concede a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el artículo 103 de la Ley Bancaria, a los sistemas de comercialización consistentes en la integración de

grupos de personas que aportan periódicamente sumas de dinero para constituir un fondo común administrado por personas morales, destinado a la construcción y adquisición de bienes inmuebles, así como aquellas sociedades que otorguen créditos para determinada actividad o sector. Los mencionados sistemas de comercialización debidamente regulados y supervisados constituirán una opción viable de financiamiento a la vivienda, además de las que ya existen.

Igualmente, se propone facultar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que mediante reglas de carácter general determine la forma y términos conforme a los cuales se sustanciará el recurso que se interponga con motivo de las sanciones impuestas por la Comisión Nacional Bancaria.

Con el objeto de que la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas participe en la Junta de Gobierno de la Comisión Nacional Bancaria, se estima conveniente incluir un vocal a ésta. Asimismo, se suprime la participación de los vocales independientes y, ante el proceso de desincorporación de la banca prácticamente concluido, también el de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, toda vez que por lo que respecta a la banca de desarrollo, cuenta con comisarios designados por dicha Secretaría, lo que le permitirá continuar con sus funciones de vigilancia, sin perjuicio de las facultades que a esa Secretaría otorgan las leyes que norman a la administración pública. Con esto, la Junta de Gobierno de la Comisión Nacional Bancaria quedará integrada por diez vocales, más el Presidente y los Vicepresidentes.

Buscando la consolidación y a la vez el crecimiento de las sociedades controladoras, se establece la posibilidad de que, previa autorización del Banco de México, éstas puedan contraer pasivos, con objeto de capitalizar posteriormente a la propia, controladora, o bien permitirle incorporar o fusionar en su grupo a otras entidades.⁵⁹

⁵⁹ Decreto del 2 de junio de 1992, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de junio de 1992.

En congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, esta administración ha apoyado el crecimiento ordenado de los mercados financieros. Para la consecución de esta política, se ha adoptado como línea de estrategia, entre otras, un examen cuidadoso de la legislación y regulación relativa a banca y crédito tendiente a garantizar la necesaria adecuación del marco jurídico a las nuevas condiciones económicas y financieras, así como una mejor articulación de las funciones del sistema bancario con las de los otros intermediarios financieros.

Al restablecerse el carácter mixto en la prestación del servicio de banca y crédito, y con la promulgación de la Ley de Instituciones de Crédito conjuntamente con la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, se sentaron bases legales sólidas para avanzar en la modernización del sistema financiero.

A partir de la experiencia obtenida durante casi tres años de vigencia de tales ordenamientos, se ha estimado pertinente plantear adecuaciones a algunos de sus preceptos con el fin de continuar promoviendo la reforma del sistema financiero, orientada a lograr la mayor competitividad y por tanto eficiencia de los intermediarios, en un ambiente de seguridad para los usuarios de servicios financieros.

En este orden de ideas se pretende ampliar la cobertura del sistema de información sobre operaciones activas que actualmente contempla la Ley de Instituciones de Crédito, para prever que pueda incorporarse al mismo cualquier entidad financiera.

Por otra parte, se libera al Banco de México de la responsabilidad de administrar dicho sistema de información y se abre la posibilidad de que existan empresas constituidas por particulares cuyo objeto sea la prestación de servicios de información sobre las operaciones activas de los intermediarios financieros. De este modo se promueve la participación del sector privado en una actividad que requiere de importantes inversiones en sistemas y tecnología en general, permitiendo en consecuencia la concentración de recursos públicos en la atención de las demandas prioritarias de la población y las funciones básicas

de gobierno. El esquema propuesto fortalece, asimismo, las facultades reguladoras de las autoridades financieras tratándose del procesamiento y uso de la información a que se ha hecho referencia.

En otro orden de ideas, pero buscando también mayor competitividad de los intermediarios y seguridad para los usuarios de servicios financieros, se hace expresa la obligación de los bancos de proveer lo necesario para que sus filiales en el exterior se sujeten a la legislación extranjera que les sea aplicable y, en su caso a las disposiciones emitidas por las autoridades mexicanas. Esta propuesta permitirá una mejor y más sana regulación y supervisión de las instituciones de crédito al considerar sus operaciones de manera global, independientemente de la estrategia corporativa empleada para su expansión geográfica.

Queda también ubicada en el propósito de lograr una mayor eficiencia del sistema bancario, la propuesta relativa a la desregulación de las actividades de las personas que auxilian a clientes de instituciones de crédito en la realización de operaciones. A tal efecto, se señalan en la Ley las prohibiciones generales a las que estarán sujetas las personas que libremente se dediquen a estas tareas auxiliares.

Tomando en consideración la importancia que tiene el Fondo Bancario de Protección al Ahorro como el mecanismo fundamental para la protección de los recursos que el público confía a las instituciones de crédito, resultaría oportuno incorporar el régimen al que se sujetarán las aportaciones de nuevos bancos al inicio de sus operaciones.

Con el objeto de incrementar las vías de acceso del sector productivo hacia fuentes de financiamiento del sistema bancario, se pretende incluir el arrendamiento financiero como una operación permitida a las instituciones de crédito.

Dentro del objetivo de procurar un sistema financiero amplio y diversificado, se considera oportuno facilitar la asociación de grupos financieros con diferentes inversionistas, ampliando las posibilidades de que los intermediarios establezcan alianzas,

de tal suerte que se pretende eliminar las restricciones en cuanto al número de entidades financieras de una misma clase que pueden formar parte de una agrupación financiera.

Finalmente, acorde con el propósito de actualizar el marco jurídico en el que se realiza la actividad financiera institucional, se proponen también diversas precisiones a algunos preceptos de los dos ordenamientos legales objeto de esta iniciativa, homologándolos con otros ordenamientos financieros o dando una ubicación más adecuada a la figura regulada. En la mayoría de estos casos se busca además evitar interpretaciones que puedan traducirse en diferencias entre la autoridad y las entidades reguladas. A continuación se describen tales precisiones.

Dada la diversificación en la tenencia accionaria que existe tanto en instituciones de crédito como en sociedades controladoras de grupos financieros, la designación de consejeros y comisarios por cada serie de acciones del capital se dificulta al aplicar la regla prevista en la Ley General de Sociedades Mercantiles. Resulta por lo tanto aconsejable prever que el quórum requerido para la celebración de asambleas especiales de bancos múltiples y sociedades controladoras de grupos financieros sea la mitad del capital pagado que corresponda a cada serie de acciones, y que se consideren válidas las resoluciones en dichas asambleas cuando sean tomadas por la mayoría de los votos presentes.

Con objeto de evitar un retraso innecesario en el inicio de operaciones de nuevas instituciones de crédito, se propone adicionar como causal para revocar la autorización correspondiente la falta de presentación de la escritura constitutiva a las autoridades financieras para su aprobación, dentro de los tres meses siguientes a la fecha de otorgamiento de la mencionada autorización.

Para facilitar al Banco de México el desempeño de sus funciones, particularmente en lo que se refiere a la circulación de signos monetarios, parece pertinente establecer de manera expresa la obligación para las instituciones de crédito de llevar a cabo el canje de billetes y monedas así como de retirar las piezas que el Instituto Central determine.

En las operaciones de reporto que lleven a cabo las instituciones de crédito, sería conveniente que las partes convengan su plazo, sin exceder de los límites que establezca el Banco Central.

Se busca reincorporar en la ley una práctica bancaria que estaba prevista en los anteriores ordenamientos sobre la materia, consistente en la separación anual de un diez por ciento de las utilidades de las instituciones de crédito para la creación del fondo de reserva de capital, hasta que dicho fondo alcance una suma igual al importe del capital pagado. Asimismo, se propone introducir en la ley el requisito de que el balance general anual de las instituciones de crédito sea dictaminado por un auditor externo independiente. Por otra parte, se restablece la facultad de la Comisión Nacional Bancaria para clausurar aquellas negociaciones que lleven a cabo en forma irregular operaciones propias de las instituciones de crédito, o para suspender tales operaciones.

Se estima necesario prever de manera expresa la participación mayoritaria de mexicanos en el capital social de las entidades financieras de objeto limitado previstas en la fracción IV del artículo 103 de la Ley de Instituciones de Crédito. Respecto de tales entidades, se facultaría a la Comisión Nacional Bancaria para sancionarlas cuando no se ajusten a lo dispuesto en la Ley de Instituciones de Crédito, en la Ley Orgánica del Banco de México y en las demás disposiciones que emanen de estos ordenamientos legales. En relación con este mismo artículo, se hace patente la conveniencia de que los sistemas de autofinanciamiento inmobiliario a que se refiere la fracción III dejen de estar regulados por las autoridades financieras y, al igual que cualquier otro sistema de autofinanciamiento, queden sujetos a las disposiciones de la legislación de protección al consumidor.

En relación con las multas administrativas que puede imponer la Comisión Nacional Bancaria, se propone, por una parte, ampliar los porcentajes y montos máximos que pueden alcanzar, y por la otra, con el objeto de dar certidumbre jurídica a las instituciones de crédito en los procedimientos respectivos, aclarar que dichas sanciones sólo se harán efectivas hasta que se hayan agotado todos los medios de defensa a que tienen derecho. Respecto de tales medios de defensa y tomando en consideración el esquema establecido en

otras leyes financieras, se propone mantener el recurso administrativo ante la Comisión Nacional Bancaria, denominándolo recurso de revocación, y obviar el mismo procedimiento ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En virtud de la importancia que tiene el Sistema de Ahorro para el Retiro, se considera conveniente prever expresamente la posibilidad de que la Comisión Nacional Bancaria sancione a las instituciones de crédito que incumplan las normas que rigen a este sistema.

Por las razones expuestas, el Ejecutivo Federal, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 71, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración del H. Congreso de la Unión la presente iniciativa de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito y de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras.⁶⁰

3.3.- Reformas y Adiciones a la ley de Instituciones de Crédito

Uno de los pilares del cambio estructural de la economía mexicana lo constituye la apertura económica. Esta no se limita al intercambio de bienes, sino que comprende también la inversión y el comercio internacional de servicios. En congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, esta administración ha impulsado la apertura comercial de México.

Al aumentar los intercambios comerciales, la movilización de los recursos financieros, contraparte natural de aquellos, también se incrementará. Por ello, los servicios financieros no deben excluirse del proceso de integración de nuestra economía a la economía mundial. La globalización económica exige la internacionalización de los servicios financieros. El creciente intercambio de bienes y el incremento de los flujos de inversión que traerán consigo los tratados para liberar el comercio en los que México

⁶⁰ Decreto del 13 de julio de 1993, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de julio de 1993

participe, tendrán como resultado un aumento en la demanda de servicios financieros en nuestro país. La internacionalización de los servicios financieros tiene por objeto incrementar la competencia al interior del sistema financiero en beneficio de los consumidores, fomentar el ahorro para que mayores recursos financieros se canalicen a la inversión productiva y facilitar las transacciones internacionales.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte ("TLCAN"), ratificado por el H. Senado de la República el pasado 22 de noviembre del presente año, establece una zona de libre comercio entre México, Estados Unidos y Canadá. Esta zona de libre comercio no comprende exclusivamente el intercambio de bienes, sino que abarca también la liberalización del comercio de servicios y de la inversión extranjera. Las disposiciones del TLCAN aplicables a los servicios financieros están contenidas en su capítulo XIV. Este capítulo cubre la prestación de servicios financieros en el territorio de los países signatarios, la inversión en intermediarios financieros y la prestación transfronteriza de servicios financieros.

Sin embargo, la apertura financiera de nuestro país no debe limitarse a los Estados Unidos de América y Canadá, sino que debe hacerse extensiva a otros países con los que México suscriba tratados para liberar el comercio. Ello permitirá aumentar la competencia a la que se sujetará a los propios intermediarios del extranjero y beneficiarnos de la tecnología existente en otros mercados. Además del TLCAN, existen otros instrumentos internacionales a través de los cuales México podrá negociar la liberalización de los servicios financieros, entre los que destacan: el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios ("GATS"), propuesto dentro de las negociaciones de la ronda de Uruguay del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Tarifas; los Códigos de Liberalización de Transacciones Corrientes Invisibles y de Movimiento de Capital de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico ("OCDE"), y otros acuerdos internacionales, como el que actualmente se negocia con Venezuela y Colombia. De lo anterior surge la conveniencia de que la reforma a la legislación financiera establezca un marco general que sirva de base para futuras liberalizaciones en este sector.

Aunque como parte integrante del TLCAN y de conformidad con el artículo 133 de nuestra Constitución Política, las disposiciones del capítulo sobre servicios financieros tienen fuerza de ley, es necesario reformar la legislación financiera actual con el doble propósito de implementar las disposiciones del capítulo sobre servicios financieros del TLCAN que no son autoaplicativas, particularmente algunas excepciones a las obligaciones del Tratado que quedaron planteadas en términos facultativos, y crear un marco jurídico general para futuras liberalizaciones en esta materia.

El compromiso principal asumido por México, dentro del capítulo sobre servicios financieros del TLCAN, es permitir el establecimiento en nuestro territorio de intermediarios financieros del exterior a través de filiales. La presencia de filiales de intermediarios financieros del exterior en nuestro territorio incrementará la competencia en la prestación de servicios financieros en México aumentando la eficiencia del sistema, lo que se reflejará en menores costos de la intermediación. Por otra parte, la presencia de filiales ayudará a incrementar los recursos financieros disponibles para las inversiones productivas que se traducirán en un mayor crecimiento económico. Finalmente, la existencia de filiales de intermediarios financieros del exterior y la presencia de instituciones financieras mexicanas en el extranjero facilitará las transacciones internacionales fomentando el comercio internacional. El objetivo último que mi administración persigue con la apertura del sistema financiero a la competencia externa es beneficiar a los usuarios de los servicios financieros: las empresas y las personas físicas mexicanas.

El marco jurídico actual no permite el acceso directo de las instituciones financieras del exterior. La inversión extranjera en los intermediarios financieros mexicanos en todos los casos debe ser minoritaria. El único acceso directo que contempla nuestra legislación vigente es muy limitado, pues sólo beneficia a algunos intermediarios a los que se les permite establecer oficinas de representación. Por otra parte el artículo 7o. de la Ley de Instituciones de Crédito contempla la posibilidad de establecer sucursales "off-shore" de bancos extranjeros de primer orden. Estas sucursales no pueden realizar operaciones pasivas o activas con residentes en México. Por lo anterior, resulta necesario modificar la

legislación financiera para permitir el acceso directo de intermediarios financieros del exterior a nuestro país.

La iniciativa que se somete a la consideración del H. Congreso de la Unión propone la inclusión de un nuevo capítulo, dentro de cada una de las leyes que regulan a nuestros intermediarios financieros, aplicable a las filiales de instituciones financieras del exterior. Este capítulo contempla un régimen general que sirva de base para la instrumentación del TLCAN, así como para futuras liberalizaciones que se negocien a través de otros tratados.

La reforma abre la posibilidad para que intermediarios financieros del exterior, constituidos en los países con los que México haya celebrado tratados internacionales en virtud de los cuales se permita el establecimiento de filiales, presten servicios financieros en nuestro territorio, pero a través de empresas mexicanas constituidas conforme a nuestra legislación, a la que quedarán sujetas. Así, los intermediarios del exterior deberán cumplir los mismos requisitos que se exigen a los mexicanos para establecer y operar intermediarios financieros, y algunos adicionales.

Debe aclararse que, en términos generales, la apertura financiera acordada en el TLCAN es exclusivamente para intermediarios financieros del exterior, por lo que los límites a la inversión extranjera agregada, aplicables a otros inversionistas, se conservarán. Los intermediarios financieros de otros países podrán establecer filiales en México, siempre y cuando presten, directa o indirectamente, el mismo tipo de servicios financieros en su país de origen. De esta forma se garantiza que el intermediario financiero del exterior tenga la especialización necesaria para prestar servicios en México.

No obstante lo anterior, conforme al TLCAN los intermediarios financieros del exterior autorizados para constituir una institución de banca múltiple o una casa de bolsa filial podrán constituir una sociedad controladora y formar un grupo financiero. En consecuencia, en la iniciativa se propone que sólo los intermediarios del exterior autorizados expresamente en el acuerdo aplicable puedan formar grupos financieros.

Para constituir y operar una filial, los intermediarios financieros del exterior deberán cumplir con requisitos adicionales a los aplicables a los inversionistas mexicanos. Estos requisitos adicionales se referirán básicamente a la situación financiera y experiencia internacional del intermediario financiero del exterior, así como a la capacidad técnica y solvencia moral de sus inversionistas y directivos en el país de origen. Es conveniente que estos requisitos, además de otras particularidades relacionadas con el proceso de autorización, se rijan por reglas expedidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Esta autoridad será la encargada de interpretar, para efectos administrativos, las disposiciones sobre servicios financieros incluidas en los tratados internacionales y de proveer todo lo necesario para su aplicación.

Como ya se dijo, las filiales son sociedades constituidas en México, tienen personalidad jurídica propia y están sujetas a nuestra jurisdicción. La naturaleza jurídica de las filiales no es distinta de la de los intermediarios financieros de capital mayoritariamente mexicano: ambos son sociedades anónimas autorizadas para la prestación de determinados servicios financieros. Por ello, salvo cuando exista una disposición especial en el tratado internacional aplicable o en el nuevo capítulo que se propone, las filiales mexicanas de intermediarios financieros del exterior se regirán por las disposiciones generales contenidas en cada una de las leyes financieras.

Por lo que hace a sus operaciones en México, las autoridades financieras garantizarán que se aplique el principio de trato nacional cuando éste sea acordado en el instrumento internacional aplicable, en los términos y con las restricciones que en él se establezcan.

El capítulo sobre filiales de instituciones financieras del exterior contiene disposiciones especiales, que difieren de los regímenes generales establecidos en las leyes, sobre los siguientes aspectos:

- a) La estructura de su capital.
- b) La integración de sus órganos de administración.

c) La supervisión consolidada a la que pueden estar sujetas sus matrices en su país de origen.

d) La creación de un régimen de límites individuales y agregados de mercado, así como un mecanismo para su cumplimiento.

Las modificaciones relacionadas con la estructura accionaria de los intermediarios son necesarias debido a que la apertura es exclusivamente para los intermediarios financieros del exterior, quienes deberán ser accionistas mayoritarios de las filiales. En este sentido, se propone exigir a los intermediarios financieros del exterior, o a las sociedades controladoras filiales de aquellos tratándose de grupos financieros, que adquieran y mantengan en todo momento cuando menos el noventa y nueve por ciento del capital social de una filial, salvo tratándose de instituciones de seguros y asesores de inversión en valores, en los que el porcentaje requerido es, de conformidad con el TLCAN, del cincuenta y uno por ciento. Se busca que los intermediarios del exterior interesados en participar en el sistema financiero de nuestro país hagan una contribución de capital significativa. Por esa misma razón, excepto en lo que se refiere a instituciones de seguros, no se permite a las filiales la emisión de obligaciones subordinadas, salvo para ser adquiridas por la matriz. Este planteamiento no es contrario a la política de diversificación de capital que contienen la mayoría de nuestras leyes financieras, debido a que prácticamente en todos los casos los intermediarios del exterior son personas morales y la mayoría de su capital está muy diversificado.

En el caso de instituciones de seguros el cuarenta y nueve por ciento del capital social restante podrá estar representado por acciones de la Serie "M" y ser adquirido por otros inversionistas mexicanos o extranjeros. Ello con el objeto de que se puedan crear asociaciones. También tratándose de estas instituciones se modifica el régimen de operaciones transfronterizas, contenido en el artículo 3o. de la Ley de la materia, para permitir mayor libertad del consumidor en operaciones de transporte de carga o de turistas.

Para permitir la adquisición de acciones de las filiales por parte de mexicanos, así como la adquisición de acciones de instituciones financieras controladas por mexicanos por parte de instituciones financieras del exterior, se prevé que, previa autorización de la

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se puedan modificar los estatutos sociales de la filial o del intermediario financiero de que se trate para que la estructura accionaria se adecue a las disposiciones de la ley que sean aplicables, dependiendo de la nacionalidad del capital. Cuando una institución financiera del exterior ya cuente con una filial y adquiera acciones de otro intermediario del mismo tipo, deberá proceder a su fusión, pues se propone que las instituciones financieras del exterior no puedan ser propietarias de acciones de más de una filial del mismo tipo. Las adquisiciones también quedarán sujetas a los límites individuales y agregados de participación a los que se hace referencia más adelante.

A efecto de facilitar la capitalización de instituciones de banca múltiple y su asociación con intermediarios del exterior, se propone que el límite de tenencia accionaria individual que actualmente prevé la Ley pudiera llegar hasta un veinte por ciento, con la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuando la inversión la realicen entidades financieras del exterior cuyo capital se encuentre diversificado en su país de origen. En el mismo orden de ideas, se propone permitir que entidades financieras del exterior puedan participar en el capital social de las casas de bolsa y los especialistas bursátiles; que la inversión extranjera individual en ambos tipos de intermediarios pueda llegar hasta un quince por ciento de su capital social, como sucede con accionistas mexicanos; y derogar la norma que prohíbe a las personas morales invertir en el capital de especialistas bursátiles.

La modificación a la estructura accionaria trae como consecuencia cambios en la integración del consejo de administración, el director general y los comisarios. Se exige un requisito de residencia para la mayoría de los miembros del consejo y el Director General. Para intermediarios bursátiles también se exigirá residencia a los apoderados para realizar operaciones con el público y operadores.

Por otra parte, no se permitirá a las filiales de intermediarios financieros del exterior el establecimiento de sucursales fuera del territorio nacional, ni la adquisición de títulos representativos del capital social de entidades financieras del exterior.

Los intermediarios bursátiles del exterior podrán también, de acuerdo a la iniciativa, establecer oficinas de representación en México, como ya les está permitido a otros intermediarios, pero sin que las mismas puedan realizar operaciones de intermediación en nuestro territorio.

Por lo que hace a la supervisión de las filiales de intermediarios financieros del exterior, se confirma el principio de que, al igual que cualquier intermediario financiero establecido en México, compete a las autoridades mexicanas, concretamente a las Comisiones Supervisoras, su inspección y vigilancia. La institución financiera matriz podría estar sujeta, en su país de origen, a una supervisión consolidada. Esta forma de supervisar a los intermediarios financieros es congruente con la tendencia mundial, que se ha desarrollado a raíz de la internacionalización de los servicios financieros, y permite evaluar la situación de los intermediarios tomando en cuenta la totalidad de sus operaciones en el ámbito mundial. Sin embargo, aunque no se pretenden negar los beneficios que la supervisión consolidada de las instituciones financieras acarrea, tanto para los usuarios como para la estabilidad y solidez de los mercados financieros en México, la supervisión de las instituciones financieras, como ya se dijo, compete únicamente a las autoridades mexicanas. Si alguna autoridad del país de origen del intermediario financiero del exterior pretende realizar un acto de inspección en una filial establecida en México, deberá solicitarlo a la Comisión Supervisora mexicana competente. En todo caso la inspección deberá hacerse por conducto de la referida Comisión, la que establecerá los términos en que se llevará a cabo.

La apertura del sistema financiero es conveniente para la economía nacional, esta apertura debe hacerse de manera que no ponga en riesgo a las instituciones financieras mexicanas, antes de que éstas hayan tenido oportunidad de prepararse para la competencia. Debe recordarse que desde el inicio de mi administración se han emprendido diversas acciones para modernizar al sistema financiero: la desregulación operativa, la privatización bancaria y la constante adecuación del marco jurídico son las tres principales dimensiones de la modernización financiera que se ha llevado a cabo.

Los intermediarios financieros han respondido al reto de la reforma emprendida y hemos evitado que el ritmo del cambio provoque desequilibrios en los mercados o incluso la quiebra de algunos intermediarios, con todas las consecuencias que esto tendría para el público usuario de servicios financieros. Por ello, al agregar ahora un cuarto componente a la modernización financiera, la apertura, debemos hacerlo de manera gradual para evitar arriesgar lo logrado.

Con este objetivo en mente, la apertura financiera que se negoció en el TLCAN contempla un periodo de transición, que va de su entrada en vigor al año 2000, durante el cual se aplicarán límites de mercado a las instituciones del exterior que establezcan filiales, tratándose de la mayoría de los tipos de intermediarios que regula nuestra legislación. Los límites a la participación de intermediarios extranjeros son, por lo que respecta a los principales tipos de intermediarios (instituciones de banca múltiple, casas de bolsa y aseguradoras), tanto individuales como agregados. Los primeros se aplican a cada filial en lo particular, mientras que los segundos se aplican a todas las filiales de un mismo tipo en su conjunto. En otros casos (arrendadoras financieras, empresas de factoraje financiero y sociedades financieras de objeto limitado) se prevén límites agregados. Además existen, en el capítulo sobre servicios financieros del TLCAN, salvaguardas que nuestro país puede ejercer unilateralmente cuando las instituciones de crédito y las casas de bolsa filiales alcancen ciertos límites, y que permiten a México no incrementar la participación agregada de los intermediarios financieros del exterior de esos tipos. Lo anterior además de las salvaguardas generales que se prevén en el TLCAN.

La iniciativa que presento a la consideración del H. Congreso de la Unión propone incluir una serie de artículos transitorios, que se refieren a los límites de participación de mercado que se aplicarán a los intermediarios financieros del exterior. Sin embargo, en congruencia con el propósito de crear un marco jurídico general, en tales disposiciones transitorias se remite a los tratados internacionales correspondientes a efecto de conocer en detalle las magnitudes de tales límites, así como la duración de los periodos en que serán aplicables. De esta forma, se conserva la posibilidad de negociar en futuros tratados en los que México sea parte, límites de mercado y periodos de transición diferentes a los incluidos

en el TLC, pero al mismo tiempo se prevé en la ley el concepto con base en el cual se medirán los límites, los procedimientos que deberán seguirse para asegurar la observancia de los mismos, así como las sanciones especiales que se aplicarán a los infractores de tales límites.

En particular, la iniciativa propone un mecanismo que garantiza el estricto cumplimiento de los límites individuales y agregados. Tratándose de los primeros, las filiales están obligadas a dar aviso, dentro de un plazo de cinco días hábiles, cuando alcancen el noventa por ciento del límite autorizado. Lo anterior con el objeto de que las autoridades financieras sigan con especial atención su crecimiento, para que no rebasen tales límites. En caso de que a pesar de lo anterior, la filial llegue a exceder el límite individual autorizado, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le podrá establecer un programa de reducción de activos para que de esta forma vuelva a observarse dicho límite. En todo caso para el cumplimiento de los requisitos de capitalización que existan sólo se tomará en cuenta el límite autorizado. Las sanciones al incumplimiento de las obligaciones anteriores van desde la imposición de multas, la destitución de los funcionarios del intermediario, hasta la revocación de la autorización para operar como intermediario financiero.

Por último, para garantizar el cumplimiento de los límites agregados, se prevé que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá suspender el otorgamiento de autorizaciones cuando éstos se hayan alcanzado. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá igualmente decretar la suspensión anterior cuando procedan las cláusulas de salvaguarda contenidas en los tratados internacionales aplicables.

Además de las reformas a las leyes financieras que se refieren a la apertura del sector a la competencia externa, la presente iniciativa contiene algunas otras propuestas que se describen a continuación.

Con propósitos de claridad y precisión, se modifican los artículos 11 de la Ley de Instituciones de Crédito y 18 de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras

estableciendo que las acciones de las series "A", "B" y "C" formarán parte del capital social ordinario y las acciones serie "L" integrarán la parte adicional del capital social, de instituciones de crédito y sociedades controladoras.

En congruencia con el límite que se propone para la participación accionaria individual de entidades financieras del exterior en el capital de instituciones de banca múltiple y sociedades controladoras de grupos financieros, siempre que su capital esté diversificado en su país de origen, se considera conveniente ampliar el límite aplicable a los inversionistas institucionales, hasta el veinte por ciento del capital social.

En la iniciativa de reformas que envió a su consideración se establece que cuando una persona o grupo de personas pretendan adquirir el control de una institución de banca múltiple o sociedad controladora de grupos financieros, requerirán la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Con ello, las autoridades pretenden identificar en todo momento a los responsables últimos del manejo de cualquier banco o grupo financiero y analizar caso por caso la conveniencia de este tipo de operaciones.

Se ha observado que para medir el crecimiento del sistema bancario es mejor referencia el capital neto del propio sistema que su capital pagado y reservas. Por ello, se sugiere la modificación del artículo 19 de la Ley de Instituciones de Crédito, para que el capital mínimo que se requiere para constituir un banco sea un porcentaje del capital neto del sistema. A efecto de no modificar sustancialmente la cantidad que hoy corresponde al capital mínimo, se sugiere el punto doce por ciento del capital neto del sistema.

Tres reformas más a la Ley de Instituciones de Crédito se incluyen en la iniciativa en cuestión. Con la primera de ellas se les dará el nombre de "sociedades financieras de objeto limitado" a los intermediarios a que se refiere la fracción IV del artículo 103 de la mencionada Ley. La segunda reforma, atendiendo a la creciente globalización de los mercados, se encamina a facultar a la Comisión Nacional Bancaria, para suscribir tratados de coordinación con autoridades supervisoras bancarias de otras naciones. Por último, se ajusta el artículo sobre días inhábiles bancarios para que la Comisión Nacional Bancaria pueda señalarlos a través de disposiciones de carácter general.

También se propone adecuar la disposición que norma la conformación de los grupos financieros a que se refiere la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, en dos aspectos: en primer lugar, permitiendo que las sociedades financieras de objeto limitado, intermediarios financieros de reciente creación, puedan formar parte de un grupo financiero; en segundo lugar, dada la importancia y tamaño de las entidades financieras que se mencionan a continuación, señalando que los grupos financieros puedan conformarse cuando menos con dos tipos diferentes de las siguientes entidades: instituciones de banca múltiple, casas de bolsa e instituciones de seguros.

Se propone facultar a la sociedad controladora para invertir en títulos representativos de cuando menos el cincuenta y uno por ciento del capital pagado de entidades financieras del exterior, a efecto de que los grupos financieros mexicanos puedan contar con filiales en el exterior en cuyo capital invierta directamente la controladora. Además, se aclara que los integrantes de un grupo financiero podrán invertir en el capital social de dichas entidades financieras del exterior.

En la Ley de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, se propone permitir la inversión extranjera en casas de cambio, para asimilarlas a otras organizaciones auxiliares del crédito.

En materia de asesores de inversión en valores, se propone adecuar el texto legal a fin de que las disposiciones para evitar conflictos de interés, contenidas en el segundo párrafo de la fracción I del artículo 12 Bis, comprendan también a las personas físicas que presten este servicio.

El activo proceso de internacionalización del mercado de valores, entre cuyas manifestaciones más importantes se encuentra la participación de las emisoras mexicanas en mercados del exterior, plantea la necesidad de reformar las disposiciones aplicables a la adquisición de acciones propias. Para ello, se propone suprimir la limitante de que las acciones de la porción fija de las sociedades anónimas de capital variable no sean susceptibles de adquirirse por la sociedad emisora, procurando de esta manera condiciones

similares de liquidez y evitando arbitrajes injustificados de precios. Asimismo, para asegurar que a través de la compra de acciones propias no se excedan los porcentajes previstos para la emisión de acciones sin derecho a voto, al igual que con la limitante de otros derechos corporativos, o bien de voto restringido, se plantea incorporar la previsión expresa de que tal adquisición y la recolocación de los títulos no deberán traer como consecuencia que se rebasen dichos porcentajes.⁶¹

La importancia de la actividad financiera hace necesario dotarla de un marco normativo adecuado que fortalezca su estructura y mejore su organización y funcionamiento, a fin de que contribuya en la ejecución de las políticas de estabilización y crecimiento de la economía nacional.

Para garantizar la solvencia de los intermediarios financieros y proteger los depósitos del público ahorrador, la legislación exige a las instituciones de crédito mantener un capital neto que no puede ser inferior a ciertos porcentajes del monto de sus carteras de crédito y de otras operaciones expuestas a riesgo. Las casas de bolsa, por su parte, también deben cumplir con requisitos de capitalización. Adicionalmente, las instituciones de crédito están obligadas por ley a crear reservas preventivas en función de la calidad de sus carteras crediticias.

La mayor capitalización y creación de reservas de las instituciones financieras dará una mejor protección a las inversiones del público en las mismas, incrementará su competitividad internacional y estimulará el papel que estas instituciones deben jugar en el desarrollo económico del país.

Para propiciar que se fortalezca el capital de las instituciones que integran nuestro sistema financiero, se debe facilitar el acceso a los inversionistas nacionales y extranjeros que cuenten con recursos para ello.

⁶¹Decreto del 14 de diciembre de 1993, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de

Por estas razones se da la modificación de la estructura accionaria del capital de los grupos financieros, las instituciones de banca múltiple y las casas de bolsa, permitiendo una mayor participación de personas morales mexicanas y de extranjeros, lo que a su vez favorecerá la existencia de alianzas estratégicas que habrán de traducirse en una elevación de los niveles de eficiencia de nuestro sistema financiero.

Para tales efectos, se propuso al H. Congreso de la Unión que el capital social ordinario de los grupos financieros y de las instituciones de banca múltiple, quede integrado únicamente por acciones series "A" y "B", las que representarían, de resultar aprobada la presente iniciativa, cuando menos el 51% y hasta el 49%, respectivamente. Tratándose de casas de bolsa se ampliaría el porcentaje máximo de acciones que puede representar la serie "B", del 30% al 49% del capital social ordinario.

En concordancia con lo anterior, se admite la posibilidad de que personas morales mexicanas, cuya mayoría de tenencia accionaria y control estén en manos de mexicanos, detenten acciones serie "A", así como la de que extranjeros puedan adquirir acciones serie "B" y por lo tanto ser tenedores en su conjunto de hasta el 49% del capital social ordinario de un banco, una casa de bolsa o una sociedad controladora. Bajo esta nueva estructura del capital social ordinario, se hace innecesaria la existencia de las acciones serie "C" en instituciones bancarias y sociedades controladoras.

Al simplificar la conformación de la tenencia accionaria de instituciones financieras, estas modificaciones, en caso de aprobarse, propiciarían el beneficio adicional de reducir las diferencias de precios en la cotización bursátil de las diversas series accionarias de una misma emisora.

Asimismo, se plantea elevar el porcentaje máximo de acciones representativas de "capital neutro" serie "L" que puede emitir un grupo financiero, una institución de banca múltiple o una casa de bolsa, hasta un 35% del capital social ordinario de cada sociedad.

Las casas de bolsa, además, quedarían facultadas para emitir obligaciones subordinadas de conversión forzosa en acciones.

Por otra parte y con el mismo propósito de facilitar la capitalización de nuestro sistema financiero, se estima conveniente incrementar los límites de tenencia accionaria individual en las sociedades mencionadas, previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, hasta el 20% del capital social. Tratándose de inversiones que lleven a cabo entidades financieras del exterior, la citada Secretaría podría autorizar límites mayores de tenencia individual a efecto de permitir que intermediarios con capital mayoritariamente mexicano puedan convertirse en filiales de dichas entidades.

También se propone reducir de 99% a 51% de acciones que necesariamente debe detentar una entidad financiera del exterior en una filial constituida como sociedad controladora, institución de banca múltiple o casa de bolsa. De esta manera se propiciarán un mayor número de alianzas estratégicas entre inversionistas nacionales y entidades financieras del exterior.

Tomando en consideración la mayor participación de personas morales en el capital de instituciones de crédito, resulta necesario hacer más estricta la regulación relativa a los créditos que la banca otorga a sus accionistas y demás personas relacionadas, con objeto de evitar conductas que no se apeguen a sanas prácticas bancarias. Con este mismo propósito se prohibiría a las instituciones de banca múltiple realizar inversiones en títulos representativos del capital de sociedades que tengan a su vez el carácter de accionistas en la propia institución o de sociedades patrimonialmente vinculadas con dichos accionistas.

Se considera pertinente avanzar en el perfeccionamiento del régimen de garantías aplicable a los apoyos que otorgan el Fondo Bancario de Protección al Ahorro y el Fondo de Apoyo al Mercado de Valores.

La figura de la intervención administrativa e implementación de la intervención gerencial respecto de las sociedades controladoras de grupos financieros, con el propósito

de dotar a las autoridades de mejores instrumentos para salvaguardar los intereses del público usuario, así como la efectiva aplicación de la ley.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en el artículo 71, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter al honorable Congreso de la Unión, por el digno conducto de ustedes, la siguiente iniciativa de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, de la Ley de Instituciones de Crédito y de la Ley del Mercado de Valores.⁶²

La constante evolución de la economía mexicana demanda una modernización continua de su sistema financiero, basada en la creciente competitividad entre los intermediarios y en una relación sana y equilibrada entre todos los participantes. En este contexto, el Estado asume también sus responsabilidades en el marco de la modernización, adecuando las disposiciones que regulan a las instituciones financieras para responder a las necesidades actuales. Es por ello, que la presente iniciativa propone modificaciones a diversos ordenamientos en aspectos tales como la protección a los intereses del público por parte la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la modificación a la estructura accionaria de algunos intermediarios financieros, la adopción de medidas para coadyuvar en la prevención del delito de lavado de dinero, así como la actualización del régimen legal de la Tesorería de la Federación.

Un sistema financiero eficiente requiere del ejercicio de sanas prácticas en la celebración de operaciones financieras entre el público y los intermediarios que lo componen. Considerando la complejidad de la materia financiera y las repercusiones que ésta tiene en las economías de familias y empresas, en ocasiones resulta necesaria la intervención de las autoridades a fin de coadyuvar para una relación más transparente y equilibrada entre dichos participantes.

⁶² Decreto del 27 de enero de 1995, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de febrero de 1995.

La presente iniciativa propone, junto con otras reformas, modificaciones a la Ley de Instituciones de Crédito con la finalidad de proteger en forma más eficaz los intereses de los usuarios del servicio de banca y crédito. En tal sentido, se somete a la consideración de esa Soberanía establecer en el ordenamiento referido la facultad de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para revisar los modelos de contratos de adhesión utilizados en forma masiva por las instituciones de crédito, con el propósito de que los mismos se ajusten a lo dispuesto por la Ley de Instituciones de Crédito, por las disposiciones de carácter general emitidas conforme a ella y por los demás ordenamientos aplicables, así como verificar que no contengan estipulaciones confusas que no permitan a la clientela conocer el alcance de las obligaciones pactadas. La Comisión podría ordenar las modificaciones que considerara pertinentes a los citados modelos de contratos, en su caso, suspender su utilización hasta que sean modificados y ordenar la publicación de las características de las operaciones que se formalicen con los mismos.

Por otra parte, con el fin de contribuir a establecer una relación más equilibrada entre las instituciones y sus clientes, se propone que la Comisión pueda suplir las deficiencias en las reclamaciones que les sean presentadas en beneficio de los propios usuarios.

En cuanto a las facultades de la Comisión en materia de conciliación y arbitraje entre los bancos y su clientela, se propone incorporar la posibilidad de que las partes designen como árbitro a un tercero distinto de la propia Comisión, de entre los que ésta les proponga. Asimismo, se plantea que en caso de que la institución de crédito decline el arbitraje y existan elementos por los que la autoridad suponga la responsabilidad de aquélla, la Comisión podrá emitir un dictamen técnico que entregaría al reclamante para que lo pueda hacer valer ante los tribunales competentes. Cabe destacar que la Ley establecería en forma expresa la obligación para los tribunales de tomar en cuenta el mencionado dictamen técnico, para mejor proveer en el procedimiento respectivo.

El desarrollo del sistema financiero constituye una de las condiciones necesarias para la generación del crecimiento económico. Este desarrollo requiere, entre otros

aspectos, alentar la capitalización de las instituciones financieras con recursos internos y externos, adecuando para tal fin el marco normativo que las rige.

Lo anterior representó uno de los objetivos de la reforma que esa Soberanía tuvo a bien aprobar en febrero de este año, la cual incluyó las leyes para Regular las Agrupaciones Financieras, de Instituciones de Crédito y del Mercado de Valores. El resultado práctico de estas modificaciones referentes a la tenencia accionaria de los citados intermediarios, ha permitido el fortalecimiento de sus niveles de capital y la celebración de alianzas estratégicas entre inversionistas nacionales y extranjeros.

Actualmente otros integrantes del sistema financiero, tales como las sociedades financieras de objeto limitado, organizaciones auxiliares del crédito, instituciones de seguros y de fianzas, han venido experimentando una creciente necesidad de obtener nuevos recursos con el objeto de cumplir con los requerimientos de capitalización y de creación de reservas que la normatividad financiera les impone para asegurar el desempeño adecuado de sus actividades.

Resulta adecuado ajustar las leyes de Instituciones de Crédito, Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros y Federal de Instituciones de Fianzas, para modificar la estructura accionaria del capital de estas entidades financieras, facilitando con ello el acceso a los inversionistas nacionales y extranjeros.

En este sentido, se propone aumentar el porcentaje máximo de acciones de voto limitado integrantes del capital social, que pueden emitir organizaciones auxiliares del crédito, instituciones de seguros y de fianzas, hasta un treinta por ciento de su capital pagado, ampliando con ello la posibilidad de que estos intermediarios capten recursos a través de mecanismos de capital neutro. Por tratarse de acciones que no otorgan derecho de voto sobre las decisiones ordinarias de la sociedad, se prevé que su adquisición no se sujete a los límites individuales de tenencia accionaria establecidos para las acciones ordinarias, ni que computen para efectos de determinar el porcentaje máximo de inversión extranjera.

Por lo que respecta al capital ordinario de los intermediarios financieros que nos ocupan, la propuesta suprime el requisito de la autorización previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la inversión extranjera, cuando la misma no sea por montos significativos, quedando ésta sujeta, sin embargo, a los límites individuales aplicables a los nacionales.

En este sentido, tratándose de instituciones de seguros y de fianzas, se estima adecuado incrementar los límites máximos de tenencia accionaria individual, previa autorización de la referida Secretaría, hasta el veinte por ciento del capital social.

Con el objeto de suprimir obstáculos de carácter administrativo a la inversión, y considerando la existencia del requisito de autorización antes mencionado, se eliminaría la obligación de que los tenedores de acciones de aseguradoras y afianzadoras obtengan certificados de participación accionaria de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, los que hoy se requieren tratándose de montos que excedan de una proporción determinada del capital.

En cuanto a las inversiones que realicen las instituciones financieras del exterior directa o indirectamente en aseguradoras, afianzadoras y organizaciones auxiliares del crédito, se propone establecer que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público pueda autorizar la adquisición de acciones, por arriba de los límites previstos como regla general para la tenencia individual, con la finalidad de que los intermediarios con capital mayoritariamente mexicano puedan convertirse en filiales de tales instituciones.

Para propiciar un mayor número de alianzas estratégicas entre inversionistas nacionales y extranjeros, se plantea reducir de noventa y nueve a cincuenta y uno por ciento la proporción accionaria de las filiales constituidas como sociedades financieras de objeto limitado, organizaciones auxiliares del crédito e instituciones de fianzas, que obligatoriamente debe ser propiedad de una institución financiera del exterior directa o indirectamente. Para ello se propone que el capital social ordinario quede integrado por dos

series de acciones, así como el establecimiento de normas relativas a la designación de consejeros y comisarios, a efecto de salvaguardar los derechos de las minorías.

Con el objeto de que el sistema financiero coadyuve eficazmente en la prevención del delito de lavado de dinero, y como parte de una reforma integral que se someterá a su consideración en esta materia, se plantea establecer la facultad para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión de las comisiones supervisoras, dicte a los intermediarios financieros, así como a sus funcionarios y empleados, los lineamientos, medidas y mecanismos para prevenir la comisión del referido delito.

Conforme a lo establecido en el artículo décimo transitorio de la Ley del Banco de México, éste sólo podrá seguir desempeñando el cargo de fiduciario en los fideicomisos públicos de fomento económico que administra, hasta el 31 de marzo de 1996. La disposición citada señala que el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, acordará con la institución de crédito que al efecto ésta determine, los actos conducentes a la sustitución de fiduciario. Al respecto, se considera que toda vez que las políticas de operación de dichos fideicomisos son determinadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, no se advierte que haya una clara necesidad para la sustitución de fiduciario prevista en el mencionado artículo.

Sin embargo, pudiere ser conveniente que esas entidades tuvieran una naturaleza jurídica distinta a la de los fideicomisos públicos. Para ello, habría que evaluar la posibilidad de establecer un nuevo marco jurídico para tales entidades. Con el fin de contar con el tiempo suficiente para efectuar dicha evaluación, y su correspondiente implementación jurídica y administrativa, se propone extender en dos años el plazo establecido en el aludido artículo décimo transitorio.

La nueva dinámica de la concentración, disposición, inversión y vigilancia de los recursos y valores del Gobierno Federal, funciones que realiza la Tesorería de la Federación, exige actualizar las disposiciones legales que regulan estas actividades, por lo

que se propone modificar la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación en estos aspectos.

En concordancia con la Ley del Banco de México, que establece que a partir del mes de abril de 1997 la Tesorería de la Federación ya no podrá librar cheques a favor de terceros contra la cuenta corriente que el Banco Central le lleve, se considera conveniente ampliar las posibilidades y alternativas para que dicha Tesorería pueda efectuar sus pagos a través de las instituciones de crédito.

Se busca la adecuación de las disposiciones que permitan una óptima administración de los recursos financieros del Gobierno Federal, tanto en lo referente a la concentración como a la disposición e inversión de dichos recursos.

Las reformas también tienen por objeto precisar y hacer más transparentes figuras tales como la acción en pago, donde se pretende establecer un régimen que otorgue mayor seguridad jurídica tanto al Estado como al particular al solventar sus obligaciones en esta forma.

La función de vigilancia de los recursos y valores del Gobierno Federal la realiza la Tesorería de la Federación por conducto de la Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores al amparo de la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación. Sin embargo, las disposiciones de dicho ordenamiento han sido rebasadas por las prácticas modernas de fiscalización de recursos. Es por ello que se propone abrogar la citada Ley, con la finalidad de incorporar su contenido fundamental en la Ley de la Tesorería de la Federación, actualizando las disposiciones de carácter administrativo en esta materia.⁶³

Con el propósito de contribuir a la reactivación económica y al fortalecimiento del sector financiero, resulta necesario modificar algunas disposiciones de las Leyes para

⁶³ Decreto del 9 de noviembre de 1995, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de noviembre de 1995.

Regular las Agrupaciones Financieras; de Instituciones de Crédito; del Mercado de Valores; y General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.

Un elemento fundamental para garantizar la solvencia de los intermediarios financieros y proteger los depósitos del público ahorrador, es la existencia de una base sólida de capital en las instituciones de crédito. A efecto de garantizar una mejor capitalización de éstas y de las casas de bolsa, la Iniciativa contempla tres medidas.

La primera, consiste en prohibir a las instituciones de crédito y a las entidades financieras integrantes de un grupo, el otorgamiento de financiamientos para la adquisición de acciones de la propia institución o de acciones de dichas entidades o del grupo financiero al que pertenezcan, respectivamente, con el propósito de evitar que los recursos destinados a capitalizar los bancos se originen en la propia institución o bien, que dichos recursos permanezcan dentro de un mismo grupo, desincentivando la aportación de recursos frescos al mismo.

En congruencia con lo anterior, se propone establecer la prohibición para que las entidades financieras de grupos y las instituciones de crédito, reciban como garantía acciones de entidades financieras o sociedades controladoras, salvo que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público lo autorice, habiendo escuchado las opiniones del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

La segunda medida, consiste en permitir a los potenciales compradores de cartera de las instituciones y a los inversionistas por porcentajes significativos del capital de los bancos o de las sociedades controladoras de grupos en que se incluya un banco, en este último caso previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, conocer información detallada de dichos créditos o de la cartera total u otros activos, respectivamente. Esta medida, además de apoyar la capitalización al incrementar la certidumbre en la adquisición de créditos o en la inversión en el capital de los bancos, contribuirá a reactivar la economía, al ampliar la capacidad crediticia de la banca y permitirá financiar un mayor número de proyectos destinados a la inversión productiva.

La tercera medida para fomentar la capitalización, consiste en modificar la base para el cálculo de la cuota inicial que los bancos de reciente creación deben cubrir al Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA). Actualmente, dicha fórmula se basa en el capital neto de las instituciones y el patrimonio del FOBAPROA, lo que desincentiva la capitalización de los nuevos bancos. Por lo anterior, se propone que al igual que las cuotas ordinarias y extraordinarias, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a propuesta del Banco de México, determine las cuotas iniciales mediante criterios de aplicación general tomando como base, el monto de pasivos y el nivel de capitalización de cada institución.

La Ley del Mercado de Valores, se propone modificar la base para el cálculo de las aportaciones iniciales que deben efectuar las casas de bolsa y los especialistas bursátiles, de reciente creación, al Fondo de Apoyo al Mercado de Valores (FAMERVAL), facultando también a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para determinarlas, a propuesta del Banco de México, mediante criterios de aplicación general, que tomarán en cuenta, entre otros elementos, la capacidad máxima de operación, así como el volumen y riesgo de las operaciones de cada sociedad.

A efecto de hacer más eficiente el sistema de pagos y lograr una liquidación más expedita de los valores, se propone facultar al Banco de México para autorizar a las instituciones de crédito, a realizar operaciones de reporto y préstamo de valores por cuenta de terceros que tiendan a eficientar dicho sistema, sin la intermediación de casas de bolsa.

Con el objeto de homogeneizar y modernizar la regulación aplicable a los distintos intermediarios financieros, se propone facultar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para autorizar fusiones entre instituciones de banca múltiple con cualquier otra sociedad, pues actualmente solo está facultada para autorizar fusiones entre bancos; autorizar las escrituras constitutivas y sus modificaciones, de sociedades financieras de objeto limitado y sociedades de información crediticia; y permitir a las instituciones de crédito conservar su información en discos ópticos y otros medios.

Se propone la derogación de los párrafos conducentes de los artículos 2° y 103 de la Ley de Instituciones de Crédito, a fin de dar mayor certeza jurídica a los particulares.

En lo que se refiere a agrupaciones financieras, por último, se propone que cualquier entidades de un grupo pueda desincorporarse de éste de manera automática; cuando el FOBAPROA o el FAMERVAL adquirieran por lo menos el 50% de su capital social, sin necesidad de realizar las asambleas correspondientes para ese propósito en el grupo y en la entidad a ser desincorporada.

La Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, los almacenes generales de depósito, como intermediarios financieros no bancarios, desempeñan un papel importante en el crecimiento económico del país.

Esos intermediarios deben ser coadyuvantes en el fortalecimiento del ahorro, la ampliación de la capacidad productiva y la reactivación económica. En tal virtud, se ha considerado necesario ampliar la gama de sus actividades vinculadas al financiamiento, así como a la consolidación del comercio interior y exterior, a efecto de elevar los niveles de competitividad de estas organizaciones.

De igual manera, en lo referente al depósito fiscal, se precisan algunas actividades de acuerdo a la Legislación Aduanera, previendo que estos intermediarios puedan gestionar por cuenta y nombre de los depositantes, el otorgamiento de garantías en favor del fisco federal.

Otras reformas propuestas, se refieren a simplificar el registro de certificados de depósito y bonos de prenda, a través de reglas que emita la Comisión Nacional Bancaria y de Valores; sustituir la autorización para arrendar locales por el previo aviso; establecer reglas para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fije los límites de inversión respecto a capital pagado y reservas; flexibilizar el porcentaje de descuento en un nivel no mayor del 50% en las almonedas sucesivas del remate de mercancías, y convertir en título ejecutivo al convenio de depósito junto con el estado de cuenta certificado por el contador

del almacén, para lograr la expedita recuperación de adeudos, como se establece en ésta y otras leyes, en el caso de los demás intermediarios.

Por último, otros aspectos técnicos que prevé la Iniciativa, en materia de organizaciones auxiliares del crédito, consisten en establecer en la Ley el fundamento legal de las reglas relativas al importe máximo de responsabilidades en favor de las arrendadoras financieras.⁶⁴

3.4.- Reformas y Adiciones Diversas a Instituciones de Crédito y el IPAB

A finales de 1994 se inició la más grave crisis económica que nuestro país ha enfrentado en su historia contemporánea. La profunda disminución de la actividad económica y el sensible incremento de las tasas de interés, ocasionados por la crisis, dejaron en una situación muy delicada a las familias y empresas que tenían deudas con el sistema bancario, y eventualmente un buen número de deudores dejó de cumplir sus obligaciones con los bancos. Esta situación afectó al sistema bancario, que presentaba ya una situación de fragilidad.

Ante el deterioro de los activos de las instituciones de crédito, el Gobierno decidió actuar con prontitud y asumir los costos económicos y políticos de salvaguardar el ahorro de los mexicanos y evitar el colapso del sistema financiero. Ello, bajo la clara visión que de no haber actuado habríamos enfrentado un retiro masivo de depósitos, la insolvencia de la mayor parte de la banca y la pérdida del patrimonio de los ahorradores.

El daño sufrido por el sector real de la economía, de no haber apoyado a ahorradores y deudores, hubiere sido sensiblemente mayor al que experimentamos. Ante la quiebra generalizada de instituciones bancarias, las empresas no sólo se habrían visto imposibilitadas de acceder al crédito sino que, al no poder disponer de sus depósitos, habrían incumplido sus pagos con proveedores y empleados. A ello se agregarían las graves

⁶⁴ Decreto del 17 de abril de 1996, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril de 1996.

consecuencias que para la realización de transacciones comerciales, tendría la desaparición de la infraestructura para efectuar pagos mediante cheques o transferencias de fondos.

Evidentemente en tales circunstancias se hubiere presentado una quiebra en cadena de empresas, mayores pérdidas de empleos que las que sufrimos y una prolongada y profunda recesión. Durante los últimos 15 años más de 130 países han enfrentado problemas en sus sistemas bancarios y la experiencia ha dejado claro que un oportuno y decidido apoyo de las autoridades financieras puede reducir sensiblemente el costo que inevitablemente las crisis bancarias tienen para un país.

Este apoyo se instrumentó para fortalecer al sistema financiero, no como un fin en sí mismo, sino para que el país contara con un sector bancario que le permitiera crecer y, de esta forma, alcanzar el objetivo último de la política económica, un mejor nivel de vida para todos.

Los apoyos, debe enfatizarse, se han otorgado a ahorradores y deudores; se han dirigido a las instituciones, no a sus accionistas, la gran mayoría de los cuales han perdido sus instituciones, y cuando no ha sido así, han sufrido pérdidas importantes y han tenido que realizar cuantiosas aportaciones de capital para mantener en funcionamiento las instituciones.

En otras ocasiones se ha señalado que el único medio de elevar en forma firme y sostenida el bienestar de la población es aumentando la capacidad productiva de la economía. No puede haber crecimiento económico si no hay inversión y no puede haber inversión si no hay recursos para financiarla. De ahí la estrecha relación que a nivel internacional se observa entre el desarrollo del sistema financiero y el crecimiento económico.

El incremento en el ahorro interno debe ser una de las prioridades de la política económica. Dicho ahorro solo puede promoverse si la población percibe que el sistema

bancario es sólido y tiene la capacidad para respaldar los recursos que le son confiados. Por ello, resulta evidente la importancia que tiene un sector bancario fuerte, como mecanismo para transformar el ahorro en inversión y promover el crecimiento y mejores condiciones de vida.

Las medidas adoptadas por el Gobierno Federal han logrado avances significativos en el fortalecimiento y consolidación del sistema bancario. Sin embargo, el saldo de la crisis ha sido elevado. Como resultado del apoyo a los ahorradores, el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA) ha contraído compromisos por montos importantes y ha recibido activos, fundamentalmente créditos, que representan gran parte de la cartera de la banca comercial.

La reciente crisis nos ha mostrado la necesidad de mejorar el funcionamiento del sistema financiero y generar incentivos más adecuados en la conducta de los participantes en este mercado. La presente iniciativa se inscribe en el esfuerzo por consolidar de forma definitiva la recuperación del sistema financiero, y establecer las bases para que los intermediarios sean más eficientes y menos vulnerables.

Debemos establecer un marco legal que reduzca las posibilidades de que enfrentemos una nueva crisis bancaria. Para ello, habremos de fortalecer la supervisión financiera, como lo propongo en diversa iniciativa que en días pasados sometí a la consideración de esa Soberanía; establecer mecanismos de mercado que impongan mayor disciplina a la administración de los bancos, así como prever un régimen legal que facilite su capitalización.

Igualmente se propondrá dar mayor participación al Congreso de la Unión en el seguimiento de los procesos de apoyo y liquidación de bancos, y de la recuperación de los activos en poder del FOBAPROA.

En atención a lo anterior se propone crear dos organismos descentralizados que se encarguen de los activos y las funciones que hoy en día tiene el FOBAPROA.

Cada una de las nuevas entidades se crearía y regiría por una ley especial. La entidad encargada de la protección a ahorradores se denominaría Fondo de Garantía de Depósitos (FOGADE) y la responsable de la recuperación de activos se denominaría Comisión para la Recuperación de Bienes.⁶⁵

Convendría hacer algunas consideraciones en relación con las funciones de los mecanismos de protección a ahorradores. A partir de la gran depresión internacional que se presentó al principio de la década de los treinta y la consecuente quiebra de un gran número de instituciones bancarias, en prácticamente todos los países del mundo los gobiernos han decidido mantener la integridad del sistema financiero y salvaguardar a los ahorradores, en caso de que el sistema bancario enfrente problemas de solvencia.

México no ha sido la excepción y se puede afirmar que los ahorradores bancarios nunca han sufrido quebrantos. Hasta 1985 el Gobierno Federal otorgaba una protección directa a los ahorradores. Esta garantía era implícita, ya que no existía un mecanismo específico que protegiera de forma expresa a los depositantes, pero en todos los casos de insolvencia de un banco, el Gobierno Federal aportaba los recursos necesarios para que los ahorradores recuperaran íntegramente sus depósitos.

En 1986 el Gobierno Federal constituyó en el Banco de México un fideicomiso denominado Fondo de Apoyo Preventivo a las Instituciones de Banca Múltiple que, como su nombre lo indica, tenía por objeto dar apoyos a los bancos múltiples, que entonces eran propiedad mayoritaria del Estado, para asegurar que éstos cumplieran oportunamente sus obligaciones con el público ahorrador.

Aun cuando este esquema mantenía en marcha a las instituciones, con lo cual se cubría el cien por ciento de los acreedores, establecía ya la obligación a los bancos de aportar mensualmente recursos que permitieran eventualmente hacer frente a las

⁶⁵ La iniciativa del ejecutivo de crear el FOGADE no procedió, sometido a consideración de la Cámara de Diputados

contingencias del Fondo. Así, se establecía una primera línea de defensa antes de que el Gobierno Federal tuviera que aportar directamente recursos en beneficio de los ahorradores.

En la Ley de Instituciones de Crédito de 1990, que estableció el marco para la nueva banca privada, quedó previsto el FOBAPROA. Dicho Fondo, al igual que su antecesor, funcionaría regularmente con las aportaciones que recibiera de los bancos múltiples y solamente cuando estos recursos fueran insuficientes sería necesario recurrir a la protección del Gobierno Federal. El régimen legal continuó considerando los apoyos preventivos, si bien se estableció ya la posibilidad de liquidar una institución y cubrir solamente las obligaciones expresamente protegidas, pudiendo limitar el monto objeto de protección. Sin embargo, se determinó continuar con la tradición de pagar prácticamente todas las obligaciones, aún en caso de liquidación de una institución, y así lo dio a conocer el Fondo año con año en el Diario Oficial de la Federación.

Los mecanismos de protección a ahorradores, o "seguros de depósitos", como usualmente se les conoce, persiguen un doble propósito: por un lado, disminuir la probabilidad de que pueda presentarse un problema de estabilidad en el sistema financiero y, por el otro, proteger a los pequeños y medianos ahorradores, quienes no cuentan con los elementos y la capacidad técnica para evaluar la situación financiera de la institución en la que depositan sus recursos.

Estos mecanismos generan distorsiones en el comportamiento de los administradores de los bancos, las cuales se acentúan en la medida en que la protección al ahorrador sea mayor. En efecto, de no existir un mecanismo que proteja a los ahorradores, un inversionista evaluaría la situación financiera de una institución y las prácticas de la administración antes de depositar sus recursos. Si el banco tiene un alto grado de riesgo, el depositante puede buscar un banco más seguro, o demandar una tasa de interés más alta que le compense por el mayor riesgo. En estas circunstancias, los bancos tienen incentivos para mejorar su situación financiera y evitar prácticas riesgosas, con el fin de disminuir su costo de captación de recursos.

El seguro de depósitos modifica este comportamiento, pues los depositantes se vuelven relativamente indiferentes a la situación financiera de la institución, al no percibir que exista el riesgo de perder sus recursos en caso de quiebra. Así, el mercado no discrimina a las instituciones que tienen una administración ineficiente, las cuales pueden continuar captando recursos a un bajo costo, aún cuando su situación financiera sea frágil.

Esta iniciativa busca establecer un esquema de protección al ahorro que provea a la integridad del sistema financiero, pero atenúe las distorsiones que este tipo de esquemas producen en el comportamiento de los bancos.⁶⁶

3.4.1.- Ley de Protección al Ahorro Bancario, Reformas, Adiciones y Derogaciones Diversas Disposiciones de La Ley De Instituciones de Crédito, Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, de La Ley Federal de Instituciones de Fianzas, de La Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, de La Ley del Mercado de Valores, de La Ley de Los Sistemas de Ahorro Para El Retiro y del Código Federal de Procedimientos Penales

En el mes de marzo de 1999 el Ejecutivo Federal sometió al H. Congreso de la Unión, diversas iniciativas de ley relacionadas con el sistema financiero. Entre las iniciativas presentadas destacan, para el propósito en que se inscribe la presente iniciativa, la creación de un organismo público descentralizado, para crear un seguro de depósito bancario. Además solicitó, en un artículo transitorio de esta última iniciativa, la aprobación por parte del H. Congreso de la Unión de un monto de \$552,300'000,000.00 (Quinientos Cincuenta y Dos Mil Trescientos Millones de Pesos 00/100 Moneda Nacional) como deuda pública directa proveniente del rescate financiero aplicado por el Gobierno Federal, por conducto de FOBAPROA, como consecuencia de la crisis bancaria.

Dentro del contexto para la solución integral a la crisis bancaria, propuesta por el Partido Acción Nacional desde el 20 de agosto de 1999, se encuentra la presente iniciativa de ley que difiere sustancialmente de la que el Ejecutivo Federal ha presentado a la

⁶⁶ PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 17 DE MAYO DE 1999

consideración de este órgano legislativo para solucionar el problema de una manera integral y justa.

Para ello, es menester hacer referencia a los antecedentes de la crisis bancaria mexicana y a sus causas, así como las medidas adoptadas por el Ejecutivo Federal para afrontarla y, finalmente, las diversas acciones institucionales adoptadas con el propósito de fortalecer al sistema financiero en general, por su enorme trascendencia e importancia en la economía de un país.⁶⁷

Los integrantes de la Comisión están de acuerdo en que la participación del capital extranjero es un factor que puede contribuir a fortalecer y aumentar la eficiencia del sistema financiero. En este sentido, es de considerar que la existencia de un sistema financiero sólido no debe buscarse como un fin en sí mismo sino como un medio para promover el crecimiento económico a través de la asignación de recursos a las actividades productivas.

La reciente experiencia de inversión extranjera de la banca en nuestro país por parte de intermediarios financieros internacionales de primer orden, ha demostrado que estas instituciones cuentan con la capacidad de aportar capital adicional cuando las instituciones enfrentan pérdidas. Ello reduce los riesgos de que los mecanismos de protección y, en última instancia, el gobierno, tengan que destinar recursos para proteger los ahorros de los depositantes. Además la banca extranjera contribuye con tecnología, mayor competitividad y un mayor nivel de supervisión.

De conformidad con la información proporcionada a petición de los integrantes de esta Comisión por las autoridades financieras, se puede observar que en otros países equiparables al nuestro, un nivel muy superior de inversión extranjera. Así, por ejemplo, en Argentina y Chile la legislación no prevé ninguna restricción al capital del exterior. En Brasil, aún cuando la participación extranjera mayoritaria en el capital de los bancos requiere la aprobación del banco central, en la práctica se ha adoptado la política de

⁶⁷ PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 17 DE MAYO DE 1999

autorizar todas las adquisiciones e inversiones solicitadas por intermediarios extranjeros. También Colombia, Perú y Venezuela presentan niveles de inversión extranjera mucho más altos que los que tenemos en nuestro país.

Es conveniente que se tenga presente que la soberanía financiera se apoya en la Ley y en las facultades para regular y supervisar a los intermediarios financieros y no en la nacionalidad del capital de éstos.

Los integrantes de la Comisión han considerado que en nuestro país los bancos, independientemente de la nacionalidad de sus accionistas, son sociedades mexicanas sujetas a la legislación nacional en todos los aspectos. Por tanto, requieren la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para constituirse y operar y están sujetos a las reglas que en materia de capitalización y calificación de la cartera expida dicha dependencia. Igualmente en su operación, tanto en actividades crediticias como cambiarias, deben ajustarse a las reglas que dicte el Banco de México.

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores está facultada para inspeccionarlas y vigilar el cumplimiento de las normas que los rigen. En caso de que no observen las disposiciones aplicables, las autoridades tienen facultades para sancionarlas e incluso revocar su autorización para operar al igual que con cualquier institución de capital mayoritariamente mexicano.

Se puede afirmar que la definición y conducción de la política financiera corresponde a las autoridades, quienes a través de la legislación cuentan con los instrumentos para dictar dicha política sin perjuicio de la nacionalidad del capital de los intermediarios participantes.

Otro punto a considerar por parte de los integrantes de la Comisión a cargo del dictamen es que de conformidad con el Tratado de Libre Comercio entre nuestro país, Canadá y los Estados Unidos de América, actualmente ya es posible la participación

mayoritaria del capital en algunas instituciones, y que las restricciones hoy vigentes conforme a dicho tratado desaparecerían como máximo en el año 2003.

De observarse que hoy en día las posibilidades de capitalizar a la banca con inversión nacional son muy limitadas. En primer término porque los accionistas bancarios han sufrido grandes pérdidas y las actuales condiciones financieras y jurídicas reducen el potencial de rentabilidad de la banca respecto de otros sectores y, en segundo lugar porque dada la ausencia del crédito bancario es predecible que los inversionistas mexicanos utilicen sus excedentes para financiar sus negocios no bancarios.

Por los motivos expuestos y considerando que nuestro sistema bancario requiere de inyecciones importantes de capital para estar en condiciones de financiar la actividad productiva los integrantes de la Comisión, estiman conveniente dar mayor flexibilidad a nuestro régimen legal para permitir la inversión extranjera.

Es de resaltar que la propuesta contenida en el presente dictamen facilita tanto la inversión doméstica como la extranjera. Conforme a la propuesta existiría una sola serie de acciones ordinarias, de libre suscripción, con lo cual se ampliaría la gama de posibles accionistas. Por otra parte, se fomentaría la bursatilidad de estos títulos. Actualmente, la existencia de diversas series de acciones, algunas con restricciones respecto de posibles adquirentes, limita las operaciones con estos títulos y genera la existencia de precios distintos para las diferentes acciones en su cotización en bolsa.

Adicionalmente, la eliminación de las restricciones a la inversión extranjera mayoritaria en los bancos de mayor tamaño dejaría a éstos en igualdad de condiciones respecto a sus competidores para obtener capital.

Considerando que la banca se encuentra en una etapa de consolidación se propone que en función de la situación particular de los bancos se pueda ir modulando en el tiempo la decisión de la apertura total al capital extranjero dentro de un plazo máximo de cinco años.

CONCLUSIONES

Primera

La banca mexicana, durante las últimas décadas ha experimentado transformaciones profundas íntimamente relacionadas con los cambios suscitados en las estructuras productivas nacionales e internacionales, así como a las modificaciones del Estado como rector de la economía. Si bien, el Banco de México ha jugado un papel prioritario en el financiamiento del desarrollo económico del país, también ha implementado planes de rescate para dar solución a crisis financieras (como la exigencia de mejores niveles de capitalización de la banca comercial en México) que repercuten en la economía y procurar alternativas para lograr un financiamiento acorde con el crecimiento del país. No obstante, sus buenos deseos, la política monetaria seguida durante la última década ha ocasionado que a pesar de buscar un saneamiento de los bancos en alto riesgo financiero no se ha logrado el objetivo de lograr tasas sostenidas de crecimiento del Producto Interno Bruto sin inflación. La estructura productiva del país, dado el contenido de insumos importados de bienes de capital y de insumos al proceso productivo los cuales ocasionan una economía totalmente integrada a la economía internacional y en su caso a la economía de Estados Unidos. Por ello, los ciclos de la economía norteamericana son fundamentales para determinar la economía mexicana pero también las tasas de interés de la Reserva Federal que orientan la oferta de capitales en el ámbito internacional. Sería injustificable desde un análisis académico no tomar en cuenta el indicador de las tasas de interés en Estados Unidos que ocasiona la salida y entrada de capitales que buscan un alto rendimiento en los sistemas bancarios nacionales. Las crisis bancarias ocasionadas durante los últimos años y específicamente la mexicana es una crisis con un fuerte componente de inducción de capitales externos, los fondos mutualistas, a través de los tesobonos instrumentos del gobierno asociados a los movimientos del tipo de cambio. Haber fomentado una alternativa en función de evitar un resquebrajamiento del sistema financiero ocasionó una crisis financiera de una profundidad en la estructura productiva, quebrando el crecimiento de la economía nacional y ocasionando una deuda social de largo plazo. Indudablemente que el prestamista de última instancia tomó medidas de carácter coyuntural que no pueden

sostener el crecimiento económico de largo plazo. Se profundizó la integración de todos los sectores de la economía con sus socios del Tratado de Libre Comercio y aceleró la apertura del sector financiero a través de las fusiones y ventas de los bancos nacionales a socios extranjeros. Además, la dolarización de la economía, la sobrevaluación del tipo de cambio y el blindaje financiero se han planteando como alternativas para posponer nuevamente una crisis financiera posterior al año 2000 después del cambio sexenal.

Segunda

El modelo neoliberal que fue impulsando por el gobierno de Miguel de la Madrid como medida para obtener una recuperación económica, sentando las bases en la liberalización de la economía en todo su ámbito. Por lo cual tuvo que implementar una serie de medidas de liberalización entre las que destacan: En comercio exterior, así como también se redujeron las tasas arancelarias e impuestos, así como también impulsó cambios en el papel del estado, el cual se había caracterizado como el promotor del mercado y bajo este modelo solo quedo como un ente que coadyuve al mercado.

Se dio una reestructuración financiera fincada en la venta de la banca comercial y la privatización de empresas de gobierno. Los resultados que se obtuvieron en un principio fueron óptimos, pero a partir de los años noventa se gesto una crisis financiera, pues el modelo desatendió al sector productivo y la economía se sujetó a desordenes exteriores implicando un grado de especulación alta.

Como consecuencia de este modelo económico surgen movimientos sociales como el Ejercito Zapatista Liberación Nacional y el movimiento del Barzón que no estaban de acuerdo con la privatización de los bancos.

La inversión extranjera directa mostró a lo largo del proceso histórico, que ha tenido una gran importancia, principalmente en los años noventa con la nueva ley de inversiones, esta inversión en nuestro país se divide en dos tipos: inversión extranjera directa y la inversión extranjera directa de cartera (especulativa), la cual en dicha década es la que ha cobrado mayor importancia debido a la situación económica por la que atraviesa el país.

La historia de nuestro país nos ha mostrado todos los problemas que nos ocasionan las crisis del Sistema Financiero donde para evitar un desplome de la economía y un perjuicio en el bolsillo de los ahorradores el gobierno ha tenido que intervenir para solucionar las dificultades e inconvenientes en que han incurrido los banqueros y el sistema financiero mexicano en general como ha sí lo demuestra el cierre y fusión de los bancos en México.

Para no tener que sufrir otra crisis financiera como la de diciembre de 1994, es importante que se establezcan reglas claras y precisas referente a quien y como manejan al sistema financiero, dado, que se ha comprobado que gran parte de los dueños de los grupos financieros no reúnen la experiencia ni la capacidad para manejar y fortalecer el sistema financiero mexicano.

Es importante que se mejoren los órganos de supervisión y control, pero no por esto se debe sobrerregular al sistema financiero sino que debe existir mayor calidad y eficiencia en los servicios, los cuales permitirán una mejor y más justa competencia con los sistemas financieros que existen en el mundo.

Tercera

En conclusión, al sistema financiero no le queda otra que modernizarse (mediante la adquisición de tecnología y capacitación al personal) y evitar las crisis recurrentes que le restan competitividad y confianza. Pues se corre el riesgo de que únicamente nuestro sistema financiero se vuelva un intermediario de los capitales especulativos internacionales (como en la actualidad ocurre) y no se obtengan beneficios (por mínimo que sean) para la economía nacional.

La estructura de propiedad, financiera la regulación prudencial inadecuada, la información asimétrica y la inestabilidad macroeconómica, provocaron un incremento en el riesgo moral en nuestro país con graves consecuencias en el sistema financiero mexicano.

Aunque en un principio se planteó que con la privatización bancaria y la desregulación de los servicios financieros se podrían mejorar las condiciones de la intermediación interna, después de varios años de haberse iniciado ese proceso los resultados no han sido óptimos. Más bien se ha generado un proceso de centralización de capital entre los agentes que participan en los negocios financieros. En un contexto en el que existe una creciente necesidad de recursos para reactivar la economía y donde el manejo de la política financiera en torno a la tasa de interés ha provocado que el mercado financiero se vuelva un área de especulación, se ha vuelto urgente la necesidad de volver más eficientes los procesos de intermediación, es decir del proceso de captación y otorgamiento de crédito por parte de la banca comercial.

En este sentido la apertura inmediata del sistema financiero aparece como una de las alternativas para que, ahora sí, se vuelva más eficiente la intermediación financiera local. Es decir, se espera que con la entrada de los intermediarios financieros del exterior el costo de los recursos disminuya y, por lo tanto, pueda iniciarse una nueva etapa del crecimiento del producto. En ausencia de una política de desarrollo industrial, si aún con la participación de los intermediarios financieros del exterior ese objetivo no se alcanza, las condiciones económicas del país podrán deteriorarse aún más. En este momento la única opción es esperar.

En este año (1989) se puso en marcha un proceso de liberalización del crédito y del mercado de capitales, con medidas tales como la eliminación de la canalización selectiva de recursos y el encaje legal, la posibilidad de formar grupos financieros, así como la reprivatización de la banca y la apertura a la inversión extranjera.

Cuarta

Por otra parte, la legislación bancaria ha dejado fuertes lagunas en cuanto a la regulación de las instituciones de crédito y grupos financieros actualmente, lo que dio lugar justamente a que el gobierno federal tuviera que intervenir para lograr el rescate de la banca comercial y así evitar una crisis mayor de todo el sistema financiero mexicano durante 1995.

Por ejemplo la propia emisión de la Ley de Instituciones de Crédito, señala el inicio del proceso de liberación del Sistema Financiero en México. Las múltiples modificaciones realizadas a la misma, empezando por el órgano de supervisión, como es la Ley Nacional Bancaria, que en su apartado I, fue completamente derogado por la Nueva Ley Bancaria y de Valores emitida en abril de 1995, denotan la constante modificación de la legislación que lo regula, hecho que a nuestro parecer, requiere un profundo análisis.

Con relación a la ley de referencia sobresalen dos aspectos fundamentales que a continuación se comentan:

1. El primero se refiere a la garantía de los fondos que requiere la banca múltiple –sustituto del encaje legal-, para realizar sus funciones. El artículo 19 de la ley señala que “El capital mínimo de cada una de las instituciones de banca múltiple será el equivalente al 0.12 por ciento de la suma del capital neto que alcancen en su conjunto dichas instituciones al 31 de diciembre del año inmediato anterior.”⁶⁸

Se considera que este apartado refleja un aspecto esencial de la liberación del sistema financiero de México, toda vez que, propició cierto relajamiento de los sistemas internos de los bancos, así como de los sistemas de supervisión de la banca comercial.

2. Con relación a la conformación del capital social de las instituciones de banca múltiple, sobresale la actual conformación de la nueva denominación de las acciones de los socios que conforman las instituciones financieras.

Quinta

En lo que se refiere al artículo 11 de la ley señalada se dice que “El capital social de las instituciones de la banca múltiple, estará formado por una parte ordinaria y podrá también estar integrado por una parte adicional. El capital social ordinario de las instituciones de banca múltiple se integrará por acciones serie “O”. En su caso, el capital

social adicional estará representado por acciones serie “L”, que podrán emitirse hasta por un monto equivalente al cuarenta por ciento del capital social ordinario, previa autorización de la Comisión Nacional de Valores”.⁶⁹

Este cambio en la conformación de las acciones, parece buscar un mayor control de los accionistas que tienen ingerencia en los asuntos de las instituciones bancarias, al mismo tiempo buscar la participación de nuevos socios, a los cuales se les limita su participación en las decisiones fundamentales. Tal vez se pensaba en la posibilidad de que se tratase de capital extranjero, pero finalmente, no sirvió de nada, pues como se verá hoy se ha abierto totalmente esa posibilidad.

Sexta

En lo que respecta al artículo 13 de la Ley de Instituciones de Crédito, que se refiere a las personas extranjeras establece lo siguiente:

“Las acciones representativas de la serie “O” y “L”, serán de libre suscripción. No podrán participar en forma alguna en el capital social de las instituciones de banca múltiple, personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad”.

Asimismo, es interesante observar el artículo 17 que dice:

“Ninguna persona física o moral podrá adquirir, directa o indirectamente, mediante una o varias operaciones de cualquier naturaleza, simultáneas o sucesivas, el control de acciones de la serie “O” por más de cinco por ciento del capital social de la institución. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá autorizar, cuando a su juicio se justifique, un porcentaje mayor, sin exceder el veinte por ciento.”

⁶⁸ / “Legislación Bancaria”, Leyes y Códigos de México. Tomos I y II, Quincuagésima primera edición actualizada, Ed. Porrúa, México 1999, p. 8.

⁶⁹ / Las acciones de las series “A” y “B”, representativas del capital social de las sociedades controladoras de grupos financieros, instituciones de banca múltiple, casas de bolsa y especialistas bursátiles, se convierten en acciones de la serie “O”, citado en “Legislación Bancaria”, Leyes y Códigos de México. Tomos I y II, Quincuagésima primera edición actualizada, Ed. Porrúa, México 1999, p. 4.

Y, es especialmente importante señalar la excepción a que se refiere su apartado VIII: “Las Instituciones Financieras del Exterior; Sociedades Controladoras Filiales que adquieran acciones de cualquier serie, conforme a programas aprobados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el objeto de coadyuvar al buen funcionamiento de una institución de banca múltiple, previa autorización de la Secretaría, quien la otorgará discrecionalmente.”

Séptima

La contraparte en el artículo 17Bis, se establece que: “Se requerirá de la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien oír la opinión de la Comisión Nacional Bancaria y el Banco de México, para que cualquier grupo de personas adquiera, directa o indirectamente, mediante una o varias operaciones de cualquier naturaleza, simultáneas o sucesivas, el control de una institución de banca múltiple. Para los efectos señalados en el presente artículo, se entenderá que un grupo de personas adquiere el control de una institución de banca múltiple cuando sea propietario de treinta por ciento o más de las acciones representativas del capital social de la propia institución, tenga el control de la asamblea general de accionistas, esté en posibilidad de nombrar a la mayoría de los miembros del consejo de administración, o por cualquier otro medio controle la institución de banca múltiple de que se trate.”

Por lo tanto, es evidente que este último artículo se deja absolutamente a la decisión “discrecional” de la autoridad de la SHCP, y en este caso ni siquiera tiene que oír al Banco de México ni a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para abrir la puerta, como ya lo hizo, en el caso de la fusión de Bancomer con el consorcio español Bilbao Vizcaya Argentaria.

De esta forma coincido con David Márquez Ayala ⁷⁰, cuando afirma que los bancos no deben seguir pasando a propiedad extranjera, toda vez que el sistema de pagos de un país es absolutamente estratégico para la operación de una economía. Incluso los mismos países más industrializados limitan la participación al capital foráneo.

⁷⁰ / Márquez Ayala David, Reporte Económico, Periódico “La Jornada”, julio 4 de 2000.

En cambio, es conveniente que el gobierno recuperara los bancos con problemas y reconstruyera una banca pública de primer piso eficiente y competitiva que, adicionalmente refuncionalice a toda la banca de desarrollo que, en el segundo piso en que fue colocada, carece de operatividad, en la medida en que la banca comercial rehúsa operar sus créditos.

Octava

En relación al rescate bancario y la creación del Fobaproa actualmente mejor conocido como el IPAB, se dice en el artículo 3º. que: “El Sistema Bancario Mexicano estará integrado por el Banco de México, las instituciones de banca múltiple, la banca de desarrollo, el Patronato para el Ahorro Nacional y los fideicomisos públicos constituidos por el Gobierno Federal para el fomento económico, así como aquellos que para el desempeño de las funciones que la ley encomienda al Banco de México, con tal carácter se constituyan”.

En su artículo 4º. afirma que “El Estado ejercerá la rectoría del Sistema Bancario Mexicano, a fin de que éste oriente fundamentalmente sus actividades a apoyar y promover el desarrollo de las fuerzas productivas del país y el crecimiento de la economía nacional, basado en un política económica soberana, fomentando el ahorro en todos los sectores y regiones de la República y su adecuada canalización a una amplia cobertura regional que propicie la descentralización del propio Sistema, con apego a sanas prácticas y usos bancarios.”

Por otra parte, el artículo 5º., establece que: “El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, podrá interpretar para efectos administrativos, los preceptos de esta ley.”

En principio, observando el desarrollo del Sistema Financiero, así como el fenómeno del FOBAPROA-IPAB, precisamente cuando esta ley se decreta, es decir, en última década, es evidente que no se ha logrado el objetivo que en principio se pretendía, ya que el desarrollo de las instituciones de crédito no ha sido “sano”, ni mucho menos

equilibrado, y no solamente eso, si no que el desequilibrio ha sido tal, que el Gobierno Federal, haciendo uso de sus atribuciones que la misma ley le permite, en cuanto a la constitución de fideicomisos para el desarrollo económico, se constituyo un fideicomiso para el rescate bancario, con la ficticia justificación de proteger los intereses del público que para nada ha orientado al Sistema Financiero para apoyar y promover el desarrollo de las fuerzas productivas del país y de la economía nacional, sino todo lo contrario, ya que el sistema bancario ha dejado de proveer de financiamiento al país y el famoso rescate, además, se ha convertido en un lastre para la sociedad, que se deberá arrastrar durante los próximos años.

Novena

En ese sentido se señala en el artículo 28: “La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, escuchando en su caso, a la institución de banca múltiple afectada y oyendo la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria, podrá declarar la revocación en los casos siguientes:

Artículo 28, apartado VIII: “si la institución (de banca múltiple) se disuelve, entra en estado de liquidación o quiebra, salvo que el procedimiento respectivo termine por rehabilitación y el Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores opinen favorablemente para que continúe la autorización.

Evidentemente, que en el caso del rescate bancario se decidió continuar con la autorización, sólo que no se trataba de un banco, sino de varios y de bastante peso específico, como es el caso de Serfin, que era la tercera institución de mayor importancia. Y aún más, se le financió primero con el Fobaproa y después con el Ipab, para evitar la quiebra, que de otra manera era inevitable.

Situación que hoy, con las recientes modificaciones a la Ley de referencia, constituye un motivo de peligro perder la autorización, como se especifica en el artículo IX del mismo. En relación al artículo 28: “Cuando la institución no cubra al Instituto para la

Protección del Ahorro Bancario (IPAB), las cuotas establecidas en la ley que regula a dicho instituto, en los términos por ella previstos”.

Asimismo, algo similar sucede con el artículo 29, que se refiere a la disolución y liquidación de las instituciones de banca múltiple cuando establece que se “regirán por lo dispuesto en la Ley de Protección al Ahorro Bancario, en los capítulos X y XI de la Ley General de Sociedades Mercantiles o, según sea el caso, en el capítulo I del título VII de la Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos, con las siguientes excepciones:

I.- El cargo de liquidador y síndico recaerá en el Instituto de Protección al Ahorro Bancario, a partir de que la institución se encuentre en estado de liquidación o se declare la suspensión de pagos o quiebra , según se trate.

II.- La Comisión Nacional Bancaria y de Valores y el IPAB, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán solicitar la suspensión de pagos o declaración de quiebra.

El articulado anterior parece contradictorio, pues si bien en principio afirman que los casos de disolución o revocación se regirán por la Ley de Protección al Ahorro Bancario, en los hechos reales, como ha sucedido, quien tiene las funciones de evitar la quiebra es el IPAB, no obstante que también se mencione a la CNByV. Y es más, llama la atención que sí existe la posibilidad, en la ley escrita en México se declare en quiebra a un banco, toda vez que en la realidad todavía no lo hemos visto. Sólo hemos observado rescates de bancos multimillonarios para evitar según el gobierno, crisis dentro del sistema financiero.

Décima

Finalmente recapitulando todo lo anterior, se puede afirmar que la Ley de Instituciones de Crédito se elaboró con la intención de legalizar la liberación del Sistema Financiero Mexicano, por lo cual a la fecha de su emisión que data del mes de julio de 1990, y la suscribe Carlos Salinas de Gortari, presidente de México en ese momento. La continua y constante actualización de la misma es un hecho que si bien podría ser

adecuado, mi impresión es que la Ley se le ha ido adecuando a las necesidades propias del proceso de liberación del sistema financiero.

Es decir, los criterios que previamente deberían de establecerse en el proceso de liberación, no han normado el proceso de desarrollo, sino que al revés, la reglamentación se ha ido elaborándola en adecuación a dicho proceso, razón por la cual los resultados, en la década de los noventa, no han sido favorables a los intereses de la nación.

Lo anterior se confirma si se observan las fechas en que dichas modificaciones inician en julio de 1994 y la última en mayo de 1999. Asimismo, creo que es necesario que las entidades reguladoras sean estrechamente vigiladas desde el H. Congreso de la Unión, pues de otra manera da la impresión que en la realidad, la única entidad supervisora es la SHCP y finalmente el Ejecutivo Federal.

Es decir, para terminar con los grupos de intereses que se han formado en el ámbito financiero, creo que sería necesario que se presentaran grupos de personas que cubrieran los requisitos técnicos, o sea que posean los conocimientos, pero que estos fueran designados por el Congreso de la Unión, a fin de garantizar mayor transparencia y poder garantizar un buen resultado, además, por supuesto de la rendición de cuentas que urge que se implemente para todos los miembros de esas entidades reguladoras, de las instituciones de crédito e inclusive del gobierno federal y de la SHCP en particular.

BIBLIOGRAFIA

ARAYA GÓMEZ, IVÁN E., "Financical Desregulation and Prudet Regulation: The Case of México during the 1990s", Economía Mexicana. Nueva Época, Vol. III, núm. 2,segundo semestre de 1994. P. 395.

CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, Ed. Porrúa Hermanos, México 1999.

DOS SANTOS, THEOTONIO "Neoliberalismo" BANCOMEXT vol. 49, 1999 junio.
Eugenia Correa, "Crisis y Desregulación Financiera", México, IEE-UNAM-SIGLO XXI, 1998, p. 138.

GUILLEN ROMO, HECTOR, "La Contrarrevolución Neoliberal" editorial ERA, México 1997, p. 257.

HEATH C., JONATHAN "Inversión Extranjera de Cartera en México" BANCOMEXT 1996, vol. 46 N: Enero.

HUERTA GONZÁLEZ, ARTURO, "El Debate del Fobaproa", Orígenes y Consecuencias del Rescate Bancario, Ed. Diana, México 1999.

HUERTA GONZÁLEZ, ARTURO, "La Política Neoliberal de Estabilización Económica en México: Límites y Alternativas", México, Editorial Diana, 1994. P. 387.

"LEGISLACIÓN BANCARIA", LEYES Y CÓDIGOS DE MÉXICO, TOMOS I Y II, Qincuagésima Primera Edición, Ed. Porrúa, México 1999.

LÓPEZ ESPARZA, VÍCTOR "Fortalecimiento de la Inversión Extranjera en México"
Nacional Financiera, p. 61-75

LÓPEZ OBRADOR, MANUEL, "Fobaproa: Expediente Abierto", Reseña y Archivo, Ed.
Grijalvo, México 1999.

LEY DE INSTITUCIONES DE CREDITO, Ed. Porrúa Hermanos, México 1999.

LEY DE ORGANIZACIONES Y ACTIVIDADES AUXILIARES DE CREDITO, Ed.
Porrúa Hermanos, México 1999.

LEY DEL MERCADO DE VALORES, Ed. Porrúa Hermanos, México 1999.

LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y SOCIEDADES MUTUALISTAS DE
SEGUROS, Ed. Porrúa Hermanos, México 1999.

LEY FEDERAL DE INSTITUCIONES DE FINANZAS, Ed. Porrúa Hermanos, México
1999.

LEY DE BANCO DE MÉXICO, Ed. Porrúa Hermanos, México 1999.

LEY SOBRE EL SERVICIO DE VIGILANCIA DE FONDOS Y VALORES DE LA
FEDERACION, Ed. Porrúa Hermanos, México 1999.

LEY DE PROTECCION AL AHORRO BANCARIO, Ed. Porrúa Hermanos, México 1999.

MAXWELL J., FRY, "Dinero, Interés y Banca en el Desarrollo Económico", México,
CEMLA, 1990, p. 15.

SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL "Indicadores de los Flujos
de IED durante 1996", México, SECOFI.

SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL, "Evolución de la Inversión Extranjera Directa" Editorial SECOFI A1993 P- 95.

SOLÍS ROSALES, RICARDO (Coordinador), "Del Fobapro al IPAB", Testimonios, Análisis y Propuestas, Ed. UAM Iztapalapa y Plaza y Valdés, México, marzo del 2000.

VILLAREAL, RENE, "La Contrarrevolución Monetarista. Teoría Política Económica e Ideológica del Neoliberalismo", México Océano 1984. P. 559.

REVISTA COMERCIO EXTERIOR, varios números.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, varios números.

EL FINANCIERO, varios números.