



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

---

---

**FACULTAD DE ECONOMÍA**

**PROBLEMÁTICA ACTUAL DE LA ESTRUCTURA  
DEL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO. UN  
ANÁLISIS HETERODOXO**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADA EN ECONOMÍA**

**P R E S E N T A:**

**CLAUDIA VIVIANA ESPEJEL RAZO**



**DIRECTORA DE TESIS:  
DRA. MARCIA LUZ SOLORZA LUNA**

**CIUDAD UNIVERSITARIA CD. MX., SEPTIEMBRE 2018**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

## DEDICATORIAS

### *A mi madre Lina y mi padre Guillermo.*

Por siempre enseñarme a diferenciar el bien sobre todo lo malo. Por haberme enseñado desde siempre a luchar para alcanzar mis metas, y por su gran corazón y paciencia.

### *A mi ángel de la guarda y hermana, Adriana.*

Por mostrarme día con día el gran valor de la vida, y recordarme que siempre debemos seguir adelante, manteniéndonos fuertes sin importar nada. Todo esto es para ti y gracias a ti.

### *A la Universidad Nacional Autónoma de México y la Facultad de Economía.*

Por haberme abierto sus puertas sin restricciones, y brindarme la oportunidad de desarrollarme de manera profesional y personalmente. Por ser un sueño hecho realidad y permitirme siempre vivir experiencias únicas.

### *A la Dra. Marcia Luz Solorza Luna.*

Por su paciencia y disposición absolutas.

### *A mis sinodales.*

Por dedicar una parte de su tiempo a la revisión y análisis de mi trabajo, y convertirse en una parte vital de mi proceso para lograr finalizar con éxito esta etapa.

### *A mis amigos y personas incondicionales.*

Todos aquellos que sé con certeza, que siempre estarán conmigo. Ustedes saben quiénes son.

### *A Ricardo.*

Por escucharme y acompañarme siempre en todos los momentos difíciles que existieron durante este proceso, haciéndome sonreír en todo momento y quedándonos siempre con todo lo positivo que hemos vivido.

# PROBLEMÁTICA ACTUAL DE LA ESTRUCTURA DEL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO. UN ANÁLISIS HETERODOXO

## CONTENIDO

Siglas y Acrónimos

Índice de cuadros

Índice de gráficas

Justificación y Delimitación de la Investigación 1

Objetivo general 2

Objetivos particulares 2

Hipótesis 3

Introducción General 4

### **Capítulo 1. Análisis del Sistema Financiero Mexicano. Un Enfoque Postkeynesiano**

Introducción 7

1.1 La teoría Postkeynesiana del dinero endógeno y su existencia 9

1.1.1 La creación del dinero a través del sistema bancario 10

1.1.2 El dinero y la moneda 11

1.1.3 El papel de la Banca Central Mexicana en la creación de dinero  
endógeno 13

1.1.4 Instrumentos de regulación monetaria de Banxico 14

1.2 La Hipótesis de la Inestabilidad Financiera y el capital financiero en la  
actualidad 16

1.3 Regulación-desregulación financiera actual y los procesos de liberalización en la economía mexicana	21
1.3.1 La separación de la esfera productiva y la esfera financiera en México. Especulación e inestabilidad	24
1.4 Presencia del Banco de México y el sector bancario en la economía	28
1.4.1 Análisis de las funciones y objetivos de inflación de Banxico	29
Conclusiones	33
<b>Capítulo 2. Composición y Funcionamiento del Sistema Financiero Mexicano</b>	
Introducción	35
2.1 Sistema Financiero Mexicano	36
2.1.1 Conformación del sistema financiero	36
2.1.2 Contexto histórico del modelo de economía neoliberal	38
2.1.3 Funciones del sistema financiero	38
2.2 Tipos de Intermediarios Financieros en México	40
2.3 Sistema Bancario Mexicano	43
2.3.1 Evolución histórica del sistema bancario mexicano	43
2.3.2 Sociedades de inversión	46
2.3.3 Banca bajo la sombra (Shadowbanking)	48
2.4 El Banco Central y sus funciones en el sistema financiero	51
2.5 Mercado Over the Counter (OTC) en México	54
2.5.1 Antecedentes del mercado OTC	57
2.5.2 Principales características del mercado OTC	59
Conclusiones	60

## **Capítulo 3. Fallas Estructurales del Sistema Financiero Mexicano**

Introducción	61
3.1. Estructura oligopólica actual del Sistema Financiero Mexicano	62
3.1.1 Concentración del Sistema Bancario Nacional	66
3.2. El descendiente papel de la Banca de Desarrollo en la economía, en un contexto de prioridad al financiamiento gubernamental	68
3.2.1 Transformaciones institucionales en el marco de la desregulación y liberalización financieras en México	69
3.2.2 Evolución histórica del financiamiento otorgado por la Banca de Desarrollo	70
3.2.3 Financiamiento al sector público	75
3.3. Influencia del capital extranjero en las operaciones financieras y bancarias en México, como resultado del proceso de financiarización y liberalización de los flujos de capital	77
3.3.1 El comportamiento de los ingresos bancarios, durante el desarrollo de la extranjerización	78
3.3.2 Captación de la inversión extranjera en el mercado financiero y de valores mexicano	80
3.4. El financiamiento a las Pymes	83
3.4.1 Determinantes del restringido acceso al financiamiento	85
3.4.2 Panorama y perspectivas para el mercado Pyme en México	89
3.5. Limitado nivel de inclusión financiera	91
3.5.1 Limitantes de la inclusión financiera en México	93



## Siglas y Acrónimos

En obvio de repeticiones innecesarias, se presenta un listado de los acrónimos utilizados en el desarrollo de esta Tesis:

AFORE	Administradoras de Fondos para el Retiro.
Banxico	Banco de México.
BMV	Bolsa Mexicana de Valores.
BC	Banco o Banca Central.
Cetes	Certificados de la Tesorería de la Federación, emitidos por primera vez en enero de 1978, representando el instrumento de deuda bursátil más antiguo emitido por el Gobierno Federal.
CNBV	Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
CONACYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
DOF	Diario Oficial de la Federación.
IPAB	Instituto para la Protección al Ahorro Bancario.
LIC	Ley de Instituciones de Crédito.
LMV	Ley del Mercado de Valores.
Mercado OTC	Mercado over the counter o fuera de bolsa, que opera actualmente en México.
NAFIN	Nacional Financiera.
Pymes	Micro, Pequeñas y Medianas empresas existentes en México que se encuentran actualmente en operaciones.
Reforma Financiera	Documento promulgado por el C. Presidente Enrique Peña Nieto el 9 de enero de 2014 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 10 del mismo mes y año.
SFI	Sistema Financiero Internacional.
SFM	Sistema Financiero Mexicano.
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte, mismo que entró en vigor el 1 de enero de 1994.
UDIS	Unidades de Inversión cuyo valor se establece tomando en cuenta las variaciones del Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), es decir, tomando en cuenta la inflación.
Udibonos	Bonos de Desarrollo del Gobierno Federal denominados en Unidades de Inversión.

## Índice de cuadros

Cuadro 1.1 Agregados monetarios en la economía mexicana	12
Cuadro 1.2 Movimientos en la tasa de interés objetivo y de referencia de Banxico, 2012- 2016.	29
Cuadro 2.1 Intermediarios Financieros en México, noviembre de 2017.	42
Cuadro 2.2 Concentración y evolución del sistema bancario en México.	44
Cuadro 2.3 Crédito otorgado por la banca comercial por actividad principal, 2011-2016 (millones de pesos).	50
Cuadro 2.4 Crédito otorgado por la banca comercial 2011-2016, en millones de pesos (como porcentaje del PIB).	50
Cuadro 3.1 Sectores en operación del SFM, diciembre de 2017 (millones de pesos).	64
Cuadro 3.2 Concentración del sistema bancario mexicano, diciembre de 2017 (millones de pesos).	67
Cuadro 3.3 Entidades Banca de Desarrollo y variables de sus activos, diciembre 2017. (Millones de pesos).	71
Cuadro 3.4 Crédito otorgado por la Banca de Desarrollo, por sector de actividad económica. Saldo nominales en millones de pesos.	72
Cuadro 3.5 Ingresos por intereses y comisiones bancarias (% del ingreso total de la operación).	79
Cuadro 3.6 Estratificación de las Micro, Pequeñas y Medianas empresas mexicanas.	84
Cuadro 3.7 Cartera de crédito total al sector empresarial al mes de septiembre de 2016.	88
Cuadro 3.8 Contratos de captación por cada 10,000 adultos en México.	93
Cuadro 4.1 Conformación actual del Marco Normativo y Regulatorio del SFM.	105

## Índice de gráficas

Gráfica 1.1 Teoría del ciclo económico propuesta por Schumpeter.	18
Gráfica 1.2 Ciclo denominado “Momento Minsky”.	20
Gráfica 1.3 Crédito a sectores Privado y Público/Ahorro Interno, 1960-2016 (porcentaje del PIB).	25
Gráfica 1.4 Tasa de interés objetivo, de fondeo gubernamental y de fondeo bancaria en México, 2012-2016.	30
Gráfica 2.1 Crédito otorgado por la banca comercial 2011-2016, en millones de pesos (como porcentaje del PIB).	51
Gráfica 3.1 Composición del SFM, a diciembre 2017.	65
Gráfica 3.2 Financiamiento Total otorgado por la Banca de Desarrollo, diciembre 2017.	73
Gráfica 3.3 Cartera de Crédito del SF. Participación de la Banca de Desarrollo y otros intermediarios, periodo 2000 a 2017, en miles de pesos.	74
Gráfica 3.4 Deuda interna del Sector Público Federal, 2005-2018 Millones de pesos.	76
Gráfica 3.5 Valor de Capitalización del mercado accionario mexicano, 1980-2016 (como % del PIB).	82
Gráfica 3.6 Cartera bancaria comercial respecto al PIB. Periodo diciembre 1994 a junio de 2017. Millones de pesos a precios corrientes.	86
Gráfica 3.7 Cartera bancaria comercial total por tamaño de empresa. Periodo 2009-2016.	87
Gráfica 3.8 Acreditados comerciales por tamaño de empresa, 2009-2016.	87

## **Justificación y Delimitación de la Investigación**

La importancia que tiene el SF en el funcionamiento de la economía, y en particular, los diversos mercados que lo integran, no sólo se centra en la generación de excedentes y beneficios para los agentes que inyectan ahorro o inversión en ellos, sino que precisamente radica en que dichas operaciones representan la principal fuente de financiamiento de la economía en su conjunto. Y es en este punto donde se puede comenzar a observar la interrelación existente entre la economía real y la economía financiera.

El nivel de precios, las tasas de interés y las acciones, son resultado de las relaciones existentes entre los agentes económicos, quienes se encargan de la producción, la distribución y el consumo de los bienes y servicios generados en la economía real.

La principal función de los intermediarios financieros, quienes representan la base del SF, es la de captar recursos de aquellos sectores con superávit para canalizarlos a los sectores deficitarios. Mediante las operaciones financieras, se da lugar a dos o más flujos financieros de una unidad económica a otra, involucrando así al dinero, crédito o cualquier otro instrumento financiero.

Por otro lado, la inclusión del sistema bancario como parte del análisis efectuado al SFM, resulta imprescindible, considerando que es el componente más importante de este sistema de acuerdo a la función que realiza: captar recursos del público que tiene necesidad de seguridad, liquidez, y preservar su poder adquisitivo, para así canalizar esos recursos y otorgar financiamiento entre las empresas y personas que representan a sus clientes.

Asimismo, se encarga de administrar los recursos nacionales e internacionales que se encuentran en poder del Banco Central. Finalmente, es el que también tiene mayor participación en el mercado y mayor grado de penetración en la economía y sociedad. Dentro de este sistema encontramos a la banca comercial y a la banca de desarrollo, cuya comparativa también es abordada en este trabajo.

La estabilidad económica de un país, así como un crecimiento sostenido a largo plazo, conllevarán a que se generen las condiciones para que las instituciones financieras mantengan mayores niveles de ahorro, que permitan financiar las actividades productivas que requieran ampliación o desarrollo, denotando así un SF sano e incluyente.

## **Objetivo General**

En el presente trabajo se aborda de manera teórica la corriente postkeynesiana y sus principales postulados en un marco económico actual de neoliberalismo, con la finalidad de analizar la relevancia que mantiene el sistema financiero en la economía nacional, así como las problemáticas estructurales en su funcionamiento, ocasionadas en primera instancia por los procesos de liberalización y desregulación financiera.

## **Objetivos Particulares**

- i. Delimitar el marco histórico y teórico de esta Tesis, a partir de los cambios que sufrió la estructura financiera mexicana, a causa de los fenómenos de la desregulación y liberalización financiera, efectuados a finales de la década de los ochenta y principios de los noventa.
- ii. Identificar, definir y analizar la trascendencia e impacto del sistema financiero y bancario, así como de los servicios financieros, en la economía nacional y en los agentes económicos. De la misma forma, revisar las funciones del sistema bancario y la influencia que éstas ejercen dentro del sistema financiero y su estructura.
- iii. Explicar de forma general la relación existente entre la política monetaria de México ejercida actualmente, con el sistema financiero, y cómo interactúan a través de los mecanismos de la creación de dinero endógeno.
- iv. Identificar las problemáticas estructurales existentes actualmente en el SFM, originadas o acentuadas desde la desregulación y globalización financiera, que impiden el adecuado cumplimiento de los objetivos principales en materia de crecimiento y desarrollo económico.
- v. Analizar la influencia del capital extranjero dentro de las operaciones financieras y bancarias en México y en qué medida ha afectado la estabilidad del sistema financiero.
- vi. Realizar una comparación entre la banca múltiple y de la banca de desarrollo, como principales fuentes de financiamiento del Gobierno, de las empresas y de las familias.
- vii. Analizar la evolución en la regulación y supervisión del SFM a partir de los procesos de liberalización y desregulación financiera internacional, para estar en posibilidad de comprobar la hipótesis planteada, mediante el análisis de la información y datos recopilados a lo largo de este trabajo.

## **Hipótesis**

El actual Sistema Financiero Mexicano, dadas las normas del nuevo modelo económico, es incapaz de ser promotor del crecimiento económico y del empleo en nuestro país dados los bajos niveles de financiamiento a las Pymes.

La estructura oligopólica del sistema financiero es una de las causas que impide el crecimiento crediticio, mostrando bajos niveles de bancarización de la población, descendente participación de la banca de desarrollo y excesiva demanda de crédito por parte del Gobierno.

## Introducción general

Utilizando los principales preceptos de la corriente de pensamiento económico postkeynesiana, es desarrollado este trabajo, a efectos de llevar a cabo una correlación entre las deficiencias existentes en el funcionamiento actual del SFM, con los obstáculos que ha enfrentado la economía mexicana durante las últimas cuatro décadas para mantener un crecimiento sostenido, mientras que, de acuerdo con Aparicio<sup>1</sup>, la meta de mantener la estabilidad económica, basada en un control de la tasa de inflación a un dígito, ha sido exitosa, al menos desde el año 2000.

Existiendo un sólo entorno económico, es posible confrontar diversas realidades para quienes se encuentran en distintas condiciones de desarrollo humano, educación, empleo, cultura, entorno social y, por supuesto, nivel de ingresos. Éstas características convergen entre sí para denotar el nulo resultado que la política económica implementada actualmente ha arrojado respecto del nivel de bienestar de la gran mayoría de la población mexicana. Las disparidades entre las referidas condiciones, así como la marcada polarización de la economía nacional continúan siendo una realidad en nuestro país, de conformidad con los datos duros que han arrojado los diversos estudios y estadísticas efectuados en México<sup>2</sup>.

Las características cuantitativas de esta investigación muestran una recopilación de datos, estadísticas e información que buscan explicar y sustentar los fenómenos descritos, principalmente las problemáticas que actualmente aquejan al sistema financiero, y transmiten efectos negativos al desarrollo y productividad de la economía nacional.

Este trabajo se conforma de cuatro capítulos, los cuales buscan organizar de manera sistemática: el marco teórico empleado como base para sustentar la investigación; la estructura, composición y funcionamiento del objeto de estudio; las principales problemáticas que afronta; así como el análisis de las funciones que desempeñan los organismos reguladores. La metodología empleada en esta Tesis permite presentar una

---

<sup>1</sup> Aparicio Cabrera Abraham. “Economía Mexicana 1910-2010: Balance de un Siglo”. Ponencia realizada el día 6 de abril de 2010.

<sup>2</sup> Algunos ejemplos que contienen un análisis de la situación actual en torno al crecimiento económico de México son: el Sistema de Cuentas Nacionales de INEGI, El Banco de datos del Banco Mundial, los pronósticos del Fondo Monetario Internacional, y los análisis efectuados por las calificadoras de riesgo HR Ratings y Fitch.

estructura que aborda el objeto de estudio de lo general a lo particular, por lo cual permite comprender mejor la problemática planteada.

En el capítulo 1 se presenta el marco teórico empleado para estudiar la creación dineraria y el capital financiero, aspectos utilizados como base del análisis postkeynesiano, con el objetivo de identificar los aspectos que vuelven inestable al sistema financiero en su funcionamiento. Asimismo, se aborda el supuesto fundamental en el que se basa la teoría postkeynesiana del dinero endógeno.

En el capítulo 2 se describe la composición actual del SFM; además de la relación estructural entre la banca, el sistema financiero y el crecimiento económico, aunado a que incorpora un análisis histórico de las transformaciones que ha sufrido el funcionamiento y conformación del sistema financiero.

En el capítulo 3 se delimitan las problemáticas más relevantes en el funcionamiento del sistema financiero y se hace referencia a las consecuencias que representan para el desarrollo de la economía nacional, además de presentar datos e información recopilada para sustentar los análisis económico-financieros planteados.

Por último, en el capítulo 4 se incorporan los conceptos de supervisión y regulación prudencial, así como la acción del Estado como agente encargado de mantener y asegurar la estabilidad del sistema financiero, y cómo ha evolucionado históricamente su gestión, a la par de las transformaciones en los procesos de supervisión internacionales y en la economía. Asimismo, se presenta una evaluación de las funciones de los órganos reguladores mexicanos.

Finalmente, la elaboración del presente trabajo tiene como única finalidad el poder presentar un panorama actual respecto de la situación del Sistema Financiero Mexicano, y no pretende ofrecer una solución a las deficiencias estructurales y/o coyunturales que puedan presentarse actualmente y a lo largo del tiempo.

Considerando lo anterior, únicamente me gustaría hacer mención de la gran cantidad de retos que nuestro país deberá enfrentar para garantizar que los mercados productivos y financieros

funcionen de acuerdo a lo estipulado en la Reforma Financiera, cuyos principales objetivos contemplan incrementar la competencia en el sector financiero, fomentar el crédito a través de la banca de desarrollo, ampliación de los niveles crediticios de las instituciones financieras privadas, así como mantener un sistema financiero sólido y prudente.

# Capítulo 1

## Análisis del Sistema Financiero Mexicano. *Un Enfoque Postkeynesiano*

### Introducción

El comportamiento de la economía mexicana durante las últimas cuatro décadas se ha caracterizado por mantener un estancamiento y nulo desarrollo de los factores productivos, por no crecer de manera sostenida con el paso del tiempo, así como por la ausencia de mecanismos eficaces para la distribución de la riqueza<sup>3</sup>. En este contexto, se han materializado diversas crisis económicas y financieras (1982, 1987, 1994, 2001, 2009), periodos de inestabilidad macroeconómica, devaluación de la moneda, entre otros aspectos.

Bajo ese contexto, el sistema financiero desempeña un papel central en el funcionamiento y desarrollo de la economía, motivo por el cual el objetivo fundamental de este capítulo, además de sustentar los argumentos antes referidos, será el de analizar la crítica a la teoría neoclásica, establecida “*como un punto de convergencia de los poskeynesianos*” (Piégay y Rochon, 2005, pág. 3).

La corriente postkeynesiana, nacida en la década de los setentas y considerada dentro de la esfera del análisis heterodoxo<sup>4</sup>, establece teorías respecto de la creación de la moneda y el dinero, mediante la demanda de crédito por parte de los agentes para financiar la producción.

Adicionalmente pone de manifiesto el papel que ejerce el sistema bancario en dicha creación; estos preceptos serán utilizados para efectos de analizar el funcionamiento actual de la economía monetaria en México y su concerniente sistema financiero, además de integrar el estudio correspondiente al primer apartado de este capítulo.

El modo de producción capitalista se encuentra asociado a las teorías neoclásicas ortodoxas, las cuales conciben a la moneda bajo un proceso de creación de mercancía, caracterizado

---

<sup>3</sup> Partiendo del supuesto ortodoxo de que la oferta monetaria es creada por los bancos centrales, Mankiw señala al multiplicador monetario como una relación entre la oferta y la base monetaria, obteniendo así la cantidad de dinero que genera el sistema bancario por cada unidad económica de reservas existentes. Por lo anterior, se concluye que el multiplicador será el inverso del coeficiente de reservas.

<sup>4</sup> El análisis heterodoxo contemporáneo puede definirse como un punto de vista que se opone al análisis económico estándar dominante actualmente (neoclásico). Para efectos de este trabajo, se expone el mecanismo de la creación del dinero de una manera alternativa, a efectos de sostener los argumentos mediante los cuales se desarrolla la hipótesis de que el sistema financiero mantiene diversas problemáticas en su funcionamiento.

principalmente por el multiplicador monetario. Respecto del funcionamiento del sistema financiero, se pueden visualizar y percibir los efectos de dos principales situaciones: el modelo neoliberal ejercido en México hacia finales de la década de los setenta ha contribuido a la concentración del capital y su extranjerización, así como a la incapacidad del propio sistema de ser promotor del crecimiento y desarrollo económico, considerando la polarización del nivel de ingreso entre la población aunado a la falta de dinamismo económico en el largo plazo. Los elementos estructurales como la globalización, la apertura comercial y financiera, así como la fuerte dependencia de México con el exterior, los cuales dependen, en una gran medida de los niveles de capital e inversión extranjera, han resultado determinantes en estos fenómenos.

La teoría postkeynesiana permite estudiar a las economías monetarias de producción mediante el análisis de la moneda y su creación. Dicho enfoque es considerado como una herramienta útil en el análisis de la creación dineraria, la cual conlleva a la existencia del capital financiero, y se abordará a detalle en el segundo apartado.

En el tercer apartado se realiza una descripción de los procesos de regulación-desregulación financiera, así como del concepto y magnitud de la globalización financiera, los cuales explican las principales transformaciones en los mercados financieros mundiales y en el nacional, así como los movimientos de los flujos de capital en los últimos 30 años, y a los cuales nuestro país se ha perfilado. Finalmente, los problemas ocasionados por estos procesos de regulación y desregulación también son abordados.

Finalmente, en el cuarto apartado se detalla el contexto mediante el cual la Banca Central Mexicana realiza sus funciones de regulación de la política monetaria a través de su intervención en el sistema y, sobre todo, en el sector bancario. De igual manera se incluye el análisis de las referidas funciones, así como de los objetivos que mantiene Banxico, realizando un posicionamiento central en la meta de inflación establecida y los esfuerzos realizados para mantenerla, aludiendo a una posición heterodoxa que señala las implicaciones de mantener únicamente ese objetivo como la principal herramienta de política monetaria implementada actualmente.

## 1.1 La teoría Post-keynesiana del dinero endógeno y su existencia

En la actualidad existe un avanzado desarrollo, así como una alta presencia del sistema bancario dentro del conjunto del SFM, situación que se originó desde la reprivatización de estas entidades a inicio de la década de los años noventa, - donde también se inició un proceso de extranjerización de su capital que se fortaleció después de la crisis de 1994 -, para dar pie al proceso de acumulación y concentración de capital y recursos financieros, así como de creación y acumulación de utilidades que dejaron de provenir y ser representativas de su función principal: los ingresos por intereses derivados del otorgamiento de créditos (Levy, 2005, pág. 78).

El papel decisivo y primordial del sistema bancario se constituye por su función de otorgar créditos, sobre todo al financiamiento productivo en el que radica la principal demanda de créditos (dinero endógeno). Los procesos de dinero-crédito son los creadores de la moneda y el considerarla como componente esencial del sistema económico (Piégay y Rochon, 2005, pág. 37), dada su implicación en la economía y el funcionamiento del sistema financiero, es una de las principales distinciones respecto del enfoque abordado en los modelos neoclásicos.

De manera más específica, la teoría endógena del dinero posee dos líneas de estudio que se adecuan a la realidad actual del funcionamiento del SFM; en primera instancia, estudia de manera particular las fuentes de generación de utilidades del sistema bancario y como segunda línea nos permite conocer el papel de la banca central y los bancos comerciales en la determinación de las tasas de interés activa y pasiva (Levy, 2005, pág. 61).

En este sentido, se abordará en primera instancia, un análisis del papel representativo y oligopólico que mantiene el sistema bancario y la relación que guarda con los intermediarios financieros, así como el proceso de creación monetaria. En segunda instancia se abordará el papel de la Banca Central Mexicana en el funcionamiento del capital financiero y en la determinación de la tasa de interés<sup>5</sup>, así como el concepto de prestamista de última instancia y su implicación en la estabilidad del sistema.

---

<sup>5</sup> De acuerdo con los postkeynesianos, la tasa de interés se considera una variable redistributiva (Rogers, 1989; Lavoie, 1992; Smithin, 2003) y la relevancia de su determinación se relaciona con los objetivos de inflación actuales de la Banca Central Mexicana.

### 1.1.1 La creación del dinero a través del sistema bancario

Tal y como se abordó de manera previa en las consideraciones de la hipótesis postkeynesiana, actualmente el BC no mantiene el control de la oferta monetaria, es decir, no funge como el único responsable directo de la creación del dinero que ingresa a la economía.

De acuerdo con la teoría ortodoxa del dinero exógeno, la cual quedó plasmada de manera primaria dentro de la *Teoría General* de Keynes, el BC y las autoridades monetarias, por medio de las gestiones de política monetaria que realizan, son quienes establecen la base monetaria y mediante el multiplicador monetario terminará por determinarse la masa monetaria existente en una economía. Rechazando dicha teoría, se aprecia que los bancos terminan fungiendo como los únicos responsables de la creación del dinero.

En este sentido, los cambios institucionales que han sufrido los sistemas financieros modernos, basados principalmente en la desregulación y la globalización económica y financiera, han cambiado la manera en la cual el BC y la banca comercial interactúan entre sí (Plinio, 2004, pág. 2), toda vez que el primero actuará como respaldo del segundo en cuanto a sus niveles de liquidez se refiere. A esta última acción es a lo que se le conoce como *Prestamista de última instancia*, cuyo funcionamiento, y sus implicaciones en el riesgo asumido por las instituciones financieras se retoma más adelante.

En este sentido, de acuerdo con Keynes y su *Teoría General*, una de las funciones principales de la banca es el otorgamiento de créditos, demandados por los empresarios principalmente para fines de inversión productiva. En la actualidad el sistema bancario financia la producción y juega un papel determinante ya que realiza las emisiones monetarias y permite, gracias a su actividad crediticia, asegurar el financiamiento de la actividad. (Piégay y Rochon, 2005, pág. 7).

En contraste con la teoría convencional del dinero exógeno, los postkeynesianos proponen la existencia de una oferta monetaria endógena, pero siguiendo una herencia keynesiana, en donde los bancos crean dinero en respuesta a la demanda de la economía productiva.

La masa monetaria se rige por la demanda y no por la oferta<sup>6</sup>. En este sentido, son los procesos de producción capitalista quienes crean el dinero, es decir, la demanda de dinero existe para cubrir las necesidades de operación del sistema capitalista.

La oferta monetaria tendrá que expandirse conforme los procesos productivos de la economía sigan aumentando, ya que la figura del dinero y del crédito anteceden al nivel de producción, es decir, previo a la expansión de la producción, el crédito y la oferta monetaria habrán de incrementarse.

### **1.1.2 El dinero y la moneda**

El dinero se entiende como una de las formas de intercambio socialmente aceptadas actualmente y representa una medida equivalente de valor. En términos financieros el dinero en su conjunto forma la oferta monetaria, es decir, la cantidad total actual de billetes y monedas en circulación en la economía (agregado monetario M1<sup>7</sup>, ver cuadro 1.1).

La incorporación cada vez mayor de nuevos instrumentos financieros en los mercados de valores ha provocado la modificación de los agregados monetarios que funcionan como los medios de pago aceptados y empleados en una economía. Estos medios de pago representan al dinero en sus distintas formas, tal como se aprecia en el cuadro siguiente:

---

<sup>6</sup> Keynes rechaza la Ley de Say, bajo el argumento de que la producción es la que habrá de ajustarse a la demanda, la cual se genera por las decisiones de gasto de los agentes. Más no la producción es responsable de generar el gasto y la demanda.

<sup>7</sup> De acuerdo con la teoría macroeconómica, los agregados monetarios son los elementos que integran la oferta monetaria u oferta de dinero. Se clasifican de acuerdo con su grado de liquidez, siendo el agregado M1 el de mayor liquidez, incluyendo a los billetes y monedas en poder del público; a las cuentas de cheques en monedas nacional y extranjera en poder de los residentes en el país; y, a los depósitos en cuenta corriente con interés en moneda nacional.

**Cuadro 1.1.**  
**Agregados monetarios en la economía mexicana**

Ahorro proveniente de:	Mercado Interno	Ahorro de residentes	M1 = billetes y monedas + cuentas de cheques + depósitos en cuenta corriente con interés. M2 = M1 + resto de instrumentos bancarios + valores del gobierno y privados en poder de residentes + otros fondos de ahorro.
		Ahorro de no residentes	M3 = M2 + depósitos de no residentes en banca interna + tenencia de no residentes en valores de gobierno y privados.
	Mercado Externo	Ahorro de residentes y no residentes	M4 = M3 + depósitos de residentes y no residentes en agencias de bancos mexicanos en el exterior.

**Fuente:** Elaboración propia con informes de Banxico, 2015.

Dentro de las actuales economías monetarias de producción, entre las que está incluida la mexicana, es importante concebir a la moneda tanto como unidad de cuenta, como medio de pago, tomando en cuenta que *“en su calidad de unidad de cuenta, la moneda interviene, en primer lugar en el establecimiento de contratos. Esta dimensión es primordial, dado que es la unidad de cuenta en la cual se expresan las relaciones monetarias y se realizan pagos”* (Piégay y Rochon, 2005, pág. 44).

Previamente se afirmó que, al crearse el dinero por medio del otorgamiento de créditos para cubrir la demanda existente, éste se materializa en moneda. El funcionamiento de la economía actualmente conlleva el establecimiento de contratos estipulados en moneda y distintas variables como los salarios y los precios, además de las relaciones contractuales entre los bancos y las firmas, están expresadas en ella.

La moneda por su parte, se integra al círculo de la economía a través de los bancos, por medio del financiamiento a la producción (Piégay y Rochon, 2005, pág. 39). Dicho de otra manera, el dinero se crea una vez que el mismo es demandado, por medio de la solicitud de créditos

para emprender el proceso productivo. Gracias a que los bancos aceptan estas solicitudes, se brinda la oferta necesaria para cubrir la demanda de dinero.

Keynes<sup>8</sup> argumentó que cuando la cantidad de dinero existente tiende a concentrarse más en actividades especulativas, -considerando que la preferencia a su financiamiento es una de las características de los mercados financieros-, que en las actividades productivas inherentes a la economía real, ocurren las crisis financieras.

De igual manera, los procesos de especulación son causales de fenómenos tales como los problemas en la mala distribución y la concentración del ingreso, la priorización del lucro sobre el interés colectivo de una sociedad y la incidencia de las grandes crisis financieras internacionales en los países en desarrollo, quienes son considerablemente afectados por los efectos de arrastre que conllevan estos fenómenos (Anacona, 2014, pág 7).

El modelo imperante actual en la economía financiera de México, requiere del financiamiento a la innovación y crecimiento de las empresas que potencializan el desarrollo económico y las cadenas productivas, entre ellas se encuentran las Pymes, de las cuales la gran mayoría aún no consolida su presencia y representatividad dentro del sector productivo y serán proclives a desaparecer en los dos años siguientes a su instauración. Dicha problemática y sus efectos se abordan a detalle en el Capítulo 3 de esta tesis.

### **1.1.3 El papel de la Banca Central Mexicana en la creación de dinero endógeno**

El supuesto fundamental en que se basa la teoría postkeynesiana del dinero endógeno se encuentra en el comportamiento de prestamista de última instancia del BC (Plinio, 2004, pág. 5). Para la economía mexicana, podemos visualizar dicha responsabilidad revisando el artículo tercero de la Ley del Banco de México<sup>9</sup>, el cual establece lo siguiente:

---

<sup>8</sup> Keynes, J. M. (1943). “Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero”. Fondo de Cultura Económica, México.

<sup>9</sup> Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/74.pdf>  
Texto vigente. Última reforma publicada DOF 10-01-2014. Consultado el 20-jun-2016.

*“ARTICULO 3o.- El Banco desempeñará las funciones siguientes:*

- I. Regular la emisión y circulación de la moneda, los cambios, la intermediación y los servicios financieros, así como los sistemas de pagos;*
- II. Operar con las instituciones de crédito como banco de reserva y acreditante de última instancia;*
- III. Prestar servicios de tesorería al Gobierno Federal y actuar como agente financiero del mismo;*
- IV. Fungir como asesor del Gobierno Federal en materia económica y, particularmente, financiera;*
- V. ...”*

Actualmente la BC mexicana mantiene como eje fundamental participar como prestamista de última instancia del sistema bancario, toda vez que las necesidades de liquidez que en su caso puedan presentar los bancos comerciales, son subsanadas por este organismo mediante su intervención en el sistema financiero. De igual manera, Banxico también cuenta con facultades para salvaguardar la estabilidad del sistema financiero en su conjunto. Al respecto, son los instrumentos de regulación y política monetaria mediante los cuales esta institución puede ejercer su papel de aval del sistema bancario y de todo el sistema financiero.

#### **1.1.4 Instrumentos de regulación monetaria de Banxico**

El papel que adopta el BC frente al mercado de dinero puede invertirse en función de su intervención en el sistema financiero, al suministrar o retirar liquidez de circulante. Visto de esta forma, pueden apreciarse dos escenarios: se convierte en un acreedor neto de los bancos cuando las instituciones financieras dentro de su balance le deben por los créditos recibidos, por otro lado, se convierte en un deudor neto cuando las instituciones financieras han captado recursos en exceso.

Las operaciones de mercado abierto (OMA) representan el principal instrumento de política monetaria actualmente. Mediante su realización, Banxico puede determinar los niveles de liquidez que mantiene el mercado financiero, entendiéndose por liquidez los excesos o

faltantes de dinero que poseen dentro de las cuentas corrientes<sup>10</sup> mantenidas por los bancos comerciales. A través de estas operaciones, el BC deberá satisfacer las variaciones de la demanda por base monetaria.

Por su parte, las ventanillas de descuento representan un mecanismo ejercido por el BC con la finalidad de otorgar préstamos a los bancos comerciales. Al respecto, se tiene fijada una tasa de descuento que regula el volumen y costo de este instrumento. La elevación en los préstamos de descuento acrecienta la base monetaria y expande la oferta de dinero, mientras que la disminución en los préstamos de descuento reduce la base monetaria y contrae la oferta de dinero (Solano, 2001, pág. 255). Cabe señalar que los bancos comerciales casi no optan por esta alternativa de financiamiento ya que es más factible prestarse entre sí, mediante una tasa de interés interbancaria (TIIE) la cual suele ser más baja que la tasa de descuento.

El tercer instrumento para ejecutar la política monetaria consiste en establecer a cada uno de los bancos una cantidad fija de depósitos en el BC, la cual deben mantener como una reserva obligatoria. En México, la implementación de este instrumento ha tenido muchas variantes a lo largo del tiempo. El encaje legal fue utilizado por primera vez en 1924 y a partir de esa fecha, fue utilizado para diversos fines.<sup>11</sup>

Durante el periodo de la desregulación y liberalización financiera, el cual tuvo entre sus principales objetivos otorgar las condiciones necesarias para posicionar de nueva cuenta al sector bancario y recuperar su posición competitiva en el mercado financiero, se impuso en 1988 un coeficiente de liquidez del 30%, constituido por depósitos en el BC y/o en valores gubernamentales.

Para el año de 1991 Banxico decidió eliminar las disposiciones de encaje obligatorio, en línea con el proceso de desregulación y con el objeto de limitar la demanda de instrumento gubernamentales cuya oferta disminuía a causa de la estabilidad de las finanzas públicas. Es

---

<sup>10</sup> Las cuentas únicas (cuentas corrientes) son las “cuentas de depósito mantenidas por los bancos en el Banco de México”.

<sup>11</sup> Banco de México. Consideraciones sobre la instrumentación práctica de la política monetaria. Artículo en línea, disponible en: <http://www.banxico.org.mx/dyn/publicaciones-y-discursos/publicaciones/documentos-de-investigacion/banxico/%7B57B595C7-A6AC-2C11-2323-A401A2562A0D%7D.pdf>. Consultado el 25-jun-2016

desde ese momento que las OMA comenzaron a representar el principal instrumento de regulación monetaria.

Cabe señalar que el Gobierno también posee una cuenta corriente dentro del BC denominada Sistema de Cuenta Única de Tesorería (Sistema CUT), la cual es administrada por la Tesorería de la Federación (TESOFE). De esta forma, Banxico presta servicios de tesorería al Gobierno, a la vez que funge como agente financiero del mismo y como responsable de colocar los valores gubernamentales en los mercados financieros, de conformidad con el artículo tercero, fracción III de la Ley de Banco de México<sup>12</sup>.

Al analizar la función de prestamista de última instancia que desempeña el BC, se crea una noción de estabilidad en el sistema financiero y de pagos. Los postkeynesianos afirman que el BC alimenta el sistema con liquidez (Piégay y Rochon, 2005, pág. 41), determinándose así la tasa de interés fijada por el propio BC y no por un proceso de mercado, convirtiéndola en una variable exógena fijada en función de los objetivos de política monetaria.

En este sentido, la oferta monetaria sí representa una variable endógena desde el enfoque postkeynesiano al considerar dos funciones: el papel del BC y su intervención en el sistema financiero, así como la implicación de los bancos comerciales en el proceso de la creación monetaria, abordada previamente.

## **1.2 La Hipótesis de la Inestabilidad Financiera y el capital financiero en la actualidad**

La generación de inestabilidad financiera es un concepto de naturaleza creciente en el contexto de globalización económica actual. Este fenómeno se lleva a cabo en un marco económico de generación y acumulación de capitales, y normalmente es precedente de un deterioro en la calidad de los activos financieros y un descenso en sus precios; posteriormente se desencadenan quiebras financieras, así como sus concernientes rescates, que bien pueden ceñirse únicamente a un espacio económico o incluso, presentarse y difundirse como una crisis financiera internacional (Girón y Correa, 2004, pág. 19).

---

<sup>12</sup> Artículo citado al inicio del presente apartado.

En este contexto el capital financiero y la generación de rendimientos que implícitamente marcan el objetivo primordial de toda transacción en los mercados financieros, han sido los protagonistas de las grandes transformaciones que han sufrido los sistemas financieros desde su desregulación y liberalización a nivel internacional. Adicionalmente, los procesos de innovación tecnológica y financiera asociados a la globalización y que experimentaron un fuerte auge a inicios de la década de los ochenta, coadyuvaron a la modernización del mercado de capitales, permitiendo así incrementar el número de transacciones y la reducción de tiempos, para que la generación de ganancias fuese mayor.

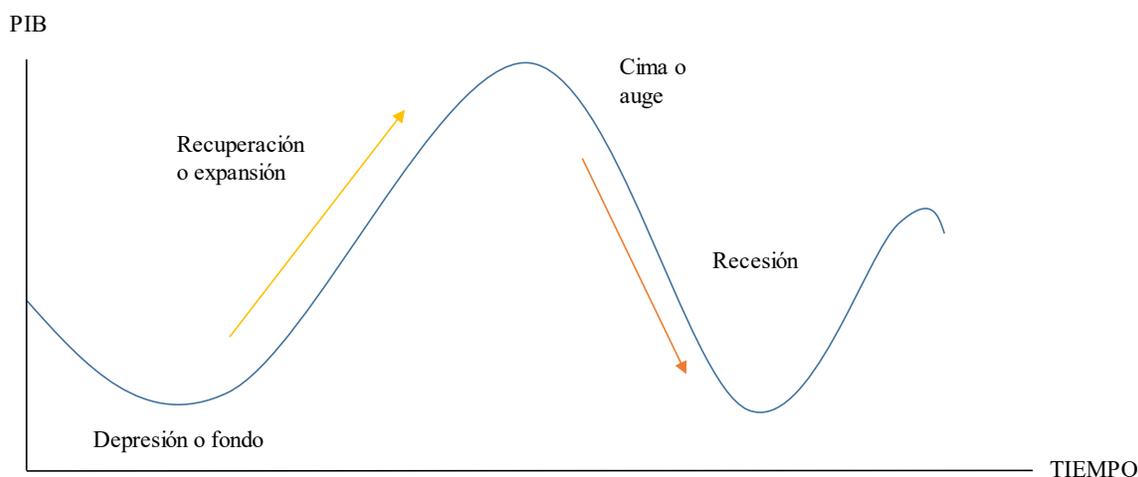
Lo anterior, generó una serie de condiciones para que un proceso de inestabilidad en términos financieros, comenzara a desarrollarse. La aparición de crisis financieras a nivel global comenzó a convertirse en un fenómeno recurrente en las economías globalizadas. Como menciona Alicia Girón<sup>13</sup>, las economías capitalistas se caracterizan por ser economías de ciclos que constantemente tienen auge, llegan a la cima y después la pendiente del ciclo se vuelve negativa hasta tocar fondo para iniciar nuevamente el ciclo con una pendiente positiva.

La crisis entonces, es un fenómeno inherente del ciclo económico y se muestra en la siguiente gráfica que muestra el ciclo económico definido por Schumpeter, cuyo trabajo fue tomado como base por Minsky para explicar las fluctuaciones económicas que el desenvolvimiento económico adopta en plena era capitalista (Girón, 2010, pág. 76).

---

<sup>13</sup> Alicia Girón G. (2010). *“Hipótesis de la Inestabilidad Financiera. Transformaciones de los sistemas financieros”*. En Pensamiento Poskeynesiano. De la inestabilidad financiera a la reestructuración macroeconómica. IIE UNAM, págs. 73-94.

Gráfica 1.1. Teoría del ciclo económico propuesta por Schumpeter.



Fuente: Elaboración propia.

La Hipótesis de la Inestabilidad Financiera de H. Minsky (1919-1996), desarrollada durante los años treinta y cuarenta, ha resultado muy útil en la explicación de las más recientes crisis financieras a nivel global, manteniendo un enfoque que rechaza algunas teorías ortodoxas, propias del pensamiento neoclásico. El ciclo económico y la noción del futuro de los rendimientos representan conceptos clave para explicar el comportamiento de los agentes para financiar su consumo y su inversión.

Minsky plantea tres escenarios base para explicar el comportamiento de los agentes económicos, de acuerdo con la fase imperante del ciclo económico existente en un momento determinado, y con el ambiente prevaleciente en la economía:

*Hedge funds*: esta posición es para el conjunto de unidades económicas cuyas inversiones se financian de manera que pueden satisfacer plenamente obligaciones de pago con independencia de los flujos de ingreso generados por la inversión, por lo que el pago del principal y de los intereses están asegurados en su momento.

*Speculative funds*: esta posición es para aquellos agentes que apuestan por las variaciones futuras en el precio de los bienes (motivo especulación). Sin embargo, los ingresos generados sólo son suficientes para afrontar el pago de intereses y el pago del principal no está asegurado.

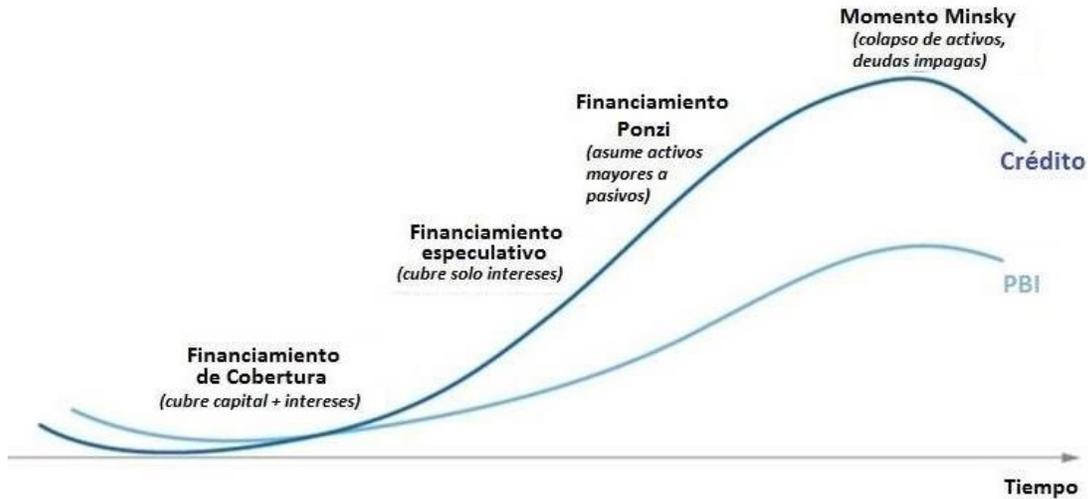
*Ponzi funds*: esta posición considera que el flujo de obligaciones de pagos es superior al flujo neto de ingresos, por lo que los agentes se endeudarán con el objetivo de liquidar sus compromisos de pagos con vencimiento inmediato, por lo que la deuda se va capitalizando y se incrementa progresivamente. (Pérez, 2011, pág. 11)

Conforme se parte de una fase de auge económico y evoluciona hacia una recesión, el comportamiento de los agentes se modifica, modificándose su perfil de endeudamiento e incorporándose el motivo especulación, incrementando así la formación de riesgo generado durante las épocas de estabilidad. Minsky trata de explicar cómo se genera la inestabilidad financiera al detallar las decisiones de los agentes económicos que derivan en una situación de sobreendeudamiento que obliga a renegociar las deudas adquiridas en un primer momento y más tarde, incorporar la venta de activos para obtener la liquidez necesaria (Minsky, 1987, pág. 135).

Alicia Girón también enfatiza que, gran parte de las burbujas financieras generadas durante las últimas décadas, están relacionadas con el financiamiento Ponzi y la necesidad de rentabilidad en las operaciones financieras. Además, destaca la relación existente entre la hipótesis de la inestabilidad financiera con la innovación, el margen de la eficiencia marginal de capital y el ciclo económico.

El denominado “momento Minsky”, término acuñado principalmente por economistas, describe el momento exacto en el cual el endeudamiento adquirido se vuelve insostenible y el riesgo de impago estalla, dando lugar a que los agentes económicos que previamente habían adquirido bienes o activos mediante endeudamiento se vean obligados a renunciar a ellos mediante su venta, reduciendo aún más su precio dada su oferta masiva.

**Gráfica 1.2. Ciclo denominado “Momento Minsky”**



Fuente: MSIM Global Multi-Asset Team Analysis, elaborada por Lampadia (2016).

Se concluye de esta forma que el propio funcionamiento del sistema financiero en momentos de estabilidad y liquidez suficiente llevará a la economía a una situación de fragilidad, no siendo necesario algún choque externo que pueda incidir en la generación de una posible crisis.

Minsky sostiene la teoría de la creación del dinero endógeno en su hipótesis, motivo por el cual, el sector bancario se caracteriza por la capacidad de crear dinero y mantiene los incentivos para el otorgamiento de crédito con base en la generación de ganancias que esta actividad le generará. Se pone de manifiesto la posición que mantienen los bancos en la generación del financiamiento requerido para la producción, y responde a las expectativas de beneficio futuro que mantiene el sector.

### **1.3 Regulación-desregulación financiera actual y los procesos de liberalización en la economía mexicana**

El modelo neoliberal de crecimiento económico mundial, que se comenzó a implementar en el mundo capitalista a partir de la ruptura de los acuerdos de Bretton Woods<sup>14</sup>, se fortaleció y comenzó a tomar fuerza durante la década de los años ochenta, mientras en nuestro país se gestaba una de las crisis más severas que en su historia económica se ha materializado y de la cual a su vez, varias economías latinoamericanas sufrieron sus efectos: la crisis de la deuda externa.

La creación y desarrollo de esta profunda crisis se gestó precisamente debido a las políticas enfocadas a los nuevos procesos de desregulación y liberalización financieras que mantenía el nuevo sistema económico neoliberal. Entre otros aspectos relevantes tenemos que el pago de intereses de la deuda se encontraba delimitado por el nivel de la tasa de interés que la FED decidiera mantener. Así, cuando las tasas de interés comenzaron a incrementarse, el nivel de la tasa de ganancia que mantenían las empresas comenzó a disminuir en proporción a la tasa de interés que debían pagar por concepto de sus créditos, lo que a nivel general desató los problemas graves de liquidez que dieron lugar a la gestión de la crisis (Esquivel, 2010, pág. 52).

Adicionalmente, la extranjerización que comenzaron a presentar las operaciones financieras tuvo un impacto negativo en la estabilidad de la moneda mexicana, ya que una vez aprobada la creación de operaciones en dólares en el balance de los bancos locales por parte del Banco Central, comenzó a presentarse un fenómeno de dolarización de las operaciones, con la finalidad de frenar la fuga de capitales y limitar la presión sobre las reservas internacionales (Esquivel, 2010, pág. 51).

El fenómeno de la implantación del nuevo orden neoliberal implicó, principalmente, un conjunto de medidas enfocadas a reducir la participación del Estado en el funcionamiento económico, e implantar una apertura comercial internacional vía la reducción de los aranceles, así como una disminución del gasto público. En nuestro país, este conjunto de

---

<sup>14</sup> En agosto de 1971 Richard Nixon declaró la inconvertibilidad del dólar en oro, y terminó de manera unilateral con el acuerdo de Bretton Woods. También, recordemos que en ese momento los países de Europa del este y China aún se mantenían inmersos en el llamado hoy exbloque socialista.

acciones se tradujo en la imposición de medidas y mecanismos que pusieron por encima a los mercados sobre el actuar estatal (Salazar, 2004, pág. 3):

- a. La venta de empresas paraestatales por parte del gobierno.
- b. La corrección de las finanzas públicas, por medio de una disminución del gasto público.
- c. La implantación de políticas monetarias restrictivas.
- d. Desmantelamiento del Estado Benefactor.
- e. La apertura comercial, con el inicio de las negociaciones que darían lugar a la firma del Tratado de Libre Comercio.
- f. Control de la inflación, mediante una estrategia de reducción de los salarios para disminuir la capacidad real de consumo, sobre todo de los obreros.

Retomando nuestra postura crítica y heterodoxa, cabe destacar la importancia que representa el papel intervencionista del Estado en el análisis postkeynesiano, con el objeto de atenuar los riesgos inherentes que conlleva la adopción de medidas enfocadas en desregular la actividad de las esferas financiera y productiva de la economía. Tomando como referencia la perspectiva de la inestabilidad financiera que adoptó Minsky, los poskeynesianos apelan a la intervención del Estado para prevenir las posibles crisis y frenar, en su defecto, el contagio (Piégay y Rochon, 2005, pág. 47).

El desarrollo del neoliberalismo en México continuó gestándose a lo largo de la década de los años ochenta y mostrando importantes avances en el desarrollo de la apertura y liberalización comercial y posteriormente, financiera. El fenómeno que delimitó el parteaguas de pasar de una economía proteccionista y cerrada a convertirse en una de las más abiertas del mundo en tan sólo seis años, fue el ingreso de México al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) en 1986 (Salazar, 2004, pág. 7).

Siguiendo este orden de liberalización comercial y sobre todo financiera, México se insertaba en el nuevo sistema financiero internacional y modernizaba su estructura mediante la adopción de las principales medidas señaladas a continuación, cuyos efectos fueron determinantes en la nueva composición caracterizada por las recurrentes crisis de corte cada

vez más financiero, así como el incremento en los niveles de especulación de los activos financieros y no financieros.

- a. Extranjerización del sistema financiero y en particular del bancario, mediante la aceptación de inversión extranjera directa.
- b. Se eliminó el “encaje legal” bancario.
- c. Presencia de nuevos intermediarios financieros.

De forma paralela al desarrollo de la etapa de la liberalización comercial en México, el Estado comenzó a gestar los procesos de desregulación financiera, cuya implantación coincidió precisamente con la implementación del modelo neoliberal y, más específicamente, con la crisis de la deuda externa. No obstante, los primeros cambios destinados a desregular el sistema financiero, y particularmente el sector bancario, ocurrieron desde los años setenta. A manera de ejemplo se aprecia la autorización de la operación en el exterior de sucursales de bancos mexicanos (1970), la conversión de la banca especializada en banca universal (1976), así como la simplificación de los mecanismos de encaje legal (1976) (Levy, 2010, pág. 21), que como se mencionó anteriormente, éste terminó por eliminarse de forma definitiva.

El conjunto de medidas que caracterizaron la implantación de este modelo fueron precisamente la eliminación de los requerimientos legales, la nacionalización de la banca comercial, -lo cual permitió que el Estado llevara a cabo un conjunto de medidas para adaptar las operaciones bancarias a procedimientos internacionales-, la desaparición de la política de canalización selectiva de créditos a sectores prioritarios –se aborda a detalle en el apartado 1.3 del presente capítulo-, el impulso de la emisión de bonos gubernamentales y la imposición de políticas económicas restrictivas (Levy, 2010, pág. 22).

Retomando el papel del Estado en este contexto y siguiendo las tendencias neoclásicas, el objetivo a perseguir era el de deslindarse completamente de la actividad financiera y del financiamiento de la economía, otorgando para ello las facultades necesarias para que el sector financiero nacional fuera capaz de liberalizarse y pudiera adaptarse a los mercados internacionales, y a los nuevos procesos que definía la propia globalización.

### **1.3.1 La separación de la esfera productiva y la esfera financiera en México. Especulación e inestabilidad**

La era financiera, como motor dominante de una economía globalizada como lo es México, marcó el inicio de una separación inminente entre el capital productivo y el capital financiero.

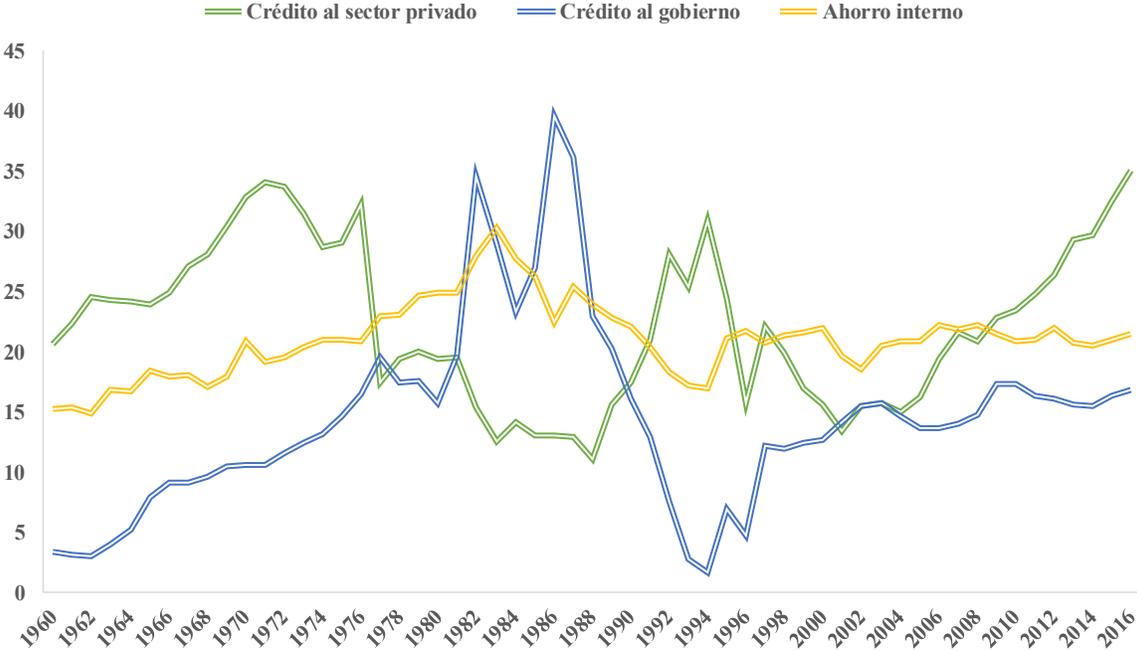
Durante las últimas tres décadas se llevó a cabo una modificación de la estructura financiera nacional debido a que las funciones y objetivos de intermediación financiera que tenían las entidades fueron en detrimento, mientras que la generación de incentivos para acrecentar y multiplicar el capital financiero y así apropiarse de una cantidad de beneficios más elevada, fue posible gracias a la apertura del mercado financiero mundial. De esta forma fueron impuestos los mecanismos de mercado, entre ellos la adopción de la tasa de interés como principal instrumento de la política monetaria cuyos niveles ahora respondían directamente a los movimientos del capital internacional (Levy, 2010).

El capital financiero tiende a multiplicarse y a buscar sus ganancias por medio de varios mecanismos tendientes a incentivar el incremento de los activos denominados ficticios, la especulación y la volatilidad de sus recursos, en detrimento del desarrollo de la economía real y del capital productivo. Entre ellos se destaca, la creación de nuevos instrumentos de captación y ahorro, desarrollo del mercado bursátil vía la creación de múltiples instrumentos financieros (bonos, instrumentos derivados, etc) y el auge de la intermediación de las casas de bolsa, la emisión y preferencia por la adquisición de los bonos gubernamentales, entre otros.

En este sentido, procedemos a analizar el comportamiento del mecanismo de creación de dinero endógeno, vía el otorgamiento y expansión de los niveles crediticios de manera preferencial para el sector privado, a partir de finales de la década de los setentas en México. De igual manera se incorpora al análisis lo relativo al financiamiento efectuado al gobierno, así como los niveles de ahorro interno durante el mismo periodo. Lo anterior con el objeto de medir el impacto que tuvieron las medidas señaladas anteriormente en el desarrollo del capital productivo y el crecimiento real de la economía.

En México, no obstante el nivel de crédito actual respecto al PIB continúa siendo poco significativo en relación con otras economías latinoamericanas –poco más del 35% para el año 2016-, de acuerdo con la gráfica 1.3, se aprecia que durante la década de los ochenta comenzó a manifestarse una tendencia diminutiva del otorgamiento de crédito al sector privado. En contraste, el ahorro interno bruto se comportó de manera contraria durante ese periodo, mientras que los niveles crediticios otorgados al gobierno tuvieron un incremento aun mayor al del ahorro interno, como consecuencia de la elevada deuda externa por la cual atravesaba el país.

**Gráfica 1.3.**  
**Crédito a Sectores Privado y Público/Ahorro Interno, 1960-2016**  
**(porcentaje del PIB)**



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial, obtenidos de: <http://databank.bancomundial.org/data/source/world-development-indicators>

Se hace énfasis al periodo que abarca el inicio de la década de los ochenta, donde se aprecia un mayor endeudamiento del sector público y un repunte del mismo a inicios del año 1986, afectando así los niveles de inversión del sector privado dada la menor disponibilidad de crédito al sector privado, modificando así las perspectivas de crecimiento económico durante la ya conocida “década perdida”, periodo que se caracterizó por el sobreendeudamiento

externo, una fuerte inflación y pérdida del poder adquisitivo, déficit en la balanza comercial, así como una fuerte disminución de la riqueza producida por nuestro país.

Se puede apreciar en la gráfica anterior que al inicio de la década de los noventa y como resultado de la reprivatización del sector bancario, ocurrió un fenómeno contrario. El crédito al sector privado comenzó a desarrollar un auge, mismo que se atenuó en el año 1994 y finalmente *se convirtió en sobreendeudamiento público y privado que llevó al estallido de la mayor crisis financiera y bancaria de la historia del país.*<sup>15</sup>

Las condiciones que impulsaron ese financiamiento no bancario, se encuentran en línea con el contexto desregulatorio de los mercados financieros, y de acuerdo con Eugenia Correa<sup>16</sup> se resumen básicamente en los crecientes flujos de inversión extranjera de cartera que fueron atraídos en parte por las privatizaciones y la salida al mercado de algunas firmas tradicionalmente de propiedad familiar. Ello reactivó el mercado de valores y fue impulsando el financiamiento no bancario tanto nacional como extranjero (con menores tasas de interés que las locales) para las grandes empresas.

Como consecuencia, las empresas de menor tamaño relativo empezaron a enfrentar desventajas competitivas en el costo y acceso al financiamiento, como también aquellas procedentes de la apertura comercial.

Por todos los argumentos arriba expuestos, y como resultado del análisis a la gráfica 1.3; se torna evidente un detrimento en la generación del capital productivo y los niveles productivos en la economía real, mientras que el capital financiero, vía el mercado de valores tuvo un efecto multiplicador, impulsado por los procesos de acumulación y especulación. En consecuencia, se concluye la evidente separación de las esferas productiva y financiera en nuestro país, que generó una inestabilidad económica, como resultado de la innovación y desregulación financiera.

Como se mencionaba anteriormente, uno de los principales mecanismos de expansión del capital financiero en México fue el auge del sector bursátil, en el cual la intermediación a cargo de las casas de bolsa adquirió el mayor dinamismo. Para diciembre de 1985 éstas

---

<sup>15</sup> Correa, Eugenia (2005). “Financiamiento al sector privado: a una década de la crisis bancaria mexicana”. En Revista *Economía Informa*, México, Facultad de Economía UNAM, núm.337, p. 65.

<sup>16</sup> Ídem.

captaron 2.3 billones de pesos, cantidad que significó un incremento de 47% en relación con diciembre de 1984 y representaba casi una cuarta parte de lo captado por el conjunto de la banca múltiple (Camacho, 1998, págs. 43 y 44).

Adicional a lo planteado anteriormente, el motivo incertidumbre generado por la especulación<sup>17</sup> hace su aparición como uno de los principales fenómenos que acompañan a las operaciones financieras derivadas de la inserción a los procesos de la globalización financiera dominantes, así como de las distorsiones de información entre los agentes que intervienen en el sistema financiero. En este sentido, se vuelve evidente que la existencia de especulación financiera es parte inherente del sistema financiero y es la causa de su inestabilidad y eventuales crisis, las cuales se han acentuado por las políticas neoliberales actuales de desregulación.

Como bien plantea Minsky en su hipótesis, el determinante clave del comportamiento del sistema sigue siendo el nivel de beneficios<sup>18</sup>, así como las expectativas sobre el futuro, motivo por el cual, a finales de la década de los ochenta se llevaron a cabo las reformas necesarias para que el mercado no bancario (banca de inversión, casas de bolsa, sociedades de inversión) se desarrollara favorablemente dentro de un espacio potencial con el objeto de impulsar la acumulación de capital, buscar alternativas para incrementar el financiamiento privado, la inversión extranjera de portafolio, y además, para que el gobierno obtuviera nuevos canales de financiamiento, a efectos de sobrellevar el fuerte gasto público generado a causa de la crisis de la deuda externa, principalmente (Cabello, 1999, pág. 232).

Para estos efectos, y como parte del paquete de reformas legales de 1990, la Ley del Mercado de Valores sentó las bases para favorecer las condiciones de fortalecimiento de ganancias y beneficios. El paquete de reformas estipuladas se retomará en el Capítulo 4 de esta tesis, con el objeto de hacer un recuento de los diversos ordenamientos legales que se ajustaron a las nuevas condiciones de acumulación de capital que trajo consigo el proceso de desregulación,

---

<sup>17</sup> Levy (2010) afirma que el motivo especulación, basado en el concepto definido por Keynes de la tasa de interés monetaria en su Teoría General (1936), es el responsable de la separación entre el financiamiento y el crecimiento económico. La incertidumbre asociada a la generación de rendimientos, utilidades y ganancias sobre el futuro, determinan los principales intereses del capital financiero, dominando así al sector productivo.

<sup>18</sup> Hyman, Phillips Minsky (1992). *"The financial Instability Hypothesis"*, Working Paper núm. 74. Nueva York: Levy Economics Institute of Bard College.

sin asegurar la permanencia de dichos recursos en el sistema financiero, ni su enlace con la economía real de producción.

#### **1.4 Presencia del Banco de México y el sector bancario en la economía**

El sistema bancario mexicano se encuentra conformado por dos grandes grupos que se abocan en realizar las funciones que cada uno requiere, por lo que no compiten entre sí, los cuales son: la banca del Estado -conformada por las instituciones de banca de desarrollo y los fideicomisos públicos constituidos por el Gobierno Federal- y la banca privada o instituciones de banca múltiple.

Las funciones de la banca estatal son las de proveer financiamiento y apoyo a los sectores primarios de la economía que por su naturaleza no pueden ser atendidos por la banca comercial. La banca múltiple tiene mayor incidencia en la producción y en la economía financiera, asimismo posee una mayor participación en el mercado y un mayor grado de penetración en la sociedad. Es por tal motivo que se plantea explicar su incidencia dentro del sector financiero y el crecimiento que ha mantenido en las últimas décadas en detrimento de la participación de la banca de desarrollo, como fuente de financiamiento de los agentes económicos.

Todo el sistema bancario en conjunto posee la capacidad de otorgar crédito y financiamiento. Su función es de extrema importancia ya que es el responsable de financiar la expansión de la economía, mediante el otorgamiento de créditos para llevar a cabo la producción.

De este modo se aprecia que la oferta monetaria es endógena y determinada en gran medida por la banca comercial, además de destacar su importancia en el proceso de la creación monetaria. Los créditos son creados como respuesta a la demanda de préstamos por parte de los agentes, se generan así depósitos bancarios y la cantidad de dinero existente en la economía se incrementa. Cuando los créditos son liquidados ocurre el fenómeno contrario, la cantidad de circulante disponible se contrae.

### 1.4.1 Análisis de las funciones y objetivos de Banco de México

Es del conocimiento general entre los economistas que al menos a nivel institucional, el objetivo primordial del Banco de México como pilar de la banca es el de promover el desarrollo económico del país preservando el nivel de precios de la economía para así lograr mantener estable el poder adquisitivo de la moneda. En este sentido, los ajustes a la tasa de interés de corto plazo como herramienta para controlar y mantener estable la inflación - tasa de interés establecida de manera exógena - se realizan de acuerdo al punto en el que se encuentre la economía de acuerdo a los ciclos económicos.

A manera de ejemplo se pueden apreciar en el cuadro 1.2 y gráfica 1.4 siguientes, los ajustes realizados por Banxico a la tasa de interés de referencia –indicador creado por Banxico en 1996-, en búsqueda de motivar o desincentivar la demanda agregada y el consumo.

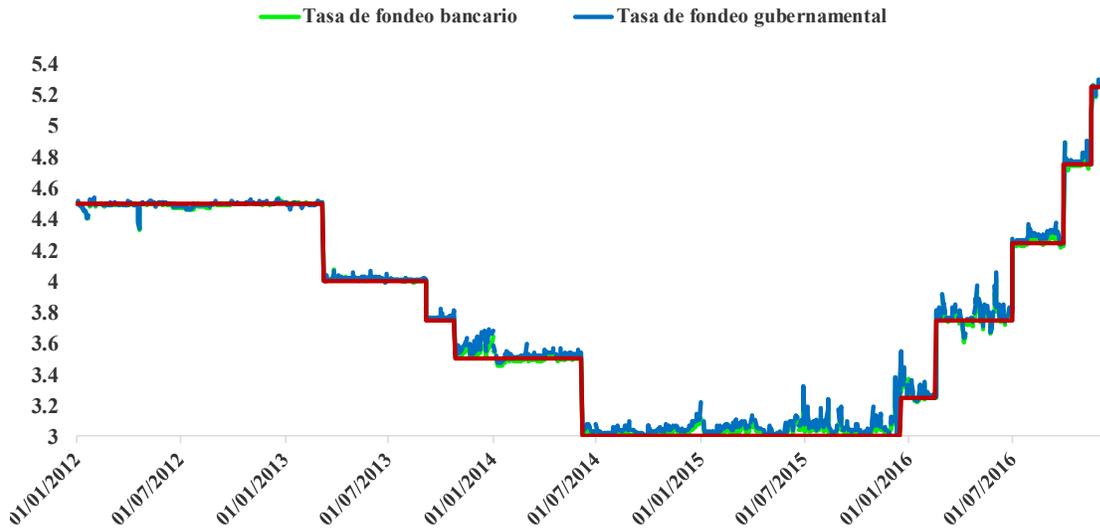
**Cuadro 1.2**  
**Movimientos en la tasa de interés objetivo y de referencia de Banxico, 2012 - 2016.**

Periodo	Tasa Objetivo(1)	Tasa de FONDEO Gubernamental	Tasa de FONDEO Bancario	TIEE a 182 días
1 ene 2012 - 8 mar 2013	4.50	4.34 a 4.54	4.33 a 4.54	4.70 a 4.91
9 mar - 5 sept 2013	4.00	3.99 a 4.07	3.99 a 4.08	4.24 a 4.36
6 sept - 24 oct 2013	3.75	3.76 a 3.82	3.75 a 3.77	3.85 a 4.09
25 oct 2013 - 5 jun 2014	3.50	3.47 a 3.69	3.46 a 3.64	3.77 a 3.83
6 jun 2014 - 16 dic 2015	3.00	2.99 a 3.38	2.96 a 3.30	3.29 a 3.62
17 dic 2015 - 16 feb 2016	3.25	3.23 a 3.55	3.22 a 3.43	3.64 a 3.70
17 feb - 29 jun 2016	3.75	3.26 a 4.06	3.61 a 4.02	4.09 a 4.43
30 junio - 28 sept 2016	4.25	3.95 a 4.38	4.22 a 4.35	4.80 a 5.02
29 sep - 16 nov 2016	4.75	4.39 a 4.90	4.33 a 4.89	5.29 a 5.79
17 nov - 14 dic 2016	5.25	5.09 a 5.45	5.19 a 5.81	6.15 a 6.21
A partir del 15 de diciembre de 2016	5.75	5.79	5.81	6.19

1/Definida como la tasa mediante la cual el Banco Central influirá en el nivel de las tasas de interés bancarias a 182 días.

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de Banco de México: Tasas y precios de referencia.

**Gráfica 1.4.**  
**Tasa de interés objetivo, de fondeo gubernamental y de fondeo bancaria en México, 2012-2016**



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del portal de Banco de México: Tasas y precios de referencia.

Es de resaltarse que Banco de México señala, en su apartado de política monetaria e inflación, lo siguiente: “... *Al procurar el objetivo de mantener un entorno de inflación baja y estable, el Banco de México contribuye a establecer condiciones propicias para el crecimiento económico sostenido y, por lo tanto, para la creación de empleos permanentes*”.<sup>19</sup>

En sus esfuerzos por mantener los objetivos de inflación establecidos y al utilizar como herramienta de política monetaria el encarecimiento del costo del dinero en periodos de incertidumbre económica, el objetivo de Banxico es desincentivar la demanda agregada y de esa forma disminuir el consumo de los agentes con la finalidad de que exista menor cantidad de circulante en la economía para que, precisamente, la inflación no se incremente.

El crecimiento sostenido a largo plazo no ha sido una realidad en nuestro país, considerando que el BC, en sus esfuerzos por controlar el nivel inflacionario no se enfoca realmente en promover el crecimiento económico del país. Al disminuir el consumo de los agentes y por tanto la demanda agregada, se busca incentivar su propio ahorro. En este sentido, Keynes consideró que los agentes tienen preferencia por la liquidez, dependiendo del nivel de la tasa

<sup>19</sup> <http://www.banxico.org.mx/politica-monetaria-e-inflacion/>. Consultado el día 25-junio-2016.

de interés, lo cual necesariamente lleva a plantear al dinero como sustancial en el mecanismo de acumulación capitalista.<sup>20</sup>

Adicionalmente, al incrementar las tasas de interés, Banxico promueve e incentiva el desarrollo del sector bancario. En este sentido, los incrementos a la tasa de referencia automáticamente benefician a las instituciones bancarias, ya que las tasas de interés que éstas ofrecen a los solicitantes de crédito se ven influenciadas directamente por los ajustes en la política monetaria.

Todos aquellos nuevos créditos que sean solicitados o los ya existentes que fueron pactados a tasa variable, sin duda representarán mayores ingresos para estas instituciones. Si se toma en cuenta que el dinero es endógeno, creado precisamente como respuesta a la demanda de crédito por parte de los agentes, en la realidad existe un desincentivo a producir.

Este fenómeno se manifiesta principalmente en los créditos comerciales y de las empresas, ya que la morosidad observada en este sector ha ido en aumento, además de que la mayoría de los créditos a tasa variable que otorgan los bancos, son pactados con empresas. Eventualmente, la demanda de crédito se ve afectada y los niveles de producción son desincentivados por este fenómeno y disminuyen, lo que se traduce en una baja actividad económica.

A manera de conclusión, Banxico en su lucha por controlar los niveles inflacionarios actualmente no está enfocándose realmente en promover el crecimiento económico interno del país, ya que el sector productivo no cuenta con incentivos para incrementar los niveles de producción, provocando que la economía se estanque. Además, es necesario promover e incentivar la demanda agregada más que mantener el esquema de objetivos de inflación para generar un crecimiento económico sostenido a largo plazo.

Respecto al tipo de cambio se observa que al menos para el caso mexicano, ya no responde en función de los movimientos a la tasa de interés objetivo que realiza nuestra banca central, si no que se ve más influenciado por los acontecimientos externos y que a nivel mundial afectan de manera directa la preferencia o aversión por la moneda mexicana.

---

<sup>20</sup> Keynes, J. M. (1943). *“Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero”*, México, Fondo de Cultura Económica.

Mediante los anuncios periódicos de política monetaria emitidos por Banxico, se ha hecho énfasis en que los fuertes incrementos realizados a la tasa objetivo a partir del año 2015, han sido motivados por la depreciación que ha sufrido el peso desde ese periodo. Sin embargo, no se han visualizado resultados favorables en este sentido, toda vez que la paridad de la moneda nacional respecto a la moneda estadounidense continúa a la baja, motivado, principalmente, por acontecimientos de gran relevancia en Estados Unidos (gestión gubernamental del Presidente electo) y Europa (Brexit).

La experiencia internacional arroja que la mayoría de los bancos centrales del mundo han adoptado la fijación de las tasas de interés de corto plazo como mecanismo de política monetaria (Plinio, 2004, pág. 8). De acuerdo con un artículo publicado por el Fondo Monetario Internacional (FMI)<sup>21</sup> y actualizado en marzo de 2016, se observa que a partir de los años ochenta los bancos centrales de todo el mundo han adoptado un esquema de objetivos de inflación, en sustitución de las metas basadas en agregados monetarios, principalmente la regulación de la cantidad de dinero en la economía, de acuerdo con lo siguiente:

*“Desde el punto de vista operativo, los bancos centrales gestionan la política monetaria regulando la oferta de dinero, por lo general a través de operaciones de mercado abierto (...) El objetivo de las operaciones de mercado abierto es orientar las tasas de interés a corto plazo, con la expectativa de que eso a su vez influya en las tasas a más largo plazo y en la actividad económica en general. En muchos países, en especial los países de bajo ingreso, el mecanismo de transmisión de las variaciones de la oferta de dinero a las tasas de interés no es del todo eficaz. Antes de pasar de un régimen de metas monetarias a uno de metas de inflación los países primero tienen que formular un marco que le permita al banco central establecer metas para las tasas de interés a corto plazo.”*

---

<sup>21</sup> Disponible para su consulta (en español) en: <http://www.imf.org/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/16/20/Monetary-Policy-and-Central-Banking?pdf=1>  
Consultado el 30-junio-2016.

Bancos centrales a nivel mundial como la Reserva Federal de Estados Unidos, el Banco Central Europeo, el Banco Popular de China, entre otros, han optado por realizar movimientos a sus tasas de interés de corto plazo, manteniéndolas en niveles históricamente bajos generalmente después de crisis financieras de fuerte magnitud, con el objeto de estimular los mercados internos y reactivar la actividad económica.<sup>22</sup>

## **Conclusiones**

El análisis postkeynesiano surgió a nivel mundial durante la década de los años setenta, como una teoría alternativa a las políticas ortodoxas que establecían primordialmente un enfoque monetarista, cuyo análisis se fundamenta en la moneda mercancía.

La etapa inicial de la globalización financiera internacional coincide precisamente con el comienzo del análisis del postkeynesianismo, cuyas teorías respecto del proceso endógeno de la creación monetaria ponen de relevancia el papel que desempeñan las instituciones financieras y el sector bancario, en los descendientes niveles de productividad en la economía, para dar lugar a una confrontación con el desarrollo paralelo del capital financiero y especulativo.

Asimismo, es de destacarse que el objetivo central de la banca central mexicana actualmente, y que formó parte de las medidas impuestas para disminuir la participación del Estado en el actuar económico, consiste en mantener una inflación baja y estable, mediante el control de la cantidad de moneda en circulación y las tasas de interés. En consecuencia, esta situación ha regulado la economía en un sentido recesivo, es decir, ha tenido una afectación directa en el crecimiento y desarrollo sostenidos de la economía durante los últimos cuarenta años.

Con base en lo expuesto en el párrafo precedente, el inicio de la era neoliberal, así como los procesos de desregulación y liberalización financiera gestados a partir de la década de los setenta y puestos en marcha a partir de 1982, definen las bases estructurales de la implementación de la política monetaria actual en su conjunto, además de explicar en buena medida el funcionamiento actual de los mercados financieros nacionales, cuyo

---

<sup>22</sup> Para el análisis del caso mexicano, ver el cuadro 1.2 “Tasa de interés objetivo y de referencia de Banxico, 2012 a 2016”.

funcionamiento se caracteriza por acumular ganancias y capital que fortalece a los grupos financieros más grandes; además de incrementar una brecha financiera respecto a otros participantes del mercado.

Para comprender de una mejor manera la implementación de la política monetaria en México es necesario conocer a detalle la estructura del SFM, y la evolución histórica del sector bancario; aspectos que se desarrollan en el Capítulo 2 de esta tesis y que son relevantes para comprender las características de la problemática existente en la estructura actual de dicho sistema.

## **Capítulo 2**

### **Composición y Funcionamiento del Sistema Financiero Mexicano**

#### **Introducción**

El SFM ha sufrido a lo largo de su historia diversas transformaciones en función de los cambios y fenómenos ocurridos en la banca, el ahorro y el crédito en el país. Desde su nacimiento formal en 1925, los mercados financieros habían desempeñado un papel preponderante en la evolución y crecimiento de la economía nacional, coadyuvando en el financiamiento de los proyectos productivos y en la asignación prioritaria de los recursos a los sectores estratégicos que promovían el crecimiento económico.

Con motivo de las dificultades económicas suscitadas hacia finales de la década de los setenta, se llevaron a cabo modificaciones estructurales en el sector financiero que tuvieron como propósito principal posicionar a México en un contexto internacional de innovación y modernización financieras, caracterizado también por el funcionamiento de la banca múltiple, así como una fuerte fisura entre el gobierno y el sector privado.

En el primer apartado se realiza una descripción de las transformaciones que ha sufrido el funcionamiento y conformación del sistema financiero, de acuerdo al contexto económico y político en el cual iba posicionándose la economía neoliberal, considerando la importancia de abordar este tema con una perspectiva histórica. En el segundo apartado se incorpora el surgimiento de las funciones ejercidas por los intermediarios financieros, y se describen dichas actividades de intermediación tomando como referencia la relación existente entre el nivel de crédito y su importancia para el crecimiento de la economía.

Históricamente, se identifica una fuerte relación entre la banca, el sistema financiero y el crecimiento económico, motivo por el cual el análisis y contextualización del sistema bancario en la actualidad, así como sus principales funciones de captación y colocación crediticia deben ser revisados para explicar en buena medida, muchas de las deficiencias que aquejan actualmente al sistema financiero y a la economía. La evolución histórica y la composición del sistema bancario mexicano serán explicadas en el tercer apartado.

Asimismo, la banca central instrumenta y ejecuta la política monetaria, misma que es concebida por los postkeynesianos bajo la figura de la moneda-crédito y la endogeneidad de la creación monetaria, supuestos que se incorporan al análisis de las funciones de la banca central que se plantean en el cuarto apartado.

Finalmente, en el quinto apartado se incorporan las transacciones financieras efectuadas “Over the Counter”, esquema que surge como una opción de mercado en la cual no se contempla un esquema de regulación y las operaciones son efectuadas a la medida de cada usuario.

## **2.1 Sistema Financiero Mexicano**

### **2.1.1 Conformación del sistema financiero**

El SFM tiene bajo su responsabilidad una de las funciones más importantes en materia económica y social, que es la de coadyuvar a promover el crecimiento, la transformación y el desarrollo de la economía nacional. Su nivel de participación en la consecución de estos objetivos es determinante, y se desarrolla mediante aspectos de carácter legislativo, regulatorio, así como en conjunto con el entorno macroeconómico en el que se desenvuelve y opera.

Para llevar a cabo estas funciones, en la actualidad el SFM cuenta con una estructura consolidada que permite realizar una segmentación de sus participantes en: autoridades y organismos reguladores, los intermediarios financieros, así como los organismos de apoyo. (ver Anexo 1) Estos grupos poseen diversos objetivos que complementan entre sí el funcionamiento del SFM y se describen a continuación de manera general:

#### **a) Autoridades y Organismos Reguladores.**

Se encuentran dirigidos por la SHCP, la cual forma parte del Poder Ejecutivo Federal y representa el máximo órgano administrativo del SFM. El principal objetivo de este grupo es del de supervisar y regular a todo el conjunto de entidades que realizan operaciones en el SFM, mediante el establecimiento de Leyes y Normatividad así como la implantación de

requisitos y directrices enfocados en preservar la liquidez, solvencia y calidad de los recursos movilizadas en el sistema y la confiabilidad del mismo.

Al respecto, en el Capítulo 4 *Regulación y Supervisión Actual del Sistema Financiero Mexicano* de esta tesis se revisan a mayor detalle las características y situación actual de los Órganos Reguladores de nuestro país.

b) Intermediarios Financieros.

En este grupo se concentran las entidades que tienen como principal objetivo asignar de la manera más eficiente el capital generado en los sistemas financieros, identificando los proyectos más rentables para así otorgar financiamiento a los participantes deficitarios.

Los intermediarios financieros también transforman, diversifican y manejan diversos riesgos de una manera que no podrían hacerlo los ahorristas individuales. Entre ellos están los riesgos de transformar las unidades de los depósitos, su denominación y su liquidez en el proceso de convertirlos en créditos.

Finalmente proporcionan liquidez y acceso a un sistema de pagos que facilita las transacciones de bienes y servicios.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Guía de Certificación Figura 3 AMIB.

### **2.1.2 Contexto histórico del modelo de economía neoliberal**

El nacimiento del SFM moderno se puede situar en el año de 1925 con la creación del Banco de México, institución que obtuvo su autonomía en el año 1994 y que realiza el papel de Banca Central. Desde su creación, ha mostrado una serie de problemáticas que han impactado de forma directa en una de sus metas primordiales, que es la de generar las condiciones óptimas dentro del SFM para que se proporcione el financiamiento que requieren las actividades productivas y se asegure con ello un crecimiento y desarrollo de la economía. Dentro del apartado *2.4 El Banco Central y sus funciones en el sistema financiero*, se muestra con mayor detalle la descripción de sus funciones y objetivos.

### **2.1.3 Funciones del sistema financiero**

Con los conceptos abordados anteriormente es posible delimitar las funciones particulares que debería realizar el SFM, con base a sus principales objetivos y a los participantes que lo componen.

En la actualidad se aprecia que los agentes económicos utilizan el sistema financiero para los siguientes propósitos principales:<sup>24</sup>

- 1) Ahorrar dinero para el futuro.
- 2) Pedir préstamos de dinero para gastos corrientes.
- 3) Levantar capital (raise equity capital).
- 4) Administración integral de riesgos.
- 5) Intercambio de activos de entrega inmediata y futura.
- 6) Negociar sobre la información disponible.

---

<sup>24</sup> CFA Program Curriculum 2014. Level I, Vol. 5. Pág. 7

La importancia que tienen las instituciones financieras que componen al sistema financiero, en el funcionamiento de la economía, no sólo se centra en la generación de excedentes y beneficios para los grupos que inyectan ahorro o inversión en ella, sino que precisamente radica en que representa la fuente de financiamiento de la economía.

En la esfera de la economía real se pueden listar algunas funciones del sistema financiero para fomentar el desarrollo de la producción y la creación de capitales que permitan la reproducción del actual sistema capitalista:<sup>25</sup>

- a. Aumentar la capacidad productiva y su expansión (inversión y tecnología).
- b. Facilitar las actividades comerciales, por medio del otorgamiento de créditos.
- c. Crear condiciones para atraer capitales.
- d. Cuidar la solvencia de las instituciones financieras, para seguir fomentando la regulación del sistema y mantener el saneamiento del mismo.

De acuerdo con el desarrollo de las instituciones, así como de los instrumentos con los cuales se efectúan las operaciones, las funciones inherentes al SFM se han visto influenciadas por el periodo de tiempo en el cual se ejecuten. Un ejemplo es el financiamiento y el fondeo a la inversión, en el cual las instituciones financieras asumen dos funciones: generan créditos para dinamizar la inversión y recolectan el ahorro para estabilizar el crecimiento económico (Levy, 2000, pág. 573) y de esta manera, cerrar el círculo de la creación monetaria.

Durante el periodo que abarca el estudio de la presente investigación, los procesos de desregulación financiera incidieron de manera directa en los procesos de financiamiento y fondeo, que eran que fueron asignados a las instituciones financieras, mismas que debían canalizar la liquidez hacia el sector productivo y transformar el ingreso en ahorro financiero, para garantizar la estabilidad en el sistema.

Estas funciones primordiales se vieron distorsionadas por los procesos de acumulación de capital financiero, incremento en la disponibilidad de recursos financieros y de nuevos instrumentos financieros, aumento del ahorro financiero, entre otros aspectos; mismos que coadyuvaron a una disminución en el financiamiento a la producción y en la inversión, a

---

<sup>25</sup> Elaboración propia.

efectos de estimular el crecimiento económico, función primordial que debe garantizar nuestro SFM, sometiendo además a la economía a crisis recurrentes precisamente por no garantizar las funciones básicas de fondeo (Levy, 2000, pág. 580).

## **2.2 Tipos de Intermediarios Financieros en México**

Las funciones de intermediación financiera del SFM conjuntan diversas entidades denominadas intermediarios financieros, los cuales, representan la categoría central del sistema al llevar a cabo las funciones de canalización de recursos y actualmente, otro tipo de actividades financieras de alto riesgo (Esquivel, 2010), entre las cuales destacan las operaciones con instrumentos derivados.

Los intermediarios financieros llevan a cabo la función de ser mediadores entre los prestamistas y los prestatarios. En otras palabras, los agentes con superávit de recursos serán capaces de transferirlos a los agentes con déficit que requieren financiamiento, a través de los intermediarios. La intermediación financiera es posible gracias a un conjunto de instituciones e instrumentos de inversión y financiamiento, las cuales son capaces de canalizar el ahorro para ser convertido en inversión.

Es bien sabido que entre los mencionados intermediarios, los bancos continúan siendo los más conocidos y destacados en cuanto al conjunto de actividades que desarrollan, no obstante su presencia en el conjunto global de entidades ha disminuido con respecto a las décadas anteriores, sin embargo su representatividad dentro del SFM continúa en aumento. Y aunque los bancos son indispensables para la existencia y el buen funcionamiento de cualquier sistema financiero<sup>26</sup>, para el caso de nuestro país representan una estructura oligopólica la cual resta representatividad al resto de los grupos financieros de cualquier índole.

Dentro del conjunto global de instituciones financieras partícipes del SFM, podemos encontrar además del sector bancario, a las aseguradoras, afianzadoras, arrendadoras, casas

---

<sup>26</sup> Banco de México. Descripción del sistema financiero, disponible en: <http://www.banxico.org.mx/divulgacion/sistema-financiero/sistema-financiero.html#Intermediacionfinancieraeyintermediarios>. Consultado el 18-agosto-2016.

de bolsa y las administradoras de fondos de inversión, entre las más destacadas por el tipo de operaciones que llevan a cabo. A continuación se describen los grupos y entidades que realizan funciones de intermediación de recursos, únicamente hasta el segundo y tercer nivel, siguiendo la línea de clasificación de entidades que establece la SHCP mediante el diagrama que muestra la estructura del SFM<sup>27</sup>.

❖ FONDOS Y FIDEICOMISOS PÚBLICOS

- Financiera Rural
- Sociedades Controladoras de Grupos Financieros Bancarios

❖ SECTOR BANCARIO

- Instituciones de Crédito
  - Instituciones de Banca Múltiple
- Oficinas de Representación de Entidades Financieras del Exterior

❖ SECTOR DE AHORRO Y CRÉDITO POPULAR

- Fondo de Protección
- Federaciones
  - Sociedades Financieras Populares (SOFIPOS)
  - Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (SOCAP)
  - Sociedades Financieras Comunitarias (SFC)

❖ SECTOR DE INTERMEDIARIOS FINANCIEROS NO BANCARIOS

- Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito
  - Almacenes Generales de Depósito
  - Arrendadoras Financieras
  - Empresas de Factoraje Financiero
  - Sociedades Financieras de Objeto Limitado (SOFOLES)
  - Uniones de Crédito
  - Casas de Cambio
  - Sociedades Financieras de Objeto Múltiple Reguladas
  - Sociedades Financieras de Objeto Múltiple NO Reguladas

❖ SECTOR BURSÁTIL

- Sociedades de Inversión
- Empresas de Servicios a los Intermediarios Bursátiles
- Casas de Bolsa

---

<sup>27</sup> Diagrama disponible en:

[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/23187/Estructura\\_del\\_Sistema\\_Financiero\\_Mexicano\\_2015.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/23187/Estructura_del_Sistema_Financiero_Mexicano_2015.pdf) Consultado el 18-agosto-2016.

- ❖ SECTOR DE DERIVADOS
  - Bolsas de Contratos de Derivados
    - Cámara de Compensación
  - Operadores del Mercado de Contratos de Derivados
  
- ❖ SECTOR DE SEGUROS Y FIANZAS
  - Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES)
  - Instituciones de Seguros
  - Instituciones de Fianzas
  - Agentes de Seguros y Fianzas

**Cuadro 2.1**  
**Intermediarios Financieros en México, noviembre de 2017**

Entidades	Número
Almacenes Generales de Depósito	17
Casas de Bolsa	36
Emisoras	623
Fondos de Inversión (1)	627
Instituciones de Banca de Desarrollo	6
Instituciones de Banca Múltiple	49
Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo	157
Sociedades de Inversión (2)	42
Sociedades Financieras de Objeto Múltiple (3)	1,607
Sociedades Financieras Populares	44
Uniones de Crédito	89
Otras Instituciones	1,866
<b>Total</b>	<b>5,163</b>

1/ Renta variable e Instrumentos de deuda.

2/ Capital, Renta variable e Instrumentos de deuda.

3/ Incluye las entidades no reguladas.

**Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del Padrón de Entidades Supervisadas (PES) de la CNBV.**

Los aspectos y características de los intermediarios financieros tales como su tamaño y nivel de activos, diversificación de operaciones, gestión y control de riesgos, así como la eficiencia operativa y económica mediante la disminución de los costos de intermediación; poseen una gran importancia en su actividad de intermediación financiera en relación con el desarrollo económico.

## **2.3 Sistema Bancario Mexicano**

### **2.3.1 Evolución histórica del Sistema Bancario Mexicano**

La transformación de la banca especializada a la banca múltiple fue uno de los cambios más importantes que experimentó el sistema bancario desde los años previos al establecimiento del neoliberalismo en México, toda vez que se estaba adecuando a la transformación mundial en materia de servicios financieros. En el cuadro 2.2 siguiente, se muestra una cronología de los acontecimientos más relevantes del sector y la forma en la que fue concentrándose e independizándose la actividad bancaria.

**Cuadro 2.2**  
**Concentración y evolución del sistema bancario en México.**

FECHA	ACONTECIMIENTOS
<b>2 de enero de 1975</b>	Se publica en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la nueva Ley del Mercado de Valores, mediante la cual se impulsó el mercado de valores y se separó del mercado bancario. Asimismo favoreció el desarrollo de las Casas de Bolsa.
<b>18 de marzo de 1976</b>	Se crean las bases legales para la concentración del capital bancario mediante la publicación en el DOF de las Reglas de la Banca Múltiple. Para 1975 existían 243 instituciones bancarias.
<b>Año 1977</b>	Se sumaron a la banca múltiple cerca de 14 instituciones relevantes, entre ellas: Banco Nacional de México, S.A.; Banca Serfin, S.A. y Bancomer, S.A.
<b>Año 1978</b>	29 instituciones de crédito se convirtieron en 10 instituciones de banca múltiple: Banpaís, S.A.; Bancam, S.A.; Banco BCH, S.A.; Banca Sofimex, S.A.; Crédito Mexicano, S.A.; Polibanca Innova, S.A.; Banco Continental, S.A.; Banco Regional del Norte, S.A.; Banca Cremi, S.A. y Banco Nacional Urbano, S.A.
<b>Año 1979</b>	Se fusionaron 19 instituciones de crédito en 6 instituciones de banca múltiple: Banco del Noroeste, S.A.; Banco Longoria, S.A.; Banco Popular, S.A.; Banco de Monterrey, S.A.; Banco del Centro, S.A. y Banco Mexicano Somex, S.A.  El 22 de agosto se crea el Banco Obrero.
<b>Año 1980</b>	6 instituciones de crédito se fusionan para formar 3 bancas múltiples: Banco Abroumrad, S.A.; Banco de Oriente, S.A., y Probanca Norte, S.A.
<b>Año 1981</b>	Se fusionaron Banco de Crédito y Servicio, S.A. con Polibanca Innova, S.A. y Bancam, S.A. con Banca Metropolitana, S.A., todos ellos instituciones de banca múltiple.  9 instituciones de crédito se fusionaron en 3 bancos múltiples: Banca de Provincia, S.A., Banco Ganadero, S.A. y Banco Latino, S.A.
<b>Año 1982</b>	Continúa el proceso de acumulación del capital de la banca en las instituciones más importantes:
<b>1 de septiembre de 1982</b>	José López Portillo da a conocer el decreto donde se nacionaliza la banca privada, con excepción del Banco Obrero y Citibank N.A.
<b>31 de diciembre de 1982</b>	Se publica en el DOF la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, la cual ordenaba convertir en Sociedades Nacionales de Crédito a las instituciones nacionalizadas el 1 de septiembre del mismo año.  Dicha Ley abrió la posibilidad de que los particulares pudieran volver a participar en el capital de la banca hasta en un 34%
<b>Agosto de 1983</b>	Comienza el pago de la indemnización a los banqueros expropietarios de 32 instituciones de crédito, sumando un total del 83.3% del capital conjunto de la banca nacionalizada.  El 31 de agosto se decretó la transformación de la banca nacionalizada y mixta en Sociedades nacionales de crédito. Se liquidan 11 instituciones, 20 se fusionan y de un total de 60 instituciones sólo quedaron 29 sociedades nacionales de crédito.

<b>9 de marzo de 1984</b>	La Secretaría de Hacienda y Crédito Público da a conocer que las empresas que poseía la banca en el momento de su nacionalización serían vendidas a los antiguos accionistas de los bancos. Esta situación dejó en evidencia la alta participación de la banca en el capital de varias empresas y que los banqueros prácticamente tenían el control sobre el Sistema Financiero Mexicano (SFM), toda vez que vía la banca, a su vez eran propietarios de otros intermediarios financieros.
<b>Diciembre de 1984</b>	<p>Se envían al Congreso de la Unión diversas propuestas de Ley para modificar el SFM, entre las que destaca:</p> <p>La Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito separó a las sociedades nacionales de crédito en instituciones de banca múltiple e instituciones de banca de desarrollo.</p> <p>La Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito permite que los bancos participen en el capital de almacenes generales de depósito o de arrendadoras financieras. También propuso la regulación y autorización de las casas de cambio como actividad auxiliar de crédito para realizar operaciones de compra, venta y cambio de divisas.</p>
<b>Octubre de 1988</b>	<p>Se eliminaron restricciones a la banca en tres aspectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Limitación de los montos de emisión de instrumentos a tasa de interés libre. Su limitación sería el coeficiente de liquidez de 30%, que sustituyó al encaje legal.</li> <li>- Fijación de topes a las tasas de interés referentes de instrumentos de captación tradicionales.</li> <li>- Actividades a las que canalizarían sus recursos.</li> </ul>
<b>Abril de 1989</b>	La actividad bancaria ya no tendría que girar alrededor de la tasa del Costo Promedio Porcentual (CPP), sino que ahora los bancos podrían ofrecer tasas más competitivas con base en su productividad.
<b>25 de septiembre de 1990</b>	<p>Se publica en el DOF las Bases Generales o Principios de la Desincorporación de las Instituciones de Banca Múltiple, propiedad del gobierno federal.</p> <p>Todo este proceso dio origen a la reprivatización de la banca, que revirtió la estatización de 1982.</p> <p>Durante este proceso se reestructuró el sistema bancario, de modo que se formaron nuevos grupos financieros que incluían además de los bancos, casas de bolsa, arrendadoras, casas de cambios, empresas de factoraje, entre otras.</p>
<b>Año 1991</b>	Inicia el proceso de la renegociación de las líneas interbancarias de los bancos mexicanos, con el objetivo principal de reducir el monto de la deuda de los bancos para dejarlos en una posición financiera más sana y facilitar su venta.
<b>Septiembre de 1991</b>	Se elimina parcialmente la restricción del coeficiente de liquidez que debían mantener los bancos. De tal forma que los bancos pudieron definir su propio coeficiente.

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de “Evolución histórica del Sistema Financiero Mexicano” Capítulo 1: Evolución del Sistema Financiero Mexicano.

### 2.3.2 Sociedades de Inversión

También conocidas como Fondos de Inversión, estas empresas requieren la autorización de la CNBV para su organización y operación, y forman parte del sector financiero conocido como no bancario.

La propia CNBV define a los Fondos de Inversión como *“una entidad que concentra el dinero de muchos inversionistas para invertir en una amplia gama de instrumentos financieros, como valores de deuda, acciones u otros títulos de capital y valores de deuda de empresas privadas o valores bancarios, dependiendo del objetivo de inversión del fondo y con la finalidad de ofrecer un rendimiento adecuado a sus inversionistas.”*<sup>28</sup>

Estas entidades representan una oportunidad, sobre todo para los pequeños y medianos inversionistas, de ingresar y participar activamente en el mercado de valores, así como de definir un perfil de riesgo acorde a sus expectativas de rendimiento y sus necesidades de liquidez.

Es importante mencionar que al adquirir acciones de un fondo, el inversionista adquiere la ventaja de tomar un riesgo diversificado, ya que su capital se suma al de muchos otros inversionistas y permite ampliar el catálogo de los instrumentos bursátiles en los que se canalizan los recursos.

Contrastando las características que ofrecen las instituciones bancarias al captar los recursos de las personas, se considera que la ventaja más relevante del funcionamiento de estos fondos es la de preservar el poder adquisitivo de los recursos invertidos, tomando en cuenta los niveles inflacionarios, e incluso la posibilidad de obtener una ganancia real al finalizar los plazos correspondientes. Por esta razón resultan una alternativa atractiva para mantener el ahorro.

Actualmente las Sociedades de inversión a las cuales los usuarios tienen acceso se clasifican en dos tipos, los cuales se encuentran en función del tipo de instrumentos financieros que

---

<sup>28</sup> Definición disponible en: <http://www.cnbv.gob.mx/SECTORES-SUPERVISADOS/SOCIEDADES-DE-INVERSION/Paginas/Descripci%C3%B3n-del-Sector.aspx>. Consultado el 20-agosto-2016.

poseen en su cartera de valores: instrumentos de deuda y de renta variable. Además, actualmente existen cuatro tipos de fondos en nuestro país:

- Fondos de Inversión de Renta Variable,
- Fondos de Inversión en Instrumentos de Deuda,
- Fondos de Inversión de Capitales (FINCA's) y,
- Fondos de Inversión de Objeto Limitado.

Este grupo de entidades posee diversas características distintivas que las vuelven una opción de financiamiento confiable y accesible, entre las cuales destacan las siguientes:

1. Diversificación. A través de la distribución del portafolio de inversión en diferentes instrumentos, se reducen los riesgos asociados en la adquisición de valores y se procura la optimización de los rendimientos.
2. Administración profesional. Mediante la contratación de personal especializado, cuya tarea esencial es el análisis y los estudios respecto a los valores que mejor formaran la cartera de inversión y que realizarán el monitoreo constante de su comportamiento.
3. Economías de escala. Con una misma estructura de costos administrativos y operativos, se puede entender a un mayor volumen de inversionistas, abatiendo los costos en favor de los inversionistas, y de los administradores del fondo. Es muy claro que estos pueden conseguir tasas más competitivas por el dinero reunido de varios inversionistas.
4. Seguridad. Existe un marco jurídico suficiente que permite a los inversionistas tener mayor certeza sobre el resguardo, administración y riesgo de su patrimonio.
5. Facilidades de acceso. Para el pequeño y mediano inversionista, la existencia de las Sociedades de Inversión les permite tener fácil acceso a los instrumentos del mercado de dinero y capitales, sin tener que recurrir en grandes inversiones.

6. Facilidades de manejo. Permite concentrar en una sola estructura administrativa, el manejo de todo lo relativo a impuestos, comisiones, gastos de operación y otras erogaciones (Mejía, 2006, pág. 10).

Al formar parte del sector bursátil y el mercado de valores, la relevancia que poseen estos participantes del SFM consiste en que poseen un portafolio diversificado que permite al inversionista gestionar el riesgo de una manera sencilla, al invertir su capital en diversos instrumentos de bajo riesgo, motivo por el cual son altamente demandados por el público inversionista y atienden a un segmento de mercado creciente, ofreciendo además economías de escala entre sus participantes.

### **2.3.3 Banca bajo la sombra (Shadowbanking)**

De acuerdo con el Consejo de Estabilidad Financiera (FSB por sus siglas en inglés) se puede definir como *“El sistema de intermediación crediticia conformado por entidades y actividades (total o parcialmente) que se encuentran fuera del sistema bancario tradicional”*<sup>29</sup>

Las actividades que lleva a cabo la *banca bajo la sombra*, como también se le conoce a este conglomerado de instituciones financieras, se enfocan en proporcionar a los agentes una alternativa de financiamiento para llevar a cabo la actividad económica en la esfera real de la producción, en lugar de utilizar las fuentes tradicionales del sistema como la banca comercial o de desarrollo.

Es importante destacar que las operaciones llevadas a cabo en este sistema no precisamente infringen el marco legal aplicable o consisten en operaciones prohibidas, por el contrario, únicamente representan una parte del sistema con menor grado de regulación respecto del sector bancario o se trata de actividades desreguladas. No obstante, los riesgos de *“corridas”* que enfrenta al mantener una oferta crediticia disponible, al igual que los bancos y otras

---

<sup>29</sup> Traducida del artículo original en inglés. Disponible en: <http://www.fsb.org/2018/03/global-shadow-banking-monitoring-report-2017/> Consultado el 23-agosto-2016.

entidades reguladas, puede provocar un contagio sistémico al sistema financiero convencional (FSB, 2013).

Para el caso mexicano, el shadowbanking se hace presente en el sistema financiero a través de entidades que cuentan con mecanismos más accesibles para el otorgamiento de crédito en contraste con los requisitos y trámites de la banca convencional. Un ejemplo de dichas entidades son las Sofoles y Sofomes<sup>30</sup>. De acuerdo con la CNBV, la diferencia primordial entre ellas es la siguiente:

*“¿Cuál es la diferencia entre una Sofol y una Sofom?”*

*La Sofol es una entidad financiera regulada que requiere autorización del Gobierno Federal y que **únicamente realiza operaciones de crédito.***

***La (sic) Sociedades Financieras de Objeto Múltiple (Sofom) no requieren autorización del Gobierno Federal para operar y pueden ser no reguladas, salvo que mantengan vínculos patrimoniales con instituciones de crédito o sociedades controladoras de grupos financieros de los que formen parte instituciones de crédito (Sofom regulada), conforme a lo establecido en el artículo 87-B de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito y pueden realizar operaciones de arrendamiento financiero, factoraje financiero y crédito.***”<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Sociedades Financieras de Objeto Limitado y Sociedades Financieras de Objeto Múltiple. En el caso de éstas últimas existen las Sofom ER (reguladas por la autoridad financiera) y las Sofom ENR (no reguladas).

<sup>31</sup><http://www.cnbv.gob.mx/SECTORES-SUPERVISADOS/OTROS-SUPERVISADOS/Preguntas-Frecuentes/Paginas/Sofoles.aspx> Consultado el 18-agosto-2016.

**Cuadro 2.3**  
**Crédito otorgado por la banca comercial por actividad principal, 2011-2016**  
**(millones de pesos)**

<b>Periodo</b>	<b>Sector privado del país (empresas y personas físicas)</b>	<b>Sector financiero</b>	<b>Sector público</b>	<b>Otros</b>	<b>Sector externo</b>	<b>Total</b>
2011	2,043,853	81,348	323,438	9,362	48,277	2,506,277
2012	2,269,497	99,012	383,380	8,044	33,788	2,793,721
2013	2,496,374	119,186	402,923	0	29,322	3,047,804
2014	2,683,640	139,004	501,715	0	42,330	3,366,689
2015	3,054,299	168,344	556,416	0	51,216	3,830,275
3T 2016	3,356,480	154,335	568,016	0	69,193	4,148,026

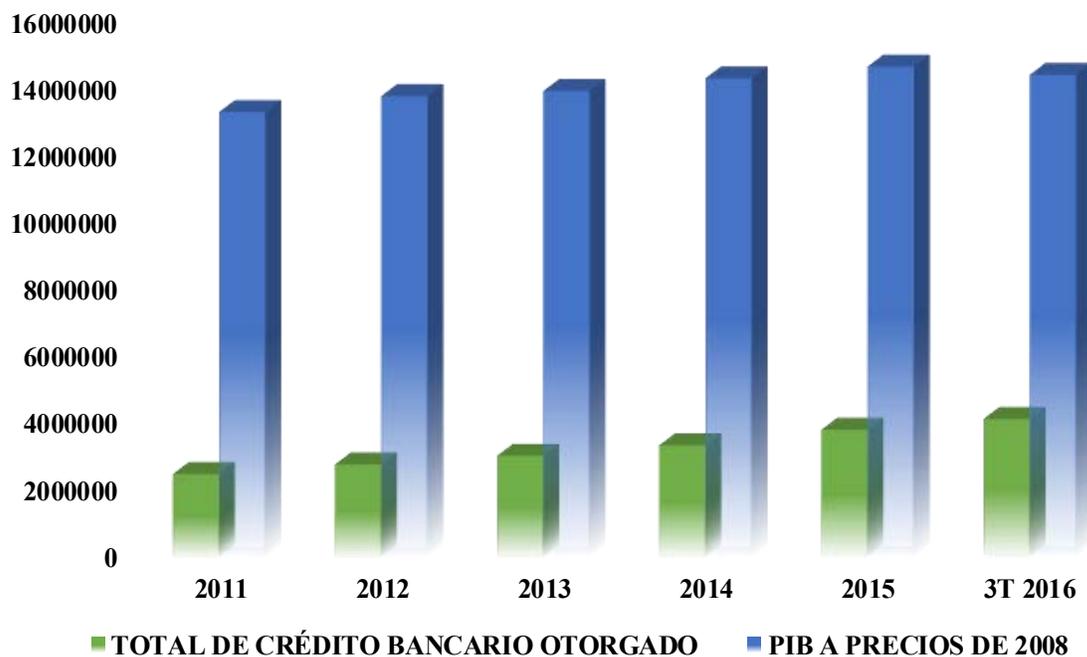
Fuente: Elaboración propia con datos de Banco de México, disponibles en:  
<http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=19&accion=consultarDirectorioCuadros>

**Cuadro 2.4**  
**Crédito otorgado por la banca comercial 2011-2016,**  
**como porcentaje del PIB**  
**(millones de pesos)**

<b>Periodo</b>	<b>Crédito Total</b>	<b>PIB (precios corrientes)</b>	<b>% del PIB</b>
2011	2,506,277	13,308,587	18.83
2012	2,793,721	13,781,118	20.27
2013	3,047,804	13,937,844	21.87
2014	3,366,689	14,313,237	23.52
2015	3,830,275	14,663,623	26.12
3T 2016	4,148,026	14,417,852	28.77

Fuente: Elaboración propia con datos de Banco de México, disponibles en:  
<http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=19&accion=consultarDirectorioCuadros>

**Gráfica 2.1**  
**Crédito otorgado por la banca comercial 2011-2016, como porcentaje del PIB**  
**(millones de pesos)**



Fuente: Elaboración propia con datos de Banco de México, disponibles en:  
<http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=19&accion=consultarDirectorioCuadros>

Considerando el bajo nivel crediticio, como porcentaje del PIB que existe en México actualmente, problemática que se desarrolla en el Capítulo 3 de esta tesis, la importancia de estas entidades radica en el potencial crecimiento que mantendrán en los próximos años y en la alternativa que continuará representando la *banca bajo la sombra* dentro de las opciones de financiamiento de aquellos agentes no beneficiados por la banca tradicional y comercial.

#### **2.4 El Banco Central y sus funciones en el sistema financiero**

Como consecuencia del rompimiento de los acuerdos de Bretton Woods en 1971, y de sus consecuentes características como fueron una elevada inflación y fuertes fluctuaciones en los niveles de producción de los países principalmente capitalistas, diversos bancos centrales en el mundo adoptaron como función principal mantener la estabilidad de precios, tal como se

analizó en el apartado *Análisis de las funciones y objetivos de Banco de México*, del capítulo 1 de esta Tesis.

La importancia de las funciones ejercidas por Banxico en el SFM, comienza a definirse con el artículo 28 constitucional, mismo que incluye su finalidad primordial: *procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional*. Es importante mencionar que ese artículo también hace alusión a las facultades de intervención y autoridad que posee el BC ya que, en los términos pactados previamente por la legislación correspondiente, *regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros*.

De manera teórica, la BC posee dos papeles primordiales en el funcionamiento económico de cualquier país: ser el conductor de la política monetaria y actuar como prestamista o acreditante de última instancia, concepto que ya fue previamente definido en el marco de la teoría del dinero endógeno. Para llevar a cabo ambos objetivos, es importante destacar que Banxico cuenta con autonomía en el ejercicio de sus funciones y en su administración, desde el 1 de abril de 1994.

Para el caso mexicano, las acciones ejecutadas por Banxico para regular las operaciones efectuadas dentro del SFM y para promover su sano desarrollo, se resumen a continuación:

1. Banca múltiple. La regulación e intervención de Banxico en materia de banca múltiple consiste en supervisar los depósitos que deben mantener en éste mismo, la liquidez en moneda extranjera así como ejercer su función de prestamista de última instancia en condiciones adversas y de crisis.

De igual manera, vigila el cumplimiento de las reglas de capitalización y regulación prudencial, que abarcan los límites de exposición al riesgo, provisiones en regla y adicionales, así como un sistema de alertas tempranas y medidas correctivas oportunas.

2. Mercado de deuda. Como parte de su función como agente financiero del Gobierno Federal, Banxico es el encargado de colocar los títulos de deuda del Gobierno, destacando entre ellos los Cetes, Bonos M, Udibonos, así como los títulos de deuda

del IPAB. Asimismo, instrumenta los préstamos de valores gubernamentales y regula las operaciones de reportos y préstamo de valores.

3. Mercado cambiario. Banxico participa en la Comisión de cambios, en conjunto con la SHCP y además regula la posición en moneda extranjera de los bancos.
4. Mercado de derivados. Banxico regula las operaciones con derivados, tales como swaps, opciones, forwards y futuros, con las atribuciones que le otorga la LMV.
5. Sistema de pagos. En la mayoría de los países, el BC es en encargado de administrar y regular los sistemas de pago de alto valor. En México, Banxico instrumenta su política monetaria por medio de este sistema y su fallo podría tener graves consecuencias en el funcionamiento adecuado de la economía. Los sistemas de pago de alto valor de la economía mexicana son: SPEI (Sistema de Pagos Electrónicos Interbancarios), DALÍ (Sistema de Depósito, Administración, y Liquidación de Valores), SIAC (Sistema de Atención a Cuentahabientes de Banco de México) y SPEUA (Sistema de Pagos Electrónicos de Uso Ampliado).

Desde la emisión de la primera Ley de Transparencia en 2004, el Banco de México se ha involucrado también en el funcionamiento de los sistemas de bajo valor, y en México se encuentran constituidos por cheques, transferencias electrónicas de fondos, domiciliaciones y tarjetas bancarias.<sup>32</sup>

6. Protección a los intereses del público. Banxico, además de ejercer acciones para garantizar la seguridad de las operaciones y transacciones efectuadas en todo el SFM, también posee canales de comunicación con los ahorradores, inversionistas y consumidores, mediante los cuales busca fomentar el bienestar y la confianza generada en todo el sistema.

---

<sup>32</sup> Información tomada de Banco de México: <http://www.banxico.org.mx/sistemas-de-pago/informacion-general/introduccion-sistemas-pago.html>. Consultado el 29-agosto-2016.

Entre las medidas más destacables para proteger los intereses de los usuarios de servicios financieros se encuentran: la publicación de la metodología del Costo Anual Total (CAT), inicio de la operación del Registro de Comisiones, el diseño de las cuentas bancarias básicas, implementación de los pagos anticipados de créditos, emisión de nuevas reglas de tarjetas de crédito, transferencia de cuentas de nómina entre bancos, así como las reglas para el borrado de registros en las SIC.<sup>33</sup>

Por todo lo anteriormente expuesto, se concluye que nuestro BC posee una importancia determinante en aspectos como la vigilancia y supervisión de entidades financieras, pues actúa de la mano junto con la SHCP y controla prácticamente todo lo referente al SFM y la estabilidad bancaria del país.

## **2.5 Mercado Over the counter (OTC) en México**

Desde hace varias décadas ha existido en nuestro país una creciente preocupación por el crecimiento y desarrollo de las pequeñas y medianas empresas (Pymes) ya que se han convertido en un pilar fundamental sobre el cuál se ha cimentado la economía mexicana. Estas empresas generan 52% del PIB nacional y son responsables de la creación del 72% del empleo en el país.<sup>34</sup> Es importante, por lo tanto, generar condiciones que les permitan crecer y consolidarse en el mercado, principalmente mediante financiamiento productivo que no siempre logran obtener directamente de sus operaciones, por lo cual para competir en mejores condiciones requerirán de la adquisición de deuda o capital.

Desafortunadamente, listarse en la Bolsa Mexicana de Valores (BMV) con el objeto de conseguir financiamiento mediante la emisión de acciones, por ejemplo, no resulta una opción viable en términos de gastos administrativos, cantidad de trámites a realizar, tiempos de autorización y demás trabas que enfrentan las empresas pequeñas y medianas, quienes en su mayoría no cumplen con las disposiciones requeridas para enlistarse en la bolsa. A manera

---

<sup>33</sup> Fuente: Ponencia denominada “Importancia del Banco de México en el sistema financiero mexicano”. Presentación efectuada en agosto de 2008 por Banco de México.

<sup>34</sup> Datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía. INEGI.

de demostración se muestra una lista de los “Criterios Mínimos de Aceptación” que hace pública la BMV a través de su portal de internet<sup>35</sup> para que una empresa pueda iniciar el proceso del trámite para enlistarse en la misma:

*“Todos los trámites deberán enviarse a la BMV de forma electrónica y con los siguientes criterios de aceptación:*

- 1) Pago de estudio y/o Trámite de BMV.*
- 2) Solicitud de listado con formato de Bolsa con las características del instrumento a listar, debidamente firmada por el representante legal de la Emisora, delegado fiduciario y/o fideicomitente, según corresponda, el cual debe tener poderes para actos de administración.*
- 3) Poder para actos de administración de las personas que firman la solicitud (en caso de nuevas empresas).*
- 4) Escritura constitutiva o compulsada de estatutos (en caso de nuevas empresas).*
- 5) Constancia de vigencia de poderes firmada por el Secretario del Consejo de Administración de la Empresa en la que mencione que los poderes no han sido revocados, modificados o limitados, la cual deberá estar dirigida a la BMV.*
- 6) Opinión Legal que cumpla con los requisitos establecidos en el artículo 87 de la Ley del Mercado de Valores.*
- 7) Carta de independencia del licenciado en derecho para empresas nuevas excepto fideicomisos.*
- 8) Carta de independencia del auditor externo (en caso de nuevas empresas, exceptuando fideicomisos y deuda corto plazo).*
- 9) Estados Financieros auditados que cumpla con la regulación vigente, dictamen sin salvedades o estados financieros proforma, en su caso.*
- 10) Para emisiones de deuda de largo plazo, acciones, Fibras, y CCDs, prospectos, folletos y suplementos, según corresponda.*
- 11) Proyecto de título (exceptuando trámites de listado preventivo)*
- 12) Proyecto de contrato de colocación (exceptuando trámites de listado preventivo).*

---

<sup>35</sup>[http://www.bmv.com.mx/work/models/Grupo\\_BMV/Resource/985/1/images/CriteriosMinimosActualizado.pdf](http://www.bmv.com.mx/work/models/Grupo_BMV/Resource/985/1/images/CriteriosMinimosActualizado.pdf). Consultado el 23-agosto-2016.

13) *En su caso, proyecto de reforma de estatutos sociales (acciones SAB's y SAPIB's<sup>36</sup>).*

14) *En su caso, proyecto de contrato de fideicomiso.*

*O en los siguientes casos, en relación a la información capturada en Emisnet:*

15) *Si el trámite no es enviado por la Casa de Bolsa como responsable del mismo o, en su caso, por la Empresa cuando los trámites que se realicen sean sin Oferta Pública.*

16) *El Tipo de Valor del trámite correcto.*

17) *La selección correcta del Tipo de Trámite.*

18) *Información general y la información de Funcionarios y Consejeros de la Empresa completa y correcta.*

19) *En caso de emisiones a través de fideicomisos, debe ser incorporado el nombre del fideicomitente.*

*Nota: en caso de no cumplir con los criterios mínimos, su trámite será rechazado.”*

En la mayoría de los países desarrollados y subdesarrollados existen mercados Over The Counter (OTC), llamados así por efectuar operaciones financieras fuera de la bolsa de valores correspondiente. Este tipo de mercado financiero se caracteriza por ser capaz de ofrecer a las empresas una opción alterna para capitalizarse, principalmente a aquellas que no poseen los requisitos para cotizar en la Bolsa formal.

La función primordial de dichos mercados es básicamente la misma que la del sistema financiero en general: apoyar mediante el financiamiento de capital o deuda a empresas, en su mayoría pequeñas y medianas.

Asimismo, en dichos mercados es posible realizar los contratos y efectuar las operaciones “a la medida” del cliente, la fijación de precios es determinada mediante una negociación directa entre las partes y sin intermediarios y el riesgo de contraparte inherente de las operaciones es asumido por las propias partes involucradas, es decir, no existe una cámara de compensación que actúe como contraparte en cada operación celebrada bajo esta modalidad de mercado.

---

<sup>36</sup> SAB's (Sociedad Anónima Bursátil) y SAPIB's (Sociedad Anónima Promotora de Inversión Bursátil).

### 2.5.1 Antecedentes del mercado OTC

En nuestro país, la entrada de capitales externos a los mercados que puedan ser aprovechados por empresas que buscan capitalizarse y expandirse, se ve limitada generalmente por factores limitativos en las propias empresas en cuanto a poca habilidad en el manejo de la administración, incertidumbre jurídica, alta regulación o falta de normatividad; los cuales generan desconfianza por parte de los inversionistas (en su mayoría extranjeros) con potencial para colocar el financiamiento requerido.

Ante esta situación se decide reformar la Ley del Mercado de Valores (1975) para convertirse en la Nueva Ley del Mercado de Valores, la cual entra en vigor el 28 de junio de 2006. Dicha Ley busca principalmente incrementar la oferta de empresas que sean capaces de listarse en bolsa mediante la implementación de mejores prácticas legales y corporativas por parte de las mismas para brindarle mayor seguridad a los inversionistas sobre la transparencia con la cual son empleados sus recursos y llevadas a cabo las operaciones que los involucran.

En el artículo 206 de la NLMV se reconocen los sistemas de negociación fuera de Bolsa con acciones no inscritas en el Registro Nacional de Valores (RNV) y que pueden operar de forma autorregulada:

*Art. 206: “La oferta privada, promoción, comercialización y negociación de acciones representativas del capital social de personas morales, no inscritas en el RNV, a través de sistemas de información centralizada que faciliten la realización de dichas actividades, podrá llevarse a cabo por cualquier persona sin necesidad de obtener autorización de las autoridades financieras, siempre que exclusivamente participen en dichos sistemas y en la negociación de las acciones de inversionistas institucionales y calificados...*

*...sin perjuicio de lo anterior, las personas que realicen la oferta deberán notificar a la CNBV, para fines estadísticos, los términos y condiciones de la oferta dentro de los 10 días hábiles siguientes a su realización, así como proporcionar a los interesados la información relevante. La oferta, promoción, comercialización y negociación de las acciones antes señaladas podrán efectuarse sin la intervención de intermediarios del mercado de valores. Las casas de bolsa y las instituciones de crédito podrán ofrecer servicios de mediación,*

*depósito y administración sobre dichas acciones, sin que en ningún caso puedan participar por cuenta de terceros en la celebración de las operaciones”.*<sup>37</sup>

Sin embargo, invariablemente de las reformas a dicha Ley, las autoridades financieras se percataron que seguían siendo insuficientes para que todas las Pymes fueran capaces de involucrarse en el mercado accionario, por lo cual comenzaron a realizarse comparaciones a nivel internacional y se propició la creación de un esquema alternativo mediante el cual, las Pymes serían capaces de conseguir capital mediante la venta de acciones, emisión de deuda, venta de franquicias, etc.

El primer mercado (y hasta la fecha, único en México) Negocios Extrabursátiles nace en el año 2006, teniendo como socios fundadores a NAFIN y al CONACYT, como operadores del 20% del capital total, y el resto corresponde a empresarios mexicanos privados. Dichas instituciones también fungen como proveedoras de candidatos potenciales para fomentar planes de expansión y con ello, acceder a la lista de dicho mercado. Cuenta con la aprobación de la CNBV.

Este mercado tiene una larga historia a nivel internacional, debido a que el papel que representa el capital privado en el funcionamiento de los mercados, ahora integrados en una sola economía globalizada, resulta vital en la creación y expansión de empresas a nivel mundial. Los mercados OTC se encontraban muy poco explorados en nuestro país y aún siguen operando con muy poca magnitud, aunque estos mercados alternos poseen características ideales para el caso mexicano en donde predominan las Pymes que son incapaces de competir en esta economía global actual.

---

<sup>37</sup> Nueva Ley del Mercado de Valores 2006. Disponible para su consulta en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMV.pdf> Consultado el 23-agosto.2016.

## 2.5.2 Principales características del mercado OTC

- Dirigido exclusivamente a inversionistas institucionales y calificados.
- Empresas no registradas en el Registro Nacional de Valores.
- Marco legal “Ley del Mercado de Valores”.
- Es un mercado que facilita la obtención de capital o deuda.
- En capital se realizan ofertas primarias y secundarias; en deuda solo ofertas primarias privadas.
- Existen actualmente ya más de 100 empresas listadas en él.
- Es un mercado autorregulado.
- Opinión favorable de la CNBV para operar capital y deuda privada.
- Participan más de 60 especialistas (banqueros de inversión, consultorías, auditores, abogados, fondos de inversión, otros)<sup>38</sup>

La difícil entrada de las Pymes a las operaciones financieras en Bolsa no es la única limitante a la que se enfrentan. Según datos del INEGI, en México existen más de 200,000 Pymes las cuales en su mayoría no sólo buscan listarse en la BMV sino que demandan financiamiento bancario, el cual no es frecuente que obtengan.

La baja penetración bancaria en la economía se observa también en las Pymes, las cuales en su mayoría obtienen el financiamiento y la asesoría que requieren para crecer y desarrollarse de fuentes privadas (como amigos, conocidos o familia) y los nullos préstamos bancarios que logran liberarse para las empresas se destinan en su mayoría para llevar a cabo alguna operación específica (ya sea compra de algún activo o crédito para nóminas o pagos de impuestos) y no suele destinarse para la inversión y la ampliación productiva.

---

<sup>38</sup> Ponencia presentada en el Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas por José Carral Cuevas en 2007, denominada “Extrabursátiles OTC”. Disponible en: [http://www.imef.org.mx/ponencia2007/cap03/c03\\_5.html#arriba](http://www.imef.org.mx/ponencia2007/cap03/c03_5.html#arriba). Consultado el 1-septiembre-2016.

## **Conclusiones**

En este capítulo se logró presentar de manera general un panorama en el cual se detalla la composición actual del SFM y de los participantes que lo integran, así como de su principal órgano regulador y supervisor que es Banxico, del cual se detalló su importancia particular, por ser una institución involucrada en prácticamente todas las operaciones ejecutadas, destacando su papel de instrumentación de la política monetaria y proveedor de moneda nacional, no obstante, su prioridad no se base precisamente en crear un desarrollo sostenido ni un crecimiento acelerado, aspectos clave para mejorar la situación económica del país.

La idea central del capítulo, consistió en señalar que el sano desarrollo y desempeño del sistema financiero, no implica necesariamente un sano desarrollo ni crecimiento sostenido de la economía y el nivel de bienestar, ya que el conjunto mayoritario de la población no se ve beneficiado por las ganancias generadas por el capital financiero, mayoritariamente distribuibles entre los empresarios de alto nivel y los grandes inversionistas.

Como parte del análisis del funcionamiento de los diversos mercados en la economía, entre ellos el OTC o mercado autorregulado, comienzan a visualizarse diversos aspectos que inciden negativamente en el sano desarrollo del SF y no le permiten alcanzar su principal objetivo que es el de promover la sana producción, adecuados niveles de empleo y una amplia participación de la población y las empresas con capital limitado; mismos que serán enlistados y revisados como parte de la obstaculizada estructura oligopólica actual, que se presenta en el siguiente capítulo.

### **Capítulo 3**

#### **Fallas Estructurales del Sistema Financiero Mexicano**

##### **Introducción**

El objetivo de este capítulo que se considera central en el desarrollo de esta Tesis, es definir, delimitar y desarrollar las principales problemáticas actuales del SFM. Para lograrlo, se hará especial énfasis en abordar una visión heterodoxa, es decir, fuera de los supuestos que enmarcan las teorías ortodoxas las cuales establecen principalmente la exogeneidad del dinero y el control absoluto del mismo por parte del Banco Central, en línea con lo revisado en el Capítulo 1 de esta tesis.

Dicha perspectiva de estudio permitirá evaluar su funcionamiento e identificar los problemas estructurales que no han podido resolverse a lo largo del tiempo y que actualmente siguen afectando el crecimiento y desarrollo económico de nuestro país.

En este sentido, la visión poskeynesiana se adecua perfectamente a una estructura de economía de mercado, cómo la que impera al día de hoy bajo el modelo de economía neoliberal, permitiendo explicar de una manera alternativa las principales problemáticas que aquejan actualmente al SFM y que impiden su correcto desarrollo en el margen de una economía capitalista.

Dentro del primer apartado se plantea la estructura oligopólica existente en el sistema financiero, dominada principalmente por la concentración de activos que mantiene el sistema bancario, producto de la desregulación del sector y la globalización financiera, así como la extranjerización de los activos del sector.

El segundo apartado abarca algunos antecedentes, así como los objetivos principales propios de la Banca de Desarrollo, mostrando un pequeño análisis referente al escaso dinamismo observado a través del tiempo respecto de su colocación crediticia a los sectores objetivo, mostrando una disminución de su penetración en los sectores económicos que atiende, así como una alta concentración de su cartera para el financiamiento del Gobierno Federal.

La participación del capital extranjero en la economía mexicana, sobre todo en el sector bancario, es uno de los más elevados del mundo en proporción con el capital nacional, por lo cual en el tercer apartado se detalla el origen y las condiciones económicas, así como el marco regulatorio instaurado por las autoridades financieras, mismos que favorecieron e incentivaron la extranjerización del sistema financiero.

El cuarto apartado describe la situación actual que enfrentan las pequeñas y medianas empresas para la obtención de financiamiento que les permita continuar sus operaciones o inclusive ampliar su tamaño y capacidad. Asimismo, se presenta un análisis del racionamiento crediticio que han sufrido estas entidades desde la década de los noventa y que han favorecido el estancamiento económico, a causa de la limitación productiva que esta situación representa en nuestra economía.

Finalmente, el quinto apartado aborda un tema que ha movilitado el actuar de las autoridades financieras en los últimos años: la inclusión financiera. Es importante destacar que a pesar de los esfuerzos, aun no existen suficientes canales de acceso por parte de la población a la financiarización, situación que incide negativamente en el desarrollo económico y sobre todo, en el bienestar social.

### **3.1 Estructura oligopólica actual del Sistema Financiero Mexicano**

De manera general podemos definir a la oligopolización como un fenómeno de concentración, en el cual se ve drásticamente reducido el número de participantes ligados a alguna actividad y que, en consecuencia, un grupo muy limitado tiene el poder y dominio de dicha actividad.

En economía sabemos que los mercados oligopólicos se caracterizan por mantener a muy pocos vendedores, como resultado, las acciones de cualquiera de los vendedores en el mercado pueden tener un gran impacto en los beneficios de los otros vendedores<sup>39</sup>, y casi

---

<sup>39</sup> Mankiw, N. Gregory (2012) “*Principios de Economía*”. Cengage Learning, pp. 74.

siempre se visualiza un perjuicio de los consumidores al ver reducidas sus opciones de compra, en este caso.

Para el caso de México y en el funcionamiento actual de la economía, de acuerdo a la estructura analizada en el Capítulo 2 de esta Tesis, podemos observar que en el SF se encuentran operando actualmente los sectores y entidades que se encuentran señalados en el cuadro 3.1 siguiente, con su correspondiente nivel de activos y de colocación crediticia, a efectos de medir la importancia relativa que mantienen respecto de la totalidad del sistema:

**Cuadro 3.1**  
**Sectores en operación del SFM, diciembre de 2017**  
**(millones de pesos)**

Sector	Número de entidades	Monto total de activos	Cartera total
SECTOR BANCARIO	54	10,870,959	5,707,558
Banca Múltiple	48	8,935,134	4,745,929
Banca de desarrollo	6	1,935,825	961,629
SECTOR DE ORGANIZACIONES Y ACTIVIDADES AUXILIARES DEL CRÉDITO	22	783,319	668,997
Sociedades Financieras de Objeto Múltiple (reguladas)	46	768,120	665,178
Almacenes Generales de Depósito	14	14,286	3,819
Casas de Cambio	8	913	N/A
SECTOR BURSÁTIL (CASAS DE BOLSA)	36	541,167	Operaciones en custodia: 7,730,433
SECTOR DE AHORRO Y CRÉDITO POPULAR	289	229,120	157,233
Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo	157	133,026	82,110
Uniones de crédito	88	61,963	49,854
Sociedades Financieras Populares	44	34,131	25,269
SECTOR DE DERIVADOS (1)	304,435 operaciones efectuadas en un mercado único.	Importe total de las operaciones: 2,868,313	
SECTOR DE SEGUROS Y FIANZAS	121	N/A	
SISTEMAS DE AHORRO PARA EL RETIRO	11	4,626,062 de recursos administrados por las AFORE en un total de 61	

**Notas:**

1/ Incluye todas las operaciones de Futuros, Opciones y Swaps. Cifras comprenden el concentrado del mercado acumulado anual al mes de diciembre de 2017.

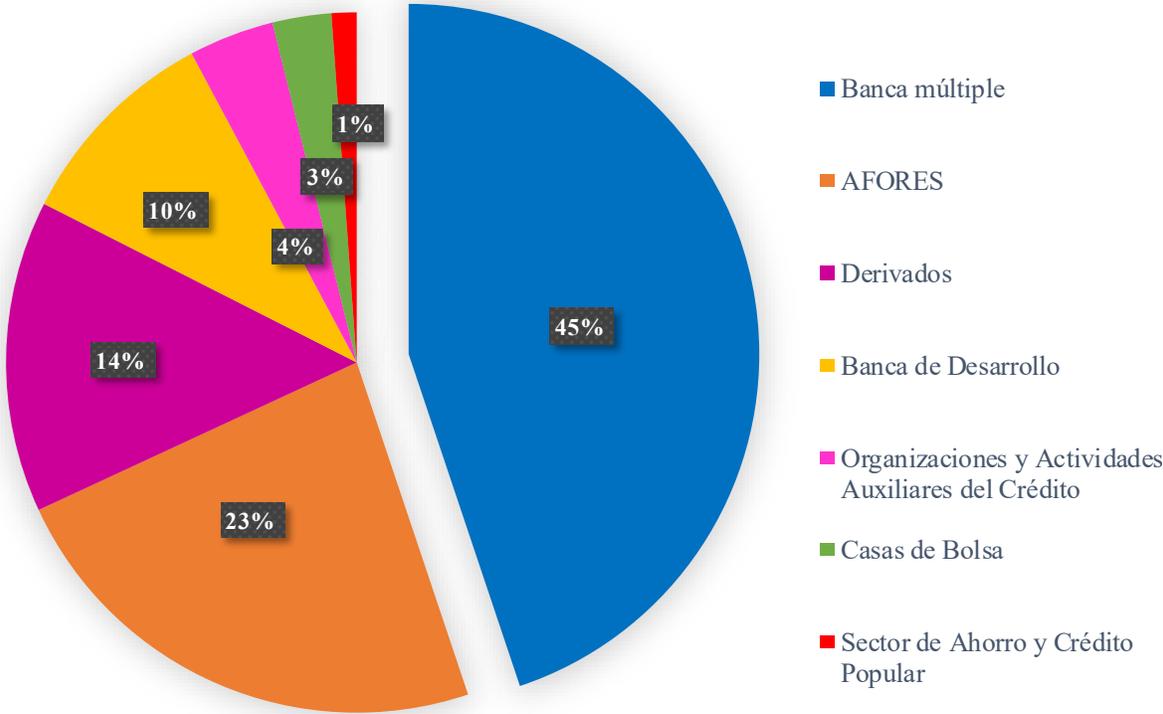
2/ Cifras al mes de abril de 2018.

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de la CNBV, CNSF y CONSAR, así como del Resumen y Análisis Operativo del Mercado Mexicano de Derivados, al mes de diciembre de 2017.

Del análisis a esta información se concluye que la banca múltiple o comercial, se coloca como el principal intermediario del SFM, concentrando el 45% del monto total de activos aproximado<sup>40</sup> que actualmente mantiene.

Considerando lo anterior, le siguen las AFORES (bajo la modalidad de operación de las SIEFORES) con un 23.13%, la Banca de Desarrollo con 9.68%, el sector de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, con un 3.92%, y las Casas de Bolsa con el 2.71%. El Sector de Ahorro y Crédito Popular apenas alcanza un 1.15% de participación de los activos totales. En contraste, el monto total de las operaciones realizadas en el mercado de derivados al cierre de 2017 equivalió al 14.34%, concentración que se representa de manera gráfica:

Gráfica 3.1 Composición del SFM, a diciembre 2017



Fuente: Elaboración propia con datos del Cuadro 3.1.

<sup>40</sup> Considerando una cifra de 20 billones de pesos en activos, de acuerdo a información de Banco de México.

Cabe señalar que los bancos y entidades de ahorro y crédito son los únicos intermediarios autorizados para captar depósitos del público. El resto de los intermediarios se financia mediante emisión de valores, préstamos bancarios o con su propio capital.

De conformidad a lo observado previamente es notorio que existe una fuerte concentración dentro de la composición de activos financieros, en un número relativamente pequeño de entidades, sobre todo en el sector bancario; así como la diminuta participación de los recursos de la economía social y aun menor actividad de colocación crediticia entre sus participantes.

Esta situación nos indica varios aspectos negativos. Entre los más significativos, se observa una limitación a lo largo del tiempo del crecimiento de los sectores no bancarios –sobre todo de la Banca de Desarrollo- y por tanto, del destino de los excedentes generados, traducidos en ganancias acumulativas para la banca. Asimismo, el nivel de operaciones con derivados representa un indicativo de que el mercado de deuda y accionario se ha fortalecido, en detrimento del financiamiento y créditos que la banca ha estancado a los sectores productivos desde hace varios años.

Pero sin duda, desde el punto de vista social y de bienestar económico, la escasa penetración de la economía social en el SFM, y que atiende a todos los sectores no cubiertos por el fenómeno de la bancarización, se traduce en un problema de inclusión financiera, y que nos plantea un cuestionamiento importante: ¿la infraestructura del SFM será realmente la adecuada para cubrir las necesidades financieras de toda la población?

El limitado nivel de inclusión financiera forma parte de las problemáticas analizadas en el presente capítulo y se revisa más a detalle dentro del apartado 3.5 de esta tesis.

### **3.1.1 Concentración del Sistema Bancario Nacional**

Desde el inicio de la década de los noventa, México se encontraba ante un sector bancario desregulado y concentrado, que no cumplía cabalmente con dos de sus principales funciones: generar financiamiento a la inversión productiva y ofrecer tasas de depósitos que fueran realmente redituables para los ahorradores nacionales (Girón y Levy, 2005, pág. 20).

Actualmente, la situación no es muy diferente a lo que vivía el sector luego de la recepción de capitales externos y la venta de activos bancarios nacionales al capital internacional. La concentración de los activos del sistema bancario nacional, así como sus niveles de colocación, pertenecen en su mayoría a siete instituciones bancarias, de las cuales únicamente dos mantienen el 100% de su capital en manos mexicanas (Banorte e Inbursa).

Al mes de diciembre de 2017, se aprecia la siguiente situación respecto de la concentración que impera en el sistema bancario, de acuerdo con el cuadro 3.2.

**Cuadro 3.2**  
**Concentración del sistema bancario mexicano, diciembre de 2017**  
**(millones de pesos)**

	<b>Activo total</b>	<b>%</b>	<b>Cartera Total</b>	<b>Captación</b>
<b>Total Sistema</b>	<b>8,935,134</b>	<b>100</b>	<b>4,745,929</b>	<b>5,273,627</b>
BBVA Bancomer	1,996,755	22.35	1,075,080	1,179,911
Santander	1,300,810	14.56	617,870	711,996
Banamex	1,145,967	12.83	667,931	715,820
Banorte	1,055,733	11.82	615,744	660,937
HSBC	705,595	7.9	317,914	406,361
Scotiabank	451,366	5.05	316,054	333,916
Inbursa	369,315	4.13	289,347	234,372
<b>Total concentración</b>	<b>7,025,541</b>	<b>78.64</b>	<b>3,899,940</b>	<b>4,243,313</b>

**Fuente: Boletín estadístico de banca múltiple de la CNBV, diciembre de 2017.**

BBVA Bancomer y Santander tienen su matriz en España; Banamex, que fue adquirido por Citigroup no obstante mantuvo su nombre, tiene su sede en Nueva York; HSBC la tiene en Londres y Scotiabank en Canadá. A raíz del proceso de adquisición de activos mexicanos, las filiales en México de los bancos internacionales, se volvieron dependientes de las decisiones de la matriz del grupo corporativo, situación que hasta nuestros días se presenta.

Uno de los objetivos más importantes que establece la Reforma Financiera es precisamente, el de incrementar la competencia en el sector financiero. Es importante señalar que durante

los años que comprende la actual administración, se han autorizado a 10 nuevos bancos<sup>41</sup>, arrojando un total de 48 entidades de banca múltiple operando al 100% y 5 en etapa preoperativa; situación que debería incidir en que nuestro país tuviera mejores servicios financieros y mayor penetración bancaria entre la población.

No obstante, esas condiciones de bienestar no se han llevado a cabo, debido a que la concentración bancaria es todavía una realidad, en tanto que al ingresar los nuevos participantes al mercado bancario, se enfrentan a diversas dificultades propias de que siete instituciones estén apropiadas de la infraestructura del sector. En este sentido, se tendrían que impulsar acciones para que los pequeños y medianos bancos puedan comenzar a crecer, tanto en activos como en colocación de cartera y su adecuada diversificación.

A manera de conclusión (Levy, 2005, pág. 83) destaca que a partir del fenómeno de la extranjerización de la banca, que se aborda en el apartado 3.3 de esta Tesis, se acentuó la estructura oligopólica del sector por que no incrementó la disponibilidad de créditos y mantuvo la apropiación de ganancias extraordinarias, sin fomentar una mayor competencia en el mercado de títulos, mediante fondeo y fondos bancarios.

Además, el sector bancario mantuvo enormes márgenes de utilidad aun manteniendo una nula emisión de créditos. Por su parte, el mercado de valores se dinamizó de manera muy inestable, y en consecuencia, pese a que incrementó la capitalización del mercado de valores y la rotación de los activos, no pudo construirse un mercado profundo y robusto, presentándose burbujas financieras, seguidas por caídas en el precio de los títulos, que lo convirtieron en un espacio disfuncional para el financiamiento del crecimiento.

### **3.2 El descendiente papel de la Banca de Desarrollo en la economía, en un contexto de prioridad al financiamiento gubernamental**

Sin duda, un parteaguas histórico respecto del impulso al desarrollo económico en nuestro país, fueron los procesos de industrialización que se llevaron a cabo después del estallido de

---

<sup>41</sup> De acuerdo con información de la CNBV.

la Revolución Mexicana. Durante este periodo, el establecimiento de la banca de fomento económico era ya una realidad, debido a que durante la Primera Convención Bancaria, realizada en febrero de 1924, fue discutida la Ley de Instituciones de Crédito expedida en ese mismo año, cuyos dictámenes ya reconocían la figura de banca especializada con bancos de descuento y depósito, hipotecarios, refaccionarios, de fideicomiso, agrícolas e industriales, orientados a la pequeña y mediana empresa<sup>42</sup>.

En nuestro país, la Banca de Desarrollo ha desempeñado una función de naturaleza similar a la realizada por la banca comercial en cuanto a fungir como un intermediario capaz de otorgar financiamiento para el desarrollo de proyectos productivos; no obstante, existen claras diferencias y características distintivas de la banca de desarrollo en la naturaleza de sus funciones.

### **3.2.1 Transformaciones institucionales en el marco de la desregulación y liberalización financieras en México**

Como parte de la modernización y transformación del SF y luego de haber tenido un papel fundamental y centralizado durante el periodo del desarrollo estabilizador, era necesario reorganizar la Banca de Desarrollo para poder cumplir eficazmente sus funciones bajo el nuevo contexto económico y financiero impuesto en el país durante la década de los ochenta.

Dicho proceso de reorganización abarcó fundamentalmente todas las facetas de la actividad de la banca de fomento. En primer lugar, comprendió una redefinición de los sectores a los que esa banca debía atender, en segundo lugar, la racionalización operativa de las instituciones y en tercer lugar, la definición de nuevas áreas de actividad.

Se estableció la conveniencia de que estas instituciones operaran en lo sucesivo desde el segundo piso, mismo que implica un ahorro sustancial en costos de intermediación. La

---

<sup>42</sup> Huidobro Ortega, M. (2012). “Breve historia de la banca de desarrollo mexicana”. En *Análisis Económico*, XXVII (65), pág. 181.

obtención directa de recursos del público la realizaba en forma más eficiente la banca múltiple, por sus amplios recursos en términos de infraestructura y personal especializado.

Asimismo, se buscó adecuar y fortalecer los mecanismos de fondeo de estas instituciones, a efecto de que ampliaran su capacidad de apoyo a los sectores económicos sin comprometer el esfuerzo de saneamiento fiscal. Se propusieron nuevos instrumentos de financiamiento en el mercado de capitales, como los bonos de desarrollo, con la característica de que fueran las propias instituciones las responsables de emitir y redimir estos valores (Sandoval Espinoza, 1994, pág. 214).

### **3.2.2 Evolución histórica del financiamiento otorgado por la Banca de Desarrollo**

El crédito de la Banca de Desarrollo se otorga a los siguientes sectores: el Agropecuario, el Industrial, el Sector Servicios, Vivienda, Consumo, Servicios Financieros del País, el Sector Público y las Entidades del Exterior.

Actualmente en México existen seis entidades de fomento, cuyo objetivo fundamental es el de facilitar el acceso al financiamiento a personas físicas y morales; así como proporcionarles asistencia técnica y capacitación en los términos de sus respectivas leyes orgánicas<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> Principal objetivo de acuerdo con la SHCP.

**Cuadro 3.3**  
**Banca de Desarrollo y monto de sus activos, diciembre 2017**  
**(millones de pesos)**

	Nivel de Activos	Integración %	Cartera de Crédito Total	Integración %
Banobras	761,834	39.35	394,446	41.02
Nafin	516,230	26.67	228,460	23.76
Bancomext	428,897	22.16	209,219	21.76
Sociedad Hipotecaria Federal	116,174	6.00	81,535	8.48
Banjército	73,158	3.78	44,480	4.63
Bansefi	39,532	2.04	3,490	0.36
<b>Banca de Desarrollo</b>	<b>1,935,825</b>	<b>100</b>	<b>961,629</b>	<b>100</b>

**Fuente: Elaboración propia con datos del Boletín Estadístico de la Banca de Desarrollo de la CNBV, a diciembre de 2017.**

De acuerdo con la SHCP, la Banca de Desarrollo se ha constituido como una herramienta de política económica fundamental, misma que persigue los principales objetivos siguientes:

1. Centrar la atención en la población objetivo: Pymes, pequeños y medianos productores rurales, vivienda para la población de bajos recursos, proyectos de infraestructura y municipios.
2. Complementar a los intermediarios financieros privados con fondeo y garantías para generar más y mejores vehículos de canalización del crédito.
3. Fomentar una mayor coordinación entre los bancos de desarrollo y otras dependencias públicas cuyos programas apoyan al financiamiento.
4. Impulsar el crédito de largo plazo para apoyar la competitividad y capitalización de las unidades productivas.

Procediendo al análisis crediticio que han otorgado estas entidades, de conformidad con lo establecido en el cuadro 3.4 siguiente, se observa que dentro de los sectores productivos, desde el año 1994 es el sector agropecuario el que en menor medida se ha visto beneficiado por el financiamiento, mientras que el industrial ha sido el más beneficiado.

En contraste, el Gobierno concentra el mayor monto de la cartera total, siendo el sector más beneficiado, no obstante, ha disminuido su participación de un 44.8% respecto del total del crédito otorgado, a un 29.20% en 2017.

Asimismo, los servicios financieros del país, después del Gobierno Federal, son los que concentran un mayor saldo de la cartera de crédito total, concentrando el 24.15%. Es importante mencionar que este rubro se encuentra compuesto por los créditos otorgados al sector financiero privado (Banca comercial, Uniones de crédito, Empresas de factoraje y Otros servicios financieros) y público (Fondos y fideicomisos).

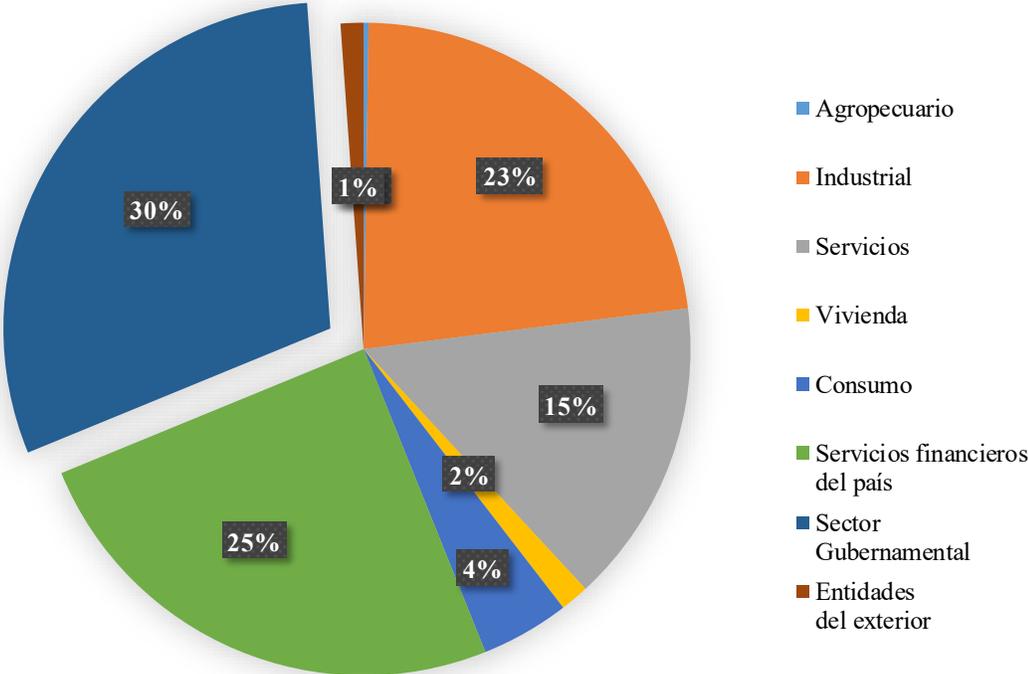
**Cuadro 3.4**  
**Crédito otorgado por la Banca de Desarrollo, por sector de actividad económica.**  
**(Saldos nominales en millones de pesos)**

Año	Agropecuario	Industrial	Servicios	Vivienda	Consumo	Servicios financieros del país	Sector Gubernamental	Entidades del exterior
1994	11,592	17,005	15,486	2,026	1,642	88,330	115,319	5,759
1995	15,338	27,550	15,253	2,623	1,937	92,355	190,079	6,023
1996	18,127	28,708	14,448	3,548	2,320	68,897	192,983	5,854
1997	19,965	23,701	12,418	3,738	3,031	52,939	210,252	5,123
1998	11,350	26,607	8,107	4,685	3,134	57,909	265,683	6,231
1999	13,105	29,202	7,159	2,978	3,473	42,881	273,058	7,444
2000	13,794	34,980	8,744	2,124	4,709	33,217	270,281	7,829
2001	14,122	37,821	9,642	3,534	4,709	24,236	232,007	7,633
2002	15,688	42,076	14,284	3,580	6,937	42,698	249,108	8,502
2003	12,379	43,931	14,933	2,971	5,297	79,863	237,226	8,490
2004	777	25,273	11,520	2,898	7,395	109,775	207,319	9,040
2005	749	24,326	12,659	3,827	7,056	121,214	178,674	6,267
2006	881	27,104	12,642	4,035	7,226	74,318	100,090	6,557
2007	396	24,694	11,938	4,677	8,707	78,105	91,892	4,694
2008	689	35,038	18,391	5,937	9,316	105,635	93,179	2,161
2009	148	43,371	22,879	6,914	11,382	126,942	114,620	2,375
2010	291	56,806	28,921	7,877	12,167	117,985	118,532	2,971
2011	61	82,324	33,420	9,249	13,966	118,158	145,603	3,920
2012	668	109,427	29,955	11,072	15,220	119,986	163,212	4,564
2013	2,173	131,914	48,759	11,681	16,164	135,661	184,597	3,054
2014	3,283	161,078	65,373	12,068	21,658	156,712	215,109	3,995
2015	4,621	194,055	91,281	12,762	27,698	168,866	222,325	7,561
2016	2,377	210,744	131,912	13,537	32,586	208,282	266,381	8,132
2017	2,309	215,321	143,101	13,439	41,385	235,304	284,513	10,721

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de Banxico, disponibles en:  
<http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=19&accion=consultarDirectorioCuadros>

Con los datos obtenidos, se puede comenzar a plantear un preámbulo respecto a si realmente se están cumpliendo de manera cabal los principales objetivos de estas entidades, sobre todo el de centrar los apoyos en los sectores fundamentales, productivos y que más los requieran, considerando la información de la Gráfica 3.2, que plasma el porcentaje de financiamiento obtenido por cada sector de actividad económica, con respecto del total de la Banca de Desarrollo, al cierre de 2017.

**Gráfica 3.2.**  
**Financiamiento Total otorgado por la Banca de Desarrollo, diciembre 2017**



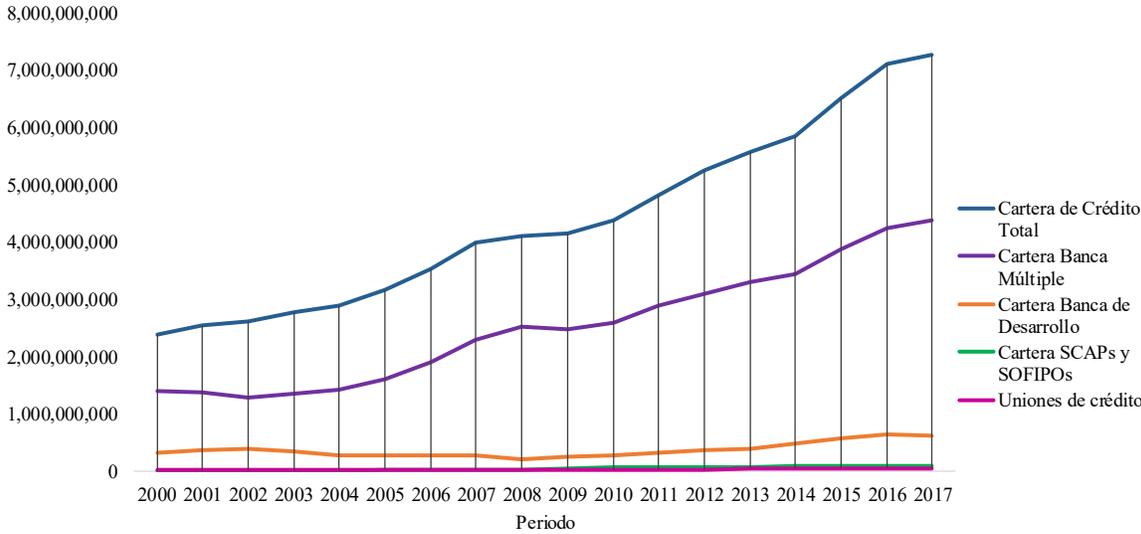
Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del Cuadro 3.4

Durante los últimos años, la participación de la Banca de Desarrollo se ha tenido que replantear en distintas ocasiones, llevando a cabo profundas reformas en su accionar, orientándola a promover servicios financieros a los sectores prioritarios para el desarrollo integral de la nación. No obstante, se observa que el sector público es quien demanda una mayor cantidad de crédito, seguido de los servicios financieros, dejando a las actividades primarias desplazadas totalmente, de forma que no es posible visualizar su participación en la gráfica anterior.

Se pone de manifiesto que la productividad nacional se ve afectada por esta situación, que tampoco favorece en lo absoluto a todos aquellos pequeños y medianos productores rurales, ni a los participantes no cubiertos por la banca tradicional que no tienen acceso a otros canales de financiamiento.

Por su parte, el último Reporte de Ahorro Financiero y Financiamiento publicado por la CNBV, con cifras a septiembre de 2017, señala que el saldo de la cartera de crédito total de los intermediarios financieros se colocó en 7.3 billones de pesos, cuya participación y dinamismo de la Banca de Desarrollo, contrastada con la Banca múltiple y con otros intermediarios de la economía social, se presenta a continuación, por el periodo que abarca de septiembre del 2000 a septiembre del 2017:

**Gráfica 3.3**  
**Cartera de Crédito del SF por tipo de intermediarios, 2000-2017**  
 (miles de pesos)



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de la CNBV, cifras a septiembre de 2017, disponibles en: <https://www.gob.mx/cnbv/articulos/cnbv-publica-el-reporte-de-ahorro-financiero-y-financiamiento-con-datos-a-septiembre-de-2017?idiom=es>

Se observa a primera vista que la Banca de Desarrollo ha mantenido un dinamismo muy bajo, evolucionando de manera poco constante y prácticamente se han mantenido los saldos de manera nominal a lo largo del periodo analizado. Por su parte, la cartera de la Banca múltiple mantiene la misma tendencia de crecimiento que la cartera total y se coloca en niveles muy superiores.

La finalidad de captar y atender población objetivo que la banca comercial no sería capaz de absorber, además de que no se cumple, se torna en sentido contrario, considerando que debido al bajo dinamismo de la cartera total de la Banca de Desarrollo, es la Banca múltiple quien ejerce un papel más dinámico para compensar la ausencia de opciones de financiamiento en el mercado mexicano.

Finalmente, se pone de manifiesto que la Banca de Desarrollo en México no ha sido un participante clave para el financiamiento de los sectores productivos ni ha cumplido cabalmente con sus principales objetivos, situación acentuada por el bajo crecimiento que ha mostrado nuestro país en las últimas décadas. El análisis efectuado pone en evidencia, además, que la cartera otorgada presenta una alta concentración que inhibe el desempeño económico del país y que por lo tanto, tiene implicaciones negativas sobre la actividad económica y el crecimiento sostenido a largo plazo.

### **3.2.3 Financiamiento al sector público**

Como parte de la relevancia que ha mantenido la adquisición de deuda interna por parte del Gobierno, se muestra un pequeño panorama de la situación actual en torno a sus necesidades de financiamiento.

De manera esperada, se han incrementado los requerimientos de financiamiento por parte del Gobierno durante el periodo 2005 al mes de abril de 2018, aumentando así la deuda interna adquirida con las instituciones de Banca Múltiple y de Banca de Desarrollo. Por su parte, la tendencia elevada del comportamiento de la Banca de Desarrollo como fuente de financiamiento del Gobierno Federal, la ubica cada vez más lejos de lograr sus objetivos primarios estratégicos.

**Gráfica 3.4**  
**Deuda interna del Sector Público Federal, 2005-2018**  
**Millones de pesos**



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos la SHCP. Disponibles en: [http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas\\_Oportunas\\_Finanzas\\_Publicas/Paginas/unica2.aspx](http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Paginas/unica2.aspx)

De acuerdo con el informe emitido por Banco de México denominado Agregados Monetarios y Actividad Financiera en Diciembre de 2017<sup>44</sup>, el financiamiento otorgado por la Banca de Desarrollo en diciembre de 2017<sup>45</sup>, presentó un saldo de 1,574.6 miles de millones de pesos.

De dicho monto, 541.4 miles de millones de pesos correspondieron al financiamiento canalizado al sector privado, con una participación de 34.4 por ciento del total. El financiamiento a estados y municipios, que representa 10.7 por ciento del total, reportó un saldo de 169.0 mil millones de pesos. El financiamiento al sector público federal, cuya proporción es del 38.3 por ciento del financiamiento total, se situó en 603.8 miles de millones de pesos. Finalmente, el saldo del financiamiento a otros sectores, y que representa 16.5 por ciento del total, se ubicó en 260.3 miles de millones de pesos.

<sup>44</sup> Informe disponible en <http://www.banxico.org.mx/informacion-para-la-prensa/comunicados/sector-financiero/agregados-monetarios/%7B6A50A8B9-5043-E3E9-3D73-697C27F67780%7D.pdf>. Consultado el 3-septiembre-2016.

<sup>45</sup> Cuando se habla del financiamiento se refiere a la suma del crédito directo otorgado más la tenencia de valores emitidos por el sector que recibe el financiamiento. El financiamiento de la banca de desarrollo comprende los recursos canalizados por Nafin, Bancomext, Banobras, Sociedad Hipotecaria Federal, Banjercito y Bansefi.

Al contrastar las cifras anteriores con el financiamiento de la banca múltiple, de acuerdo con el informe previamente aludido, se observa que el financiamiento al sector público federal, que representa el 19.5 por ciento del financiamiento total otorgado por la banca comercial, se situó en 1,230.5 miles de millones de pesos.

Lo anterior nos arroja una cifra total de 1,834.3 miles de millones de pesos de financiamiento al sector público federal, sin considerar otras fuentes de endeudamiento interno que pudiera mantener.

Finalmente, es posible concluir que no se ha visto materializado el compromiso primario de promover el desarrollo de las pequeñas empresas ni la atención de las necesidades del público en general, por tanto, la función de la Banca de desarrollo se ha concentrado en el financiamiento del sector público, grandes grupos privados (De la Cruz Gallegos y Veintimilla Brando, 2013), organismos descentralizados, así como gobiernos federal, estatal y municipal.

En este contexto, el estado continuamente se ha visto obligado a la implementación de las reformas estructurales al sector financiero mencionadas con anterioridad.

### **3.3 Influencia del capital extranjero en las operaciones financieras y bancarias en México, como resultado del proceso de financiarización y liberalización de los flujos de capital**

La apertura de nuestro país a los flujos de capital internacional tomó un mayor impulso en la etapa que abarca del año 1989 a 1993, dentro del cual se llevó a cabo la globalización del mercado financiero mexicano al capital externo de corto plazo (Levy, 2014). Durante este periodo, como se mencionó en el apartado *1.1 La teoría Postkeynesiana del dinero endógeno y su existencia*, se llevó a cabo una reprivatización de la banca comercial como parte de las estrategias para implementar una valorización del capital financiero, mismo que buscaba mantener y atraer más capitales externos a fin de financiar el proceso de estabilización cambiaria.

El proceso de privatización bancaria trajo consigo un incremento en el número de intermediarios bancarios y no bancarios (casas de cambio, compañías de factoraje, aseguradoras, etcétera), así como la integración de nuevos grupos financieros –que a su vez coadyuvaron para que se gestara una mayor concentración de capital-.

Asimismo, el marco regulatorio bancario y del mercado de valores sufrió una reorientación, en consecuencia, orientada precisamente hacia su apertura al capital externo, aspecto sobre el cual se presentará un mayor detalle en el Capítulo 4 de este trabajo.

### **3.3.1 El comportamiento de los ingresos bancarios, durante el desarrollo de la extranjerización**

En este contexto de transformación de la estructura y composición bancaria nacional, vale la pena mencionar un fenómeno, que de acuerdo con la hipótesis de Noemí Levy, fue trascendental para reforzar la estructura bancaria oligopólica que ya se gestaba como consecuencia de la privatización bancaria, y que limitaba gravemente la competencia en el sector.

De tal modo que la estructura de los ingresos, así como de las ganancias obtenidas por las operaciones efectuadas, comenzó a desarrollarse de una manera distinta en México, en contraste con el funcionamiento de los bancos internacionales en los países desarrollados, en los cuales, por lo general, se ubica la matriz de las grandes corporaciones.

La extranjerización del sistema bancario mexicano fue un fenómeno impulsado por la penetración de medianos y grandes bancos, así como por un proceso de fusión –detallado en el cuadro 2.2- que estimuló la oligopolización del sector, hasta hoy presente.

En este sentido, los bancos transnacionales llevaron a cabo una diversificación de sus ingresos totales al incorporar a sus actividades tradicionales de banca comercial (emisión de créditos, depósitos y sistema de pagos) actividades provenientes del segmento de banca de inversión, tales como la bursatilización de activos, servicios de corretaje de valores y

derivados financieros; además de la venta de seguros de vida, automóviles, bienes inmuebles, entre otros.

Levy destaca que, como resultado de estas actividades, se generó una mayor diversificación de los ingresos totales –e incremento de los mismos-, los cuales ya no provenían en su mayoría del spread financiero generado por el margen existente entre las actividades activas y pasivas.

Finaliza su hipótesis comprobando que, para el caso mexicano, la situación fue totalmente distinta a lo que acontecía en los países propietarios del capital extranjero que ahora dominaba la banca mexicana, ya que en la composición de las ganancias totales aún se observaba una alta dependencia de los ingresos por intereses obtenidos por la emisión de créditos y las inversiones tradicionales en valores, como se puede apreciar en el cuadro 3.5 siguiente, situación que contrasta con el comportamiento de las grandes corporaciones en los países desarrollados y que se mantiene hasta nuestros días.

**Cuadro 3.5**  
**Ingresos por intereses y comisiones bancarias**  
**(% de ingreso total de la operación)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>% Ingreso por intereses</b>	87.1	80.2	79.8	66.7	73.7	73.4	76.6	89.4	106.8	99.6	91.6	92.0
<b>% EPRC(1)</b>	-16.7	-18.8	-19.0	-12.0	-8.2	-9.6	-13.1	-25.9	-44.8	-45.6	-28.1	-25.2
<b>% Ingreso no financiero</b>	29.6	38.6	39.2	45.2	34.5	36.3	36.4	36.5	38.0	45.9	36.4	33.2
<b>% Comisiones netas</b>	23.1	24.9	31.2	29.8	29.1	24.8	24.8	28.3	30.0	25.4	24.0	22.9
<b>% Resultado por intermediación</b>	8.4	14.5	11.5	14.8	4.9	8.3	8.5	2.0	6.2	15.0	6.6	4.5
<b>Otros ingresos y gastos</b>	-1.9	-0.8	-3.6	0.6	0.5	3.1	3.1	6.2	1.8	5.5	5.8	5.8
<b>% Gastos de administración</b>	87.0	79.2	81.1	68.5	65.9	59.3	56.2	62.4	70.8	67.7	66.5	70.6

1/ Estimación Preventiva para Riesgos Crediticios.

Fuente: Noemí Levy Orlik. "Los bancos extranjeros en México: diversificación de actividades y su efecto en la estructura de ingresos." En *Revista Economía UNAM*, 2014.

Esta situación se desencadenó tomando en cuenta las condiciones del desarrollo del SF en México y sus operaciones, en pos de fortalecer tanto las instituciones bancarias como no bancarias. No obstante que la desregulación bancaria, los procesos para promover el mercado de títulos de deuda, así como la recepción de capitales externos en la organización del nuevo oligopolio bancario, fueron impulsados durante el periodo de la liberalización, en consecuencia, se reflejó un mercado financiero aun con poca penetración y frágil en su composición, situación que incidió de manera directa en la crisis financiera de 1994.

### **3.3.2 Captación de la inversión extranjera en el mercado financiero y de valores mexicano**

Es importante señalar que la influencia del ingreso de capitales externos hacia nuestra economía no se materializó únicamente en el sector bancario, por el contrario, la apertura externa del sector financiero, vía el mercado de valores, se llevó a cabo en dos vertientes: para la inversión de extranjeros en el mercado bursátil y de renta fija (Cetes), así como para la inversión de mexicanos en el exterior, principalmente mediante la banca privada.

Durante los primeros años de la década de los noventa, el sector privado encabezó las decisiones económicas ya que el gobierno había mostrado una desincorporación de su participación en el desenvolvimiento del sector financiero. En este periodo se llevaron a cabo reformas con el propósito de fortalecer y diversificar la estructura del mercado de valores, como respuesta a las necesidades de captar ahorro externo (ver gráfica 1.3), mediante diversos fondos de inversión en el extranjero (Camacho, 1998, pág. 143).

El TLCAN representó un acuerdo en el cual se resumía la importancia de la extranjerización e ingreso de capitales internacionales, sobre todo en el ámbito financiero, con el propósito de modernizar y ampliar los mercados, así como las estructuras operativas. En este contexto, como parte del capítulo XIV de dicho tratado, se permitió a partir de 1994 la presencia de filiales de casas de bolsa extranjeras en territorio nacional. En materia de deuda, en 1997 se inició la negociación de títulos de deuda del gobierno federal colocados fuera del país con los UMS y los bonos Brady.

Con la renegociación de la deuda, a partir de 1990 se inició un nuevo ciclo de inversión extranjera en el que tendió a predominar cada vez con más fuerza la inversión en cartera, vía el mercado de dinero y capitales.

El mercado de valores mexicano se convirtió en el vehículo más dinámico para la canalización de los flujos provenientes del exterior, seguido por la inversión extranjera directa y el crédito obtenido por el sector privado. En este mercado, el instrumento más importante fueron los Cetes, que representaron el 64.32% del volumen total en el mercado de dinero.

Lo anterior en cifras, representó que al cierre de 1991 el valor de capitalización del mercado representaba el 37% del PIB y de 1988 a 1992 implicó un crecimiento de seis veces en términos reales. Por su parte, los flujos de inversión extranjera en el mercado accionario alcanzaron un saldo de 26,541 millones de dólares a mediados de 1992. Durante 1991 la deuda del sector privado creció en términos reales 40.5% respecto al año anterior (Camacho, 1998, pág. 145).

La eficiencia y competitividad del SFM en esa década se encontraba en gran peligro de volverse inestabilidad, ya que los altos márgenes de intermediación y la estructura oligopólica que imperaba entre aquellos pocos que manejaban los capitales financieros, afectaban una sana expansión del mercado de capitales. Asimismo, existía el temor de que la demanda creciente por parte del capital extranjero de inversiones de capital pudiera conducir a que las instituciones foráneas ejerzan un dominio creciente de las instituciones financieras, tal y como se materializó en el sector bancario.

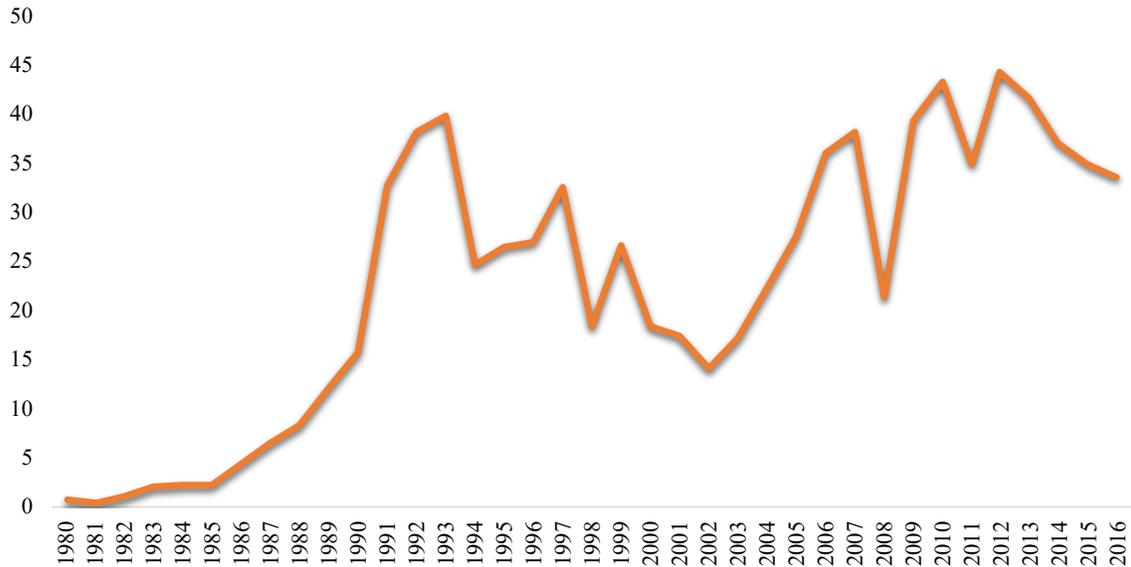
En la actualidad, el valor de capitalización del mercado mexicano, que resulta de la suma de todas las acciones en circulación multiplicadas por su precio, mantiene un valor de 438,294 millones de dólares, cifra que representa el 42% del PIB al mes de junio de 2017<sup>46</sup>. Un mayor valor de capitalización representa que la generación de riqueza financiera se va incrementando, lo cual es una buena noticia para los inversionistas particulares.

Para visualizar el desarrollo del mercado accionario en México durante las últimas décadas, se presenta la gráfica 3.5 en la cual se muestra la importancia relativa en términos reales, es decir, el nivel de penetración con respecto al PIB nacional.

---

<sup>46</sup> Información de la Bolsa Mexicana de Valores.

**Gráfica 3.5**  
**Valor de Capitalización del mercado accionario mexicano, 1980-2016.**  
**(como % del PIB)**



Fuente: Base de datos del Banco Mundial.

De acuerdo a lo referido previamente, el auge del mercado accionario prácticamente tuvo lugar a inicios de la década de los noventa, disminuyendo como consecuencia de la crisis financiera de 1995, pero retomando su impulso hasta alcanzar su mayor nivel en el año 2012.

Países como Australia, Canadá, Japón, Malasia, Países Bajos, Suiza, Tailandia y Hong Kong mantienen niveles muy superiores al 100% de penetración financiera, siendo éste último un caso excepcional al presentar un nivel del 999%<sup>47</sup>.

Por lo anterior, en la actualidad el mercado accionario y de valores en nuestro país se encuentra todavía poco fortalecido en relación con la economía total, y su importancia relativa ha mantenido una tendencia muy volátil en términos reales, sin lograr materializar una fortaleza financiera continua que se refleje como resultado de un incremento en el valor de capitalización de las empresas más grandes del país, siendo éstas las más representativas en la bolsa de valores.

<sup>47</sup> Datos del Banco Mundial.

Pese a la globalización financiera, no ha sido posible desarrollar un mercado de capitales fuerte como el resto de las economías desarrolladas, ni se cuenta con ningún organismo que realmente cumpla cabalmente la función de ejercer un financiamiento del desarrollo productivo nacional.

### **3.4 El financiamiento a las Pymes**

Como se mencionó y analizó en el apartado previo, se toma como punto de partida el resultado de los procesos de incorporación de capital extranjero en el balance de los bancos nacionales a partir de la década de los noventa, para efectos de realizar el análisis de las condiciones que condujeron a una disminución del crédito bancario otorgado a las Pymes.

Adicionalmente, el papel de la banca de fomento en el financiamiento directo a estas entidades también ha disminuido considerablemente, principalmente a causa de los periodos en que se otorgaron apoyos de forma desmedida sin recuperación, debiendo recurrir a saneamientos con recursos fiscales.<sup>48</sup>

Previo a efectuar la revisión del nivel crediticio de estas entidades, es importante conocer la conceptualización de estas empresas en la economía nacional, así como su representatividad e importancia en la generación de valor y riqueza.

De conformidad con lo establecido en el *ACUERDO por el que se establece la estratificación de las micro, pequeñas y medianas empresas*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de junio de 2009<sup>49</sup>, se señala una estratificación que de común acuerdo con la SHCP se realiza a efectos de *evitar la discriminación en contra de empresas intensivas en mano de obra y de que empresas que tienen ventas significativamente altas participen en programas diseñados para micro, pequeñas y medianas empresas*.

---

<sup>48</sup> En Revista *Comercio Exterior*, Vol. 59, Núm. 11, noviembre de 2009. Pág. 925.

<sup>49</sup> Disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5096849&fecha=30/06/2009](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5096849&fecha=30/06/2009). Consultado el 4-noviembre-2016.

**Cuadro 3.6**  
**Estratificación de las Micro, Pequeñas y Medianas empresas mexicanas**

<b>Estratificación</b>				
<b>Tamaño</b>	<b>Sector</b>	<b>Rango de número de trabajadores</b>	<b>Rango de monto de ventas anuales (mdp)</b>	<b>Tope máximo combinado*</b>
Micro	Todas	Hasta 10	Hasta 4	4.6
Pequeña	Comercio	Desde 11 hasta 30	Desde 4.01 hasta 100	93
	Industria y Servicios	Desde 11 hasta 50		95
Mediana	Comercio	Desde 31 hasta 100	Desde 100.01 hasta 250	235
	Servicios	Desde 51 hasta 100		
	Industria	Desde 51 hasta 250	Desde 100.01 hasta 250	250

\***Tope Máximo Combinado = (Trabajadores) X 10% + (Ventas Anuales) X 90% .**

Tercero. El tamaño de la empresa se determinará a partir del puntaje obtenido conforme a la siguiente fórmula: Puntaje de la empresa = (Número de trabajadores) X 10% + (Monto de Ventas Anuales) X 90%, el cual debe ser igual o menor al Tope Máximo Combinado de su categoría.

**Fuente: Diario Oficial de la Federación del 30 de junio de 2009.**

Respecto a su importancia en la economía, se pone de manifiesto que de acuerdo con cifras de la Encuesta Nacional sobre Productividad y Competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (ENAPROCE)<sup>50</sup>, con cifras al cierre del año 2014, así como del INEGI, se determina que aproximadamente un 70% de la población económicamente activa (PEA) a nivel nacional pertenece a este sector. De acuerdo con información de la OCDE<sup>51</sup> se trata de proporciones considerablemente más altas que las observadas en la mayoría de los demás países de la OCDE, por lo que se concluye que estas empresas son vitales para la economía mexicana.

Dicha encuesta además concluye que por sector de actividad económica, el comercio registró el mayor porcentaje del número de empresas con un 56.5% y del personal ocupado total con un 48.2%, por debajo de dicho sector se encuentran los servicios que registraron un 32.4% del total de empresas y un 32.9% del personal ocupado total, y las manufacturas

<sup>50</sup> Resultados de la encuesta disponibles en:

[http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2016/especiales/especiales2016\\_07\\_02.pdf](http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2016/especiales/especiales2016_07_02.pdf). Consultado el 2-enero-2017.

<sup>51</sup> OECD (2013), Temas y Políticas clave sobre PYMEs y emprendimiento en México.

con una participación del 11.1% en el número de empresas y del 18.9% en el personal ocupado total.

Asimismo, las Pymes generan cerca del 52% del PIB nacional y su importancia en México se resume en que estas entidades son las que vuelven competitivo a nuestro país, atrayendo fuertes montos de inversión nacional e internacional, y fortaleciendo las industrias, al impulsar la producción y el empleo.

### **3.4.1 Determinantes del restringido acceso al financiamiento**

Como señala Ramón Lecuona<sup>52</sup>, existen una serie de factores de naturaleza estructural que desde la perspectiva de los bancos, resultan ineludibles al momento de considerar la viabilidad en el otorgamiento de crédito a una Pyme, y los cuales contravienen en una baja canalización del mismo:

- a) Alta mortalidad inherente a las Pymes.
- b) Insuficiente información confiable sobre las empresas.
- c) Altos costos de transacción.
- d) Información asimétrica y selección adversa.
- e) Daño moral.
- f) Dependencia de esquemas crediticios basados en las garantías.
- g) Deficiencias del Sistema Jurídico Mexicano.
- h) Informalidad extendida y creciente en la economía.

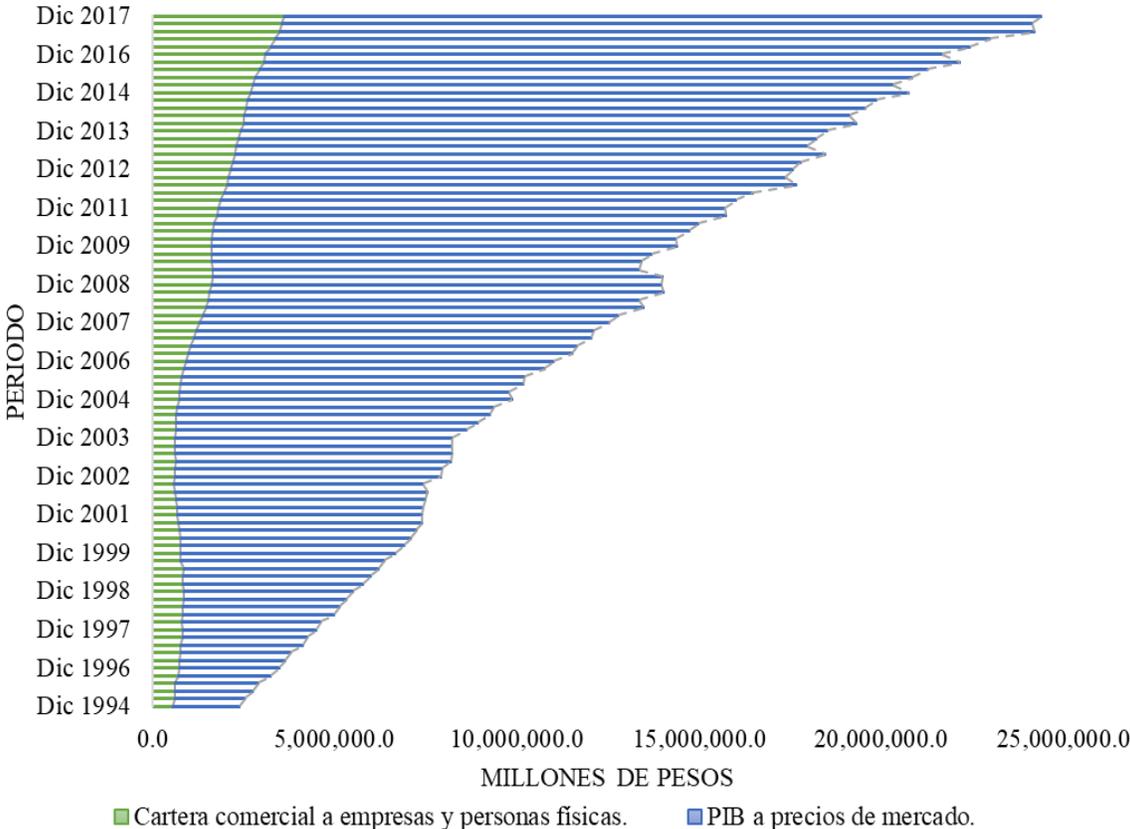
El racionamiento crediticio que resulta de estos aspectos también es un aspecto negativo que identifica la OCDE dentro de su publicación del año 2013, en la cual argumentan que se debe en parte a la falta de competencia del mercado de productos del sector bancario.

---

<sup>52</sup> Lecuona, Ramón “El Financiamiento a las Pymes en México: La experiencia reciente”. En Revista *Economía UNAM*, vol. 6, núm. 17, págs. 79-82.

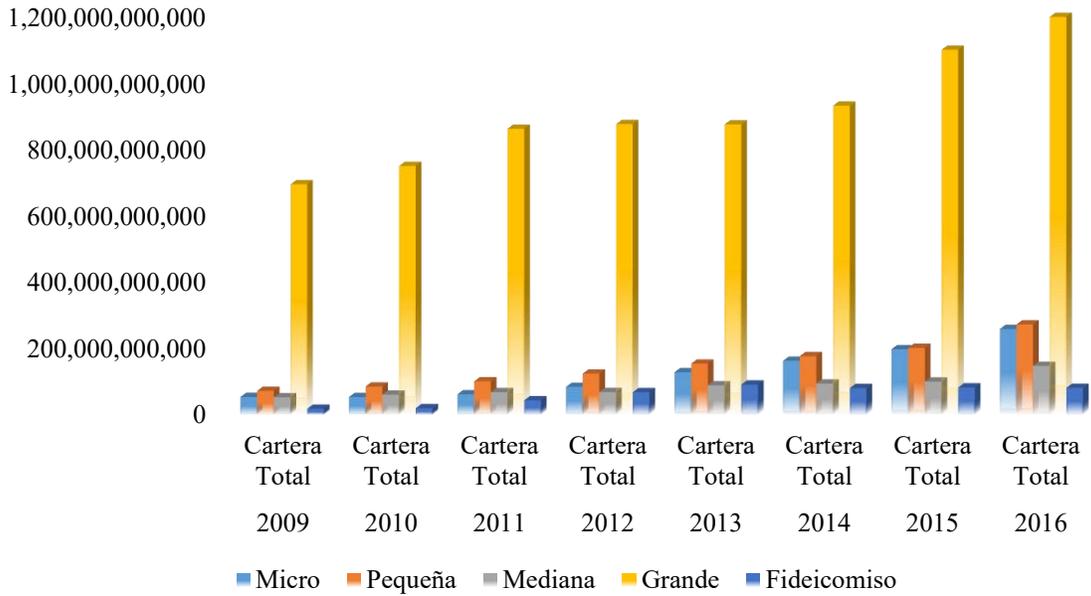
Retomando el análisis planteado al inicio del presente apartado, como antecedente se observa que la crisis económica de 1994 tuvo un impacto negativo generalizado en la actividad crediticia de los bancos en el país con respecto al PIB, ya que la brecha entre ambas variables se incrementó de forma significativa. Adicionalmente la participación de las Pymes en la cartera de los bancos ha mostrado una tendencia que ha disminuido, como se aprecia en las gráficas siguientes.

**Gráfica 3.6**  
**Cartera Bancaria Comercial, 1994-2017**  
**(porcentajes del PIB)**



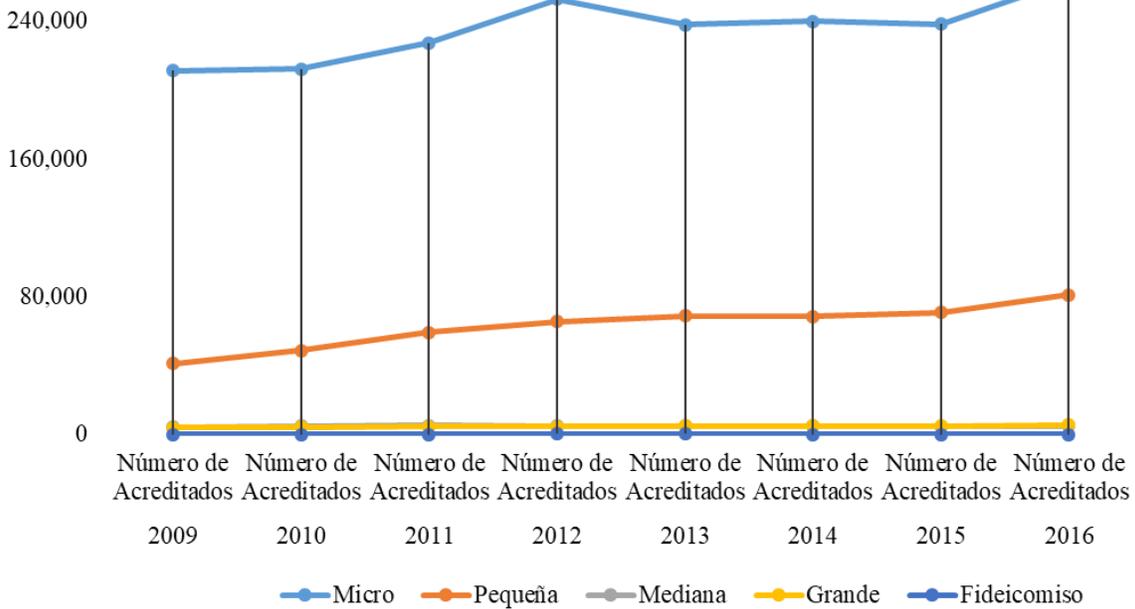
**Fuente:** Elaboración propia con datos de Banco de México.

**Gráfica 3.7**  
**Cartera Bancaria Comercial por tamaño de empresa, 2009-2016**



Fuente: Elaboración propia con datos de la CNBV.

**Gráfica 3.8**  
**Acreditados comerciales por tamaño de empresa, 2009-2016**



Fuente: Elaboración propia con datos de la CNBV

Adicionalmente, de acuerdo con la información publicada por Banxico<sup>53</sup>, a diciembre de 2016 la participación del crédito bancario a las Pymes dentro del financiamiento al sector privado no financiero fue de apenas un 12.9%, significativamente menor a la que tuvo el crédito al consumo (25.8%) y el crédito a la vivienda (29.6%). En el mismo análisis se incluye el monto total de créditos otorgados a estas entidades al mes de septiembre de 2016, por las instituciones financieras reguladas por la CNBV (ver cuadro 3.7).

**Cuadro 3.7**  
**Cartera de crédito total al sector empresarial, septiembre 2016\***

Tamaño de la empresa	Número de créditos		Número de empresas		Saldo	
	Total	%	Total	%	Millones de pesos	%
GRANDE	440,376	35.6	6,951	1.8	1,332,547	74.8
PYMES	797,178	64.4	372,124	98.2	448,649	25.2
Micro	504,140	40.7	283,295	74.7	184,067.20	10.3
Pequeña	239,752	19.4	84,255	22.2	195,637.80	11
Mediana	53,286	4.3	4,574	1.2	68,944.20	3.9
<b>TOTAL</b>	<b>1,237,554</b>	<b>100</b>	<b>379,075</b>	<b>100</b>	<b>1,781,196</b>	<b>100</b>

Fuente: Banco de México. Indicadores básicos de créditos a las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES), elaborado con cifras de la CNBV.

\*Últimas cifras disponibles.

Cabe destacar que de un universo de más de 4 millones de Pymes contabilizadas al mes de septiembre de 2016, únicamente 797,178 cuentan con un crédito por parte del sector bancario nacional, las cuales representan cerca del 20% del total. Además, el número de créditos otorgados a las Pymes no obstante supera en cantidad a aquellos otorgados a las grandes empresas, se aprecia que casi el 75% del saldo insoluto total corresponde a éstas últimas.

Adicional a los factores identificados por Ramón Lecuona, existen situaciones concretas y de carácter estructural en la economía mexicana actual que contravienen en el bajo nivel de financiamiento a las PyMES.

<sup>53</sup> Banco de México. Indicadores básicos de créditos a las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES). Datos a septiembre de 2016. Disponible en: <http://www.banxico.org.mx/sistema-financiero/publicaciones/indicadores-basicos-de-creditos-a-las-pequenas-y-m/%7B7B83A3F4-F03B-2022-335B-543C35880590%7D.pdf>. Consulta realizada el 25-marzo-2017.

De acuerdo con Wesley Marshall (2007)<sup>54</sup> la disminución de crédito bancario en México se debe principalmente a tres factores: la estructura oligopólica de la banca mexicana, el traslado de propiedad del sistema bancario a la banca extranjera, y la presencia de los bonos Fobaproa-IPAB en el mercado financiero, mismos que coadyuvaron a la generación de altas ganancias en el sector bancario, sin que necesariamente existiera un incremento en la colocación crediticia a la producción por parte de este sector.

Queda de manifiesto el estancamiento económico derivado del gran racionamiento crediticio considerando el gran número de población empleada por las Pymes. El acceso a fuentes de financiamiento adecuadas sigue siendo problemático para determinadas categorías de pequeñas empresas, en particular las microempresas, las Pymes más jóvenes y las empresas de nueva creación, así como las empresas innovadoras y orientadas al crecimiento.

Estas entidades recurren cada vez más a fuentes alternativas de financiamiento. En México, los fondos de inversión de capital de riesgos para este tipo de empresas han aumentado y ya suman 40 (públicos y privados) desde 2013. En cambio, los préstamos bancarios han disminuido<sup>55</sup>.

### **3.4.2 Panorama y perspectivas para el mercado Pyme en México.**

Como se abordó previamente, las Pymes se han enfrentado a una serie de desafíos en materia de capitalización, productividad, acceso al financiamiento, competencia e innovación. Por tanto, es necesario continuar impulsando el desarrollo y el crecimiento de estas unidades económicas, en beneficio de la economía nacional, mediante la implantación de una serie de medidas y recomendaciones, que tengan como objetivo erradicar de manera paulatina, principalmente los problemas de financiamiento.

---

<sup>54</sup> Wesley, Marshall “Estructura de mercado, racionamiento crediticio a las Pymes, y la banca pública”. En Revista *Economía Informa*, núm. 349, noviembre-diciembre 2007, págs. 93-104.

<sup>55</sup> <https://mba.americaeconomia.com/articulos/notas/aumenta-el-financiamiento-para-pymes-en-mexico>. Consultado el 2-abril-2017.

En este contexto, de acuerdo con la OECD<sup>56</sup> resulta conveniente diseñar un esquema de políticas públicas en México, haciendo hincapié en los siguientes aspectos:

1. Se han logrado mejoras considerables en materia de políticas públicas desde el último estudio de la OCDE sobre políticas de Pymes en México, publicado en 2007.
2. Se requieren esfuerzos adicionales para fortalecer las microempresas y reducir la informalidad.
3. Las Pymes y las empresas nuevas (start-ups) innovadoras ofrecen un gran potencial para intervenciones futuras de alto impacto.
4. La ejecución de políticas públicas puede mejorarse al simplificar la operación del Fondo Pyme y al instaurar un marco de evaluación más sólido, capaz de identificar los programas e intermediarios con el mayor impacto en el logro de los objetivos gubernamentales con miras a dirigir el financiamiento hacia ellos.

Asimismo, es importante considerar que de las casi seis millones de Pymes existentes en México, únicamente el 12% de las exportaciones nacionales proviene de estas empresas<sup>57</sup> por lo cual resulta prioritario vincular a las pymes con las cadenas globales de valor y los procesos de exportaciones nacionales, para fortalecer el liderazgo del país en los mercados globales, incrementando así el valor agregado nacional en los bienes y servicios que se venden en los principales mercados internacionales.

---

<sup>56</sup> OECD (2013). “Resumen Ejecutivo”, en Temas y Políticas clave sobre PYMEs y emprendimiento en México. OECD Publishing.

<sup>57</sup> ProMéxico (2016). Cadenas globales de valor. Un modelo para la integración de empresas mexicanas.

### 3.5. Limitado nivel de inclusión financiera

Resultaría difícil concertar una definición única para el concepto de *inclusión financiera*, considerando todos los elementos que debe garantizar para toda la población de una economía. Diversos autores e instituciones mantienen una noción complementaria de todos los aspectos que comprenden garantizar un acceso total a los servicios financieros que debería ofrecer una economía incluyente, de acuerdo con lo siguiente:

Alberro, Henderson y Yúñez<sup>58</sup>, señalan que en primer lugar, la inclusión financiera es la incorporación de las personas no bancarizadas al sistema financiero nacional, haciendo hincapié en aquellos usuarios que están en condiciones de pobreza o marginación (...)

En esa misma obra, los autores hacen referencia a la definición de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2012) en la cual se define a la inclusión financiera como el proceso que promueve que las personas cuenten con acceso asequible, oportuno y adecuado a una gama de productos y servicios financieros regulados, y que expande el uso de estos datos a todos los segmentos de la sociedad, mediante la implementación de diversas estrategias que incluyen el conocimiento y la educación financieros.

Para el caso de México, la CNBV destaca el carácter multidimensional de la inclusión financiera, ya que comprende cuatro aspectos fundamentales que, en su conjunto, forman una estrategia por parte de éste órgano regulador y supervisor del SFM y de la población en general que requiere acceder al mismo.

- Acceso: Se refiere a la penetración del sistema financiero en cuanto a la infraestructura disponible para ofrecer servicios y productos financieros.
- Uso: La adquisición o contratación, por parte de la población, de uno o más productos o servicios financieros, así como a la frecuencia con que son utilizados. Esto es, la demanda de servicios financieros la cual, a su vez, refleja el comportamiento y las necesidades de la población.

---

<sup>58</sup> Alberro, Henderson y Yúñez (2016) “Grandes Problemas. Inclusión Financiera en México: retos y perspectivas.” El Colegio de México, UNAM.

- Protección y Defensa al Consumidor: Los productos y servicios financieros que se ofertan en la economía deben ser supervisados y regulados para ofrecer a los consumidores de los mismos.
- Educación Financiera. La población debe ser informada sobre los servicios existentes, las entidades y su papel, así como los medios de acceso a su alcance (instituciones financieras, cajeros automáticos, terminales punto de venta, medios de disposición de efectivo, etc.)

Tomando en cuenta las definiciones abordadas en los párrafos precedentes, es factible definir la inclusión financiera como la posibilidad de acceso por parte de la población de un país a los servicios financieros que ofrecen los mercados financieros de alguna economía en particular.

La infraestructura con la que cuenta el Sistema Financiero debe proveer de canales de acceso suficientes para permitir la interrelación entre las instituciones reguladoras, los intermediarios financieros y los organismos de apoyo, con la población del país, a efectos de garantizar mejores condiciones económicas y de vida para las personas en situación de pobreza y alta marginalidad, así como para todos aquellos usuarios que demanden algún servicio o instrumento financiero.

En nuestro país existe una organización llamada Consejo Nacional de Inclusión Financiera (CONAIF), creada por decreto presidencial el 3 de octubre de 2011 y que tiene como objetivo formular y poner en marcha la Política Nacional de Inclusión Financiera. Otro ejemplo de los esfuerzos por llevar a cabo estudios e investigaciones para medir el alcance y el impacto que tiene el sector financiero en la población mexicana es la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera, realizada por la CNBV y el INEGI, y posee un papel fundamental para diseñar políticas públicas en materia de uso y acceso a servicios y productos financieros, así como indicadores oficiales a nivel nacional que permitan a las dependencias públicas realizar el diagnóstico y establecimiento de metas a corto y largo plazo.

### 3.5.1 Limitantes de la inclusión financiera en México

Considerando las estadísticas existentes sobre el nivel de ahorro que mantiene la población, así como todas aquellas personas que tienen al menos una cuenta aperturada en alguna institución financiera nacional, se observa que el nivel de penetración financiera en México se encuentra por debajo de América Latina y el Caribe y del promedio a nivel mundial (León y Alvarado, 2015). Adicionalmente, se puede observar el nivel de penetración bancaria y la penetración del sector popular de la economía.

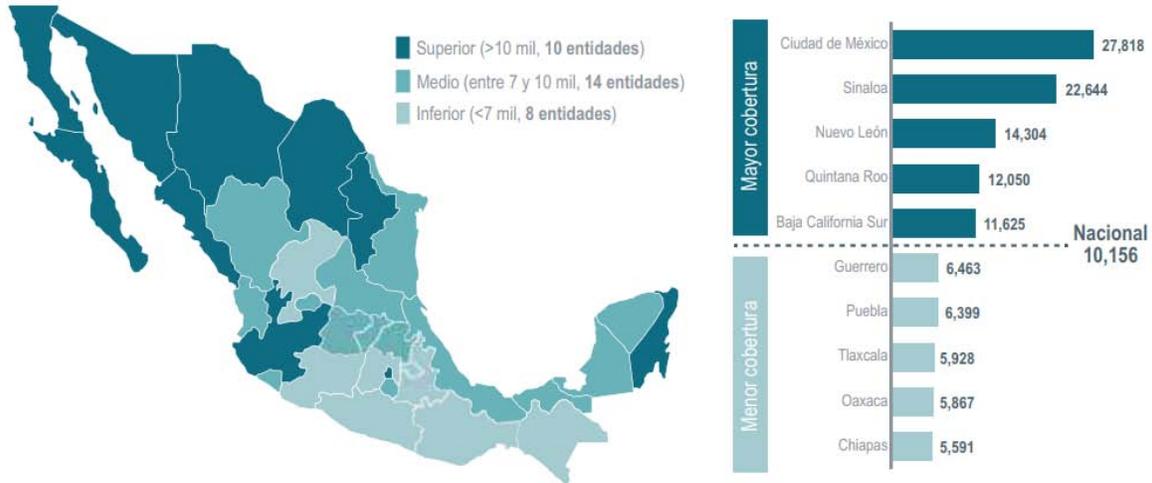
Es de destacar la importante polarización entre las zonas productivas y de mayor desarrollo a nivel nacional, como se aprecia en los gráficos siguientes, cuya última información disponible a la fecha de consulta de presenta a continuación:

**Cuadro 3.8**  
**Contratos de captación por cada 10,000 adultos en México**

<b>Indicador</b>	<b>Definición</b>	<b>dic-14</b>	<b>jun-15</b>	<b>jun-16</b>
Productos de captación por cada 10,000 adultos	Número total de contratos de captación por cada 10,000 adultos. Incluye cuentas de ahorro, transaccionales y depósitos a plazo de la banca y los depósitos al ahorro, a la vista y a plazo de las EACP.	11,630	11,584	12,493

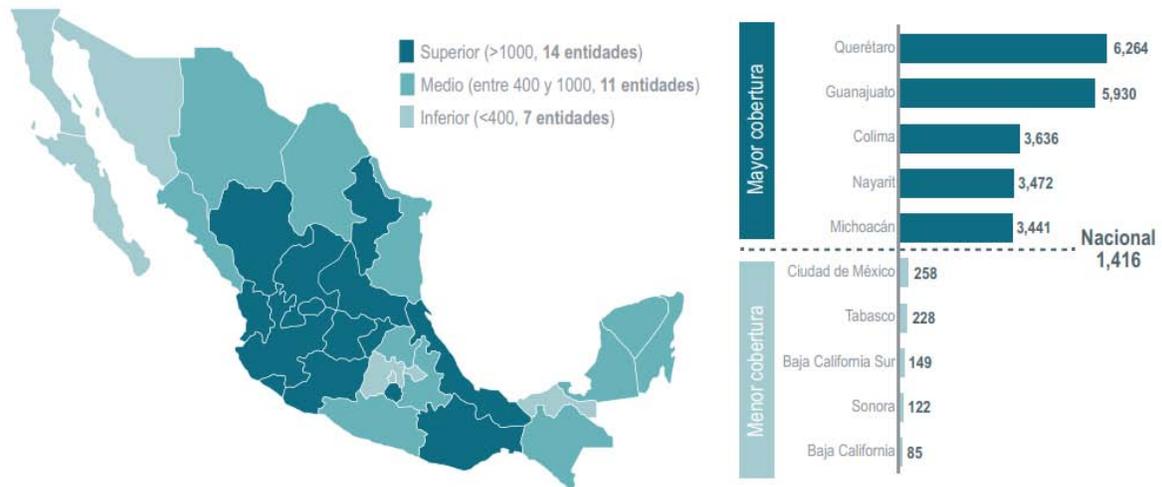
Fuente: Reporte Nacional de Inclusión Financiera 8. CONAIF

**Mapa 3.1. Contratos de captación por cada 10 mil adultos. Banca múltiple.**



Fuente: Mapa tomado del Reporte Nacional de Inclusión Financiera 8 CONAIF, con cifras de la CNBV al mes de junio de 2016.

**Mapa 3.2. Productos de captación por cada 10 mil adultos. Entidades de ahorro y crédito popular.**



Fuente: Mapa tomado del Reporte Nacional de Inclusión Financiera 8 CONAIF, con cifras de la CNBV al mes de junio de 2016.

Ciudad de México, Sinaloa, Nuevo León, Quintana Roo y Baja California Sur son los estados donde existen más cuentas de ahorro aperturadas por habitante en entidades de banca múltiple.

Por otro lado, tenemos cuentas de ahorro aperturadas en entidades pertenecientes al sector popular de la economía en su mayoría concentradas en Querétaro, Guanajuato, Colima, Nayarit y Michoacán.

Derivado de lo anterior se aprecia que una de las funciones principales de las entidades pertenecientes al sector de ahorro y crédito popular es la de absorber la demanda generada por toda la población que no es cubierta por los servicios de la banca múltiple.

Los estados más pobres del territorio nacional mantienen un acceso al sector popular mucho más distinguido que los estados más productivos, aunque es de destacarse que este sector aún se encuentra en proceso de regulación y de incorporación formal al sistema financiero, a causa de que su relevancia y contribución al mismo es innegable.

### **3.5.2 Causas y consecuencias de una escasa penetración en el sistema financiero**

México es un país que aún se encuentra en vías de desarrollo económico y es por este motivo que es relevante evaluar las repercusiones económicas de no poseer canales suficiencias de acceso a las finanzas por parte de la población. Los efectos negativos de lo anterior repercuten tanto a nivel macroeconómico como a nivel de los hogares.

No obstante, los esfuerzos realizados por promover la cultura financiera entre la población mexicana, existen fenómenos estructurales de la propia economía, mismos que limitan y provocan un mayor rezago, de los cuales se aborda con mayor detalle la incidencia de cada uno:

- a. Pobreza y bajos niveles de ingreso.- La escases de servicios financieros, entre los cuales destacan los servicios bancarios por su concentrada demanda entre la población, se encuentra vinculada directamente con el nivel de ingreso de la población.

La inclusión financiera *per se* no es capaz de aliviar la pobreza, pero servicios financieros (crédito y depósitos) eficientes facilitan la adopción de tecnologías de

producción avanzadas, que generan mayores ingresos esperados<sup>59</sup>. En este sentido, se considera necesaria, pero no suficiente, para el alivio de la pobreza.

- b. Estructura oligopólica del SFM y del sistema bancario.- En línea con lo abordado en el Capítulo 2, los oligopolios y la concentración de activos en estos sectores promueven una disminución crediticia, así como mayores barreras a la entrada para acceder a financiamiento. Además, al verse disminuida la competencia, los márgenes financieros de estas entidades se incrementan, en perjuicio de las empresas que solicitan créditos.
- c. Preferencia bancaria por el otorgamiento de productos financieros que generan mayores rendimientos y/o comisiones.
- d. Economía informal.- La economía informal tiene sus propios mecanismos de financiamiento no supervisados ni regulados, que muchas veces resultan muy caros.
- e. Inclusión financiera, el sector de la banca múltiple aun no es capaz de otorgar productos y servicios a un segmento significativo de la población. Es necesario Promover a través de la regulación que haya un mayor acceso a los servicios financieros.

El grado de avance en inclusión financiera en una economía se puede medir a partir de la evolución de los principales indicadores de un país con respecto a sí mismos o a partir de contrastar los valores observados en otros países del mundo.

Independientemente del tipo de análisis que se realice, es necesario contar con información proveniente de dos fuentes: de la oferta y la demanda. Los datos provenientes de la oferta se refieren a aquellos que reportan las instituciones financieras supervisadas, tales como número de sucursales, cajeros, corresponsales, terminales punto de venta, contratos de

---

<sup>59</sup> Isai Guízar, Claudio González-Vega, Mario J. Miranda (2015) “Un análisis numérico de inclusión financiera y pobreza”. Págs. 7-24. Disponible en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-66222015000200007&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-66222015000200007&lng=es&tlng=es). Consultado el 25-abril-2017.

crédito y, tarjetas de crédito o débito, entre otros. Por su parte, los datos de la demanda se obtienen de la población a partir de la aplicación de encuestas.

Sin duda existe mucho camino por recorrer en materia de promoción social en la economía de nuestro país, por ello es importante identificar las acciones que podrían considerarse para comenzar a homogeneizar el acceso a toda la población nacional a las finanzas. Es necesario realizar una serie de acciones como las siguientes:

1. Impulsar el análisis de las necesidades de la población.- Es esencial comprender las necesidades socioeconómicas y financieras de las diferentes capas de la población para poder desarrollar servicios financieros adaptados a los diversos segmentos de la demanda y lograr así un enfoque continuo de respuesta a las realidades cambiantes de la población.
2. Incentivar el diseño de productos y servicios financieros adecuados.- Los intermediarios financieros deben estar capacitados para crear productos que se basen en el conocimiento profundo de la demanda por parte de la población y sus necesidades específicas. Es así que el conocimiento generado por medio de estudios de investigación al respecto se traduce en una oferta más adecuada al usuario, ya sea mediante la adaptación de productos existentes o a través de la innovación para el diseño de nuevos productos.
3. Promover el desarrollo de un entorno competitivo.- Es indispensable que los proveedores de servicios financieros puedan operar en un ambiente de competencia sana y transparente y con un alto grado de competitividad de los servicios y productos ofertados. Esto incluye lograr un entorno de reglas claras para la participación de los intermediarios, así como una transparente y puntual aplicación de la ley bajo la cual se rijan. A su vez, se debe evitar en la medida de lo posible la competencia desleal y la distorsión de los mercados, para lo cual es necesario establecer mecanismos de interpelación que atiendan eventos de competencia desleal u acciones cometidas por instancias públicas o iniciativas privadas que distorsionen los mercados.

## **Conclusiones**

Como parte del estudio efectuado a las deficiencias estructurales fue posible identificar diversos aspectos negativos que se han gestado a lo largo de las últimas cuatro décadas.

El pequeño análisis mostrado para cada una de las problemáticas más importantes que son gestadas en el marco del funcionamiento del actual SFM converge en un mismo punto: el desarrollo de las actividades de los intermediarios financieros no promueve el crecimiento económico sostenido, en aras de obtener una mayor acumulación de ganancias y de no incentivar el otorgamiento de créditos a la producción.

Resulta imprescindible llevar a cabo una serie de medidas para disminuir la posición dominante de los bancos extranjeros, reducir los niveles de concentración de los activos del sistema en unas pocas instituciones, y fomentar un entorno competitivo más propicio para beneficiar en primera instancia, a los pequeños ahorradores e inversionistas.

La globalización, la inversión extranjera y el proceso de extranjerización sobre todo del sector bancario, que traspasó casi la totalidad de los activos bancarios del sector privado al capital internacional fomentando la oligopolización; no han garantizado financiamiento continuo al sector productivo ni han fomentado un desarrollo adecuado del mercado de capitales, como el resto de las economías desarrolladas.

Asimismo, la excesiva demanda de crédito por parte del Gobierno principalmente para cubrir su gasto público corriente, ha distorsionado las funciones primordiales que debería llevar a cabo la Banca de Desarrollo, en aras de promover el desarrollo de los sectores productivos esenciales para fortalecer la economía en su conjunto. Igualmente la concentración observada en la cartera crediticia de estas entidades de fomento, denota la preferencia por el otorgamiento de crédito y canalización de recursos hacia el sector privado.

Se dejó evidencia suficiente de la importancia que poseen las Pymes en la productividad nacional. El racionamiento crediticio que han sufrido estas entidades, principalmente por parte del sector bancario privado afecta gravemente sus operaciones y expectativas de

permanencia, disminuyendo los niveles de empleo y su productividad. La Reforma Financiera plantea entre sus principales objetivos establece una serie de medidas para fomentar la competencia dentro del sistema financiero y con ello abrir nuevos canales de oportunidad para estas empresas, considerando precisamente que el acceso al financiamiento ha sido particularmente escaso.

Finalmente, los desafíos que enfrenta la inclusión financiera en México se resumen en reducir la polarización entre las distintas zonas productivas del país y en adecuar una infraestructura adecuada de acceso a los canales de ahorro y financiamiento, así como información transparente, clara y objetiva, y el uso y regulación de las nuevas tecnologías.

Por todo lo anterior, es importante que el papel de los órganos reguladores y supervisores de la economía, señale como uno de sus principales focos de atención, el establecimiento de políticas dirigidas a absorber a toda la población que no cuenta con acceso al financiamiento ni infraestructura financiera/tecnológica, que les permita mejorar su calidad de vida y así contribuir favorablemente al desarrollo de la economía real. Por lo anterior, en el siguiente y último capítulo de este trabajo se detalla el marco legal y facultades de supervisión que ostenta cada organismo en la actualidad.



## **Capítulo 4**

### **Regulación y Supervisión Actual del Sistema Financiero Mexicano**

#### **Introducción**

Fenómenos globales complejos como las crisis financieras ponen de manifiesto la apremiante necesidad de mantener una regulación financiera eficiente que sea aplicable principalmente a los mercados donde se realizan las operaciones, así como a las entidades que mantengan el papel de la intermediación.

La estructura económica mundial actual ha favorecido que se susciten eventos como la globalización, liberalización y desregulación financieras, los cuales han provocado que en los últimos años la búsqueda de una homogenización en las normas regulatorias y de supervisión se vuelva un factor a considerar en los sistemas financieros internacionales, con el objeto de mitigar los riesgos de transmisión y contagio a otras economías de los efectos negativos generados por las crisis y las insanas prácticas financieras que pudieran ejercer.

Para el caso de nuestro país, la crisis financiera de 1994-1995 delimitó un parteaguas en el establecimiento de normativas para establecer una regulación prudencial que permita vigilar de forma integral a las instituciones intermediarias y a las operaciones que realizan.

El primer apartado del presente capítulo se enfocará en señalar algunas consideraciones teóricas respecto de la naturaleza de fallos de mercado que se presenta en los mercados financieros, así como el papel que guarda la regulación y supervisión para responder a este problema de mercado.

En el segundo y tercer apartado se presenta un análisis de tipo histórico con el objeto de conocer el nacimiento y evolución de las instituciones y autoridades financieras en México, en función de los fenómenos económicos nacionales e internacionales de gran relevancia, así como del proceso de liberalización y desregulación financiera mundial.

Finalmente, el objetivo del último apartado será el de analizar si los objetivos de las instituciones reguladoras se han materializado en verdaderos resultados que promuevan el

desarrollo y estabilidad del SFM, considerando el análisis de las problemáticas estructurales del mismo efectuado en el Capítulo 3 de esta Tesis, así como la reciente implementación de la Reforma Financiera en el año 2014. Adicionalmente, se efectuará una breve síntesis sobre el nivel de regulación que se ejerce actualmente sobre los intermediarios financieros y el tipo de transacciones que realizan para fomentar su sano desarrollo.

#### **4.1. Algunas consideraciones teóricas**

De acuerdo con lo señalado por Joseph Stiglitz, los mercados y sobre todo los financieros, están plagados de fallas de mercado cuya naturaleza provoca que operen de una manera no del todo eficiente. Dentro del conjunto de dichas fallas se pueden encontrar las asimetrías de información existentes entre, por ejemplo, los bancos y sus depositantes o los prestamistas de una institución financiera y sus respectivos prestatarios, ya que las personas depositan sus recursos en dichas instituciones sin tener certeza absoluta del manejo que se les brindará.

Asimismo, el hecho de que existan incentivos para que los participantes de mercado tomen riesgos más elevados en detrimento de personas que la mayoría de las veces no son participantes directos del sistema, denota otra falla de los mercados financieros. Ejemplos de sobra pueden observarse mediante el estallido de la burbuja hipotecaria de los fondos *sub-prime*, que derivó en el inicio de la crisis de los mercados financieros de 2008, cuyos efectos se resintieron en toda la economía principalmente de Estados Unidos de América (EUA) y en la población finalmente, se materializaron las consecuencias.

Adicionalmente, Stiglitz hace otra observación importante al destacar que, aunque los mercados financieros sean capaces en algunos casos de funcionar eficientemente, sus resultados pueden no ser socialmente bien vistos o no aceptables (Stiglitz, 2010). Lo anterior considerando que, si las instituciones hacen que los mercados operen de manera eficiente, se generarían ganancias y recompensas que no harían más que impulsar la

concentración de recursos y crecimiento exponencial, a costa de los que menos tienen, en este caso, el público en general.

Es en este punto donde actualmente interviene la regulación financiera y con ella, la intervención del Gobierno, con el propósito de generar estabilidad en el sistema y a su vez, impulsar el desarrollo económico el cual automáticamente se traduce en un positivo impacto social. *“Por su naturaleza, una regulación impone a un individuo o empresa una restricción a lo que de otro modo habría hecho. (...) Pero el propósito de la intervención del gobierno es enfrentar consecuencias potenciales que van más allá de las partes directamente involucradas, en situaciones en que el beneficio privado no es un buen indicador del impacto social. La regulación adecuada puede incluso proponer innovaciones que mejoren el bienestar”* (Stiglitz, 2010, pág. 15).

No obstante, actualmente es posible observar que efectivamente, los organismos reguladores y la autoridad financiera han permitido que las fallas de mercado continúen existiendo, pero a su vez se han enfocado en mantener un objetivo de estabilidad y solvencia suficientes para que algunos beneficios sociales sean generados.

En este contexto, una de las principales condiciones para que el SFM funcione de manera eficiente es la de mantener instaurado un marco regulatorio que, permita generar confianza entre sus participantes para llevar a cabo las transacciones de mercado, así como disminuir los costos de intermediación.

La regulación a la cual se encuentra sometida el SFM ha sufrido cambios constantes en las últimas décadas, como consecuencia de las transformaciones financieras, económicas, sociales e incluso políticas en el país y en el mundo. Los procesos de desregulación y liberalización financiera a partir de la década de los setenta permitieron en nuestro país la creación de mercados económicos y financieros mayormente propicios para ejercer actividades con una participación del gobierno cada vez más baja. Esto trajo consigo la recepción cada vez mayor de capitales externos a la economía, creando nuevos instrumentos financieros, así como una fuerte concentración del capital y de las actividades financieras por parte de los intermediarios financieros, principalmente del sector bancario.

Esta situación pone de manifiesto que el principal motivo por el cual el gobierno interviene en la regulación de los mercados financieros es para atenuar la toma de riesgos por parte de las instituciones, los cuales se materializarían en detrimento de los recursos que el público deposita en ellas, principalmente. El proceso básico de captar recursos del público para así colocarlos a manera de créditos, genera fallas de mercado, creadas principalmente por las distorsiones que se pueden originar durante dicho proceso: prácticas anticompetitivas, selección adversa, riesgo moral, monopolios, externalidades, excesiva toma de riesgos, etc<sup>60</sup>.

La regulación entonces responde a un problema de mercado, que no es capaz de resolver las fallas por sí mismo, sin embargo se aprecia que en la actualidad la intervención y vigilancia de las autoridades y reguladores, tampoco ha sido suficiente para generar desarrollo económico ni el suficiente bienestar social, debido a su propia conformación oligopólica que impide un óptimo manejo de los activos y recursos existentes en él.

Actualmente, el SFM cuenta con siete organismos normativos y reguladores principales, colocándose la SHCP como la máxima autoridad financiera del país, de acuerdo a lo presentado en el cuadro 4.1. Dichos órganos tienen como función principal supervisar el conjunto de entidades e instituciones que conforman al SFM, así como velar por el correcto funcionamiento de las operaciones y las actividades financieras que se realicen en el país. De igual manera tendrán como obligación intervenir directamente en la operación y/o funcionamiento de dichas instituciones cuando contravengan las leyes o disposiciones aplicables en su caso.

---

<sup>60</sup> Presentación didáctica del Banco de México preparada para la Universidad Autónoma del Estado de México. Disponible en: [http://web.uaemex.mx/feconomia/CICE/Archivos/Catedra\\_BM/Sistema\\_financiero.pdf](http://web.uaemex.mx/feconomia/CICE/Archivos/Catedra_BM/Sistema_financiero.pdf). Consultado el 18-mayo-2017.

**Cuadro 4.1**  
**Conformación actual del Marco Normativo y Regulatorio del SFM**

<b>Sector 01: Autoridades y organismos reguladores<sup>1</sup></b>		
<b>Clave</b>	<b>Razón social</b>	<b>Siglas</b>
01-001	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	SHCP
01-002	Comisión Nacional Bancaria y de Valores	CNBV
01-003	Comisión Nacional de Seguros y Fianzas	CNSF
01-004	Comisión Nacional de Sistemas de Ahorro para el Retiro	CONSAR
01-005	Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros	CONDUSEF
01-006	Instituto para la Protección al Ahorro Bancario	IPAB
01-007	Servicio de Administración Tributaria	SAT

<sup>1</sup> No se incluye Banco de México por tratarse de un Órgano Autónomo en sus funciones y administración, que no depende de la SHCP ni de la Administración Pública Federal, de acuerdo con el artículo 28 constitucional.

**Fuente: Catálogo del Sistema Financiero Mexicano. Disponible en:**  
<http://www.gob.mx/shcp/documentos/catalogo-del-sistema-financiero-mexicano>

En el apartado 4.4 *Organismos regulatorios y su participación en el sistema en la actualidad* de este capítulo, se abordan las características y funciones específicas de cada órgano regulador, así como su papel en la supervisión de las funciones de intermediación.

#### **4.2 Antecedentes históricos relativos a la construcción institucional del SFM**

Estos antecedentes brindan la base mediante la cual se analizará a detalle el desarrollo de la normatividad y legislación financiera que existió en México a partir del periodo de la creación de los cimientos de lo que sería Banxico, hasta la legislación que opera actualmente.

El surgimiento estructural y de forma del SFM -como se mencionó previamente en el capítulo 2- se vio ligado directamente con el surgimiento de la banca comercial a mediados del siglo XIX, con el establecimiento en la Ciudad de México en 1864 de la primera sucursal del banco británico The Bank of London, Mexico and South America (Turrent,1992, pág. 2), quien fuera el primer banco extranjero creado en México, así como en emitir billetes.

Durante el periodo de 1875 a 1890 se llevó a cabo el establecimiento de un mayor número de instituciones nacientes bancarias en nuestro país, todas ellas sin mantener una homogeneidad en los contratos que las sostenían ni en los criterios de operatividad y funcionamiento que los regían. Adicionalmente se ponía de manifiesto el inconveniente de que todos los bancos tuvieran la facultad de emisión de billetes. Ante esta situación de riesgo e incertidumbre financiera se detectó la necesidad de crear un marco regulatorio que brindara seguridad y certeza a las operaciones en instituciones de banca y crédito.

Al respecto, en el año de 1884 y a raíz de una fuerte crisis financiera ocasionada por el descontrol en la emisión de billetes, se creó el Código de Comercio, el cual dotó de atribuciones al Banco Nacional Mexicano<sup>61</sup> como una especie de Banco Central, lo que generó bastante inconformidad en el sector. El establecimiento del Código de Comercio no fue una medida que ayudara a controlar la desregulación que imperaba en ese momento, toda vez que cuando se llevó a cabo su primera actualización en 1889, se hacía referencia a una ley especial que nunca fue realizada.

Como resultado, durante el gobierno de Porfirio Díaz se iniciaron los trabajos para la promulgación de la primera Ley de Instituciones de Crédito, la cual se llevó a cabo en 1897 y estableció el inicio de la regulación y supervisión financiera, no obstante en un principio fuera precaria, permitió el desarrollo del sector y la apertura de instituciones más fortalecidas y enfocadas a ciertos tipos de actividad, o al menos esos eran los principales

---

<sup>61</sup> El 23 de agosto de 1881 surgió el Banco Nacional Mexicano, quien tuvo un fuerte apoyo gubernamental, toda vez que se convirtió es una especie de cajero del gobierno, ya que manejaba la cuenta de la Tesorería, además de ofrecer sus servicios a nivel nacional y en el extranjero. El 15 de mayo de 1884 se fusionó con el Banco Mercantil, Agrícola e Hipotecario y se obtuvo la concesión para el establecimiento del Banco Nacional de México, actualmente CitiBanamex.

objetivos. Fueron tres los tipos de instituciones que dicha Ley enmarcaba: los bancos de emisión, hipotecarios y refaccionarios.

Aunque el sistema bancario continuó creciendo rápidamente después de la Ley de 1897 y hasta los primeros años del siglo XX, en cuanto al número de instituciones, y en cuanto al volumen de operaciones crediticias que ofreció, y a las cuales ya se había adaptado el público, no logró cubrir realmente las necesidades para las que habían sido creadas, ya que seguía padeciendo de los mismos problemas de siempre como la falta de liquidez y la falta de instituciones refaccionarias e hipotecarias, siendo el sector agrícola el que más resintió estas deficiencias (Mercado, 2001, pág. 190).

El periodo de la Revolución trajo consigo una serie de acontecimientos relevantes en el sentido de haber sufrido por ellos, consecuencias negativas que no contribuyeron al desarrollo económico del país. La banca fungió como un sistema de financiamiento para los gobiernos, imponiéndose créditos a las instituciones, los cuales debilitaron sus capitales y más que favorecer su desarrollo, el sistema completo ya se encontraba gravemente afectado, a pesar de los intentos de normativa que ya se habían llevado a cabo.

A partir de 1915 se inician los esfuerzos por lograr instaurar un orden en el sistema bancario, al emitirse el decreto para crear la Comisión Reguladora e Inspectoría de Instituciones de Crédito, la cual era dependiente de la ya existente Secretaría de Hacienda. Las autoridades hacendarias presentaban dificultades para reestructurar el sistema bancario, ante lo cual, con el objeto de llevar a cabo una reconciliación entre el gobierno y los banqueros, así como de reorganizar el sistema financiero y bancario, en 1924 se celebró la primera Convención Bancaria. De dicha reunión emergieron las siguientes medidas (Corres, 1992):

- a) La expedición de una nueva ley bancaria,
- b) La creación de una segunda ley general de instituciones de crédito y establecimientos bancarios, más acorde con la realidad del país;
- c) La creación de la Comisión Nacional Bancaria (...). Se creó un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda, con el objeto de llevar a cabo una supervisión más especializada de las entidades bancarias y de poseer una

organización administrativa propia. Este organismo naciente también tendría la responsabilidad de orientar y proponer a la propia Secretaría los criterios para la reglamentación de las operaciones bancarias en el país, practicar inspecciones a las instituciones, así como formular y publicar las estadísticas bancarias nacionales<sup>62</sup>.

- d) El establecimiento del Banco de México (...)
- e) La fundación del Banco de Crédito Agrícola, primer organismo nacional de crédito,
- f) El establecimiento de nueve bancos agrícolas y ejidales a nivel estatal.

A partir de 1916 y ya con Venustiano Carranza en el poder, se realizó otro esfuerzo por intentar corregir las deficiencias que ya venía arrastrando el sistema bancario en su conjunto, por lo cual, dentro del contexto de la elaboración y redacción de la naciente Constitución Política, se enviaron a los Constituyentes las propuestas de redacción de los artículos y, respecto del ámbito económico, quedó establecido dentro del artículo 28 lo referente a la prohibición de los monopolios y sus respectivas excepciones –monopolios permitidos-, entre los cuales se destacó la facultad exclusiva por parte de la nueva figura de Banco Central de mantener la emisión de billetes y moneda, y cuyo control quedaría en manos del Estado.

Aunque su historia es tan antigua como lo es la historia de la Hacienda Pública en México, la cual mantiene más de cuatro siglos de vigencia, para efectos de este estudio conviene establecer el momento en el cual, mediante la promulgación de la Ley General de Instituciones de Crédito en 1925, se estableció que la vigilancia y supervisión de dichas instituciones sería responsabilidad de la SHCP, convirtiéndose de esta manera y desde ese momento en la máxima autoridad del SFM, no obstante, desde el periodo posterior a la Revolución Mexicana, se le atribuyeron *“facultades sobre Presupuestos, Impuestos Federales, Aranceles de Aduanas Marítimas y Fronterizas, Administración de todas las Rentas Federales, Casas de Moneda y Ensaye, Empréstitos, Bienes Nacionales y Nacionalizados, Bancos y demás Instituciones de Crédito, Policía Fiscal, Estadística Fiscal y Responsabilidades en favor y en contra de la Nación”* (Sierra, 1959).

---

<sup>62</sup> Los antecedentes de la creación de la Comisión Nacional Bancaria (CNB) se encuentran disponibles en: <http://www.cnbv.gob.mx/CNBV/Historia/Paginas/Antecedentes.aspx>. Consultado el 25-julio-2017.

Con estos antecedentes se sientan las bases para el desarrollo del ya instaurado aunque desregulado sistema financiero nacional, y con la fundación del Banco Nacional del Crédito Agrícola mencionado anteriormente se fijan los cauces y se establecen los mecanismos para fomentar el desarrollo agropecuario (Corres, 1992). En este sentido, es de destacar que el Estado buscó impulsar al campo mexicano durante el periodo posterior a la Revolución, otorgando créditos refaccionarios y de avío al sector campesino para que desarrollara actividades en el campo, como la construcción de obras permanentes destinadas al mejoramiento territorial, el fraccionamiento y mejoramiento de tierras, entre otros fines agrícolas.

Desde sus inicios, las instituciones estatales que destinaron recursos como apoyo para impulsar la actividad agrícola en el país, no cumplirían de manera total sus objetivos, toda vez que desde ese momento existieron diversas deficiencias que incidieron directamente en la falta de recuperación de los créditos, tales como: la utilización por parte de los campesinos de los créditos para cubrir necesidades básicas, debido a su precaria situación económica y social; las condiciones culturales del campesinado dificultaban la comprensión de las relaciones mercantiles en las cuales se involucraban al ser sujetos de crédito.

Adicionalmente, el propio banco funcionaba con una serie de factores que propiciaron su decadencia: bajos niveles de capitalización, elevados costos de administración, falta de experiencia en el otorgamiento y colocación de este tipo de créditos por parte de los funcionarios del banco, entre otros.

La década de los años treinta en México se desarrolló de manera muy dinámica, en términos de impulsar la consolidación y crecimiento de la economía social, así como el de la infraestructura mediante la cual el país comenzaba un proceso de transición hacia la modernidad. A partir de 1931, la unidad básica del sistema de pagos nacional sería oficialmente el peso de plata, la cual se comenzó a emitir de manera excesiva dejando como consecuencia una depreciación de la moneda con respecto al dólar.

Hacia finales del periodo revolucionario en nuestro país fue reinstaurado el sistema de patrón oro, sin embargo, las reservas en metal que debían existir para que dicho esquema

fuera costeable nunca se alcanzaron. Durante los inicios de la década de los veinte se llevó a cabo una cuantiosa acuñación de moneda de plata, lo que provocó una inminente depreciación respecto a la moneda de oro.

En 1932 se promulga la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, cuyo efecto indirecto fue el que quedó marcado como antecedente de lo que sería el control selectivo del crédito por parte de Banxico, con lo cual indirectamente se brindaba preferencia a cierto tipo de actividades económicas.

Como parte del proceso de consolidación del sistema financiero nacional, en 1935 se reformó la Ley Constitutiva del Banco de México, mediante la cual se desmonetizaba la plata, sustituyéndose las monedas de este metal por billetes del Banco de México (Centro de Investigación para el Desarrollo, 1990, pág. 18), implantando lo concerniente a la emisión de dinero y coadyuvando así en su consolidación y credibilidad pública. La relación entre el Banco de México y el resto del sistema financiero se reglamentó y de esta forma se integró de manera efectiva a todas las instituciones en un sistema financiero coherente.

De esta forma, en 1941 se dio el paso hacia la consolidación total del sistema financiero mexicano, mediante el establecimiento y modernización de dos reformas de gran importancia: La Ley Orgánica del Banco de México y la Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, incorporando regulaciones de encaje legal la primera, y definiendo en términos precisos los tipos de instituciones financieras y sus respectivos campos de acción, la segunda. Es de relevancia que a partir de este momento, la Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, dejó claramente establecido que el sistema bancario se convertiría en el centro del sistema financiero mexicano.

La estructura del sistema bancario nacional establecida en el año 1941, se mantuvo casi inalterada hasta 1976, cuando inicio el proceso de consolidación bancaria.

Durante el periodo de 1960 a 1971 se experimentaron tasas aceleradas de crecimiento y se incrementó ampliamente el grado de penetración del sector financiero en la economía.

Asimismo, la década de los sesentas significó para México un desarrollo institucional que condujo a la transición de un sistema financiero primitivo a uno moderno. Durante el periodo del Desarrollo Estabilizador se brindó prioridad al desarrollo del mercado interno, vía los sectores primarios y secundarios, mediante las actividades agrícolas y la industria. En ese momento, Nacional Financiera tenía como parte de sus funciones principales regular el mercado de valores y de créditos a largo plazo, promover la inversión de capital en la organización, transformación y fusión de empresas. Asimismo, se presentaba una estrecha relación entre Nacional Financiera y otras instituciones del sector público, convirtiéndose en una institución, junto con la Secretaría de Hacienda y el Banco de México, clave para el despliegue de la estrategia económica.

Su política estuvo siempre condicionada por la cercana supervisión del Banco de México y la Secretaría de Hacienda. Este entrelazamiento no funcionaba unilateralmente, evidenciándose cierta coordinación y participaciones cruzadas en las instituciones públicas más importantes dentro del Estado mexicano (J. López, 2011, pág. 167).

Finalmente, la década de los años 1970 marcó el inicio de la transformación y modernización económica y financiera nacional, el impulso a nuevos mercados alternos de financiamiento –deuda y valores–, así como una nueva era en la construcción institucional y la regulación del SFM, con fenómenos que abarcaron desde el reconocimiento legal de los grupos financieros en México, la creación de las casas de bolsa, hasta la conformación de los primeros bancos múltiples.

Con estos antecedentes se sientan las bases de la apertura de México a la internacionalización y desestabilidad financieras, aspectos que se abordan en el siguiente apartado.

### **4.3 Evolución en la regulación y supervisión prudencial del SFM, a partir de los procesos de liberalización y desregulación financiera internacional**

Otro de los episodios que mostró el mayor dinamismo y transformaciones en el marco de los procesos de liberalización y modernización financieras en nuestro país, fue precisamente el de la transformación a la regulación y supervisión prudencial. Este proceso comenzó en los ochenta y se profundizó en los noventa, en un ambiente de alta volatilidad financiera (Girón y Levy, 2005, pág. 69). En este contexto, el marco regulatorio bancario y del mercado de valores sufrió una reorientación, orientada hacia su apertura al capital externo, a una menor intervención estatal en la actividad financiera, así como a una mayor participación privada en la intermediación financiera, orientadas a forzar el rumbo hacia una globalización financiera, en línea con las transformaciones del SFI.

#### **4.3.1 Las Reformas Legales y Financieras de 1989-1990**

Los objetivos de modernización y eficiencia del SFM comenzaron a implementarse con la creación del Paquete Financiero, como se le conoció al conjunto de reformas enviadas por el ejecutivo, y aprobadas el 19 y 27 de diciembre de 1989, y el 3 y 4 de enero de 1990. Este proceso de modernización, fue extensible a todos los países latinoamericanos en respuesta a los lineamientos del Banco de Pagos Internacionales de Basilea<sup>63</sup>. Dentro de las reformas más importantes de 1989 se encontraba la liberalización de las tasas de interés y la eliminación de la determinación exógena en la canalización sectorial del crédito. El proceso se profundizaba con importantes reformas a la legislación a la que se encontraban sujetos los diversos intermediarios y mercados financieros.

En el marco de dicha legislación, fueron aprobadas varias reformas a la LIC y a la LMV. Otras leyes monetarias que formaron parte del referido paquete financiero de reformas fueron: la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, la Ley General de

---

<sup>63</sup> Los acuerdos de Basilea I fueron suscritos en 1988 en Basilea, Suiza, por el Comité de Basilea. Se trataba básicamente de un conjunto de recomendaciones para establecer un capital mínimo que debía tener una entidad bancaria en función de los riesgos que afrontaba, mismo que debía ser del 8% del total de los activos de riesgo (crédito, mercado y tipo de cambio sumados).

Instituciones de Seguros, la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito y la Ley General de Sociedades de Inversión; así como diversas reformas constitucionales correspondientes al régimen de propiedad de la banca (Cabello, 1999, pág. 230). El resumen de todas las reformas y cambios a la regulación y supervisión prudencial del SFM efectuadas en esos años, se muestra a detalle en el Anexo 3 de esta Tesis.

En lo referente a la desregulación, nace la supervisión prudencial, misma que permitió la internacionalización del sistema financiero nacional y su integración por medio de mercados financieros inestables. Fue redefinido el marco de supervisión y control de la Comisión Nacional Bancaria (CNB), órgano del gobierno cuya participación y grado de control no quedó correctamente definida, ya que, si bien se consideró un espacio de supervisión y cierto grado de control, no fue considerada una mayor participación estatal en casos necesarios y extraordinarios dentro del sector financiero, como insolvencias o crisis bancarias.

Asimismo, la CNB fue dotada de autonomía en el manejo de sus recursos y también se le otorgó facultad para imponer sanciones directas y expedir disposiciones generales sin necesidad de autorización de la SHCP. También se le autorizó autonomía para otorgar directamente autorización o revocación a las Sociedades de Inversión.

Por su parte, la Comisión Nacional de Valores (CNV) también fue dotada con atribuciones de supervisión prudencial y de sancionar a los intermediarios que no cumplieran con la regulación establecida. No obstante, hasta ese punto llegaban sus atribuciones y al igual que la CNB, no se delimitó un marco robusto de intervención estatal en caso de situaciones extraordinarias lo que contribuyó a un marco de vigilancia muy superfluo.

### 4.3.2 Las Reformas Financieras de 1991-1994

Este periodo se caracterizó por impulsar un saneamiento al sector bancario, vía la activación del ahorro interno, y sentar las condiciones óptimas para su privatización; así como para consolidar el alejamiento de la intervención estatal en las actividades financieras.

Con la entrada en vigor de Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito fue reconocida legalmente la figura de las Cajas de Ahorro como mecanismo de captación de recursos por parte de la economía social, precisamente para impulsar la activación del ahorro interno. Entre las diversas medidas de regulación prudencial, se estableció que la captación de recursos sería exclusivamente de sus socios y que el capital social se debía integrar por partes iguales que les confieran los mismos derechos, y debían ser íntegramente pagadas al ser suscritas. Asimismo, estas entidades sustentarían su naturaleza en una nueva figura societaria: las Sociedades de Ahorro y Préstamo.

Alejandra Cabello señala de manera adecuada el gran inconveniente de la implantación del ahorro popular y las causas de su bajo dinamismo. Y es que se convirtió en un gran problema social, ya que el ahorro del sector popular no despegó como se esperaba a causa de los escasos recursos y en muchas ocasiones, la falta de una fuente de ingresos a causa del desempleo, que le permita mantener un ahorro constante a este sector de la población.

Otra de las medidas impuestas por la aludida Ley fue el reconocimiento legal del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), surgiendo como una prestación de seguridad social, pero permitiendo una importante entrada de recursos al sector bancario y vía sus inversiones a la BMV. Alejandra Cabello señala que el verdadero propósito de su creación fue proveer un plan financiero de rescate al sector bancario y evitar su quiebra, intensificando esta estrategia con la creación e implementación de las Afores en julio de 1997.

El 4 de enero de 1993 se elevó a rango de Ley el SAR, quedando integrado al ISSSTE. Algunas de sus imitaciones radican en que representa un mecanismo de ahorro forzado, por tanto no es inducido por el mercado. En segundo lugar, los fondos así generados sí se canalizan al mercado para incrementar los recursos e ingresos de los bancos, e incrementar,

a través de las inversiones de cartera de los bancos, la liquidez del mercado de valores. Se pone de manifiesto que se fomentó la actividad del mercado a través del ahorro social forzado y debe aunarse que los fondos del SAR realmente son insuficientes para apoyar la jubilación o la construcción de viviendas de los trabajadores (Cabello, 1999, pág. 237), situación que perdura aun hasta nuestros días.

En mayo de 1993, nuevamente fue enviado al Congreso un paquete de cinco iniciativas de reformas financiera de las siguientes leyes: LIC, Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, LMV, Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros y la Ley Federal de Instituciones de Fianzas. El cambio más importante al aprobarse estas reformas, fue en la LMV, mismo que se centró en el impulso a la internacionalización del mercado de valores mexicano, en enriquecer su estructura institucional y de desarrollar nuevos instrumentos.

En diciembre de 1993 se comenzó a gestar el camino legal para la adecuada implementación del TLCAN, aprobándose nuevas modificaciones a la Ley Financiera, mostrando vacíos importantes de regulación en relación con la inversión extranjera de cartera. En general las reformas a las funciones de las comisiones supervisoras del SFM constituye parte de la necesidad y exigencia del inversionista, principalmente el extranjero, para la protección y garantías de sus inversiones.

Ya durante 1994 se efectuaron algunos ajustes: aquellos tendientes a simplificar los requisitos de autorización en ciertas operaciones de la banca múltiple; se realizaron diversas modificaciones al régimen que aplicaba las operaciones de reporto de las casas de bolsa para uniformarlo al de las instituciones de crédito; también se definieron acciones para proteger el capital de las Casas de Bolsa.

En general, las reformas a la Ley Financiera durante el periodo 1991-1994 se dirigieron a acelerar el proceso de liberalización del SFM y en concreto, del mercado de valores. Se permitió la participación del inversionista extranjero en este mercado y se permitió al nacional invertir en mercados internacionales y se dio paso al fomento de la autorregulación, en congruencia con la definición y disminución del espacio público en las actividades financieras.

### 4.3.3 Ajustes a la Ley Financiera en 1995

En los primeros meses de 1995 se efectuaron ajustes a la Ley Financiera, motivados en primera instancia por las experiencias negativas que trajo la crisis financiera de 1994. Se continuaron definiendo los porcentajes de capital ordinario aplicables a los accionistas mexicanos, extranjeros y a los diferentes tipos de instituciones financieras. El sector bancario continuaba muy protegido y se aprecia la autorización a una mayor participación extranjera en el SFM.

No obstante, la crisis financiera por la devaluación del peso en 1994 fue una realidad que trajo consigo cambios institucionales importantes en el SFM. La crisis bancaria más profunda de la historia independiente de México hundió a un sistema financiero que había sido de los mexicanos y sin que su paso a manos extranjeras generara beneficio alguno a sus agentes económicos (familias e industrias) (Girón y Levy, 2005, pág. 14).

Cabe señalar que como parte del proceso de desregulación y extranjerización de la banca, debe mencionarse que la cartera vencida acumulada a lo largo de ese periodo no fue asumida por los dueños extranjeros de la banca comercial, sino que se mantuvo en el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa), que posteriormente se transformó en el Instituto para la Protección del Ahorro Bancario (IPAB) (Girón y Levy, 2005, pág. 27).

Finalmente, es importante destacar que para el periodo 1991-1995, los bancos mantuvieron una posición dominante a pesar de todas las transformaciones efectuadas a todo el SFM, ya que impusieron sus condiciones de valorización al resto de los intermediarios financieros, así como al sector productivo, además de que traspasaron gran parte de su costo directamente al Estado vía la transmisión de sus carteras vencidas, en aras de no asumir los riesgos inherentes a su operación, y consecuentemente mantuvieron una tendencia de emisión de créditos muy limitada.

#### **4.3.4 La reforma para dotar de autonomía al Banco Central**

El 17 de mayo de 1993 se envió al Congreso una iniciativa presidencial en la que se proponía reformar el artículo 28 constitucional, en el cual quedó asentado que *El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración*. Asimismo, el 14 de diciembre de 1993 fue reformada la Ley del Banco de México, en la cual se manifiesta la intención del Gobierno mexicano de *sostener la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional y el sano desarrollo del sistema financiero y de pagos*”

De esta forma, la autonomía del Banco de México consistió en un paso obligado de la reforma para inducir la liberalización y la menor presencia estatal en la conducción del crédito, cuyo objetivo principal fue limitar el financiamiento público y los déficits fiscales. Con ello se garantizaría el control de la inflación y la estabilidad del tipo de cambio, elementos fundamentales para países con mercados financieros globalizados (Eatwell y Taylor, 2000).

Se incrementó el poder de los intermediarios financieros frente a la autoridad monetaria (Levy, 2010, pág. 24) y a pesar de toda la implementación de la creación de nuevas reformas financieras y sus respectivas modificaciones, nuestro SF desembocó en la crisis financiera de 1994.

#### **4.4 Organismos regulatorios y su participación en la regulación prudencial y en el SFM actualmente**

La constante evolución a la cual se encuentra sujeto el SFM desde su origen promueve que la normatividad y legislación que lo rige se actualice constantemente con el objeto de adaptarse a las operaciones que mantiene, así como al entorno económico nacional e internacional.

En este sentido, el eje central y principal referente mundial al cual se encuentra adaptado el esquema de regulación y supervisión nacional –sobre todo en materia bancaria- continúa radicando en el Comité de Basilea (o Comité de Supervisión Bancaria de Basilea), organismo creado en diciembre de 1974 a consecuencia de la insolvencia de los bancos Bankhaus Herstatt y Franklin National Bank<sup>64</sup>, fenómeno que desencadenó la necesidad de una nueva coordinación de los bancos centrales para intercambiar información e intervenir en los mercados (González, 2003).

Es importante destacar la diferencia entre los conceptos de Regulación y Supervisión para efectos de comprender la organización y funcionamiento actual de las leyes y organismos enfocados en la materia. Luis González señala que *“la opción regulatoria implica decisiones de orden político y jurídico con el propósito de establecer un marco legal que brinde seguridad, adopte los mecanismos que el mercado necesita y minimice las deficiencias de la acción pública”*.

Por su parte, la Supervisión se aboca a velar por la correcta aplicación y cumplimiento del marco regulatorio impuesto y a su vez denota normas de inspección, vigilancia y control para llevarse a cabo. En palabras de Luis González *“(…) la regulación debe señalar el camino que recorrerán los supervisores.”*

Para el caso mexicano, actualmente el marco legal del SFM es tan extenso como lo es el propio sistema; se encuentra conformado desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pasando por diversas leyes y reglamentos contenidos en el Anexo 3: Marco Jurídico del Sistema Financiero Mexicano del presente capítulo. Asimismo, los organismos regulatorios que tienen bajo su mandato implementar cabalmente las leyes y reglamentos emitidos para supervisar el funcionamiento del SFM, se mencionan a continuación:

---

<sup>64</sup> Los bancos Bankhaus Herstatt y Franklin National Bank, de orígenes alemán y estadounidense, respectivamente.

## 1. SHCP

Es una dependencia gubernamental centralizada que tiene la responsabilidad orientada a obtener recursos monetarios de diversas fuentes para financiar el desarrollo del país.

En materia financiera, es la principal autoridad cuya función principal radica en establecer la normatividad y regulaciones primarias a las que se sujetarán los participantes del SFM (Ley de Instituciones de Crédito).

Asimismo, entre sus funciones en materia de supervisión del SFM, y de conformidad con el artículo 180 de la Ley para Regular Agrupaciones Financieras; destaca su desempeño como la autoridad financiera que preside el Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero, instancia que se describe más adelante.

Al respecto, las principales funciones en materia de estabilidad financiera que realiza la SHCP son las siguientes:

*“Con fundamento en las: fracciones VI, VII y VIII del Artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la SHCP le corresponde realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público; planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país que comprende al Banco Central, a la Banca Nacional de Desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio de banca y crédito; y ejercer las atribuciones que le señalen las Leyes en materia de seguros, fianzas, valores y de organizaciones y actividades auxiliares del crédito”<sup>65</sup>.*

En otros aspectos, el capital mínimo como requisito regulatorio, y como la medida más importante dentro de la regulación prudencial en nuestro país, ha sido adoptado como criterio por un sinnúmero de países entre los cuales se encuentra México. En julio de 2001 fue modificada la Ley de Instituciones de Crédito para que pudiera llevar los criterios de capital a reglas secundarias a discreción de la SHCP. El artículo

---

<sup>65</sup> Información obtenida del marco jurídico del Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero.

50 de dicha Ley establece la facultad para que la SHCP, mediante la emisión de reglas, proponga el capital mínimo tanto para instituciones de banca múltiple como para la banca de desarrollo.

## 2. Banxico

El análisis de sus funciones fue presentado a detalle como parte del apartado *1.4 Desarrollo del Banco de México y del sector bancario*, concluyendo que mantiene una prioridad de mantener la estabilidad de la moneda y la inflación, promoviendo e incentivando el desarrollo del sector bancario, sin mantener como parte de sus prioridades el crecimiento sostenido a largo plazo.

Por otro lado, la regulación de Banxico se enfoca a las operaciones, definiendo sus características, controles y límites. La banca central participa directamente en la regulación de los bancos, como parte de la regulación secundaria del SFM, en conjunto con la CNBV.

En resumen, la CNBV regula a las instituciones y el Banco de México, las operaciones.

## 3. CNBV

Como resultado del conjunto de reformas financieras llevadas a cabo durante los procesos de liberalización financiera, se aplicaron los procesos de la regulación prudencial, misma que se enfoca en reducir los riesgos a los cuales se expone una entidad financiera al momento de tomar decisiones que comprometen principalmente sus niveles de liquidez o solvencia, así como sus niveles de capitalización. Para el caso de México, actualmente es la CNBV la que tiene bajo su responsabilidad la regulación y supervisión prudencial del SFM, la cual está considerada dentro de su mandato legal.

De acuerdo al Artículo 2 de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la CNBV tendrá por objeto supervisar y regular en el ámbito de su competencia a las entidades integrantes del sistema financiero mexicano que esta Ley señala, a fin de

procurar su estabilidad y correcto funcionamiento, así como mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo de dicho sistema en su conjunto, en protección de los intereses del público.

Considerando que las funciones de la CNBV se enfocan en la supervisión de un gran número de participantes e intermediarios financieros, la Reforma Financiera contempla un total de 13 decretos jurídicos, de los cuales 9 tienen impacto en las labores de supervisión de la CNBV:

1. Liquidación bancaria
2. Agrupaciones financieras
3. Fondos de inversión
4. Almacenes y SOFOMES
5. Mercado de valores
6. Sanciones e inversión extranjera
7. Uniones de crédito
8. Corresponsales de Ahorro y Crédito Popular
9. Banca de desarrollo

#### 4. CNSF

Con fundamento en el Artículo 108 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros y en los Artículos 68 y 69 de Ley Federal de Instituciones de Fianzas, la CNSF está encargada de supervisar que la operación de los sectores asegurador y afianzador se apegue al marco normativo, preservando la solvencia y estabilidad financiera de las instituciones de Seguros y Fianzas, para garantizar los intereses del público usuario, así como promover el sano desarrollo de estos sectores con el propósito de extender la cobertura de sus servicios a la mayor parte posible de la población.

## 5. CONSAR

Con fundamento en el Artículo 2 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, la coordinación, regulación, supervisión y vigilancia de los sistemas de ahorro para el retiro están a cargo de la CONSAR.

Respecto al régimen de pensiones que actualmente opera en nuestro país, es importante mencionar que, de acuerdo con la opinión de varios analistas financieros, se avecina una fuerte crisis en el sistema de pensiones en nuestro país, como consecuencia de la implantación del régimen de cuentas individuales en 1997, de su alta fragmentación social, de la alta tasa de informalidad en el mercado de trabajo, del aumento de la expectativa de vida, entre otros aspectos; motivo por el cual la CONSAR enfrenta un fuerte reto en materia regulatoria y de investigación, a fin de crear normativa que apoye el fortalecimiento de los sistemas de pensiones en México.

Los rápidos y significativos cambios demográficos, el largo periodo de transición de las reformas pasadas y los numerosos esquemas que todavía no se han reformado pueden conducir a una fuerte presión fiscal durante un periodo prolongado, lo cual podrá requerir un gran esfuerzo financiero a partir de mediados de la década de 2030<sup>66</sup>. La fragmentación del sistema mexicano de pensiones está muy arraigada y va más allá de la notable diferencia entre los esquemas de los trabajadores del sector público y el privado.

## 6. IPAB

De conformidad con el Artículo 67 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, el IPAB tiene por objeto garantizar los depósitos bancarios de los pequeños y medianos ahorradores, y resolver al menor costo posible bancos con problemas de solvencia, contribuyendo a la estabilidad del sistema bancario y a la salvaguarda del sistema nacional de pagos.

---

<sup>66</sup> Estudio de la OCDE sobre los sistemas de pensiones: México, 2016. Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/61968/sistema\\_de\\_pensiones\\_2016.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/61968/sistema_de_pensiones_2016.pdf). Consultado el 10-septiembre-2017.

## 7. CONDUSEF

Es una institución pública dependiente de la SHCP y tiene como principal objetivo procurar la equidad en las relaciones entre los Usuarios y las Instituciones Financieras, otorgando seguridad jurídica en las operaciones financieras y en las relaciones que se establezcan entre ambas partes, ofreciendo asesoría y defensa de sus derechos e intereses.

## 8. CESF (Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero)

Creado mediante decreto presidencial del 29 de julio de 2010 y cuyo mandato principal es “propiciar la estabilidad financiera, evitando interrupciones o alteraciones sustanciales en el funcionamiento del sistema financiero y, en su caso, minimizar su impacto cuando éstas tengan lugar”. El 10 de enero de 2014, el CESF quedó establecido a nivel de ley en el artículo 178 de la Ley para Regular Agrupaciones Financieras que forma parte de la Reforma Financiera<sup>67</sup>.

De conformidad con el artículo 180 de la Ley para Regular Agrupaciones Financieras, el Consejo está presidido por la SHCP e integrado por los titulares del Banco de México, de la CNBV, de la CNSF, de la CONSAR y del IPAB. También son integrantes del Consejo el Subsecretario de Hacienda y Crédito Público y dos Subgobernadores del Banco de México, designados por el Gobernador.

Su función primordial se centra en identificar y analizar con oportunidad los riesgos potenciales a la estabilidad financiera del país.

No se omite destacar que en su último informe anual disponible, publicado en el mes de marzo de 2018<sup>68</sup>, el Consejo destaca que los principales riesgos que la economía de México y su sistema financiero enfrentan se pueden resumir del siguiente modo:

---

<sup>67</sup> Información tomada de la página del Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero. <http://www.cesf.gob.mx/es/CESF/home>. Consultado el 22-septiembre-2017.

<sup>68</sup> Disponible en: [http://www.cesf.gob.mx/work/models/CESF/docs/informes/2018\\_informe\\_anual\\_cesf.pdf](http://www.cesf.gob.mx/work/models/CESF/docs/informes/2018_informe_anual_cesf.pdf). Consultado el 22-septiembre-2017.

- 1) La posibilidad de que se impongan barreras al comercio a nivel global y, en particular, un resultado desfavorable en la renegociación del TLCAN.
- 2) La incertidumbre sobre las posibles implicaciones de la Reforma Fiscal en Estados Unidos sobre los incentivos para invertir en México en el mediano plazo.
- 3) Un proceso de normalización de la postura monetaria en Estados Unidos menos gradual a lo previsto o desordenado derivado de mayores presiones en la inflación en ese país.
- 4) Que el proceso electoral de 2018 en México genere episodios de volatilidad en los mercados financieros nacionales.

Con el paso del tiempo, y en un marco en el cual la situación actual del SFM se encuentra delimitada principalmente por los siguientes factores: crecimiento acelerado de la participación de intermediarios financieros en el sistema, así como un crecimiento de la del mercado bursátil y de valores; la regulación prudencial se ha visto sometida a nuevos retos, entre ellos, mantener la certeza de que las instituciones en las cuales se realizan las actividades de intermediación son supervisadas por las autoridades competentes.

#### **4.4.1 Implicaciones en la regulación prudencial actual, derivadas de la implementación de la Reforma Financiera**

La Reforma Financiera promulgada por el Ejecutivo promueve diversos decretos y modificaciones a las leyes que regulan el SFM, con el objeto principal de incrementar la penetración bancaria vía el otorgamiento de crédito en nuestro país, de manera más barata.

Dicha iniciativa realizada por el Gobierno Federal se encuentra soportada en cuatro ejes fundamentales:

- a. Incrementar la competencia en el sector financiero.
- b. Fomentar el crédito a través de la Banca de Desarrollo.
- c. Ampliar el crédito a través de las instituciones financieras privadas.
- d. Mantener un sistema financiero sólido y prudente.

Las iniciativas y acciones planteadas, derivaron invariablemente en el establecimiento de una nueva regulación prudencial y en la modernización de diversas normativas que rigen el actuar de los intermediarios financieros, principalmente. Entre las modificaciones más relevantes y destacadas se ubican las señaladas a continuación:

- I. Se presentó la iniciativa por parte del Ejecutivo, de elevar a nivel de ley diversos preceptos contenidos en Basilea III, entre los cuales destacan las reformas a las reglas de capitalización, solvencia y liquidez.

Basilea III surge en el contexto de recuperación económica, posterior a la crisis financiera mundial del año 2008 y es aplicable como un marco regulador global para reforzar los bancos y sistemas bancarios. El Comité de Basilea se dedicó a reforzar las normas internacionales de capital y liquidez con el fin de promover un sector bancario más resistente.

Este acuerdo se sostiene y ejecuta bajo tres pilares fundamentales<sup>69</sup>:

- a. Primer pilar: Capital, Cobertura del riesgo y Contención del apalancamiento.
  - b. Segundo pilar: Gestión y supervisión del riesgo.
  - c. Tercer pilar: Disciplina de mercado.
  - d. Adicionalmente, estándares internacionales de liquidez y vigilancia supervisora.
- II. Bajo el contexto de la implementación de los acuerdos de Basilea III, fue emitida la resolución que modifica las Disposiciones de carácter general aplicables a las instituciones de crédito, publicada en el DOF el 28 de noviembre de 2012. El considerando principal plantea que *resulta conveniente fortalecer la composición del capital neto de las instituciones de crédito de manera consistente con el más reciente consenso internacional en la materia, conforme a los lineamientos establecidos por el Acuerdo de Capital emitido por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea*

---

<sup>69</sup> Comité de Supervisión Bancaria de Basilea. Documento que contiene las principales reformas de Basilea III. Disponible en: [https://www.bis.org/bcbs/basel3/b3\\_bank\\_sup\\_reforms\\_es.pdf](https://www.bis.org/bcbs/basel3/b3_bank_sup_reforms_es.pdf). Consultado el 25-septiembre 2017.

*(Acuerdo de Basilea III), el cual tiene como uno de sus objetivos que las instituciones bancarias a nivel internacional eleven su capacidad para enfrentar problemas financieros o económicos mediante la integración de un mayor capital y de mejor calidad(...)*

Asimismo, las reformas efectuadas a dicha Ley, consideran los siguientes aspectos:

- a. Fue redefinido el marco de alertas tempranas, de conformidad a la categoría otorgada por la CNBV a las instituciones bancarias, de acuerdo con su Índice de Capitalización (ICAP). Si bien la regulación mexicana ya contemplaba un esquema de alertas tempranas que requería a los bancos mantener un ICAP al menos 2% por encima del mínimo legal, es hasta las reformas de Basilea III que las normas internacionales exigen un suplemento de conservación de capital, equivalente al 2.5% de los activos sujetos a riesgo<sup>70</sup>.
  - b. Se incorpora la obligación de identificar, medir, vigilar, controlar y mitigar los riesgos potenciales ante escenarios de estrés que puedan comprometer la suficiencia del capital y la liquidez de la Institución, considerando la estructura del balance y la composición de los activos de la misma en los escenarios de estrés que se consideren.
- III. El marco regulatorio de Solvencia II fue implementado inicialmente en Europa como resultado de las lecciones de la crisis de 2008 y de una revisión del régimen de suficiencia de capital para la industria aseguradora europea. Su aplicación en nuestro país tuvo el objetivo de lograr mayores niveles de desarrollo para la industria aseguradora mexicana, en el mediano y largo plazos.

De igual manera, el objetivo de solvencia II es el desarrollo y establecimiento de un nuevo sistema que permita determinar los recursos propios mínimos a requerir a cada aseguradora, en función de los riesgos asumidos y la gestión que se realice de cada

---

<sup>70</sup> Información contenida en el documento denominado “Basilea III en México”, publicado por la CNBV. Disponible en: [http://www.cnbv.gob.mx/Documents/Basilea%203%20en%20M%C3%A9xico%20\(v16\).pdf](http://www.cnbv.gob.mx/Documents/Basilea%203%20en%20M%C3%A9xico%20(v16).pdf). Consultado el 25-septiembre-2017.

uno de ellos. Los métodos de cálculo deberían poder adaptarse a la evolución de los perfiles de riesgo de las entidades (Aguilar, 2008).

- IV. Con el objetivo principal de fomentar una mayor inclusión y educación financiera, se realizaron diversas modificaciones para emitir la nueva Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, entre ellas destaca la creación del Consejo Nacional de Inclusión Financiera y el Comité de Educación Financiera; ambos persiguen fines de establecer los lineamientos de la Política Nacional de Inclusión Financiera, así como preparar la Estrategia Nacional de Educación Financiera, y las acciones, políticas y programas para su operación (Rodríguez Nava y Dorantes Hernández, 2016).
- V. La naturaleza del funcionamiento del SFM, además de los riesgos que concentra en materia de liquidez y solvencia, lo vuelve vulnerable a que la delincuencia organizada efectuó prácticas inadecuadas dentro de él. Ante la creciente relevancia que han presentado las acciones en materia de prevención de lavado de dinero (PLD) y financiamiento al terrorismo (FT), la SHCP, la Unidad Especializada en Análisis Financiero de la Procuraduría General de la República, las entidades financieras, la CNBV y los fedatarios públicos; se han coordinado para mantener la comunicación y cooperación mutua con el fin de proporcionar información sobre la posible detección de actividades vulnerables.

Bajo este contexto, se complementó la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, vigente a partir de julio de 2013. Asimismo, recientemente el Comité de Basilea publicó una serie de directrices para que los bancos puedan incorporar la gestión de los riesgos relacionados con el lavado de dinero y financiamiento al terrorismo (PLD/FT) en su programa de gestión de riesgos.

Es importante señalar, que toda la normativa descrita en los numerales anteriores, en especial aquella establecida por Basilea III, resulta aplicable en la misma medida para todos los bancos y entidades que les corresponda, independientemente de su tamaño o estructura operativa; dado que una de las principales lagunas existente en la Reforma Financiera,

consiste en no considerar que la fuerte carga regulatoria, así como los elevados costos administrativos que genera su adecuada implementación, para la entidades de menor tamaño, repercute directamente en sus beneficios, por lo que comienzan a demandar mayores montos de capital<sup>71</sup>.

La mayoría de los bancos y entidades más pequeñas, y sobre todo aquellas que ingresaron al mercado durante el periodo posterior a 2010<sup>72</sup>, se encuentran en riesgo de quiebra ante los resultados netos negativos al cierre de sus ejercicios. La mayoría de estas entidades ya se encuentra en un inminente proceso de venta y/o fusión con algunos de sus competidores más fortalecidos, mismos que al absorber sus activos y operaciones, contribuyen a que la concentración oligopólica, sobre todo en el sector bancario, se mantenga y se limite la competencia, además de cerrarle las puertas a nuevos participantes de mercado, con la capacidad de ofrecer sanas alternativas de servicios financieros en pro de sus clientes y/o socios; contrariando de esa manera el objetivo principal de la Reforma Financiera que el de otorgar más crédito y más barato.

Son diversos los organismos que han manifestado su opinión y efectuado diversos análisis considerando esta situación y sus efectos negativos, entre los cuales destacan, la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) y las agencias calificadoras de valores mexicanas HR Ratings y Fitch Ratings, entre otros.

Un fuerte reto para la consolidación de los bancos y entidades de menor tamaño es precisamente el hacer posible que sus planes de negocio se desarrollen de acuerdo a lo proyectado para su fuerte desarrollo y crecimiento, considerando una carga normativa y regulatoria que vaya acorde con su nivel de operaciones, así como el desarrollo de estímulos fiscales y/o económicos para incentivar su permanencia en el mercado, y así, fomentar la competencia en todo el SFM.

---

<sup>71</sup> Consideración efectuada por Edgar Juárez en el artículo publicado en El Economista, de fecha 12 de junio de 2018, disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/sectorfinanciero/Bancos-pequenos-no-logran-despegar-venta-la-opcion-20180612-0138.html>

<sup>72</sup> De acuerdo con información de la CNBV.

A manera de finalizar el presente apartado, resulta relevante destacar que, no obstante se han robustecido los procesos de supervisión ajustándolos a un entorno más internacional, así como a mejores y sanas prácticas financieras, es evidente que aún falta mucho por trabajar en el actuar de los organismos reguladores, considerando las deficiencias presentadas a lo largo de este trabajo, así como el riesgo sistémico potencial que sufren las finanzas y sus sectores en nuestro país, de ser víctimas de un fenómeno de contagio a causa de una posible contingencia o crisis, tomando en cuenta la fuerte dependencia existente respecto de los flujos de capital externo y las operaciones efectuadas en economías externas.

Las medidas de transición que se han adoptado con el objeto de poner al SFM en camino hacia los estándares internacionales, no obstante tienen como objetivo generar las condiciones institucionales necesarias para tener un sistema financiero eficiente, se encuentran aun muy enfocadas en el fortalecimiento de las entidades financieras –en especial las bancarias- y en la estabilidad de las finanzas nacionales, motivo por el cual se detectan varias áreas de oportunidad, sobre todo en la protección a los intereses, recursos y operaciones de los clientes y/o usuarios; así como en mejorar las actividades de intermediación financiera, para no correr el riesgo de agudizar todavía más la contracción de la actividad económica y productiva del país.

## **Conclusiones**

El conjunto de reformas financieras iniciadas desde la década de los ochenta con el objeto de facilitar y dinamizar el proceso de la desregulación, fueron realizadas en línea con el modelo de liberalización y apertura financieras, dándole prioridad a la estabilidad de las operaciones efectuadas por los intermediarios financieros, por lo cual se determina que no fungen como promotores activos del crecimiento económico, sobre todo sostenible a largo plazo.

La regulación de la banca en México tiene una historia amplia, pero las prácticas más actuales surgen de las crisis materializadas en 1995 y en 2008, siendo esta última la que delimitó un parteaguas histórico en la implantación de medidas supervisoras mayormente

ostentosas sobre todo para las entidades de menor tamaño y participación, así como una carga regulatoria con un carácter más correctivo que preventivo.

Las regulaciones que tienen como objetivo mantener una regulación prudencial que coadyuve en la prevención de inestabilidad y crisis, asimismo llevan implícito el mensaje de asegurar la estabilidad y confianza en los mercados financieros, situación que ha orillado a los órganos reguladores a poner por encima de sus objetivos el aseguramiento de la expansión de las instituciones financieras ya existentes, sobre todo del sector bancario, para elevar sus tenencias de activos externos y su fondeo; en detrimento de la incorporación de nuevos participantes y de los intereses de los pequeños inversionistas.

## **Conclusiones y Comentarios Finales**

Sin duda, el SFM ha experimentado una serie de cambios importantes desde su conformación, respondiendo principalmente a los ocurridos en el sistema monetario internacional, independientemente de la calidad o eficiencia que estos cambios hayan podido traer a la economía nacional.

La composición y estructura del presente trabajo, permitió revisar con un enfoque crítico la manera en la que gradualmente fueron surgiendo los cambios y una transformación radical del modelo de desarrollo económico en México, transitando de un paradigma en el que las características principales fueron la intervención total del Estado como agente económico, y el impulso a la industria y producción interna nacional, mediante la protección de los mercados y economía cerrada, así como la implementación del modelo de sustitución de importaciones. Lo anterior, hacia una liberalización y desregulación de los mercados financieros principalmente, producto del fenómeno de globalización al cual nuestro país trataba de integrarse, mediante la apertura total a los movimientos de capitales internacionales y una serie de estímulos para fortalecer el sector financiero, en detrimento un auténtico crecimiento de la actividad productiva nacional; que han contribuido a la inestabilidad en las economías emergentes, entre ellas México, así como a generar grandes costos económicos y sociales.

Como se revisó a lo largo de este trabajo, el SFM ha sido muy dinámico en sus funciones y su operación resulta básica para fomentar el crecimiento y desarrollo económico del país, sin embargo es de suma importancia que supere sus dificultades en torno a las problemáticas desarrolladas a lo largo del Capítulo 3, además de los riesgos inherentes de su operación, en favor de fomentar las actividades productivas del país y permitir el acceso de financiamiento y ahorro a todos los sectores de la población.

En este orden de ideas, son las instituciones reguladoras y las autoridades financieras tienen la misión de crear y ejercer normativas con un carácter preventivo, y no surgir únicamente como resultado de contingencias presentadas o peor aún, de las crisis financieras más actuales; que coadyuven a crear y mantener una imagen de confianza ante el mercado nacional e internacional.

La conclusión más relevante de este trabajo es que se comprueba plenamente la hipótesis expuesta inicialmente, con fundamento en la evidencia mostrada y las conclusiones expuestas para cada uno de los subtemas que conforman los capítulos de esta Tesis, de conformidad con los aspectos siguientes:

En primer lugar, se concluye que actualmente el SFM no funciona como un vehículo que canalice y distribuya de manera adecuada tanto recursos como esquemas de financiamiento, destinados primordialmente a la productividad nacional, así como a la generación de empleo y riqueza en los sectores económicos más desprotegidos y que tradicionalmente no han tenido acceso a los servicios financieros. En consecuencia, se observa un crecimiento inestable e insostenido de la economía mexicana en las últimas décadas, mientras que se han observado tasas de crecimiento de hasta un 7% promedio<sup>73</sup> para el sector financiero, creciendo más rápidamente y con mayor dinamismo que la economía en su conjunto.

En segundo lugar, el racionamiento crediticio que ha ralentizado el potencial desarrollo de las Pymes en México, se encuentra directamente ligado con los intereses del sector bancario –donde destaca la aversión al riesgo por el otorgamiento de créditos a estas entidades, sobre todo de largo plazo-, y a una asimetría de información entre los bancos y los empresarios. Los numerosos obstáculos que enfrentan estas entidades para acceder a fuentes de financiamiento confiables y baratas especialmente a largo plazo, -siendo las elevadas tasas de interés, el exceso de trámites o burocracia bancaria y las garantías que exige la banca, los principales obstáculos-, repercuten de manera directa en el bienestar de la economía mexicana, disminuyendo la generación de nuevos empleos directos, su contribución al PIB y los niveles de productividad en el mercado interno, que vuelvan más competitivos los productos y servicios ofrecidos en nuestro país.

En tercer lugar, se presentó el panorama real de la estructura oligopólica que ha caracterizado al SFM desde la década de los ochenta, originada directamente por la alta concentración de activos y poder de mercado que han mantenido las entidades del sector

---

<sup>73</sup>[http://www.cencor.com/Media/Docs/Crecimiento\\_y\\_profundizacion\\_del\\_sector\\_financiero\\_en\\_M%C3%A9xico.pdf](http://www.cencor.com/Media/Docs/Crecimiento_y_profundizacion_del_sector_financiero_en_M%C3%A9xico.pdf). Consultado el 2-diciembre-2017.

bancario nacional, siendo una de las causas que impiden el crecimiento crediticio debido a una competencia muy limitada, que puede resultar en precios más altos para los productos financieros, así como en un mayor costo de las actividades de intermediación.

En cuarto lugar, el último aspecto de la hipótesis que se comprueba es que la cartera de crédito total otorgada por la banca de desarrollo, muestra una elevada concentración en el financiamiento al sector público, así como a los servicios financieros del país, disminuyendo cada vez más su participación relativa en los proyectos productivos y sectores primarios. La excesiva demanda de crédito por parte del Gobierno, se torna inevitable a causa de un deficiente manejo de las finanzas públicas, una débil recaudación fiscal o a una mala administración de dichos recursos, convirtiendo y relegando a la banca de fomento en un mecanismo extrapresupuestario para financiar al gobierno, y dejándola rezagada frente al dinamismo que muestra la banca privada múltiple.

## Bibliografía.

1. Anacona, O. (2014). *La hipótesis postkeynesiana del dinero endógeno: una aproximación a las crisis financieras*. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas.
2. Aguilar, P. (2008). *Solvencia II. Los conceptos básicos*. Publicaciones Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros.
3. Cabello, A. (1999). *Globalización y liberalización financieras y la bolsa mexicana de valores: del auge a la crisis*. Plaza y Valdés, México.
4. Calzada Hernández, A. (2002). *El impacto de la inversión en el crecimiento económico de México de 1976 a 1996. Un modelo econométrico*. Facultad de Economía UNAM.
5. Camacho, C. M. (1998). *El capital financiero en México y la globalización. Límites y contradicciones*. IIEc. UNAM.
6. Centro de Investigación para el Desarrollo, A. (1990). *El Sistema Financiero Mexicano. Motor del desarrollo económico*.
7. Corres, F. J. (1992). *Aspectos jurídicos de la administración financiera en México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
8. De la Cruz Gallegos, J. L., y Veintimilla Brando, D. V. (2013). *Banca de desarrollo y crecimiento económico en México, la necesidad de una nueva estrategia*. Friedrich Ebert Stiftung, México.
9. Díaz Mondragón, M. (2011). *Sistema Financiero Mexicano*. Trillas, México.
10. Esquivel, R. S. (2010). *Desregulación financiera y finanzas públicas en México*, en *Revista Economía Informa*, núm. 362, págs. 48-58.
11. *Evolución histórica del sistema financiero mexicano*. (s.f.).
12. FSB, F. S. (2013). *Strengthening Oversight and Regulation of Shadow Banking*.
13. Girón, A., y Correa, E. (2004). *Economía Financiera Contemporánea*. Miguel Angel Porrúa, México.

14. Girón, A., y Levy, N. (2005). *México: los bancos que perdimos. De la desregulación a la extranjerización del sistema financiero*. UNAM, México.
15. González, L. H. (2003). *El Comité de Basilea y la Supervisión Bancaria*. Vniversitas, págs. 431-462.
16. Hernández, E. V., y Ortega Ochoa, R. M. (2009). *Sistema Financiero de México*. Mc Graw Hill, México.
17. Humphrey, T. (1985). *The evolution and policy implications of philips curve analysis*.
18. J. López, P. (2011). *Nacional Financiera durante la industrialización vía sustitución de importaciones en México*. América Latina en la Historia Económica, págs. 129-163.
19. León, J., y Alvarado, C. (2015). *México: Estabilidad de precios y limitaciones del canal de crédito bancario*. En Revista *Problemas del Desarrollo*, vol. 46, núm. 181, págs. 75-99.
20. Levy, Orlik N. (2000). *La banca en el financiamiento de la inversión y el ahorro en México, 1982-1996*. En Revista *Comercio Exterior*, vol. 50, núm. 7.
21. Levy, Orlik N. (2005). *Nuevo comportamiento de los bancos y su efecto en países con mercados financieros débiles: el caso de México*. En Revista *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, vol. 36, núm. 141, págs. 59-84.
22. Levy, Orlik N. (2010). *Financiamiento del crecimiento y la disponibilidad de créditos bancarios*. En J. L. Calva, *Financiamiento del crecimiento económico, agenda para el desarrollo*, págs. 19-44. IIEc, México.
23. Levy, Orlik N. (2014). *Los bancos extranjeros en México: diversificación de actividades y su efecto en la estructura de ingresos*. En Revista *Economía UNAM*, vol. 11, núm. 32, págs 102-119.
24. Mejía, C. A. (2006). *Sociedades de Inversión*. Instituto Politécnico Nacional, México.
25. Mercado, A. C. (2001). *El sistema bancario mexicano. 1897-1916*. Facultad de Economía. UNAM, México.

26. Moreno-Brid, J. C., y Ros, J. (2010). *Desarrollo y Crecimiento de la Economía Mexicana*. Fondo de Cultura Económica, México.
27. Pérez, R. R. (2011). *Una explicación endógena a la inestabilidad financiera: la visión de Minsky*. En *Revista Tiempo Económico*, vol. VI, núm. 17, págs. 5-16.
28. Piégay, P., y Rochon, L.-P. (2005). *Teorías Monetarias Poskeynesianas: una aproximación de la escuela francesa*. En *Revista Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, vol. 36, núm. 143, págs. 33-57.
29. Plinio, H. B. (2004). *Determinantes de la tasa de interés sobre préstamos en México, 1980-2002: un estudio postkeynesiano*. Universidad Nacional Autónoma de México.
30. Rodríguez Nava, A., y Dorantes Hernández, P. M. (2016). *La reciente reforma financiera en México: Transformaciones y perspectivas*. En *Revista Economía UNAM*, vol. 13, núm. 37, págs. 89-106.
31. Salazar, F. (2004). *Globalización y política neoliberal en México*. El Cotidiano.
32. Sandoval Espinoza, E. (1994). *El caso de México*. En *Nafin, Liberalización financiera y banca de desarrollo*, págs. 213-216.
33. Sierra, C. (1959). *Historia de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público*. En *Revista de Administración Pública*, núm. 11, págs. 55-68.
34. Solano, E. R. (2001). *Moneda, Banca y Mercados Financieros: Instituciones e Instrumentos en Países en Desarrollo*. Pearson Educación de México.
35. Stiglitz, J. (2010). *Regulación y fallas*. En *Revista de Economía Internacional*, vol. 12, núm. 23, págs. 13-28.
36. Turrent, E. (s.f.). *Historia Sintética de la Banca en México*. Banco de México.
37. Villegas, P. H. (2012). *La economía mexicana ante la liberación financiera*. Plaza y Valdés, México.

## Leyes

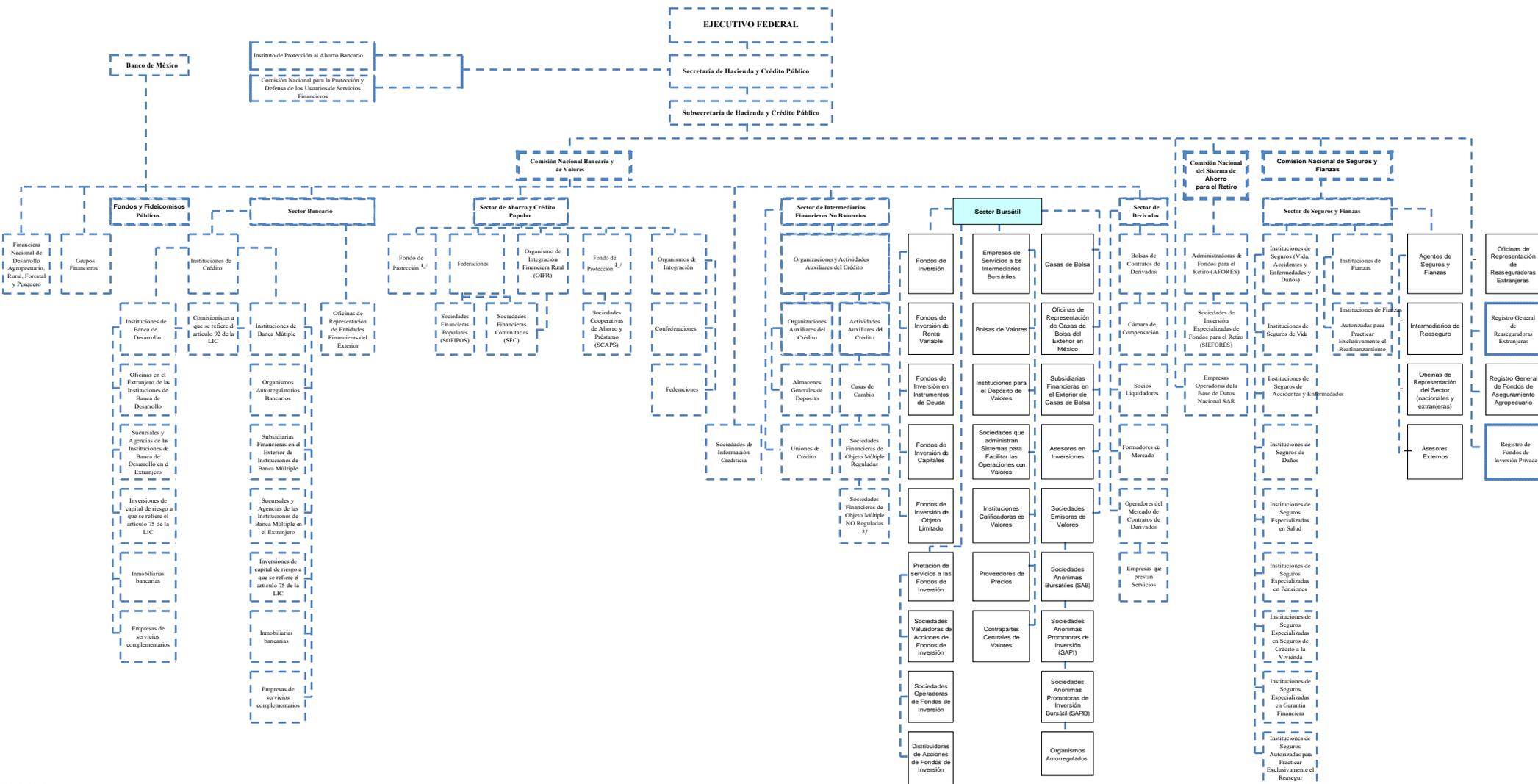
38. Ley de Protección de Ahorro para el Retiro
39. Ley del Banco de México
40. Ley del Mercado de Valores
41. Ley para Regular las Agrupaciones Financieras
42. Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia
43. Ley de Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros
44. Ley de Protección al Ahorro Bancario
45. Ley de Instituciones de Crédito
46. Ley del Banco de México
47. Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros
48. Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores
49. Ley Federal de Instituciones de Fianzas
50. Ley del Mercado de Valores
51. Ley de la Comisión de Fianzas y Seguros
52. Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito
53. Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito
54. Ley Sobre el Contrato de Seguro

## Sitios Electrónicos

55. [www.amib.com.mx/index](http://www.amib.com.mx/index)
56. [www.abm.com.mx](http://www.abm.com.mx)
57. <http://www.banxico.org.mx/divulgacion/sistema-financiero/sistema-financiero.html>

58. [www.banxico.org.mx](http://www.banxico.org.mx)
59. [www.cnbv.gob.mx](http://www.cnbv.gob.mx)
60. [www.condusef.gob.mx](http://www.condusef.gob.mx)
61. [www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx)
62. [www.ipab.org.mx](http://www.ipab.org.mx)
63. [www.consar.gob.mx](http://www.consar.gob.mx)

# Anexo 1. Conformación actual del Sistema Financiero Mexicano. Organismos reguladores e Intermediarios Financieros



Organismos Descentralizados Coordinados por la SHCP  
Instituciones Coordinadas por la SSHCP

**NOTAS:**

\*/ Entidades financieras NO reguladas (Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, Título V, Capítulos 1 y 2). Integran al Sector de Actividades Auxiliares del Crédito, sin embargo por disposición de la referida Ley no son reguladas ni supervisadas por las autoridades financieras.

1/ Artículo 98 al 101 de la Ley de Ahorro y Crédito Popular (LACP)

2/ Artículo 48 al 50 de la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (LRASCAP) Este documento puede sufrir cambios sin previo aviso con motivo de las reformas a las leyes financieras.

Fuente: SHCP, reproducido de: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/23187/Estructura\\_del\\_Sistema\\_Financiero\\_Mexicano\\_2015.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/23187/Estructura_del_Sistema_Financiero_Mexicano_2015.pdf)

Consultado el 1-julio-2018

## **Anexo 2. Marco Jurídico del Sistema Financiero Mexicano, de acuerdo a su jerarquía**

El marco jurídico del SFM está contenido en las siguientes leyes y reglamentos:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (arts<sup>74</sup>. 4, 25, 26, 27, 28, 73, 123).
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley Orgánica de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Reglamento Interior de la SHCP.
- Ley de Instituciones de Crédito.
- Ley del Mercado de Valores.
- Ley General de Sociedades Mercantiles.
- Ley para Regular las Agrupaciones Financieras.
- Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros.
- Ley de Transparencia y de Fomento a la Competencia en el Crédito Garantizado.
- Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.
- Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia.
- Ley de Sistemas de Pagos.
- Ley de Banco de México.
- Ley de Ahorro y Crédito Popular.
- Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo.
- Ley de Protección al Ahorro Bancario
- Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.
- Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
- Ley de Fondos de Inversión.
- Ley de Uniones de Crédito.
- Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.
- Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.
- Reglamento Orgánico de Nacional Financiera, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo.
- Ley General de Instituciones de Seguros.
- Ley General de Instituciones y Fianzas.
- Ley Orgánica de la Comisión de Seguros y Fianzas.
- Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
- Reglamento de Inspección, Vigilancia y Contabilidad de las Instituciones de Crédito.
- Ley Orgánica de Crédito Rural.
- Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

---

<sup>74</sup> Artículos en materia de Derecho Bursátil y Financiero.

### Anexo 3. Cambios en el SFM durante las décadas de los ochenta y noventa

<i>Fecha de aplicación<sup>1</sup></i>	<i>Medidas</i>	<i>Objetivos</i>	<i>Contenido general</i>
1988	Liberalización de las tasas de interés	Evitar la desintermediación financiera. Hacer eficiente el sistema financiero.	Desregulación de la intermediación bancaria. Incremento de la cartera de crédito, disminución en importancia del mercado paralelo de crédito.
1989	Eliminación de la canalización selectiva del crédito	Proveer de recursos financieros eficientemente, evitando las condiciones preferenciales en la asignación del crédito.	El financiamiento preferencial sería otorgado por bancos y fideicomisos de fomento. La eliminación se dio paralelamente por el desarrollo del mercado de valores gubernamentales.
1989	Eliminación del encaje legal	Frenar la expansión de mercados informales de crédito.	Disminuir la escasez de crédito a sectores no prioritarios.
1991	Eliminación del coeficiente de liquidez	Profundizar la desregulación bancaria, transparentar la intermediación y dar un mayor orden al mercado de dinero.	El pasivo derivado de las aceptaciones y los avales bancarios deberán ser correspondidos en no menos de 30% por Cetes, Bondes y/o depósitos en efectivo a la vista con ineterés en Banxico y el 70% restante se invertirá en créditos y otros activos.
diciembre 1989/ junio 1992/ mayo 1993/ abril 1996/ diciembre 1998/ mayo 1999	Ley de Instituciones de Crédito	Buscar congruencia con la desregulación operativa del sistema bancario, dotar las instituciones de banca múltiple de un sistema normativo que fortaleciera su estructura y mayor autonomía de gestión. Regular el servicio de banca y crédito; la organización y funcionamiento de las instituciones de crédito; las actividades y operaciones que las mismas podrán realizar; su sano y equilibrado desarrollo; la protección de los intereses del público.	Se crearon los certificados de aportación patrimonial (CAP) serie C. El capital social de las sociedades nacionales de crédito está integrado por: La serie A 66% del capital ordinario. Acciones B 34% del capital ordinario. La serie C representa el capital adicional de la sociedad. Participación de persona física o moral en los certificados de aportación patrimonial serie B es de 5%. Nivel de capitalización será de 8%. El capital pagado podrá ser integrado con una parte adicional, representada por acciones L que se emitirán hasta por 30% del capital ordinario. Se les eximió de guardar secreto bancario por lo que hace a la información relacionada con los activos que se mencionan, cuando ésta sea proporcionada a personas con las que se negocien o celebren las operaciones siguientes: a) los créditos que vayan a ser objeto de cesión o descuento; o b) su cartera u otros activos, tratándose de la transmisión o suscripción de un porcentaje significativo de su capital social o de la sociedad del grupo financiero.

junio 1989/  
mayo 1993/  
enero 2001

Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros

Promover un crecimiento estable. Alentar la competencia, promover nuevas formas de seguros, garantizar la solvencia de la compañías, promover el ahorro. Se crea la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. Regular la organización y funcionamiento de las instituciones y sociedades mutualistas de seguros; las actividades y operaciones que las mismas podrán realizar; así como las de los agentes de seguros y demás personas relacionadas con la actividad aseguradora, en protección de los intereses del público usuario de los servicios correspondientes.

Flexibilización de normas para establecer coberturas, planes, primas, tarifas y documentos de contratación. Fortalecer los recursos patrimoniales de las instituciones aseguradoras mediante la fijación de capital mínimo de garantía. Participación minoritaria de la inversión extranjera directa en las instituciones de seguros. Las aseguradoras están facultadas para actuar como fiduciarias. Podrán constituirse como sociedades anónimas de capital fijo o variable. Las instituciones de seguros están autorizadas para participar en el capital social de otras instituciones financieras, por lo que pueden encabezar grupos financieros. Se simplifican los procedimientos para la fusión de instituciones y el traspaso de cartera entre las mismas.

junio 1989/  
mayo 1993/  
noviembre 1995/  
enero 2000

Ley Federal de Instituciones de Fianzas

Adecuar a las afianzadoras a las nuevas condiciones de mercado nacional e internacional. Regular la organización y funcionamiento de las instituciones de fianzas; las actividades y operaciones que las mismas podrán realizar; así como las de los agentes de fianzas y demás personas relacionadas con la actividad afianzadora, en protección de los intereses del público usuario de los servicios correspondientes.

Se autoriza la participación de otras instituciones de fianzas o de seguros en el capital social de las afianzadoras. Las afianzadoras podrán operar bajo el régimen de capital fijo variable. Se otorga una mayor autonomía a las instituciones aseguradoras. Se suprime la inversión obligatoria. Se liberan las tarifas de las primas que las instituciones cobran por las fianzas que otorgan. Se modifican la estructura accionaria del capital de estas entidades financieras, facilitando con ello el acceso a los inversionistas nacionales y extranjeros. Asimismo, para propiciar un mayor número de alianzas estratégicas entre los inversionistas, se redujo de 99 a 51% la proporción accionaria de las filiales constituidas como sociedades financieras de objeto limitado, organizaciones auxiliares del crédito e instituciones de seguros y fianzas, que obligatoriamente debe ser propiedad de una institución financiera del exterior directa o indirectamente.

diciembre 1989/  
mayo 1993/  
abril 1996/  
marzo 1997/  
junio 2001

Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito

Liberar y desregular las actividades realizadas por los intermediarios financieros no bancarios, promoviendo su desarrollo equilibrado y eficiencia. Regular la organización y funcionamiento de las organizaciones auxiliares del crédito y se aplicará al ejercicio de las actividades que se registren en la misma como auxiliares del crédito.

Reconocimiento jurídico a las empresas de factoraje. Permitir a las arrendadoras financieras la colocación de obligaciones en el mercado de capitales. Participación minoritaria de inversionistas extranjeros en el capital social de estas instituciones. Reconocimiento legal a las cajas de ahorro. Siendo éstas las que aglutinaran los recursos dispersos e incorporarlos productivamente. Se elimina la prohibición que impedía a las organizaciones auxiliares de crédito operar con acciones propias. Se deja de lado la prohibición de emitir acciones preferentes o de voto limitado. Se creó una tercera clase de almacén general de depósito, el cual puede otorgar financiamientos sujetándose a los requerimientos de capitalización que expida la SHCP. Se reglamenta lo relativo a las operaciones sospechosas y operaciones relevantes, entendiéndose por las primeras aquellas que realicen una persona física o moral y por las segundas aquellas operaciones que se realicen por un monto igual o superior a 10 000 dólares.

diciembre 1989/  
mayo 1993/  
febrero 1995/  
diciembre 1998/  
junio 2001

Ley del Mercado de Valores

Promover la participación de los intermediarios en el exterior, incorporar nuevas formas de intermediación y atraer flujos de capital. Regular, la oferta pública de valores, la intermediación en el mercado de éstos, las actividades de las personas que en él intervienen, el Registro Nacional de Valores y las autoridades y servicios en materia de mercado de valores. Dar protección a los intereses de los inversionistas, el desarrollo de un mercado de valores equitativo, eficiente, transparente y líquido, así como minimizar el riesgo sistémico y fomentar la competencia.

Reconocimiento legal de especialista bursátil como un intermediario más del mercado de valores. Actuará como mediador entre la oferta y demanda de títulos. No podrán realizar operaciones por cuenta propia respecto de los valores que manejen. Se crea el Sistema Internacional de Cotizaciones, referido a los valores extranjeros que sean objeto de intermediación en México. Se permitirá llevar a cabo operaciones de oferta pública de valores en territorio nacional. Las casas de bolsa pueden llevar a cabo libremente en el mercado exterior las actividades propias de ellas. Se regulan los sistemas automatizados en la contabilidad y registro de las operaciones bursátiles. El capital social de las casas de bolsa y especialistas bursátiles se divide en una parte ordinaria y otra adicional. La parte ordinaria, se divide en acciones series "A" y "B" y cuyos porcentajes son: "A" 51%; "A" y/o "B" 49%. El capital social adicional se compone de acciones serie "L", cuyo porcentaje es hasta de 40%. Se permite que las casas de bolsa emitan obligaciones subordinadas de conversión obligatoria a títulos representativos de su capital social.

diciembre 1989/  
junio 2001

Ley de Sociedades de Inversión

Desregular las operaciones y simplificación administrativa y generar ahorro interno. Regular la organización y funcionamiento de las sociedades de inversión, la intermediación de sus acciones en el mercado de valores, así como los servicios que deberán contratar para el correcto desempeño de sus actividades.

Nace el concepto de grupo financiero no bancario. Estas agrupaciones se regularan por medio de una sociedad controladora de acciones, en cuyo capital social se prohibía la participación de inversionistas extranjeros. La sociedad controladora debía estar integrada por lo menos con tres intermediarios financieros no bancarios, y mantener 51% del capital pagado de cada uno de los integrantes del grupo. La Comisión Nacional de Valores es autónoma en sus recursos y gastos.

junio 1992/  
mayo 1993/  
febrero 1995/  
abril 1996/  
diciembre 1998/  
junio 2001

Ley para Regular las Agrupaciones Financieras

Privatizar y ampliar la cobertura del sistema de información sobre operaciones activas. Regular las bases de organización y funcionamiento de los grupos financieros; establecer los términos en los cuales habrán de operar, así como la protección de los intereses de quienes celebren operaciones con los integrantes de dichos grupos. Las sociedades de información crediticia tienen como finalidad la prestación de servicio de información sobre operaciones activas y otras de naturaleza análoga, realizadas por entidades financieras. Cuando el Fobaproa o el Fondo de Apoyo al Mercado de Valores (Fameval) suscriba o adquiera 50% o más del capital social de cualquier entidad financiera integrante de un grupo, no será necesario que la separación de dicha entidad sea autorizada por la SHCP, ni se requerirá su inscripción en el Registro Público de Comercio para que surta efectos.

Se requerirá autorización de la SHCP para la constitución y funcionamiento de grupos financieros. Estas autorizaciones serán otorgadas o denegadas discrecionalmente por dicha Secretaría, oyendo la opinión del Banco de México y, según corresponda, en virtud de los integrantes del grupo que pretenda constituirse, de las CNBV y de Seguros y Fianzas. Los grupos a que se refiere la presente Ley estarán integrados por una sociedad controladora (las sociedades controladoras pueden contraer pasivos directos o contingentes con objeto de capitalizar a la sociedad) y por algunas de las entidades financieras siguientes: almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras, empresas de factoraje financiero, casas de cambio, instituciones de fianzas, instituciones de seguros, sociedades financieras de objeto limitado, casas de bolsa, instituciones de banca múltiple, así como sociedades operadoras de sociedades de inversión y administradoras de fondos para el retiro. El GP podrá formarse con cuando menos dos tipos diferentes de las entidades financieras siguientes: instituciones de banca múltiple, casas de bolsa e instituciones de seguros.

mayo 1993	Autonomía del banco central	Consolidar y preservar la estabilidad de precios. El banco central debe estar aislado de presiones, por lo que debe ser autónomo en sus funciones.	El banco central determinará el monto y manejo de su propio crédito. Independencia a las personas que integren el órgano de gobierno de la institución. La institución es independiente en su administración. El Banco de México tendrá por finalidad proveer a la economía del país de moneda nacional. En la consecución de esta finalidad tendrá como objetivo prioritario procurar la estabilidad del poder adquisitivo de dicha moneda. Serán también finalidades del Banco promover <i>el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos</i> . El Banco de México podrá llevar a cabo los actos siguientes: operar con valores; otorgar crédito al gobierno federal, a las instituciones de crédito, así como al organismo descentralizado denominado Instituto para la Protección al Ahorro Bancario.
marzo 1995	Unidades de inversión	Con el propósito de brindar un instrumento que contribuya a mitigar los problemas que la inflación ocasiona en ahorradores y acreditados, por la celebración de operaciones crediticias, se establecen las obligaciones que podrán denominarse en unidades de inversión (Udis).	La unidad de inversión es una unidad de cuenta de valor real constante, en la que pueden denominarse títulos de crédito, salvo cheques y en general contratos mercantiles u otros actos de comercio. El valor en pesos de la citada unidad de cuenta lo publica periódicamente el Banco de México en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> .
marzo 1995	Tasas de interés	Contar con una tasa de interés interbancaria que reflejara las condiciones del mercado el Banco de México, expidió las disposiciones para calcular la tasa de interés interbancaria de equilibrio (TIE).	

abril 1996/  
enero 1993

Sistema de Ahorro para el Retiro

Tiene por objeto regular el funcionamiento de los sistemas de ahorro para el retiro, así como a sus participantes. Otorga al trabajador un seguro al momento de su retiro o al quedar desempleado.

La autoridad encargada de la coordinación, regulación, supervisión y vigilancia de los sistemas de ahorro para el retiro es la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar), la cual tiene la naturaleza de órgano administrativo desconcentrado de la SHCP. La Consar tiene, entre otras, la facultad de regular mediante la expedición de normas de carácter general todo lo relativo a la operación de los sistemas de ahorro para el retiro, la constitución, organización, funcionamiento y operación de los participantes en los sistemas de ahorro, así como otorgar, revocar o modificar las autorizaciones y concesiones a que hace referencia la ley. Las Afores se dedican a administrar las cuentas individuales y canalizar los recursos de las subcuentas que las integran así como a administrar sociedades de inversión. Tienen como objeto, abrir, administrar y operar las cuentas individuales; recibir de los institutos de seguridad social las cuotas y aportaciones correspondientes a las cuentas individuales, así como recibir de los trabajadores y patrones las aportaciones voluntarias. Se deben hacer aportaciones de 5% para vivienda, adicional al 2% de ahorro existente.

diciembre 1995

Ley del Servicio de Administración Tributaria.

Hacer eficiente la liquidación y recaudación de impuestos para el financiamiento del gasto público. Promover la eficiencia en la administración tributaria.

El Servicio de Administración Tributaria gozará de autonomía de gestión y presupuestal para la consecución de su objeto y de autonomía técnica para dictar sus resoluciones. Recaudar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos federales y sus accesorios de acuerdo con la legislación aplicable. Se deberá observar y asegurar la aplicación correcta, eficaz, equitativa y oportuna de la legislación fiscal y aduanera, así como promover el cumplimiento voluntario por parte del contribuyente de las obligaciones derivadas de esa legislación. Fungir como órgano de consulta del gobierno federal en las materias fiscal y aduanera.

marzo 1998	Ley de Inversión Extranjera	Promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera. Determinar reglas para canalizar la inversión extranjera hacia el país y propiciar que ésta contribuya al desarrollo nacional.	La inversión extranjera (IE) podrá participar en el capital social de sociedades mexicanas, adquirir activos fijos, ingresar a la actividad económica o fabricar nuevas líneas de productos, abrir y operar establecimientos, y ampliar o relocalizar los ya existentes. Para efectos de determinar el porcentaje de IE en las actividades económicas sujetas a límites máximos de participación, no se computará la IE que, de manera indirecta, sea realizada en dichas actividades por medio de sociedades mexicanas con mayoría de capital mexicano, siempre que estas últimas no se encuentren controladas por la inversión extranjera. Es exclusivo del Estado: hidrocarburos; petroquímica básica; electricidad y energía nuclear; minerales radiactivos; correos; emisión de billetes; acuñación de moneda y control, supervisión y vigilancia de puertos, aeropuertos y helipuertos. La IE podrá participar hasta con 10% en: sociedades cooperativas de producción. Hasta 25% en: transporte aéreo nacional, aerotaxi y especializado. Hasta 49% en: controladoras de grupos financieros; banca múltiple; casas de bolsa; especialistas bursátiles; administradoras de fondos para el retiro.
diciembre 1998/ enero 2000	Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros	Ofrecer protección y defensa de los derechos e intereses del público usuario de los servicios financieros, que prestan las instituciones públicas, privadas y del sector social debidamente autorizadas, regular la organización, procedimientos y funcionamiento de la entidad pública encargada de dichas funciones.	La Comisión Nacional cuenta con plena autonomía técnica para dictar sus resoluciones y laudos, y facultades de autoridad para imponer las sanciones. Atender y resolver las consultas que le presenten los usuarios, sobre asuntos de su competencia y, en su caso, resolver las reclamaciones que formulen los usuarios, sobre los asuntos que sean competencia de la Comisión Nacional. Prestar el servicio de orientación jurídica y asesoría legal a los usuarios, en las controversias entre éstos y las instituciones financieras que se entablen ante los tribunales, con motivo de operaciones o servicios que los primeros hayan contratado.

Fuente: Girón, Alicia y Levy, Noemi. "México: los bancos que perdimos. De la desregulación a la extranjerización del sistema financiero. IIE, Facultad de Economía, UNAM. 2005, págs. 118-124