

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA

RAP

LA
MODERNIZACION
BANCARIA Y
FINANCIERA

A stylized, semi-transparent dollar sign graphic is positioned to the right of the main title text, overlapping the words 'MODERNIZACION' and 'FINANCIERA'.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA, A.C.

No. 81

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA

RAP

LA MODERNIZACION BANCARIA Y FINANCIERA



INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA, A.C.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA, A.C.
REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA

José Cbanos Nieto

Director

ISSN 0482-5209
Certificado de Licitud de Título No. 2654
Certificado de Licitud de Contenido No. 1697

Publicación periódica
Registro Número 102 1089
Características 210241801

EDICION
Coordinación de Administración, Finanzas y Difusión

©Revista de Administración Pública
Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
Km. 14.5 Carretera México-Toluca
Col. Palo Alto
Delegación Cuajimalpa
05110 México, D.F.
Tels: 57069 45 570 71 40
No.81 Septiembre-Diciembre, 1991
Impreso hecho en México/Printed and made in Mexico

Los artículos que aparecen en esta obra son responsabilidad
de los autores y no expresan necesariamente el punto de
vista del Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

México, 1991

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA, A.C.
Sección *Mexicana* del Instituto Internacional de *Ciencias Administrativas*

CONSEJO DIRECTIVO

Raúl Salinas Lozano
Presidente

Salvador Cosío Gaona
Xavier Ponce de León
Vicepresidentes

José Castelazo de los Angeles
Gabino Fraga Mouret
Arturo Núñez Jiménez
Raúl Olmedo Carranza
María del Carmen Pardo
Carlos Sierra Olivares
Fernando Solana Morales
Jorge Tamayo
Ma. Elena Vázquez Nava
Consejeros

Antonio Sánchez Gochicoa
Tesorero

María Emilia Janetti Díaz
Secretaria Ejecutiva

COORDINADORES

Relaciones Internacionales
Clarisa Catalina Torres Méndez

Centro de Estudios de Administración
Estatad y Municipal
Gustavo Martínez Cabañas

Consultoría y Formación Permanente
Alvaro Rodríguez Garza

Investigación y Documentación
Miguel Angel Chávez Alvarado

Administración, Finanzas y Difusión
Guillermo Hiriart Rodríguez

COMITE EDITORIAL

María Emitia Janetti Díaz
Gustavo Martínez Cabañas
Miguel Angel Chávez Alvarado
Clarisa Catalina Torres Méndez
Alvaro Rodríguez Garza
Guillermo Hiriart Rodríguez

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA, A.C.

MIEMBROS FUNDADORES

Antonio Carrillo Flores	Mario Cordera Pastor
Gilberto Loyo	Gabino Fraga Magaña
Rafael Mancera Ortiz	Jorge Gaxiola
Ricardo Torres Gaytán	José Iturriaga
Raúl Salinas Lozano	Antonio Martínez Báez
Enrique Caamaño	Lorenzo Mayoral Pardo
Daniel Escaíame	Alfonso Noriega
Raúl Ortiz Mena	Manuel Palavicini
Rafael Urrutia Millán	Jesús Rodríguez y Rodríguez
José Attolini	Andrés Serra Rojas
Alfredo Navarrete	Catalina Sierra Casasús
Francisco Apodaca	Gustavo R. Velasco
	Alvaro Rodríguez Reyes

CONSEJO DE HONOR:

Gabino Fraga Magaña † : Gustavo Martínez Cabañas;
Andrés Caso Lombardo; Luis García Cárdenas; Ignacio Pichardo Pagaz

INDICE

PRESENTACION	9
Modernización del Sistema Financiero Mexicano <i>Guillermo Bamés G.</i>	13
El Sistema Financiero Mexicano y sus Posibles Relaciones con Estados Unidos y Canadá <i>Guillermo Ortiz</i>	21
El Sistema Financiero Mexicano frente al Tratado Trilateral de Libre Comercio <i>Carlos Abredrop Dávila</i>	25
Apertura del Sistema Financiero Mexicano <i>José Juan de Olloqui</i>	33
México: los Servicios Financieros dentro del Marco del Tratado Trilateral de Libre Comercio <i>Rafael Moreno Valle S.</i>	39
Gradualismo: criterio de la apertura en Servicios Financieros <i>Antonio Ortiz Mena</i>	45
El Libre Comercio en Norteamérica de los Servicios Financieros <i>Cedric E. Ritchie</i>	53

La Doble Moneda en el Sistema Mexicano y el Tratado de Libre Comercio <i>Juan Castaingts Teillery</i>	61
Evolución Reciente del Sistema Bancario Mexicano <i>Comité de Desincorporación Bancaria</i>	75
Modernización de la Comisión Nacional Bancaria <i>Comisión Nacional Bancaria</i>	87
Reformas Jurídicas al Mercado de Valores como parte del proceso de la Modernización Financiera <i>Comisión Nacional de Valores</i>	91
Desarrollo del Sector Asegurador Mexicano, su Proceso de Desregulación y Apertura <i>Ismael Gómez Gordillo y R.</i>	97
El Proceso de Privatización de la Banca Mexicana <i>Jaime Sánchez Montemayor</i>	125
La Reforma Financiera <i>V. Hugo Alarcón</i>	139
El Arrendamiento Financiero en México <i>Armando Rodríguez Elorduy</i>	149
Reseña del Libro <i>Rodrigo Gómez, Vida y Obra</i> <i>Enrique Pérez López</i>	155
Comisión Nacional Bancaria y de seguros. Apuntes Históricos <i>Alfonso Cárdenas Zepeda</i>	161

APENDICE

Iniciativa Presidencial	169
Acuerdo que Establece los Principios y Bases del Proceso de Desincorporación de las Sociedades Nacionales de Crédito, Instituciones de la Banca Múltiple, y Crea el Comité de Desincorporación Bancaria	179
Bases Generales del Proceso de Desincorporación de las Instituciones de Banca Múltiple, Propiedad del Gobierno Federal	185
Procedimiento de Registro y Autorización de Interesados en Adquirir Títulos Representativos del Capital de las Instituciones de Banca Múltiple, Propiedad del Gobierno Federal	191

La Revista de Administración Pública No. 81, se terminó de imprimir en el mes de diciembre de 1991 en Fotolitográfica Kozmoz, Amacuzac 56, México 08220, D.f. El cuidado de la edición estuvo a cargo del Departamento Editorial del INAP. El tiraje fue de 1000 ejemplares más sobrantes para reposición

PRESENTACION

El sistema financiero y bancario se ha transformado profundamente en estos tres últimos años. **Sus instituciones, marco normativo, mecanismos e instrumentos han sido renovados.**

La Modernización Financiera y Bancaria emprendida durante el actual periodo de **gobierno es de primordial interés, por sus repercusiones sobre la vida de la sociedad mexicana**, para todos los habitantes del país y también, ante los intercambios cada día más amplios con el exterior, para los de otras naciones. Con la finalidad de satisfacer tal interés, el INAP publica en este número de su revista estudios esclarecedores del tema.

En el trabajo titulado *Modernización del Sistema Financiero Mexicano* de Guillermo Barnés G., se analizan los tres cambios principales, los procesos de liberación y cambio estructural, y el nuevo marco jurídico, entre otros aspectos.

Por su parte, Guillermo Ortíz se refiere a la intermediación financiera en el estudio denominado *El Sistema Financiero y sus Posibles Relaciones con Estados Unidos y Canadá*.

También Carlos Abedrop Dávila aborda el tema al examinar *El Sistema Financiero Mexicano frente al Tratado Trilateral de Libre Comercio*, haciendo hincapié en el sistema financiero internacional y, particularmente, en la actividad bancaria mexicana.

José Juan de Olloqui abunda sobre *la Apertura del Sistema Financiero Mexicano*; para ello parte del proceso de apertura económica, prosigue con los principios generales de la negociación y concluye con la apertura en el sector de los servicios financieros.

La aportación de Rafael Moreno Valle S., *México: los Servicios Financieros dentro del Marco del Tratado Trilateral de Libre Comercio*, destaca la importancia del sistema financiero, los objetivos del Tratado y sus consecuencias sobre aquél.

Gradualismo: Criterio Rector de la Apertura en Servicios Financieros, documento elaborado por Antonio Ortiz Mena, precisa que la apertura de los servicios financieros en nuestro país debe estar regida por el gradualismo en función del entorno actual de

su sistema financiero, de su tamaño menor a los sistemas de Estados Unidos y Canadá, de la importancia intrínseca del sector y de su papel como eje de apoyo vital para el desenvolvimiento de otros sistemas de nuestra economía. La apertura financiera en el marco del Tratado Trilateral de Libre Comercio debería realizarse en las cuatro etapas detalladas por el autor.

La ponencia de Cedric E. Ritchie, *El Libre Comercio en Norteamérica de los Servicios Financieros*, está destinada a compartir la experiencia canadiense al respecto desde la implantación del Tratado de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos en enero de 1989.

La reflexión de Juan Castaingts Teillery sobre *La Doble Moneda en el Sistema Mexicano y el Tratado de Libre Comercio* recae sobre las bases económicas y sociales sobre las cuales funciona el sistema monetario, bancario y financiero en México, así como sobre los principales problemas derivados de la integración monetaria y financiera en el interior del Tratado.

El documento titulado *Evolución Reciente del Sistema Bancario Mexicano* penetra en las principales transformaciones que ha tenido a partir de 1988 divididas en tres etapas, sus antecedentes y los cambios recientes (liberación del mercado bancario, paquete financiero de diciembre de 1989, reformas de 1991: desincorporación bancaria, agrupaciones financieras) y el proceso de desincorporación bancaria.

La exposición de la *Modernización de la Comisión Nacional Bancaria* permite adentrarse en sus antecedentes y en su evolución para comprender cabalmente su organización actual.

La Comisión Nacional de Valores aporta un análisis de las *Reformas Jurídicas al Mercado de Valores como Parte del Proceso de la Modernización Financiera*, cuyo propósito es fortalecer la confianza, imprimir seguridad jurídica y transformar el mercado de valores en un instrumento de apoyo efectivo a la modernización, la cual comprende a las autoridades, las sociedades emisoras, los inversionistas y los intermediarios.

La visión del escenario actual y de las perspectivas de la actividad aseguradora es expuesta por Ismael Gómez Gordillo y R. en su trabajo relativo al *Desarrollo del Sector Asegurador Mexicano, su Proceso de Desregulación y Apertura*.

La reprivatización de Multibanco Mercantil de México es estudiada y difundida por Jaime Sánchez Montemayor en su aporte titulado *El Proceso de Privatización de la Banca Mexicana*.

Con el fin de incursionar en el estudio de la *Reforma Financiera*, Víctor Hugo Alarcón presenta el siguiente ensayo que analiza los aspectos relevantes de la misma y sus principales efectos en la economía, a la luz de las reformas legislativas de 1989 y 1990.

El Arrendamiento Financiero en México es abordado por Armando Rodríguez Elorduy, quien destaca sus antecedentes, situación actual y perspectivas, particularmente ante el Tratado Trilateral de Libre Comercio.

Finalmente se reseñan dos libros: *Rodrigo Gómez. Vida y Obra*, por Enrique Pérez López, y *Comisión Nacional Bancaria y de Seguros. Apuntes Históricos*, cuya planeación y textos son de Eduardo Enrique Ríos, por Alfonso Cárdenas Zepeda.

MODERNIZACION DEL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO

Guillermo Barnés G.

El sistema financiero mexicano vive un profundo proceso de transformación, con **miras a responder como un instrumento** efectivo de financiamiento del desarrollo ya vincularse más estrechamente con las principales tendencias que se observan en los mercados financieros internacionales.

La mayor vinculación de la economía mexicana con el resto del mundo ha obligado a reflexionar sobre los cambios que se observan a escala mundial. Las experiencias derivadas de ello propiciarán que nuestro sistema financiero logre una mayor profundización en los mercados y mejores posibilidades de participación en la estrategia de desarrollo.

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

ámbito mundial ha planteado la necesidad de modificar el marco regulatorio, al reducirse la separación de las operaciones.

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

En tercer lugar, se observa una transformación de los sistemas financieros, como resultado de la apertura económica y la mayor participación de los agentes financieros internacionales en los mercados locales. Los principales centros financieros, caracterizados anteriormente por **una concurrencia restringida**, se han abierto en la actualidad y han adoptado una estructura más competitiva. Estas tendencias, que podrían calificarse como el principio de la banca universal, se han manifestado ya en la intermediación financiera de nuestro país.

La estrategia de desarrollo adoptada por la administración del Presidente Salí-

nas de Gortari señala el rumbo hacia un modelo económico más competitivo, que considere los nuevos esquemas de integración mundial, así como las alternativas de comercio derivadas de ellos. Ante estas nuevas modalidades, el marco institucional estructurado por el Estado facilita la profundización financiera, promueve la productividad y complementariedad de las instituciones participantes en el sistema, y permite más flexibilidad de operación en los mercados.

La política de financiamiento del desarrollo económico busca elevar el nivel de ahorro, lo que significa ampliar el monto de los recursos disponibles en cantidad suficiente y canalizarlos a las ramas productivas más dinámicas, para alcanzar la meta de un crecimiento de 6 por ciento anual del PIB hacia finales de este sexenio.

El objetivo de mantener el crecimiento económico con estabilidad de precios estará sustentado en los recursos internos, lo cual hace indispensable alentar el ahorro y estimular su permanencia en el país. Se ha planteado que la proporción del ahorro privado con respecto al PIB deberá incrementarse en tres puntos porcentuales para 1994. Lo anterior deberá ser propiciado por la estrategia de modernización del sistema financiero, aunado a la consolidación de la estabilidad económica y a un manejo congruente de las políticas monetaria y cambiaria.

El sistema financiero mexicano en su evolución ha mostrado dos procesos complementarios: liberación y cambio estructural. La liberación habría sido imposible sin los cambios institucionales realizados desde mediados de los setenta. Esta transformación se adoptó tanto en el sistema

bancario como en el mercado de capitales y en las finanzas públicas. El objetivo ha sido mejorar la eficiencia y establecer las condiciones para una mayor competencia dentro de una estructura financiera más homogénea y moderna.

Dentro de los cambios institucionales, las principales directrices fueron la creación de la banca múltiple, la formación de un mercado de deuda pública y la contracción en el déficit público desde 1983. El cambio estructural en la banca de desarrollo ha constituido uno de los aspectos fundamentales del esquema general de modernización. El desarrollo del mercado de valores fue también un complemento necesario para lograr una mayor competencia y un mejor balance dentro del sistema financiero.

La banca de fomento ha jugado un papel fundamental en la formación de una economía moderna para México, acorde con su evolución social y política. Ha sido un instrumento estratégico para que el estado oriente sus directrices económicas. Por ello, el sistema de banca de fomento se ha diversificado institucionalmente y ha generado diversos mecanismos que le han permitido apoyar la formación de una infraestructura económica amplia, que ha sustentado el desarrollo económico.

La estructura institucional especializada de la banca de fomento ha abarcado sectores fundamentales como el agropecuario, el industrial y el comercial, así como algunas actividades específicas. Destaca especialmente el papel de Nacional Financiera en la canalización de crédito en condiciones preferenciales hacia proyectos que forman parte de programas de desarrollo sectorial, así como en el impulso a la pequeña y mediana industrias.

En los años setenta, la banca de desarrollo alcanzó su madurez institucional y operativa, complementando sus operaciones con diversos fideicomisos de fomento. En conjunto han sido uno de los segmentos más relevantes del sistema financiero. En ese mismo periodo se amplió la estructura especializada de la banca comercial, que pudo brindar diferentes tipos de servicios; bancos de depósito, bancos hipotecarios, financieras, que en la mayoría de las veces financiaban operaciones comerciales. Estos bancos especializados se encontraban extremadamente restringidos en sus operaciones.

En un intento para reorganizar el sistema de banca comercial, el gobierno impulsó la creación de la banca múltiple, mediante la fusión de diferentes tipos de instituciones. Bajo el nuevo esquema, los bancos pudieron alcanzar economías de escala, realizar en conjunto las mismas funciones que anteriormente ejecutaban en forma separada y diversificar sus riesgos, lo que hizo posible que estuvieran sujetos a una menor regulación.

La existencia de un mercado de deuda pública fue una condición necesaria para el proceso de liberación bancaria. Mientras este mercado no se desarrolló, todo el crédito canalizado al gobierno tenía que provenir del sistema bancario. En consecuencia, se tuvieron que imponer restricciones en la asignación del crédito de los bancos, a fin de garantizar una mínima cantidad de recursos para el sector público.

Los principales pasos hacia el desarrollo de un mercado de deuda pública fueron la expedición de la Ley del Mercado de Valores en 1975 y la puesta en circula-

ción de los Certificados de la Tesorería (CETES) en 1978.

La Ley del Mercado de Valores introdujo dos importantes cambios para el sistema financiero mexicano. Primero, se actualizó la estructura del Mercado de Valores y de los intermediarios bursátiles. Segundo, se creó una estructura institucional para las casas de bolsa, se les fijaron requerimientos mínimos de capital y se les sujetó a una regulación formal. Dicha ley implicó un progreso importante para el sistema financiero y fue decisiva en la creación de un mercado de capitales en México.

Los Certificados de la Tesorería (CETES) representaron la base para la futura operación del mercado de dinero y para la creación de un mercado de deuda pública. En el corto plazo, su tasa de rendimiento se convirtió en la tasa más representativa del mercado de dinero. Adicionalmente, los CETES abrieron la posibilidad de sustituir las transferencias del crédito obligatorio de los bancos comerciales al gobierno, mediante la emisión directa de deuda interna.

La contracción del déficit presupuestal también ha sido un importante factor para la liberación del sistema financiero, ya que, al reducir los requerimientos financieros del sector público, el sistema bancario ha podido canalizar un mayor volumen hacia la inversión privada. Además, a mediano plazo, ha permitido la sustitución de los cajones selectivos de crédito y efectuar una regulación monetaria mediante operaciones de mercado abierto.

La liberación de tasas de interés ha sido un proceso progresivo. La existencia de mercados financieros más completos fue

una condición necesaria para propiciar la competencia en las tasas de interés. A principios de los años setenta, las tasas activas y pasivas se encontraban bajo control y todas las instituciones financieras, principalmente los bancos especializados, se ajustaban a reglas rígidas en el otorgamiento del crédito. Cada actividad crediticia poseía una tasa de interés máxima, por lo que el sistema de crédito generaba **distorsiones económicas e ineficiencias**.

Las tasas controladoras y la asignación regulada del crédito generaban un sesgo favorable al crecimiento de la banca. Los costos eran relativamente menos importantes para los bancos comerciales, ya que una proporción de sus utilidades dependía de la retribución del banco central.

Las tasas del sistema de crédito regulado dejaron de aplicarse después de 1974, cuando las correspondientes a los depósitos **empezaron a incrementarse en concordancia con la inflación**. Las altas tasas y la necesidad de condiciones flexibles generaron la necesidad de una tasa de interés representativa del mercado, la cual fue calculada como un promedio ponderado de las tasas de depósito (CPP). Este se constituyó en un indicador del costo de fondeo del sistema bancario, así como del crédito. El uso del CPP permitió al gobierno removerla mayor parte de las regulaciones al crédito, de tal manera que **solamente prevalecieron unas cuantas tasas controladas**, directamente vinculadas con las actividades de fomento (agricultura, vivienda, etcétera).

La nacionalización de la banca en 1982 tuvo importantes consecuencias para el futuro del sistema financiero. Entre otras, disolvió los grupos financieros e industriales constituidos en torno a los bancos y

permitió un mejor balance en la distribución de los recursos financieros. Después de la nacionalización, las casas de bolsa adquirieron una mayor relevancia dentro del sistema.

Otra importante razón para el **crecimiento de los intermediarios financieros no bancarios fue el proceso inflacionario** observado entre 1982 y 1987, que indujo por parte de los inversionistas una mayor demanda de instrumentos líquidos y de corto plazo, que solamente las casas de bolsa podían satisfacer. Los bancos se vieron restringidos a operar con depósitos a plazo y cuentas de cheques como sus principales instrumentos, lo cual implicó una desventaja relativa. A partir de 1985, los **bancos estuvieron en posibilidad de competir con los intermediarios financieros no bancarios, ofreciendo servicios similares para inversiones en valores y financiamiento**.

La inflación y la expansión de un mercado de dinero paralelo fueron las razones de mayor peso en la liberación de las tasas pasivas en 1988. Las autoridades financieras permitieron a las instituciones de crédito emitir aceptaciones bancarias a tasas libres. Asimismo, se facultó a las instituciones de crédito a colocar los recursos generados sin ninguna otra limitación que mantener el coeficiente de liquidez de 30 por ciento y los requerimientos de capital correspondientes. Por tanto, se eliminó la canalización de crédito obligatorio a través del mecanismo de encaje.

Estas medidas permitieron la liberación de una importante parte de la intermediación bancaria y fueron complementadas con medidas similares aplicables a los depósitos tradicionales (certificados de depósito y cuentas de cheques yaho-

rrero). La liberación de las tasas de depósito complementó las condiciones de libre préstamo iniciadas casi catorce años atrás.

En los últimos años, México ha desarrollado un sistema financiero que se caracteriza por una mayor competencia, una regulación moderna, mercados más completos y un mejor balance entre instituciones bancarias y no bancarias. Estos cambios han incrementado la eficiencia de la política monetaria y han promovido una mejor asignación de los recursos.

La mayor competencia entre actividades bancarias y no bancarias, y la libertad de los bancos para determinar las tasas de sus depósitos y operaciones de crédito, generaron una reducción en los márgenes financieros y la necesidad de que las instituciones sean más eficientes. Para conciliar la promoción del ahorro con el estímulo a la inversión, los márgenes más estrechos son favorables. Además, ofrecen la ventaja de inducir a las instituciones financieras a minimizar sus gastos y aplicar tarifas que reflejen los costos marginales de los servicios que prestan.

En diciembre de 1989, el Congreso aprobó reformas y adiciones a seis leyes que en conjunto conformaron una nueva legislación de gran trascendencia para la evolución del sistema financiero. Dichas leyes fueron: la Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito; General de Instituciones de Seguros; Federal de Instituciones de Fianzas; General de Organizaciones y Actividades del Crédito; del Mercado de Valores, y General de Sociedades de Inversión.

Los principales objetivos de la reforma fueron: incrementar la competencia y eficiencia en el sistema financiero; construir

una estructura más equilibrada del mismo, y fortalecer la autonomía de gestión de los bancos. Estos objetivos están en concordancia con el propósito final de promover la liberación del sistema y preparar a las instituciones financieras mexicanas para afrontar la competencia internacional.

La dinámica de la competencia en nuestra economía, al igual que en los mercados internacionales, ha propiciado un fuerte impulso a la interrelación patrimonial y operativa de empresas financieras. Esto ha sido reconocido en la legislación y se norma en la Ley para Regular Agrupaciones Financieras, de julio de 1990.

Los intermediarios bancarios y no bancarios podrán constituirse en agrupaciones financieras, mediante una empresa tenedora de acciones. Esta estructura permitirá generar economías a escala, aprovechar sinergias, compartir costos de infraestructura y realizar operaciones en todas las sucursales de los intermediarios integrantes del grupo. Mediante las agrupaciones financieras, el sistema financiero estará en mejores condiciones de enfrentar la competencia externa. Los grupos podrán incluir bancos, casas de bolsa, empresas de factoraje, arrendamiento, fianzas, almacenadoras, aseguradoras y casas de cambio. La figura de grupo financiero se consolida como una entidad estructurada para operar integralmente en los mercados financieros.

Una de las características de mayor auge que se manifiesta en el ámbito financiero internacional es la operación de las instituciones financieras como banca universal. Con ella se han eliminado casi totalmente las distinciones entre los servicios de las instituciones bancarias y no

bancarias. Así, una sola institución puede brindar una gran gama de servicios financieros, e incluso una eficiente intermediación bursátil.

Consciente de los cambios y de las exigencias del mercado actual, el gobierno ha promovido una profunda reforma del Estado y, con ella, de sus instituciones financieras. La reforma fortalece la rectoría del Estado y encamina al sistema financiero hacia la modernidad. En junio de 1990, el Congreso aprobó una reforma constitucional que introdujo modificaciones sustanciales al régimen mixto en la propiedad de la banca. Las bases que la sustentan son: la necesidad de que el Estado centre su atención en el cumplimiento de sus objetivos básicos, para responder a las necesidades sociales de la población y elevar su bienestar; el cambio profundo en las condiciones y estructuras económica y social, que conforman una circunstancia radicalmente distinta a la que llevó a la nacionalización de la banca en 1982; y el propósito de ampliar los servicios de banca y crédito, así como su calidad, en beneficio de la sociedad.

Como resultado de la reforma constitucional, el 18 de julio de 1990 el Congreso aprobó las tres iniciativas que constituyen el nuevo marco legal del sistema financiero. Estas son la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras; la Ley que Norma el Servicio de Banca y Crédito; así como un conjunto de reformas a la Ley del Mercado de Valores.

La Ley de Instituciones de Crédito regula los términos en que el Estado habrá de ejercer su rectoría sobre el sistema bancario mexicano. Dispone lo concerniente a la prestación del servicio de banca y crédito; define las características de las

instituciones bancarias, su organización y funcionamiento; y establece lo necesario para que el sistema bancario tenga un desarrollo sano y equilibrado y para que sus instituciones se ajusten a correctos usos y prácticas bancarias. Asimismo, la ley prescribe las medidas tendientes a proteger los intereses del público.

El desarrollo sano del sistema bancario será factible asegurando que la banca mexicana esté controlada por mexicanos y que en su capital exista una participación diversificada y plural. Con ello se impiden concentraciones indeseables en la toma de decisiones que pudieran perjudicar a la operación de las instituciones y a los usuarios del servicio.

En congruencia con lo anterior, la ley establece la composición del capital de la banca múltiple, así como la conversión de las sociedades nacionales de crédito en sociedades anónimas. Por tanto, los certificados de aportación patrimonial serán sustituidos por acciones.

Habrán tres series de acciones; la serie "A", que tendrá que representar en todo tiempo el 51 por ciento del capital y podrá ser adquirida únicamente por personas físicas mexicanas, el gobierno federal, los bancos de desarrollo, el Fondo Bancario de Protección al Ahorro y las sociedades controladoras de grupos financieros. La serie "B", que podrá representar hasta el 49 por ciento del capital y que otras personas morales mexicanas podrán poseer, además de las antes mencionadas. Esta serie también podrá ser adquirida por inversionistas institucionales.

Una tercera clase de acciones es la serie "C". Esta serie podrá representar hasta el 30 por ciento del capital y será sus-

ceptible de adquisición por parte de todas las personas ya señaladas, las demás personas morales mexicanas y extranjeros, siempre que no se trate de gobiernos o dependencias oficiales. Todas las acciones serán de igual valor, y dentro de cada serie, conferirán los mismos derechos a **sus tenedores**.

La tenencia accionaria individual se limita al 5 por ciento del capital pagado de una misma institución, ya sea que el tenedor sea personal física o persona moral. Esa proporción podrá alcanzar hasta el 10 por ciento del capital, con autorización previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En relación con la banca de desarrollo, la ley dispone que las instituciones conserven su función estratégica en la promoción de los sectores productivos, por lo que quedan bajo la conducción del Estado y conservan su calidad de sociedades nacionales de crédito. Con ello la acción estatal en materia económica será más suficiente.

La banca de desarrollo queda inserta en el esquema de modernización financiera y se consolida como catalizador del desarrollo de sectores y actividades productivas. Se fortalece como banca de inversión social que financie proyectos con rentabilidad probada, proporcione asistencia técnica a los usuarios del crédito, así como la supervisión necesaria para garantizar la obtención de los beneficios económicos, tecnológicos y sociales para los productores y el desarrollo económico en general.

Asimismo, se fortalece la complementariedad entre las instituciones de fomento y la banca múltiple, con el propósito de

realizar conjuntamente estudios y proyectos de inversión sectorial y regional.

El cambio estructural en el sistema de banca de fomento ha permitido reducir sensiblemente el subsidio generalizado a través del crédito, con lo que ahora se beneficia únicamente a quien lo necesita. Esto, además, propicia que las instituciones mantengan carteras sanas y una política crediticia más vigorosa. Otro aspecto de especial relevancia es que el personal calificado en la evaluación de proyectos de inversión y de asignación de crédito, con que cuenta el sistema de fomento, aumenta la eficiencia en la asignación del crédito.

La ley establece para la banca en su conjunto la regulación estricta de las llamadas operaciones de complacencia. Estas son aquellas mediante las cuales pudieran beneficiarse personas ligadas a las instituciones. Con ello se incrementará la eficiencia de la banca en sus funciones de captación y asignación de los recursos de la sociedad.

Guarda relación con esos propósitos la medida que consiste en limitar la inversión de instituciones de crédito en empresas industriales, comerciales y de servicios. De este modo se evitará que las entidades financieras adquieran una participación excesiva en empresas de ese tipo, que pudiera traer consigo una concentración de la riqueza y una vinculación indeseable del riesgo. Además, se podrían relajar los criterios de asignación y rentabilidad en el otorgamiento del crédito.

Adicionalmente a las medidas previstas para consolidar una estructura sólida del sistema bancario, mediante el Fondo

Bancario de Protección al Ahorro, se otorgará la protección debida al público usuario, lo que generará mayor confianza en los ahorros de la población.

La ley también norma las operaciones de la banca internacional en nuestro mercado. Al respecto, permite el establecimiento de sucursales de bancos extranjeros, siempre y cuando operen con personas o entidades residentes fuera del territorio nacional, en operaciones conocidas como *offshore*. Asimismo, las entidades financieras del exterior podrán seguir teniendo oficinas de representación en México.

Con una perspectiva más amplia, las reformas a la legislación del mercado de valores complementan adecuadamente a las ya mencionadas, para constituir a nuestro mercado financiero en un mercado de vanguardia, caracterizado por la operación de la banca universal. En general, las reformas permitieron a las casas de bolsa la formación de agrupaciones financieras, sin que para ello tengan que constituir una sociedad controladora. También se abre la posibilidad de que la inversión extranjera participe en forma minoritaria en el capital de esas instituciones, con ello se fortalecerá su capitalización y desarrollo en condiciones semejante al resto de los intermediarios financieros.

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

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

EL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO Y SUS POSIBLES RELACIONES CON ESTADOS UNIDOS Y CANADA *

Guillermo Orti:

Considero conveniente y oportuno referirme a la intermediación financiera. Las tendencias que se observan en nuestro tiempo, que apuntan a la globalización de los sistemas y la integración de los servicios, han planteado a las autoridades financieras de México la necesidad de avanzar en cuanto a la estructura y operación de nuestras instituciones y del conjunto en que se integran.

Los sistemas financiero mexicano y de sus vecinos del Norte, se han comprometido en profundos procesos de transformación. El sistema financiero de Estados Unidos es objeto actualmente de una cuidadosa revisión de acuerdo con la propuesta del Tesoro de ese país. Por su parte, en el Canadá también han surgido iniciativas de reformas al marco normativo que rige su sistema financiero.

Basado en la ponencia sustentada en la XVIII Reunión Anual de la Cámara de Comercio México-Estados Unidos. Marzo, 1991.

La situación actual resulta, por lo tanto, de particular trascendencia y complejidad. Trascendencia, ya que se encuentran en vías de consolidación o de cambio las directrices principales de la estructura financiera de los países de América del Norte. Complejidad, por la dificultad inherente a la tarea de esbozar la complementaridad de sistemas financieros en distintas etapas, y en un contexto en que se cuenta con algunas propuestas generales, aún no aprobadas por los congresos respectivos. Sin embargo, cabe resaltar la convergencia fundamental que existe entre los cambios ya vigentes en el sistema financiero mexicano, las propuestas planteadas por el Tesoro de Estados Unidos y las que se orientan en similar sentido respecto a las estructuras financieras canadienses.

México ha llevado a cabo un profundo proceso de ajuste económico. En el aspecto coyuntural se ha mantenido un programa de estabilización económica que ha permitido sostener el crecimiento y redu-

cir la inflación. Ello como consecuencia de un ajuste sin precedente en las finanzas públicas y gracias a la congruencia macroeconómica lograda mediante la coordinación de las políticas monetaria, financiera y cambiaria, en un marco de concertación sectorial. En el ámbito estructural **se ha avanzado en varios frentes, con el propósito de modernizar la economía y apoyar la estrategia de largo plazo, con base en una mayor eficiencia y productividad.**

El cambio estructural abarca aspectos fundamentales de la economía del país. El primero es la apertura económica, que impulsa la productividad y el empleo de las industrias exportadoras, al mismo tiempo que contribuye a consolidar la **estabilización económica, impedir la escasez de productos y establecer precios internos apegados a los niveles internacionales.** El segundo aspecto está relacionado con la desincorporación de empresas no estratégicas; ello con el propósito de destinar a la atención de objetivos prioritarios recursos que habían estado inmovilizados. El tercer aspecto es la reforma fiscal, que ha consolidado el cambio estructural mediante la equidad y la eficiencia impositiva, al ampliar la base gravable y disminuir las tasas impositivas hasta niveles comparables con parámetros internacionales. El cuarto aspecto es la desregulación, que constituye otro de los instrumentos de la modernización económica. La disminución en los costos directos e indirectos de la regulación permite aumentar la eficiencia productiva y **acrecentar la competencia, al evitarse ventajas oligopólicas derivadas de regulación innecesaria.**

Otro aspecto del cambio estructural es la modernización financiera. El sistema

financiero mexicano ha experimentado una transformación importante, en particular a partir de 1988. Los principales cambios abarcan tanto a la mecánica operativa como a la estructura jurídica e institucional del sector.

Los objetivos fundamentales de esta transformación han sido: acentuar la profundización financiera de la economía, de tal manera que se utilice más eficazmente el ahorro y se canalice en su mayor parte hacia la inversión productiva; fortalecer el **sistema financiero, mejorar su eficiencia y su capitalización, y finalmente, establecer una estructura institucional más actualizada y moderna, orientada hacia la formación de grupos financieros y la prestación universal de los servicios.**

El sistema financiero mexicano ha dado tres pasos de gran importancia dentro de su proceso de modernización. En el renglón operativo se llevó a cabo la liberación de las tasas de interés pasivas del sistema bancario y se sustituyó el esquema de inversión obligatoria del encaje legal por el del coeficiente de liquidez. Estos **cambios permitieron, entre otras cosas,** promover una mayor competencia financiera, liberar recursos crediticios para el sector privado y facilitar el control monetario del sistema.

En el terreno jurídico e institucional se llevaron a cabo dos modificaciones trascendentales. En diciembre de 1989, el Congreso de la Unión aprobó la iniciativa de reforma integral de las leyes que norman el sistema financiero para desregular su operación, fortalecer la capitalización de las instituciones y mejorar la supervisión del sistema en su conjunto.

La segunda reforma jurídica e institucional fue el cambio del régimen mixto de la propiedad de la banca, que permitió sentar nuevas bases para el futuro desarrollo del sector mediante la participación del sector privado en el capital de la banca comercial. A raíz de este cambio, se emitió una nueva Ley de Instituciones de Crédito y se instituyó el marco normativo para la formación de las agrupaciones financieras **mexicanas**.

El cambio no es privativo del sistema financiero mexicano. El 6 de febrero pasado la administración del presidente Bush, por conducto del secretario del Tesoro, presentó ante el Congreso de Estados Unidos un documento de propuestas para reformar el sistema financiero norteamericano. El documento enfatiza la urgencia de modernizar las leyes bancarias y financieras para enfrentar una nueva realidad en el mercado. La propuesta de reforma se centra en cuatro aspectos fundamentales: el primero es el relativo al fortalecimiento tanto del fondo del seguro bancario como de la corporación encargada de esa administración. El segundo se refiere a la capitalización de la banca. El tercero es el relativo a las reformas que faciliten la creación de lo que se ha dado en llamar "banca universal" y la posibilidad legal de ampliar la red de sucursales en todo el territorio de la Unión Americana, **sin las restricciones vigentes en la materia**. El cuarto es el que se ocupa del fortalecimiento del sistema regulador y de supervisión bancaria.

En una primera instancia la propuesta del Tesoro busca mejorar y fortalecer el **sistema financiero norteamericano, aumentar la capitalización de los bancos, ampliar el área geográfica de competen-**

cia, evitar la segmentación entre banca y actividad bursátil y mejorar sustancialmente la supervisión y vigilancia de sus instituciones financieras. Al mismo tiempo busca orientar al sistema hacia una prestación universal de los servicios, mediante la introducción de la figura de la compañía controladora de servicios financieros. Esta propuesta, sin duda, resulta acorde con las principales tendencias que se observan en el mundo de nuestros días.

El sistema financiero canadiense, por su parte, presenta características de la banca universal y se ha encontrado también inmerso en diferentes reformas. Entre los principios que norman las directrices del cambio se encuentran la protección del ahorrador; la autorregulación; el evitar abusos por conflicto de intereses; la promoción de la competencia, la innovación y la eficiencia; la solidez de las instituciones financieras y la estabilidad del sistema en su conjunto; el asegurar las fuentes de recursos crediticios para empresas y particulares; el promover la competitividad internacional y la armonización de políticas de regulación federal y provincial.

El sistema financiero canadiense se encuentra en un momento de cambio. Se espera que durante 1991 se aprueben las diferentes reformas que normarán el futuro desarrollo del sector. Resalta por su importancia, una mayor vinculación de la banca y las compañías de seguros en la prestación de servicios financieros. Este es un paso significativo en el reconocimiento de una tendencia vigente en el ámbito financiero internacional.

En la actualidad los sistemas financieros de Estados Unidos, Canadá y México, convergen en cuanto a su estructura institucional y operativa. Los tres sistemas se

orientan, por diferentes vías, en una misma dirección. Es de esperarse que en un futuro los sistemas financieros sean más competitivos y eficientes, más solidamente capitalizados y mejor supervisados. El común denominador que probablemente se observe será la prestación universal de los servicios financieros. Establecer algunos patrones relativos de complementariedad específica resulta difícil en esta circunstancia por las reformas inherentes en los sistemas financieros y los tiempos que llevará la consolidación de los cambios antes mencionados.

El proceso de transición indudablemente será complejo. México, por su parte, se ocupa de consolidar en la práctica las reformas legislativas aprobadas en 1989 y 1990. La desincorporación de las instituciones bancarias es un proceso que está en marcha. La propuesta de reforma enviada por el tesoro de Estados Unidos al Congreso deberá ser aprobada por éste. Hasta entonces podrá iniciar su vigencia y

consolidación. Tenemos entendido que el caso canadiense se encuentra en una situación análoga.

Por otro lado, se han iniciado las negociaciones del Tratado de Libre Comercio. Los servicios financieros participarán en este proceso. Como lo han expresado los jefes de gobierno de México, Estados Unidos y Canadá, los responsables comerciales de los respectivos países encabezarán las negociaciones, las cuales se estarán efectuando bajo sus lineamientos.

La modernización financiera es un proceso dinámico. En México hemos adoptado ya los cambios que nos involucran a fondo y estamos llevando a cabo su consolidación. Lo anterior nos obliga a estar alerta ante las propuestas y posibles cambios que se produzcan en nuestro entorno económico cercano. Estamos convencidos de que con ello habremos de lograr las mejores condiciones para nuestro desarrollo y para la obtención de objetivos comunes en nuestra región.

EL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO FRENTE AL TRATADO TRILATERAL DE LIBRE COMERCIO

Carlos Abedrop Dávila

La interdependencia de la economía mundial y la globalización determinan que, para obtener conclusiones válidas sobre los fenómenos de un país, éstos deben analizarse en función de la coyuntura internacional en que ocurren. Así, para reflexionar sobre la posible influencia del Acuerdo Trilateral de Libre Comercio **sobre el mercado financiero mexicano, me parece necesario esbozar una imagen del sistema financiero internacional, en particular de la actividad bancaria, que representa la infraestructura de los mercados financieros y en México constituye el 70 por ciento del mercado total siendo importante soporte de las instituciones paralelas.**

Los sistemas bancarios que hoy tienen el liderazgo de la actividad financiera internacional, son el norteamericano, el japonés y el europeo. Los tres atraviesan por una severa crisis estructural. Aunque con características que les son propias a cada uno de ellos, comparten en la crisis algunos elementos en común, derivados

de los cambios radicales que se han operado en la actividad financiera en los últimos 20 años y que han determinado una importante transformación y reducción del negocio tradicional de la banca comercial.

Los tres enfrentan un severo deterioro de su productividad y una importante reducción de su penetración en sus respectivos mercados. Han tenido que absorber la necesidad de una creciente remuneración a los recursos de clientes y afrontar, en paralelo, reducciones de las tasas de interés, que tienden a ser cada vez más competitivas por la presencia de nuevos productos y agentes en el mercado financiero, que toman espacios antes reservados a la banca tradicional; con ello han visto estrecharse peligrosamente su margen financiero.

Los tres padecen de insuficiencia de capital (estimada en 258 mil millones de dólares en el caso japonés, y en Europa, particularmente aguda en los bancos de Francia e Italia) y los tres han sufrido los

efectos de la crisis inmobiliaria, bursátil e industrial. A fin de no perder terreno, buscando nuevos negocios bajo la presión de la pérdida de sus mercados tradicionales, los tres sistemas bancarios líderes del mundo entraron en la llamada "huida hacia adelante", a nuevas áreas de negocios de alto riesgo; créditos soberanos y otras áreas internacionales; desbordamiento de créditos para consumo duradero, que les han causado severos quebrantos (especialmente en España, Francia e Italia); altos apalancamientos a operaciones bursátiles y a empresas; grandes operaciones inmobiliarias; negocios energéticos de largo plazo, e incluso a competir en el *trading* financiero que no era área de su competencia. Todo ello los ha obligado a constituir altas reservas que castigan la productividad, anulan el pago de dividendos y, como consecuencia, dificultan la capitalización.

El sistema norteamericano ha perdido el definitivo liderazgo que había ostentado hasta hace 20 años, cuando los tres primeros bancos del mundo y 7 de los 25 más importantes eran de Estados Unidos. Hoy, sólo un banco norteamericano, que está en la lista de los primeros 25 del mundo, ocupa el lugar 21. Como consecuencia de su deterioro, el sistema norteamericano está siendo sometido a un profundo proceso de reestructuración que, según se ha dicho en las mesas de negociación del TLC, requerirá 10 años para implantarse. Se pretende acabar con las barreras interestatales de la Ley McFadden, suprimir las limitaciones de especialidad del Acta Glass-Stigel y liberalizar reglamentaciones y prohibiciones, como las que impiden a los grandes grupos industriales y otros oligopolios, participar como gestores de bancos.

Por otra parte, mediante fusiones y compras, se busca que surjan instituciones más grandes y poderosas. Ahora mismo, Chemical y Manufacturers Hannover, por una parte, y Sovran y National Bank, por otra, están fusionándose para crear dos de los más grandes bancos americanos. Este movimiento está generalizándose y seguramente cambiará el perfil de la banca americana, haciendo muy difícil la supervivencia de los bancos regionales. Lo mismo pasará con otras instituciones de especialidad; muchas de ellas tendrán que desaparecer, algunas con fracasos tan graves como de los bancos de ahorro, cuyas pérdidas representan 500 mil millones de dólares.

El sistema japonés enfrenta una severa crisis estructural, a pesar de la sana y próspera economía en que actúa. Los bancos japoneses, que con un crecimiento espectacular arrebataron durante el último decenio el liderazgo mundial a los norteamericanos y que se pensaba tendrían capacidad para transferir los excedentes de ahorro japonés a los mercados internacionales, hoy ha tenido que replegarse para resolver sus problemas internos. Además de los problemas comunes a los tres líderes, los bancos japoneses han vivido la reducción o desaparición de la alta dependencia que las empresas japonesas tenían del crédito bancario, ya que éstas tienen ahora accesos directos a los mercados de dinero y capital. Actualmente, Japón **estudia una reestructuración de su sistema bancario**, aunque aparentemente sus nuevas características aún no han sido definidas con precisión.

Los bancos europeos son quizá los que han mostrado mayor capacidad y resistencia para absorber la crisis. Hoy, 10 bancos europeos figuran entre los 25 primeros del

mundo. Su vocación de bancos universales les permite diversificar el riesgo y las fuentes de recursos de rentabilidad, 10 que les da una mayor solidez. Los norteamericanos no pudieron hacerlo por restricciones legales y los japoneses por la corta vida de su sistema bancario moderno. **No obstante, los bancos europeos enfrentan los cambios del mercado financiero en condiciones más agudas, por la integración del Mercado Común Europeo.** En él, la presencia de grandes instituciones ha impuesto a las de menor tamaño la necesidad de crecer con rapidez para poder competir con éxito. El camino seguido ha sido el de las fusiones y compras de bancos, o los cruzamientos de acciones y de consejeros entre grandes instituciones. España, que ha llegado tarde a la integración, está dando pasos importantes para actualizarse; las fusiones de los Bancos de Bilbao y Vizcaya, por una parte, y del Hispano Americano y del General, por otra, han dado origen a dos grandes bancos, con alta capacidad competitiva en el mercado europeo.

Los cambios que el mercado financiero mundial viene registrando para modernizarse han sido radicales e irreversibles y plantean a la banca enormes problemas y desafíos. Mencionaré algunos de ellos:

1. La desregulación, o la incapacidad **de regular, ha desatado una competencia feroz.** La globalización borra cada vez más las reglamentaciones de especialidad y de límite territorial. Las operaciones modernas se hacen con el agente más **eficiente, no necesariamente con el más fuerte o sólido, como suelen ser los bancos; las fronteras nacionales** han dejado de ser un impedí-

mento y los negocios financieros se van a donde hay mayores facilidades fiscales o de otra naturaleza.

2. La banca ha perdido el privilegio de información, que le **permitía** asesorar a las empresas sobre oportunidades de inversión y crédito. Actualmente, cualquier empresa, a través de las nuevas tecnologías, con una razonable inversión y personal calificado, puede tener acceso permanente a toda la información financiera mundial; antes, sólo los bancos la tenían. Recuperar el liderazgo en este rubro será vital para la supervivencia y crecimiento de los bancos.
3. Una creciente cultura financiera de los ahorradores y usuarios de crédito, que se retroalimenta con la modernización, diversificación y ampliación de los mercados, ha **inducido a una "guerra de pasivos"**, elevando las tasas de captación, y a una "guerra de activos", bajando los intereses del crédito.
4. La inevitable pérdida de **penetración de la banca comercial, en su** operación tradicional de captar recursos y dar crédito, y su incapacidad de competir, por sus pesadas y costosas estructuras, frente a las ligeras organizaciones de los **nuevos agentes financieros, que se** pueden costear con un mínimo margen de intermediación.
5. La necesidad de ofrecer nuevos servicios, en que la cobertura territorial y la profesionalización del personal bancario permitan profundizar el mercado. Eso requiere

tiempo, costo y esfuerzo, pero es en esta capacidad de profundización donde está la verdadera fuerza de los bancos para competir con los nuevos agentes y de ninguna manera en la "huida hacia adelante", entrando a operaciones de alto riesgo que no corresponden a la vocación bancaria.

En este contexto de crisis bancaria mundial, los bancos mexicanos viven uno de los periodos más prósperos de su historia, especialmente desde el punto de vista de su productividad y el crecimiento de sus captaciones. Deben buscarse explicaciones a este hecho, aparentemente contradictorio.

Pensar que las utilidades y el crecimiento son pruebas concluyentes de eficiencia es un espejismo. Estas señales, que son positivas, resultan en gran parte producto de la situación general del país, La economía, la confianza y las expectativas de los mexicanos han cambiado radicalmente de 10 años a la fecha, y es lógico que así sea. En agosto de 1982, Jesús Silva Herzog, entonces Secretario de Hacienda, presentó en Toronto la suspensión de pagos de México; el país estaba en quiebra. Como consecuencia natural, los bancos perdieron captación y vieron afectada su productividad. En el momento de la crisis, el alto nivel del encaje legal, pesada carga para el desarrollo de la industria bancaria durante varios años, fue la única solución a los problemas de liquidez; en una operación normal, éstos habrían sido insuperables, pues nunca hubiera podido recogerse el dinero prestado a la velocidad con que los depositantes lo retiraban.

Hoy vivimos, por fortuna, una etapa promisoriosa de nuestro desarrollo. Ha re-

nacido la confianza y el espíritu emprendedor de los mexicanos. Los ahorradores, confiados en el acierto de las políticas económicas que sigue el gobierno, no sólo han dejado sus excedentes en la banca **mexicana, sino que han iniciado, de manera importante, el retorno de capitales.** Los empresarios son nuevamente sujetos de crédito en el exterior y de él vuelven a traer recursos de inversión, sea en forma de financiamiento o de capital de riesgo asociado. El equilibrio de las finanzas públicas y el sano manejo de las mismas ha permitido que el gobierno no use los recursos bancarios para cubrir su déficit fiscal, propiciando el incremento de crédito a particulares, que potencializa la captación bancaria. En los últimos tres años, el crédito bancario a particulares se ha **elevado, en términos reales, en 70 por ciento,** al pasar de 13 por ciento del PIB en 1988, a 22 por ciento en 1990. El ahorro financiero se ha elevado 25 por ciento, pasando de 30 por ciento del PIB en 1988, a 37 por ciento en 1990.

La favorable coyuntura económica del país explica la prosperidad de nuestros bancos. Sin embargo, debe tenerse presente que nuestro sistema bancario adolece de serias debilidades, que limitan mucho su competitividad ante la apertura de la economía. Señalaré algunas de las más importantes:

- Sus altos costos operativos, de alrededor de 6 por ciento sobre activos totales, se comparan muy desfavorablemente con los extranjeros, que van del 2 al 3 por ciento.
- El margen financiero de los bancos mexicanos, actualmente arriba del 9 por ciento, no podrá mantenerse en el futuro. Para competir, deberá bajar casi

a la mitad, lo que implica una muy importante reducción de costos y un alto incremento en la eficiencia.

- La penetración bancaria es en México todavía muy baja (28.5 por ciento del PIB en 1989, comparada con 59 por ciento en Canadá y 53 por ciento en Estados Unidos), lo que, si bien ofrece enormes posibilidades de crecimiento, también señala una gran debilidad del sistema bancario dentro de la economía.
- La cobertura de crédito bancario es también corta. La capacidad de financiamiento del sistema mexicano es de sólo 33 por ciento del PIB, mientras que en Canadá representa el 58 por ciento y en Estados Unidos el 56 por ciento.
- La banca mexicana tiene una gran debilidad de sistemas y técnicas para el otorgamiento de crédito. Esto se explica, en parte, porque durante los últimos 30 años se ha visto despojada por el gobierno de gran parte de los recursos y porque no ha podido determinar con certeza, cuál es el volumen de recursos de que dispondrá, en vista de que el depósito legal, empleado como instrumento fiscal y monetario, se ha movido de manera impredecible. Planear sistemas de crédito en tales circunstancias ha resultado, si no imposible, por lo menos inútil. Así, la banca mexicana no ha compartido el gran desarrollo que en otros países, especialmente Estados Unidos, han tenido los sistemas de crédito al consumo, a la vivienda, a la pequeña y mediana industrias, etcétera. No dispongo de cifras pero es evidente el bajo endeudamiento de los consumidores en México frente al alcanzado en países industrializados y especialmente en Estados Unidos.
- La apertura comercial elevará enormemente la oferta de mercancías, tanto importadas como nacionales, que lucharán por conservar su mercado. En el área de artículos de consumo, esta oferta tendrá como principal instrumento de competencia el crédito que se otorgue a compradores. Si el sistema bancario no tiene una respuesta oportuna, y su actual debilidad en esta especialidad hace pensar que podría no tenerla, se correrá el riesgo de que agentes extranjeros vengán a suplir esa carencia, ya sea de manera directa, o a través de las empresas vendedoras de automóviles, refrigeradores, cocinas, etcétera. A través de esta vía, la penetración financiera del extranjero sería muy difícilmente reglamentable.
- Las redes de sucursales de los bancos mexicanos se diseñaron teniendo como objetivo la captación de cuentas de cheques, que ofrecían recursos gratuitos para los bancos, a cambio del servicio y comodidad que daba la cercanía de una sucursal. Habiéndose reducido de manera extrema esta captación no onerosa, será necesario reestructurar las redes y prepararlas para ofrecer servicios laterales al bancario, a fin de que puedan sufragar su alto costo; es decir, habrá que convertirlas en oficinas de banca universal, como son las europeas. Así hablan empezado a serlo las mexicanas en los setentas, a través de la Banca Múltiple, pero ésta desapareció con la expropiación, provocando el retroceso de una década que nos llevó otra vez a la banca especializada que ya hablamos superado.

CONCLUSIONES

Con base en los comentarios anteriores, intentaré resumir mis reflexiones ante la incidencia que el TLC podría tener sobre el sistema financiero y, muy particularmente, sobre los bancos que están siendo privatizados. Estas son las siguientes:

1. Sería inútil intentar mantener cerrado el mercado financiero, especialmente después de la apertura comercial que ya está dada. Aun sin dicha apertura comercial, y contando con una serie de restricciones y con un control de cambios establecido en 1982, el sistema financiero mexicano perdió más de la mitad de la penetración que entonces tenía en su propio mercado.
2. Habida cuenta de las limitaciones y debilidades que padecen los bancos actuales, ante la apertura **financiera será necesaria su** reestructuración, fortalecimiento y modernización, para hacerlos competitivos a nivel mundial. Por una parte, sería aconsejable la consolidación en instituciones bancarias nacionales más grandes, lo que podría conseguirse con la rapidez necesaria sólo con fusiones y compras. Por otra parte, tendrá que intensificarse la adopción de nuevas tecnologías, en particular aquellas que permitan una rápida, eficiente y confiable conexión con los centros financieros mundiales. A este fin, resultarían muy convenientes socios extranjeros. Sería un grave error que, por los prejuicios existentes contra los oligopolios (palabra por cierto **que** en

México tiene un significado político casi satánico) no propiciemos la creación de grandes y poderosos bancos mexicanos que tengan capacidad para participar en el mercado financiero internacional. Debe tenerse conciencia de lo raquítico de nuestros bancos vistos desde el exterior. Los activos totales de todo el sistema bancario mexicano son del orden de 90 mil millones de dólares. Uno sólo de los 25 bancos más grandes del mundo, tiene de 2 a 5 veces el tamaño de todos los nuestros. El banco mexicano más grande, con menos de 20 mil millones de dólares de activos totales, es la décima parte del último de los 25 grandes y menos de la cuarta parte del Banco Bilbao Vizcaya, que no figura en el rango de los grandes mundiales.

3. La magnitud y riesgo de la reestructuración y modernización requerida aconsejan que se facilite el acceso de socios extranjeros, para apoyar a los empresarios mexicanos que la asuman. La crisis que atraviesan los principales sistemas financieros del mundo ha dado a sus instituciones una gran experiencia para afrontar los profundos cambios del sector financiero; por ello, su presencia aquí sería de gran utilidad. No tenemos por qué inventar con desventaja lo que ellos ya están haciendo, si ellos nos ayudan. Además, la globalización impone la necesidad de agrupaciones internacionales, como único medio para tener acceso a las grandes operaciones financieras en que nuestro país debe participar.

4. No deberá permitirse la presencia de instituciones extranjeras operando en México por cuenta de sus **matrices, sin que antes se cumpla** el plazo necesario para la consolidación de las nacionales. Su acceso al mercado deberá graduarse por especialidades, permitiéndoles operar en el tiempo y medida que mejor contribuyan al ordenado desarrollo de nuestro sistema financiero. Así lo han hecho los países miembros de la Comunidad Económica Europea, dando oportunidad a que las instituciones propias, si bien con socios externos en muchos casos, estén en condiciones de competir con los extranjeros. Esto es válido en México, especialmente para bancos, seguros y casas de bolsa.

5. Debe procederse de inmediato a alentar las asociaciones extranjeras para que los privatizadores de los bancos cuenten con su apoyo en las tareas de cambio y de incremento de eficiencia, procesos que requerirán varios años. Es cierto que la asociación extranjera de bancos, seguros y casas de bolsa corre el peligro de acabar en absorción. En general, ese riesgo se ha podido controlar en México, pero además debe aceptarse que si las **absorciones ocurren por excepción**, ellas serían menos graves que la sustitución de instituciones mexicanas por extranjeras, porque éstas podrían presentarse de manera generalizada.

Es verdad que muchas instituciones financieras del exterior, particularmente las americanas,

no tiene cultura de asociación minoritaria; pero también lo es que hay otras, particularmente europeas, que han probado su **eficiencia como socios minoritarios en** controles compartidos de empresas mexicanas exitosas, en la banca, en los seguros, en la industria y en los servicios. Las actuales reglamentaciones para aceptar socios extranjeros hasta un 30 por ciento, limitando los paquetes para cada institución extranjera al 5 por ciento y elevándola discrecionalmente al 10 por ciento, parecen demasiado restrictivas para que se encuentren verdaderos asociados, que vengan a dar su nombre y prestigio y a compartir el compromiso de transformar un banco. Debe tenerse muy en cuenta que lo que se busca son socios activos y comprometidos, y no accionistas observadores o que vienen a buscar negocios de oportunidad; ellos si **aceptarían** estas pequeñas participaciones.

6. No debe temerse que una fuerte y activa presencia extranjera dentro de los bancos mexicanos pueda desplazar a los socios locales y absorber el control. En México hay magníficos empresarios que han probado su capacidad de negociar y convivir con los más importantes **consorcios internacionales, sin** perder su identidad y el control de sus importantes empresas. A quien abrigue dudas sobre la calidad, competencia y acometividad de los empresarios que tiene México, con cada generación en mayor número y con mayor preparación, le bastaría revisar la respuesta que el go-

bierno ha tenido a las propuestas de privatización en los últimos años y, muy particularmente, el

gran número de empresarios jóvenes que están accediendo a la privatización de los bancos.

APERTURA DEL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO*

José Juan de Olloqui

EL PROCESO DE APERTURA ECONOMICA

Hablar de los profundos cambios a nivel **mundial ocurridos recientemente** en las esferas económica y política se ha convertido casi en lugar común. Y sin embargo, la celeridad y el dinamismo con que se han producido nos impiden aún tener la perspectiva suficiente para evaluar su trascendencia. No tengo duda de que la historia habrá de considerar los tiempos actuales como un hito extraordinario, como un punto de inflexión comparable a las expediciones marítimas del siglo XV o a la revolución industrial del siglo XVIII.

México no es ajeno a esa dinámica y atraviesa en la actualidad por una etapa de transformaciones que alcanzan todos

los ámbitos del quehacer nacional. En un periodo de tiempo relativamente corto hemos sido testigos y protagonistas de cambios sustanciales en los órdenes político, económico y social, que en esencia reflejan la voluntad de los mexicanos de forjarse un destino más promisorio, y de ocupar en la esfera internacional el lugar que les corresponde como una nación con enormes potencialidades de desarrollo.

Entre los cambios de naturaleza estructural operados en nuestro país durante los últimos años destaca, por su trascendencia, la apertura a los flujos internacionales de comercio e inversión. En efecto, México transitó en menos de un lustro de un proteccionismo a ultranza, sostenido **más de cuarenta años, a ser una de las economías más abiertas** a las mercancías, servicios e inversión del resto del mundo.

La evidencia es abrumadora en el sentido de que es imposible e indeseable susstraerse a las tendencias de globalización que han sentado sus reales en todo el orbe. No cabe ya duda de que en el futuro México deberá insertarse de manera crecien-

"Trabajo basado en la ponencia presentada por el autor en el Foro Permanente de Información, Opinión y Diálogo sobre las Negociaciones del Tratado Trilateral de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá, organizado por el H. Senado de la República.

te, eficiente y audaz en las corrientes internacionales de intercambio.

Es muy positivo que en este proceso se cuente con la participación activa de todos los sectores vinculados con la actividad económica nacional, en un marco de libre expresión y discusión de las ideas. El Senado de la República asumió la tarea de organizar el año pasado el Foro Nacional de Consulta sobre las Relaciones de México con el Exterior; con base en las recomendaciones emanadas de ese amplio debate, el Ejecutivo Federal tomó la decisión de iniciar conversaciones hacia un tratado de libre comercio con Estados Unidos primero, y con Canadá después.

PRINCIPIOS GENERALES DE LA NEGOCIACION

Debido al indudable impacto que tendrá un nuevo tipo de relación con Estados Unidos y Canadá, nuestro país debe diseñar una estrategia que responda a sus intereses, basada en los siguientes principios:

1. México jamás debe aceptar ser un país satélite o dependiente. No debe sacrificar nunca su libertad, dignidad y soberanía.
2. La política exterior debe diseñarse, antes que nada, de acuerdo con el interés nacional.
3. A pesar de que nada debe estar por encima del interés nacional, una estrategia de política exterior bien diseñada no tiene por qué entrar en conflicto con principios básicos.

4. La fortaleza económica va generalmente acompañada de una autonomía mayor y de una ampliación en las posibilidades disponibles.
5. El desafío que México enfrenta es la reconciliación de dos intereses aparentemente contradictorios; autonomía en las decisiones y acciones, por un lado, y el logro de un desarrollo económico lo más rápido posible, por el otro.

La relativa autonomía de México y las consecuencias para Estados Unidos de una estrecha interrelación entre las dos economías dan, en mi opinión, los fundamentos suficientes para que México pueda optar por una alternativa que yo denomino "la política de no dependencia".

LA APERTURA EN EL SECTOR DE SERVICIOS FINANCIEROS

En relación con el delicado tema de los servicios financieros, algunas de las interrogantes que más nos preocupan en este momento son las siguientes:

¿CONVIENE A MEXICO LA APERTURA?

Mi respuesta es afirmativa. Y ello ante todo por razones de estricta lógica. No se puede tener una de las economías más abiertas del mundo con un sistema financiero cerrado, sobre todo en la medida en que se incrementa nuestra participación en el comercio internacional y se estre-

chan nuestras relaciones con otros bloques de países.

En efecto, para que nuestros productos puedan competir eficazmente en el exterior, no basta con aumentar los niveles de productividad; también es necesario tener acceso a créditos en términos competitivos.

De hecho, el crédito se ha convertido en un factor determinante para ganar mercados en el exterior, y ello no sólo por ser componente del costo final del producto, sino también porque en condiciones de competencia intensa se hace indispensable mantener niveles más elevados de inversión para adaptarse rápidamente a las condiciones del mercado, para introducir mejoras en los procesos o en los bienes generados, o para desarrollar nuevos y más avanzados productos.

La apertura del sistema financiero estimulará la competencia entre las instituciones financieras mexicanas y del exterior y el costo del crédito tenderá a abatirse.

¿EXISTEN ALTERNATIVAS?

Yo diría que sí. La más evidente sería dejar las cosas como están, pero ello sería contradictorio y condenatorio. Siempre será posible pretender la autarquía, pero ello supone un elevado costo: cerrarnos a las oportunidades de crecimiento que supone la competencia y el acceso a los **mercados internacionales**.

Esta posibilidad no corresponde a la política económica con la que nos hemos comprometido e implica un lujo que no podemos darnos cuando una parte importante de nuestra población vive en condi-

ciones de pobreza extrema, y cuando el crecimiento demográfico nos exige un gran dinamismo económico para abatir los niveles del desempleo actual y dar trabajo a los cientos de miles de mexicanos que año con año se incorporan a la población económicamente activa.

En todo caso, ante esta perspectiva considero que es preferible establecer las condiciones y modalidades bajo las cuales debe negociarse la apertura.

¿CUAL SERIA LA ESTRATEGIA A SEGUIR?

A este respecto propongo tres principios rectores: reciprocidad, selectividad y gradualismo.

Por reciprocidad entendemos que si dejamos entrar a competidores del exterior, **debemos exigir a cambio que nuestras instituciones financieras puedan operar en el extranjero**. Tal reciprocidad, **adicionalmente, debe tomar en cuenta nuestro grado de desarrollo**. Creo que podemos y debemos obtener concesiones especiales de los países mejor capacitados para competir en nuestro mercado. Tal es el caso de Estados Unidos y Canadá. A esto llamo reciprocidad relativa.

En lo que respecta a selectividad, huelga decir que no es necesario ni quizá conveniente abrir nuestro sistema financiero de manera irrestricta. Debemos **establecer, de acuerdo con nuestro mejor interés**, los productos que la banca u otros intermediarios extranjeros podrán ofrecer. En algunos casos su participación podría ser poco conveniente, al menos en el corto plazo.

Por último, no tenemos por qué abrir el sistema financiero de un día para otro. Podemos establecer diferentes plazos en distintas operaciones o productos para permitir que nuestras instituciones bancarias y financieras se pueden ajustar a las exigencias de un mercado más competido.

¿ESTAMOS PREPARADOS PARA LA APERTURA?

Aquí debo contestar: sí, pero es imprescindible mejorar en algunos sectores.

Empezaré por la banca. Ciertamente, tenemos mayor conocimiento del mercado y una amplia infraestructura de sucursales que nos permiten realizar un elevado número de operaciones de menudeo a nivel nacional. Sin embargo, debemos reconocer que algunos bancos no están, hoy por hoy, preparados para aceptar los retos que supone la apertura. Incluso los bancos más eficientes padecen algunas limitaciones en comparación con las grandes instituciones internacionales.

En concreto, nos faltan mayor capitalización, recursos humanos mejor capacitados e inversión en materia de sistemas y comunicaciones. Además, aún seguimos operando con costos comparativamente altos. La relación de personal empleado frente a los recursos que se manejan es elevada, los costos de ciertos productos todavía pueden reducirse y no se cubre toda la gama de servicios que la actividad económica moderna demanda.

En términos generales, las casas de bolsa y otros intermediarios financieros presentan una situación similar. Con la apertura se enfrentarán a la competencia de instituciones de mayor dimensión y un

alto grado de profesionalismo que buscarán labrarse un nicho en el mercado nacional mediante una amplia gama de instrumentos de inversión y crédito que podrán ofrecer tanto en México como en el exterior, dada su presencia en los principales mercados bursátiles y financieros del mundo.

¿CUALES SON NUESTRAS PERSPECTIVAS?

Por lo que corresponde a la banca, y considero que lo mismo vale decir para otros intermediarios, estoy convencido de que no podemos esperar a que se superen rezagos para proceder a la apertura. Si este fuera el criterio, nunca nos sentiríamos totalmente preparados. Además tengo la plena certeza de que sabremos reaccionar ante la competencia.

Frente a la dinámica con que se internacionaliza la economía mundial, otros países con niveles de desarrollo similares al nuestro han optado por abrir su sector financiero para poder aprovechar los beneficios de un mercado más integrado y versátil.

Las experiencias han sido variadas. En algunos casos no han sido buenas porque la apertura no se hizo con prudencia, mientras que en otros, a pesar de la apertura, la banca y otros competidores extranjeros sólo han llegado a captar un pequeño segmento del mercado.

En general, la banca extranjera tiende a ubicarse en el mercado de operaciones modernas y rentables, como la banca de inversión, la banca corporativa y las transacciones de comercio exterior, pero no ha podido o no le ha interesado desplazar a

las instituciones domésticas y no ha logrado participar en el mercado de servicios tradicionales, donde la banca local tiene más arraigo.

Más aún, en México tenemos la experiencia de que es posible competir incluso en aquellas actividades en las que tradicionalmente se concentra la banca internacional, puesto que hoy en día ya lo **estamos haciendo frente a 3 instituciones extranjeras.**

La apertura es sólo una cara de la moneda. Lo verdaderamente importante es que como consecuencia de ella nuestras **instituciones alcancen niveles de competitividad** que les permitan conquistar nuevos mercados en el exterior.

El sistema financiero nacional debe aprovechar la oportunidad que le ofrece el nuevo rumbo que ha emprendido la economía mexicana para desarrollar su actividad internacional. El sector financiero y el productivo deben apoyarse mutuamente en la conquista de nuevos mercados.

De hecho, así ha venido ocurriendo. A pesar de que varios bancos tuvieron que **cerrar oficinas a consecuencia de la crisis** de la deuda, hoy tenemos mayor presencia en el exterior. Si a fines de 1982 teníamos 38 oficinas para cubrir 11 mercados, actualmente contamos con 47 sucursales, agencias y oficinas de representación en 18 mercados. Los activos que manejan estas oficinas se han multiplicado considerablemente y su giro principal, además, ya no es tan sólo la contratación de crédito sino la promoción de negocios mexicanos en el extranjero.

CONCLUSIONES

Es imperativo recuperar las tasas históricas de crecimiento, y volcarnos al exterior es un ingrediente fundamental para alcanzar este objetivo. La política de apertura ha planteado enormes exigencias al sector productivo, pero ello ha puesto a México en condiciones de retomar la vía del desarrollo. Lo mismo vale para el sistema financiero mexicano.

La globalización de la actividad económica significará, a la vez, una competencia más intensa y un mayor acceso a nuevos y **atractivos mercados. En este contexto, el** acuerdo de libre comercio entre México, Estados Unidos y Canadá es una estrategia natural frente a la formación de otros grandes bloques económicos. Ello requiere, sin embargo, de una preparación cuidadosa de nuestra posición-y de una adecuada negociación.

Asimismo, México siempre debe ser, **en tanto no choque con sus intereses, promotor** de los países de América Latina, porque más que un grupo de naciones somos una gran nación deshecha. En ello debemos tomar en cuenta la gran diversidad de nuestra región y el hecho de que la mayor parte de nuestros países aún se encuentran inmersos en una profunda **crisis financiera.**

En el caso de México a lo largo de la década de los ochenta, a pesar de la crisis económica, de la carga de la deuda externa y la ausencia de financiamiento externo, nuestra economía realizó y continúa realizando una intensa reforma estructural. Y el sector financiero ha tenido un importante papel en este proceso.

A pesar de las condiciones adversas, el mercado financiero mexicano alcanzó **mayores niveles de refinamiento y versatilidad** durante la década pasada, apareciendo muchos nuevos productos y desarrollándose también la actividad de las instituciones auxiliares de crédito. Hoy contamos con un sistema financiero más

sólido y más competitivo. Las entidades financieras deben prepararse -ya lo están haciendo- para enfrentar el doble reto de la apertura y de la modernización integral del país, Nadie puede regatear esfuerzo y compromiso en la tarea de construir el país grande y justo al que todos aspiramos.

MEXICO: LOS SERVICIOS FINANCIEROS DENTRO DEL MARCO DEL TRATADO TRILATERAL DE LIBRE COMERCIO

Rafael Moreno Valle S.

El sistema financiero es el instrumento clave con que cuenta cualquier país para regular el funcionamiento de su economía, y el control efectivo sobre dicho sistema, que de ninguna manera debe confundirse con regulación excesiva, es parte esencial del ejercicio de la soberanía nacional. Un país sin control sobre su **sistema financiero es un país con una soberanía** menoscabada y susceptible de manipulación por extraños.

Por otra parte, el sistema financiero funciona como un conjunto de vasos comunicantes que liga a los diversos sectores que integran la economía de un país, por lo que su desempeño afecta a cada una de las partes que integran los subsistemas de producción, comercio y prestación de servicios nacionales. Por ello, un sistema financiero ineficiente tendrá por consecuencia un mayor costo de capital que incidirá negativamente en la estructura de costos de los subsistemas de producción, comercialización y prestación de servi-

cios, con el consecuente impacto sobre el desarrollo económico.

Es decir, para que las empresas proveedoras de bienes y servicios de un país puedan ser competitivas con sus pares en el extranjero, es condición indispensable que puedan apoyarse en un sistema financiero que sea internacionalmente competitivo en cuanto a la calidad y costo de sus bienes y servicios.

Lo anterior se refleja en el principio básico de la política de apertura económica del país, que parte de la competencia como herramienta indispensable para procurar calidad a precio internacional en cualquier producto o servicio, por lo que, aunque parezca tautológico, la competencia sólo se logra dando acceso a nuevos competidores.

Sin embargo, hasta ahora el programa de apertura económica no ha tenido repercusión alguna sobre las actividades de las empresas consideradas por nuestra legislación como entidades financieras, por

lo que al continuar protegidas de la competencia internacional, no han tenido necesidad de adecuar la calidad y el precio de sus productos y servicios a los estándares internacionales, menos aún en los plazos perentorios en que se ha debido de ajustar la mayoría de la industria nacional.

Por lo anterior, entre otras razones estructurales, el costo financiero real para la mayoría de los sectores productivos del país ha sido substancialmente superior al de su competencia internacional.

Para que la industria mexicana pueda alcanzar el nivel de competitividad que le exige el mercado internacional, es necesario permitir el acceso al sistema financiero **mexicano de nuevos competidores**, que ofrezcan financiamiento y servicios a costos y estándares internacionales, promoviendo la mejora generalizada que resulta de la competencia, para beneficio de la economía en su conjunto.

El gobierno mexicano, como complemento a su política de apertura económica, tomó la decisión de negociar el Tratado Trilateral de Libre Comercio con Canadá y los Estados Unidos, a fin de lograr libre acceso para los productos mexicanos a los mercados exteriores más importantes para nuestro país, además de crear una situación propicia para atraer los flujos de capital del exterior indispensables para financiar el crecimiento de nuestra economía.

Los objetivos del Tratado Trilateral muy probablemente se apegarán a los enunciados en el acuerdo en vigor a partir del 1 de enero de 1989, celebrado entre Canadá y Estados Unidos, y que principalmente son tres:

- 1) Eliminar las barreras comerciales aplicables a bienes y servicios;
- 2) facilitar las condiciones para la libre competencia, y
- 3) liberalizar los requisitos para la realización de inversiones transfronterizas entre los firmantes.

Para el logro de estos objetivos se establecieron dos principios básicos:

- i) En primer lugar el llamado "trato nacional", por el cual cada parte se obliga a conceder el mismo trato que a sus nacionales a los individuos y empresas naturales del otro país parte del acuerdo, y
- ii) en forma complementaria, la obligación entre los países firmantes de adoptar las medidas que fueran necesarias para la eficaz operación del tratado, así como para su observancia por los gobiernos de los estados y municipios.

Sin lugar a duda estos dos principios serán los fundamentos del Tratado Trilateral de Libre Comercio entre México, Canadá y los Estados Unidos. Sin embargo, la enorme diferencia en cuanto a niveles de desarrollo y a tamaño específico de instituciones financieras, hace que aflore la tentación de recurrir a la aplicación de **convencionalismos, como los de "reciprocidad relativa" y "liberalización progresiva"** a fin de matizar la regla general del **"trato nacional"**.

Por "reciprocidad relativa" generalmente se entiende la necesidad de que dentro de un proceso de liberación regulatoria exista la flexibilidad adecuada en cuanto a tiempo y ramas de actividad, para que los países en desarrollo abran

menos sectores o liberalicen menos tipos de transacciones, así como para que aumenten paulatinamente el acceso a sus mercados conforme lo permita su propio desarrollo.

Por "liberalización progresiva" generalmente se entiende el otorgamiento gradual del "trato nacional" o la aplicación paulatina de dicho principio a cada bien o **servicio**.

Estos esquemas, que pudieran ser válidos en otros ámbitos, son insostenibles en el campo de los servicios financieros, por **lo que parecería entonces más conveniente** determinar, desde el punto de vista mexicano, cuál es el objetivo específico que se persigue, para tratar de encontrar una propuesta sólida para la negociación que sea compatible con el ejercicio de la **soberanía, con la política de apertura económica** y con la opinión pública.

En cuanto a la necesidad de tomar en cuenta la inmensa desproporción en el tamaño de los sistemas financieros de nuestros socios potenciales, en relación con el mexicano, baste señalar que, en 1989, independientemente de la diferencia en el tamaño de las tres economías, el índice de penetración del sector bancario de Canadá fue de 87 por ciento, en tanto que el de los Estados Unidos fue de 65 por ciento, y el de México fue de únicamente 27.10 por ciento. A mayor abundamiento, **en ese mismo año, los activos del sector bancario de los Estados Unidos sumaron 3,031 billones de dólares**, mientras que el sector bancario mexicano alcanzó los 60 mil millones de dólares; es decir, los **activos del sector bancario mexicano equivalen únicamente al 2 por ciento de los del sector bancario estadounidense**.

Por lo que se refiere al sector bursátil, en 1990 el estadounidense tenía una capitalización de mercado de 2,366 billones de dólares, mientras que el mexicano era de 33 mil millones de dólares; es decir, la capitalización de mercado del sector bursátil mexicano equivale solamente al **1.4 por ciento de su similar estadounidense**. Esta limitante del tamaño del sector bursátil mexicano está llevando a que las grandes colocaciones públicas de **empresas mexicanas se estén realizando en el extranjero**.

La necesidad de abrir el mercado financiero doméstico a la competencia internacional, matizada por la diferencia de tamaños, obliga a que la apertura sea total e inmediata, pero encauzada dentro del marco de nuestra legislación actual.

De este modo, la apertura del sistema **financiero mexicano podría ser encauzada** por las autoridades otorgando el derecho a las instituciones financieras estadounidenses y canadienses a establecer subsidiarias de *novo* en el país, pero manteniendo vigente la limitación en cuanto a la posibilidad de que dichas instituciones adquirieran el control corporativo de empresas financieras mexicanas ya existentes. Así, las instituciones que integran el **sistema financiero mexicano actual continuarían en manos mexicanas, sin que se perdiera el objetivo central de abrir el sistema financiero a la competencia que provendría de las nuevas subsidiarias de las instituciones de los Estados Unidos y Canadá que desearan participar en el mercado mexicano**.

Esta fórmula permitiría que la apertura fuera total e inmediata en concepto, pero gradual en cuanto a su instrumentación práctica, ya que para que las institu-

ciones extranjeras lograran establecer una red competitiva de sucursales a través de sus nuevas subsidiarias, requerirían de un periodo que se medirla en años, y que sería el mismo con el que de hecho contarían las instituciones mexicanas para modernizarse y hacer eficientes sus operaciones.

La forma de limitar la posibilidad de que alguna institución del exterior pretendiese adquirir el control corporativo de una entidad financiera mexicana ya existente sería mediante la aplicación rigurosa del principio de "trato nacional". De aplicarse este principio, estadounidenses y canadienses serian objeto del mismo trato que los nacionales, y se verlan sujetos a la legislación mexicana en iguales términos. Esta situación sería congruente con la regla general aplicable en tratados similares, que estipula que las contrapartes no podrán ofrecer ni solicitar un trato privilegiado para sus ciudadanos.

Es preciso señalar que la legislación mexicana vigente otorga la protección requerida al impedir la posibilidad de que alguna institución extranjera adquiriera el control corporativo de una entidad financiera mexicana. Más aún, para las instituciones de banca múltiple y sociedades controladoras de agrupaciones financieras, la ley establece la prohibición de que una persona física o moral adquiriera más del 15 por ciento del capital pagado, o hasta el 10 por ciento de contar con la autorización de la Secretaria de Hacienda. Además, las acciones de la serie "A", en las que reside el control corporativo, únicamente pueden ser adquiridas por personas físicas, Estas prohibiciones se harían extensivas a los estadounidenses y canadienses en virtud del propio principio de "trato nacional".

Por último, las instituciones financieras estadounidenses y canadienses no podrían solicitar ser consideradas como sociedades controladoras financieras, toda vez que la interpretación general de la ley relativa prevé que dichas sociedades deben ser constituidas de *novo*, además de requerir que las acciones que emitan se mantengan en depósito en el Instituto Nacional para el Depósito de Valores.

En esencia, y con variaciones en porcentajes de tenencia, las disposiciones enunciadas son aplicables al caso de las demás entidades financieras.

En conclusión, las leyes vigentes aplicables a la materia limitan efectivamente la posibilidad de que alguna institución canadiense o estadounidense adquiriera, al amparo del "trato nacional", el control corporativo de una entidad financiera mexicana. Sin embargo, para que la apertura de la economía alcance a los servicios financieros' es necesario autorizarles a las instituciones canadienses y estadounidenses, el establecimiento de subsidiarias de *novo* en el país.

En este contexto, el establecimiento de subsidiarias de instituciones financieras estadounidenses o canadienses haría necesaria la inversión de capital afecto a las operaciones que realizaran en México, en las mismas proporciones que establece la ley para los distintos vehículos financieros, lo que generarla un importante flujo de capitales hacia el país. Asimismo, esas subsidiarias transferirían tecnología de punta, además de que crearían fuentes de empleo en México y, sus operaciones, por razón natural inherentes a la dinámica empresarial de un nuevo negocio, crecerían en importancia gradualmente, lo que permitirá a las instituciones nacionales

contar con un periodo de ajuste a las nuevas circunstancias.

La autorización para el establecimiento en el país de subsidiarias de *novο* de **instituciones financieras estadounidenses** y canadienses, bajo las mismas regulaciones aplicables a las instituciones mexicanas, requeriría de la adición de un nuevo capítulo en las leyes correspondientes, y sería considerada en las negociaciones relativas como una concesión que, a su vez, el gobierno mexicano podría utilizar como moneda de intercambio.

La fórmula que utilizó Canadá para preservar en manos canadienses el control corporativo de sus instituciones financie-

ras se asemeja a la aquí sugerida que, consideramos, permitiría la apertura del sistema financiero mexicano a la competencia internacional, con los beneficios inherentes; pero garantizarla su control por las autoridades mexicanas en los términos de la legislación vigente y, además, asegurarla la permanencia del control de las instituciones actuales en manos mexicanas, instituciones que, aun en el muy largo plazo, seguirían representando la mayor parte del sistema financiero mexicano. Esta apertura sería total, pero encauzada, para, sin comprometer soberanía, obtener los beneficios implícitos en la competencia internacional, eje alrededor del cual gira la actual política económica del país.

GRADUALISMO: CRITERIO DE LA APERTURA EN SERVICIOS FINANCIEROS

Antonio Ortiz Mena

El gradualismo debe ser uno de los principios rectores del proceso de la futura apertura de los servicios financieros en nuestro país. Su aplicación cuidadosa permitirá realizar una apertura equitativa, bien vigilada y con resultados benéficos para todos los sectores de la población.

Existe consenso actualmente en el sector financiero mexicano sobre la conveniencia de abrir de alguna manera los servicios bancarios y financieros a la participación de Estados Unidos y Canadá, como parte de las negociaciones del Tratado Triateral de Libre Comercio entre los tres países. El ritmo y alcance de dicha apertura en nuestro país deben ser cuidadosamente evaluados en función del entorno actual tan dinámico de nuestro sistema financiero, de su tamaño menor que los sistemas de Estados Unidos y Canadá y de la importancia estratégica intrínseca del sector, así como de su papel como eje de apoyo vital para el desenvolvimiento de otros sectores de nuestra economía.

Es conveniente resaltar algunos aspectos fundamentales del entorno actual:

- La banca mexicana se encuentra en un proceso complejo de cambio del sector público hacia el privado.
- El sistema financiero mexicano está en transición hacia la banca universal, al conformarse en grupos financieros que podrán dar una gama más amplia de servicios que los bancos americanos o canadienses.
- El tamaño del sistema financiero mexicano es muy pequeño comparado con el americano y el canadiense, representando menos del 5 por ciento del total de los tres países.
- Nuestro mercado financiero está más concentrado que el de los otros dos países, tanto en cuanto a personas físicas como a empresas, lo que lo vuelve vulnerable a un ataque concentrado y selectivo de bancos americanos y canadienses, que buscarán solamente servir a ciertos segmentos muy rentables, sin dar el beneficio de la apertura al público en general.

- México tiene una cierta desventaja en su costo y mezcla de fondeo, pues nuestro sistema financiero tiene poco acceso a recursos baratos en divisas fuertes y a largo plazo.
- Es indispensable lograr un entorno financiero estable en nuestro país durante los próximos años, para consolidar los procesos actuales de liberalización reglamentaria.
- Se debe también proteger el valor de franquicia bancaria para los nuevos grupos financieros que están invirtiendo sumas considerables en este sector.

Es fundamental subrayar el hecho de que el sistema financiero mexicano presente es muy abierto, pues en realidad todos los bancos importantes de Estados Unidos y Canadá ya tienen en la actualidad la presencia de base que desean tener en México, esencialmente en el campo de los negocios corporativos, como lo demuestra una visita a la oficina de cualquier tesorero de una compañía importante en México en donde invariablemente se encuentra uno con terminales en línea a algún servicio internacional de *cash manager* y entrega directa de otros servicios.

Sin embargo, hay que estar conscientes de que un grupo, selecto pero importante, de grandes bancos americanos va a estar interesado en contar con una base local bancaria en pesos, para reforzar su postura competitiva global, a la Citibank. Tal vez esta reacción no se dé de inmediato, dada la problemática actual de la banca americana y la exigencia de las autoridades americanas sobre niveles más altos de capitalización, que han puesto a este sector a la defensiva y en un proceso de consolidación y contracción. Hay sin duda

una presión fuerte a favor de exigir concesiones a México en materia de servicios financieros como parte del Tratado de Libre Comercio.

En vista de que los bancos americanos cuentan con la enorme ventaja sobre los bancos mexicanos de tener acceso a recursos baratos en dólares, limitados tan sólo por su capacidad de apalancamiento, habría que graduar su acceso a los escasos recursos financieros en pesos, pues la experiencia canadiense indica que será muy difícil obtener las concesiones que permitieran a la banca mexicana tener condiciones competitivas en los mercados importantes de captación en dólares.

Todo lo anterior apunta a buscar que toda apertura se dé como parte de un proceso *gradual* y cuidadosamente vigilado para evitar que este sector clave de nuestra economía pueda verse afectado estratégicamente a consecuencia de la presión ejercida por los otros países al buscar concesiones altamente deseadas en este campo, como contraparte de ofrecer concesiones en sectores menos vitales para ellos.

Además de buscar que el proceso sea gradual, es indispensable asegurar que cualquier concesión que se otorgue a las instituciones financieras de los otros dos países sea con base en un nivel equivalente de reciprocidad; pues sobre todo en Estados Unidos existe una serie de legislaciones bancarias estatales que impiden el acceso a extranjeros, así como otras leyes que limitan los campos de acción de la banca, impidiéndole el participar en el corretaje de valores y la actividad de seguros. Por lo tanto, toda forma de entrada a la banca americana o canadiense debiera limitarse al alcance geográfico y funcional

que restringe la presencia equivalente actual o futura de la banca mexicana en dichos países.

Por ejemplo, los canadienses negociaron la reciprocidad a nivel nacional y luego se dieron cuenta de que ello permitía a cualquier banco americano meterse a Canadá (donde las concesiones bancarias al igual que en México son nacionales), en tanto que los bancos canadienses no tienen acceso a multitud de estados que simplemente no permiten entrada a bancos de fuera de ese estado, como es el caso de Illinois. En consecuencia, uno de los criterios que debiera existir en México para permitir que un banco americano tuviera una presencia operativa directa, sería que en el estado de base de dicho banco (*home state*), se permitiera la presencia de un banco mexicano en términos y condiciones similares, incluyendo la ausencia de restricciones para la apertura de sucursales en dicho estado.

Aun cuando es posible que se eliminen en un futuro cercano las barreras estatales a la banca en Estados Unidos y de hecho ya existen una serie de estados (como California y Nueva York) que han eliminado ya una serie de impedimentos, el hecho es que Estados Unidos es un país muy descentralizado en materia financiera y se debe partir de la base de que las autoridades locales seguirán jugando un papel muy importante en la regulación bancaria. Asimismo, no está claro en este momento qué tanto se liberalizarán las reglas que actualmente impiden la actividad de banca de inversión y de seguros a la banca comercial americana y canadiense, por lo que no sería prudente permitirles participar en el mercado mexicano en forma amplia, en tanto que ellos nos restringen en sus mercados.

Desde luego que la forma de establecimiento en nuestro país que se permita a los americanos y canadienses para participar en nuestro mercado será la clave para lograr una apertura gradual, equitativa y sujeta totalmente a la supervisión de nuestras autoridades financieras, evitando "zonas grises" y posibles conflictos de jurisdicción. Por ello es deseable evitar la creación de modelos especiales para extranjeros y buscar que la apertura se dé dentro del marco jurídico establecido ya en nuestro país, para que las reglas del juego sean parejas para todos los participantes y porque, como la experiencia reciente lo confirma, cuando se permite el uso de una figura distinta en materia de servicios financieros, por restrictiva que ésta parezca a primera vista, es extremadamente difícil medir los alcances superiores que llega a tener en manos de participantes con recursos financieros y tecnológicos amplios.

Ligando el concepto de apertura gradual con el de reciprocidad a nivel estatal y funcional y con el principio de establecimiento bajo normas de aplicación general en nuestro país, sería deseable dividir el proceso de apertura financiera en el marco del Tratado de Libre Comercio en cuatro etapas, cada una de las cuales duraría, por ejemplo, cinco años, o el plazo que se considere adecuado, y que deberán contener procesos de evaluación de resultados al final de cada etapa para poder determinar la duración y el grado con que debiera abordarse la etapa que le siga.

ETAPAS

Esta primera etapa entraría en vigor al mismo tiempo que el Tratado y debiera

tener una duración de al menos cuatro o cinco años, con el objeto de dar el tiempo mínimo indispensable para la consolidación del sistema financiero mexicano, en virtud de los sucesos enunciados con anterioridad.

Siempre y cuando los americanos garantizaran un acceso federal equivalente, a nivel nacional, en su país para la banca mexicana, se permitiría, previa autorización individual, el convertir sus actuales oficinas de representación en agencias, cuya captación de depósito estaría limitada a operaciones con personas y entidades que no residan en territorio nacional, semejantes a lo que Estados Unidos permite en la actualidad para la banca mexicana. Dichas oficinas podrían efectuar préstamos locales en dólares de todo tipo, pero no aceptar depósitos de residentes mexicanos. Por razones de reciprocidad relativa, sería indispensable que dichas agencias operaran estrictamente en dólares, sin permitirles ningún tipo de cobertura o conversión virtual de operaciones a pesos.

La Ley de Instituciones de Crédito prevé, en su artículo 7º, el establecimiento de sucursales de bancos extranjeros de primer orden, pero estipula que tanto las operaciones pasivas como las activas deberán hacerse solamente con residentes fuera del país. Dicha fórmula no ha despertado mayor interés por parte de la banca extranjera, pues aparentemente no sería tan atractiva como el operar oficinas *off-shore* en paraísos fiscales.

En el TLC podría dispensarse la prohibición concerniente a operaciones activas con residentes mexicanos en el caso de los bancos americanos y canadienses, lo cual les permitiría prestar desde México, sin causar el *withholding* del 15 por ciento en

el lado activo. Por otra parte, se volverían causantes en México pudiendo deducir el costo de promoción de negocios de sus oficinas actuales, por lo que esta fórmula sí pudiera resultarles atractiva. Probablemente sería indispensable eximir de *withholding* los depósitos en dólares realizados por residentes de Estados Unidos y Canadá, tanto en estas nuevas sucursales como en bancos mexicanos, recomendación que se ha hecho ya en otra parte, por tratarse de una medida con méritos propios.

En cuanto a la participación en bancos o grupos financieros, se mantendría el límite actual del 30 por ciento a tenedores de acciones serie "C" de dichas instituciones **durante esta primera etapa.**

ETAPA 11

Una vez transcurrido el plazo de la primera etapa, y suponiendo que los resultados de la misma hubiesen sido satisfactorios, se podría proceder a aplicar el principio de trato nacional a las personas físicas de nacionalidad americana y canadiense. Este concepto es parte prioritaria de las peticiones americanas y consiste en borrar las distinciones legales a favor de nuestros nacionales, considerando a los ciudadanos de los otros dos países como si fueran mexicanos para efectos de su tendencia accionaria en grupos financieros, bancos, casas de bolsa y otras instituciones financieras, sujetándose a las mismas obligaciones y gozando de los mismos derechos. En otras palabras, *todos* los límites de concentración de propiedad y de control seguirían vigentes y no sería posible que, por ejemplo, un individuo pudiera adquirir el

100 por ciento de un banco mexicano, pero si sería posible que un grupo de veinte o más personas físicas americanas pudieran adquirir todo un banco, sin que ninguno de ellos tuviera más del 5 por ciento.

Los americanos exigen el trato nacional en las negociaciones porque la mayoría de las leyes y reglamentos americanos no hacen distinción entre ciudadanos norteamericanos y extranjeros. Especialmente en el campo de la banca, fuera de requisitos de ciudadanía para ser consejero de bancos de concesión federal, no existen prácticamente diferencias en las reglas que se aplican a los extranjeros. Si bien es cierto que un gran número de estados americanos individualmente restringen la entrada de empresas bancarias que no están basadas precisamente en ese mismo estado, estas limitaciones se aplican por igual a norteamericanos que no sean residentes de dicho estado. Por ejemplo, Texas exige que la mayoría de los consejeros de cualquier banco que opera en dicho estado sea *residente* del mismo, excluyendo de igual manera a un neoyorquino que a un mexicano. El capítulo de seguros y fianzas convendría más tratarlo por separado, pues aunque a nivel federal hay completa apertura en Estados Unidos a las instituciones e inversionistas extranjeros, cada estado impone invariablemente una serie de restricciones importantes.

Canadá concedió trato nacional a los americanos en su Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, eximiéndolos de la regla 10/25 (esta regla limita la tendencia individual de accionistas extranjeros a 10 por ciento de los bancos de concesión federal -*Shedule A Banks*-« y la tendencia colectiva de todos los accionis-

tas extranjeros a 25 por ciento), de modo que se les trata en la misma forma que a los canadienses, quienes también están sujetos a un máximo de 10 por ciento en la tendencia individual. Hay que notar que no obstante que se eliminaron las restricciones, no se han dado mayores cambios en el control ni en la estructura del sistema bancario canadiense como consecuencia del TLC. El resultado más probable de eliminar restricciones sería un importante flujo de recursos **financieros** canalizado a inversiones de cartera por parte del gran público inversionista de personas físicas americanas y canadienses, pues al darles el mismo trato que a los mexicanos, ya no estarían limitados a acciones serie "C", que por definición dan la impresión de ser restringidas, sino que **podrían adquirir el "A" o "B", con lo que** la bursatilidad sería mucho mejor, con la consiguiente ventaja para la institución emisora de obtener mejores condiciones al colocar su capital. El acceso al enorme mercado de capitales en Estados Unidos y Canadá es de suma importancia **estratégica** para apoyar el acelerado crecimiento que debiera darse en el sector financiero mexicano como consecuencia de la mayor estabilidad y más rápido desarrollo económico que se espera como consecuencia del Tratado y se complementarla al capital mexicano que desde luego seguirla jugando el papel preponderante.

En cuanto a la presencia directa de los bancos americanos y canadienses, previa evaluación de los resultados de la primera etapa, podría eliminarse la prohibición de realizar operaciones de depósito con residentes nacionales, denominadas **exclusivamente en dólares, siempre y cuando se** les sometiera a un régimen de encaje y capitalización semejantes a los que se

aplican para los bancos mexicanos, a fin de crear una situación de competencia equitativa.

ETAPAIII

En esta etapa se extenderla la aplicación del trato nacional a personas morales americanas y canadienses, sujeto a reciprocidad en el estado donde estén constituidas dichas empresas. Los bancos americanos y canadienses podrían entonces suscribir acciones serie "B", dentro de los límites de tenencia de 5 por ciento por cada persona (10 por ciento con autorización especial de la Secretaría de Hacienda). Para arrancar esta etapa sería indispensable hacer una revisión cuidadosa y profunda de los efectos de las etapas anteriores, evaluando en particular qué tanto se hubieran liberalizado las reglas de acceso de nuestras instituciones a los mercados de los otros dos países durante el tiempo transcurrido para entonces.

Desde luego que el otorgar trato nacional implica abrir la posibilidad teórica de que diez personas físicas y diez instituciones financieras americanas se pusieran de acuerdo y compraran Banamex o Bancomer, pero este escenario se ve altamente improbable, sobre todo en vista de la experiencia tanto americana como canadiense en situaciones de total apertura a la inversión extranjera directa en el sector financiero. El mismo proceso de privatización de la banca ha demostrado la falta de interés de los bancos americanos o canadienses a realizar inversiones en bancos mexicanos en condiciones de accionista minoritario. Aun cuando ya no estuvieran sujetos al límite de 30 por ciento de las

acciones "C", sería difícil de vislumbrar el caso donde los posibles bancos adquirientes tuvieran forzosamente que asociarse con otras instituciones y estar de cualquier manera en minoría, al no poder adquirir acciones "A" en ningún caso y estar limitados a un 5-10 por ciento de acciones serie "B",

En otras palabras, la diversificación accionaria obligatoria que marcan las leyes mexicanas en materia financiera es sin duda la mejor carta que tiene México para regular la entrada de instituciones financieras americanas a nuestro país en forma políticamente viable y manteniendo abiertas todas sus opciones. Aun cuando esto pudiera resultar en bancos o casas de bolsa especializados en negocio norteamericano (como fue ABen Lloyd, por ejemplo), es más probable que se lograra un mayor ingreso de capitales diversificados para fortalecer el sector financiero, con la virtual seguridad de mantener el control del sector en manos mexicanas.

Al adoptar el trato nacional en forma total, México quedaría en las mismas condiciones que Estados Unidos y Canadá se otorgan recíprocamente en su Tratado, por lo que debería exigir que simultáneamente se liberara el corretaje de todo tipo de papel de deuda gubernamental mexicana en dichos mercados, concesión obtenida por el gobierno canadiense cuando otorgó el trato nacional. Esta medida permitiría que la gran mayoría de las instituciones financieras americanas pudieran incluir el papel mexicano como inversiones, en lugar de considerarlo préstamos, lo que lo volvería mucho más atractivo para las mismas y ampliaría enormemente la liquidez y bursatilidad de dichos instrumentos, con el consiguiente ahorro para

el erario mexicano al obtener mejores condiciones de financiamiento.

Por otra parte, siempre y cuando los resultados de las etapas anteriores hubiesen sido favorables, podría pensarse en otorgar algún tipo de instituciones financieras de carácter limitado que pudieran ser subsidiarias 100 por ciento de los bancos americanos y canadienses, siguiendo el modelo de los bancos denominados "Schedule B Banks" en Canadá, los cuales si podrían realizar operaciones en pesos mexicanos, pero cuya actividad y cobertura geográfica se verían limitadas en forma muy específica. Esta concesión solamente debiera otorgarse si se hubiera logrado **para las instituciones mexicanas una presencia geográfica y funcional amplia en los otros dos países en forma simultánea.**

ETAPA IV

Como etapa final se contempla un sistema financiero mexicano, donde tanto **americanos como canadienses pudiesen** participar sujetos a las mismas reglas, donde debieran revisarse las restricciones que quedarán para liberalizar en forma gradual y fomentar la libre competencia entre las instituciones. Esto desde luego no incluye de ninguna manera el modificar principios como diversificación en la tenencia accionaria de las instituciones nacionales, o permitir el desarrollo de nin-

gún tipo de prácticas oligopólicas. O contrarias a los intereses particulares de nuestro país, El permitir que los ciudadanos y empresas de los otros dos países participaran ampliamente en el sector financiero se plantearla siempre, repito, sujeto *totalmente* a la ley mexicana y a la jurisdicción de nuestras autoridades en la materia, las cuales seguirían contando con amplia latitud para asegurar no solamente la solvencia y solidez del sector financiero, sino también su armonía y apoyo a los objetivos de política económica y social de nuestro país.

En resumen, si bien es deseable una apertura en materia de servicios bancarios y financieros, es importante que dicho proceso sea gradual, estructurado en etapas bien definidas que permitan corregir el rumbo y con una evaluación profunda de resultados antes de otorgar concesiones adicionales a los sectores financieros de los otros dos países, pues ellos gozan de ciertas ventajas sobre nuestras instituciones. Una apertura gradual y equilibrada puede darse totalmente dentro del marco básico de nuestra actual legislación en materia financiera. De esta manera se garantiza que las reglas del juego sean las mismas para todos y que nuestras autoridades financieras tengan a su alcance todos los instrumentos necesarios para lograr mayores ventajas para el desarrollo de nuestro país y que beneficie, de manera equitativa, al mayor número de segmentos de la población para que su alcance sea verdaderamente trascendente para el futuro de nuestro país,

EL LIBRE COMERCIO EN NORTEAMERICA DE LOS SERVICIOS FINANCIEROS

Cedric E. Ritchie

En la comunidad financiera internacional **continuamos entusiasmados con el notorio progreso económico de México. Uno** no puede visitar México hoy sin quedar impresionado por la confianza y el **entusiasmo de su sector privado. La iniciativa** de un acuerdo norteamericano de libre comercio —el cual nosotros apoyamos plenamente— es una consecuencia natural de esa renovada confianza y dinamismo.

Para compartir algunas de nuestras experiencias en el Canadá, desde que se puso en vigencia nuestro Acuerdo de Libre Comercio con los Estados Unidos en enero de 1989, me propongo dividir mis comentarios en tres partes.

Primera. Daré unas impresiones generales sobre los efectos que tuvo en Canadá el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, en su conjunto.

Segunda. Haré unos breves comentarios sobre las características de la **industria bancaria canadiense, subrayando, en**

particular, nuestra experiencia en materia de liberación a lo largo de la última década.

Finalmente, ofreceré algunas observaciones personales sobre los principios que me gustaría ver reflejados en el capítulo de servicios financieros dentro del Tratado *Norteamericano* de Libre Comercio.

EXPERIENCIA CANADIENSE DESDE LA IMPIANTACION DEL TLC EN ENERO DE 1989

Comenzaré con unos breves comentarios acerca de la experiencia global canadiense en relación con el acuerdo bilateral con los Estados Unidos. La única conclusión justa es que el periodo transcurrido desde 1989 es muy corto aún para hacer una evaluación definitiva. Los aranceles de muchos artículos vienen disminuyendo gradualmente a lo largo de un periodo de diez años, y obviamente las reacciones de

los inversionistas no se conocerán sino hasta después de varios años,

Cualquier evaluación hecha hasta el momento sobre el TLC se ha visto desfigurada por los efectos de la recesión en el Canadá. Ha habido muy malas noticias en la economía canadiense y ello ha originado una preocupación nacional con el desalfo que representa la competencia internacional.

Algunos han identificado nuestro Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos como el principal culpable de la situación. Otros creen que el problema consiste en las altas tasas de interés y una moneda sobrevaluada. Aún más, otros culpan a los altos impuestos, al exceso de reglamentación y al nivel del intervencionismo del Estado en la economía de mercado. Estoy seguro que todos estos temas les sonarán familiares a la mayoría.

Frente a estas evaluaciones conflictivas, es imposible determinar el impacto *neto* del TLC durante los dos años y medio últimos. Innegablemente, ha estimulado la reubicación de algunas empresas canadienses en los Estados Unidos, dado que ya no le preocupa el acceso al mercado canadiense. Por otra parte, la inversión extranjera directa en el Canadá creció substancialmente a \$ 5,700 millones en 1990, lo que representó un aumento del 20 por ciento sobre el año anterior.

En resumen, aunque todavía es demasiado pronto para evaluar el impacto a largo plazo del TLC, para mí es claro que el verdadero reto que enfrenta Canadá es el de volverse más *competitivo en costos*, elevar su *productividad* y *el añadir mayor valor agregado* a nuestros recursos naturales. El Tratado de Libre Comercio es tan

sólo una parte de ese desafío fundamental.

Regresaré ahora al tema principal de mis comentarios: la liberalización de los servicios financieros.

ANTECEDENTES DEL SECTOR BANCARIO CANADIENSE

A diferencia de lo que ocurre en los Estados Unidos, la industria bancaria canadiense está dominada por seis grandes instituciones multinacionales (canadienses). En conjunto, ellas representan más del 90 por ciento de los activos totales bancarios de cerca de \$ 535,000 millones (todas las cifras que citaré están dadas en el equivalente en dólares estadounidenses). Nuestro banco, The Bank of Nova Scotia, por ejemplo, tiene activos de \$ 77,000 millones. Los grandes bancos canadienses están altamente especializados en el manejo de amplias redes de sucursales, a nivel nacional, y ofrecen una gama completa de servicios a las empresas y a los clientes individuales. Nuestro banco es un ejemplo, operando cerca de mil cien sucursales interconectadas electrónicamente que se extienden por cinco zonas horarias a todo lo ancho del Canadá.

Los bancos canadienses tienen una tradición centenaria en su actividad internacional. Hoy, cerca del 30 por ciento de los activos bancarios se originan en negocios en el extranjero. Mi Banco es probablemente el que tiene una mayor orientación internacional entre las instituciones canadienses. Cuarenta por ciento de nuestra actividad se origina fuera del Canadá en donde tenemos operaciones subs-

tanciales en los Estados Unidos, el Caribe, Europa, Asia y Latinoamérica. The Bank of Nova Scotia está representado en casi 45 países alrededor del mundo, incluso, por supuesto, aquí en la ciudad de México.

Nuestra orientación internacional tiene una larga trayectoria. The Bank of Nova Scotia fue fundado hace 159 años en el puerto de Halifax. En 1885, se estableció una oficina en Minneapolis, iniciando nuestro ingreso a los Estados Unidos. En 1889 establecimos una sucursal en **Kings-ton, Jamaica, inaugurando por lo tanto** más de un siglo de desarrollo y cooperación con bancos a través del mundo.

Por ejemplo, además de subsidiarias propias y sucursales en muchos países, hemos también coinvertido tanto en el Caribe como, más recientemente, en Filipinas y en Chile. En estos últimos casos, **somos importantes socios minoritarios** en bancos *locales*, teniendo una participación del 40 por ciento en el Solidbank de Filipinas y un 24 por ciento del Banco Sud Americano de Chile.

Siempre hemos tenido el convencimiento de la importancia de una visión **internacional en asuntos bancarios. Pero** igualmente hemos entendido que el acceso a los mercados internacionales bancarios está relacionado directamente y depende de aceptar la competencia de bancos extranjeros en el Canadá. Por esta razón, nuestro Banco ha estado a la vanguardia apoyando la liberalización del acceso a nuestro mercado doméstico.

Con anterioridad a 1980, a los bancos extranjeros se les restringía a tener oficinas de representación en Canadá y carecían de la autoridad para participar plena y eficientemente en nuestro mercado. En

1980, al modificar las normas, se permitió a los bancos extranjeros establecer subsidiarias en Canadá ofreciendo todos los servicios con la limitante de que la suma de sus activos no podría sobrepasar el 8 por ciento de los activos totales de los bancos domésticos y extranjeros. **Posteriormente este límite se aumentó a un 12** por ciento. Como resultado del Tratado de Libre Comercio, los bancos de los Estados Unidos quedaron exceptuados por completo de ese límite sobre los activos.

Creo que nuestra experiencia con la competencia extranjera sirve de enseñanza en el contexto de nuestras actuales negociaciones trilaterales. En Canadá podemos entender perfectamente la ansiedad **de los bancos mexicanos al observar** la posibilidad de permitir la entrada de competidores extranjeros al mercado doméstico, dado que hemos vivido ya esa experiencia. **Pero, como puede verse, hemos sobrevivido. Desde mi punto de vista, somos más fuertes aún gracias a esa experiencia.** Permítanme rápidamente repasar la historia.

Inmediatamente después de que se permitió la entrada en 1980, más de 50 bancos extranjeros hablan establecido subsidiarias en Canadá. Hoy el número es de 57, básicamente el mismo número que hace una década. Los activos de bancos extranjeros en Canadá suman más de \$50,000 millones o algo menos del 10 por ciento del total de la industria, de nuevo, este porcentaje ha permanecido relativamente sin cambios por varios de los últimos años. Claramente se ve que nuestros bancos nacionales originales no han sido sobrepasados, sino más bien lo contrario.

Los bancos extranjeros en el Canadá, **en su mayoría, sirven nichos del mercado,**

de ordinario en el área empresarial. Ha habido relativamente **poca** penetración en el mercado de la banca detallista o al consumidor. Creo que este compartimiento es típico en todas partes del mundo en donde se ha abierto el mercado doméstico a los bancos extranjeros. Es casi imposible para los extranjeros el llegar a tener una posición dominante en los mercados de banca al consumidor y a la pequeña empresa. Las razones son obvias. Se debe simplemente a que las instituciones nacionales existentes son extremadamente difíciles de desalojar en función de su amplia red de sucursales, su conocimiento detallado de las condiciones locales, y sus tradicionales raíces en la comunidad.

En los mercados bancarios más desarrollados, como el que tenemos en el Canadá, los bancos extranjeros ofrecen beneficios al servir ciertos submercados especializados y lo más importante, al presentar una saludable competencia que impide que las instituciones domésticas se abandonen en la autocomplacencia. En sistemas bancarios menos desarrollados, los competidores extranjeros sirven estos *mismos* propósitos. Pero además, ofrecen oportunidades de transferencia de tecnología y experiencia en el diseño y venta de nuevos productos.

Debo enfatizar que la competencia extranjera —**sujeta** a razonables limitaciones para asegurar que lo esencial del sistema financiero quede en manos de nacionales— es útil, tanto para la economía en su conjunto, como para el sector bancario. Los clientes obviamente se benefician de las innovaciones y los mejores servicios que la competencia trae con ella. Al mismo tiempo, los bancos locales se vuelven

más competitivos internacionalmente como reacción al desafío y con ello aumentan sus propias oportunidades de crecimiento a futuro. En resumen, todos ganan

Antes de comentar acerca de las implicaciones de esta conclusión en nuestro Tratado Norteamericano de Libre Comercio, me gustaría hacer unas breves observaciones sobre el capítulo de los servicios financieros dentro del acuerdo bilateral entre Canadá y los Estados Unidos.

LIBERALIZACION BANCARIA, CANADA-ESTADOS UNIDOS

Nuestro acuerdo involucró a dos países con sistemas bancarios bien desarrollados que ya se ofrecían mutuo acceso a sus instituciones. El Canadá quitó casi todas las restricciones existentes para los bancos de Estados Unidos, otorgándoles esencialmente el trato de nacionales. Por ejemplo, una vez que una subsidiaria de un banco estadounidense recibe licencia para operar en Canadá, queda en libertad de establecer sucursales en cualquier parte, sin necesitar autorización adicional alguna de las autoridades. En cuanto a la propiedad —**existiendo** un límite para extranjeros de 25 por ciento del total de las **acciones- inversionistas estadounidenses** pueden tener ahora hasta el 100 por ciento, siempre que un individuo o grupo de accionistas relacionados entre sí no tengan más del 10 por ciento de las acciones. Esta restricción es idéntica para los inversionistas canadienses y asegura una distribución amplia de la propiedad de los bancos. Mi argumento es el de que, después del Tratado de Libre Comercio, 10

individuos o empresas estadounidenses, no relacionados entre sí, pueden comprar el 100 por ciento de incluso los bancos más grandes canadienses.

Habíamos esperado, como contrapartida' obtener el derecho de abrir sucursales a través de los Estados Unidos y de poder hacer todo tipo de negocios en el corretaje de valores. Los bancos de Estados Unidos operando en Canadá disfrutaban de esos derechos. Naturalmente, nosotros buscábamos un trato recíproco.

Al final, esto no se obtuvo. Nos tuvimos que conformar con un ofrecimiento firme y un compromiso vago. Se nos aseguró que los bancos canadienses podrán beneficiarse de cualquier futura realización de las leyes internas americanas en relación con la negociación de valores por parte de los bancos. Pero en cuanto al punto esencial de establecer sucursales en varios estados, el único compromiso en firme fue de no dejarnos peor de como estábamos cuando el TLC fue iniciado en octubre de 1987. Ahora, el resultado es que las reformas bancarias propuestas por la administración Bush, si las aprueba el Congreso, permitirán a todos los bancos extranjeros -no sólo a los canadienses- establecer sucursales a nivel nacional. Es importante señalar, en este aspecto, que el Tratado de Libre Comercio no les dio a los bancos canadienses ninguna ventaja. Si se aprueba la apertura nacional de sucursales, se permitirá a todos los bancos.

En lo que respecta a nuestra experiencia con el capítulo de los servicios financieros dentro del acuerdo bilateral Canadá, Estados Unidos, muy poco ha ocurrido de hecho durante los primeros dos años y medio. Pienso que hay tres razones fundamentales para ello.

Primera. Como lo acabo de mencionar, las restricciones en los Estados Unidos en cuanto a la apertura de sucursales a nivel nacional y a la posibilidad de que los bancos negocien con valores -a pesar de alguna flexibilidad reciente en cuanto a lo último- aún están vigentes. Por lo tanto, pocas han sido las nuevas oportunidades que se han abierto a raíz del Tratado.

Segunda. La firma del Tratado de Libre Comercio no creó tampoco nuevas e importantes oportunidades repentinamente para los bancos estadounidenses en Canadá. El reducido número de restricciones existentes con anterioridad a 1989 no habían limitado de manera alguna a las firmas estadounidenses.

Finalmente, el inicio de la vigencia del TLC coincidió con una etapa de contracción de la industria bancaria. Por ello ha habido relativamente poco interés, particularmente por parte de los bancos de Estados Unidos, en expandirse o realizar adquisiciones o fusiones en el Canadá.

De hecho, la mayoría de los bancos estadounidenses operando en Canadá han venido reduciendo su tamaño. Algunos se han retirado completamente. Esta situación se describe en un artículo reciente (marzo 7, 1991) en el diario *American Banker*, que es la principal publicación de la industria bancaria en el cual se decía: "La razón del retiro es simple: los bancos de Estados Unidos no pueden competir efectivamente con los gigantes bancos canadienses. La mayoría de las filiales en Canadá de bancos estadounidenses tienen sólo utilidades marginales[...]".

La situación no tiene nada que ver con el Acuerdo de Libre Comercio. Pero ella

representa una evidencia del argumento antes presentado, o sea, las dificultades que tiene *cualquier* banco extranjero -ya sea operando en Canadá o en cualquier otro país- cuando trata de competir con las instituciones establecidas en su propio mercado doméstico. Si se observa alrededor del mundo, creo que *no* se encontrarán casos significativos en donde instituciones extranjeras hayan dominado un sistema bancario doméstico. Desde mi punto de vista, esto tiene algunas implicaciones importantes referentes a la política de liberalización del acceso a la industria financiera en México.

LOS SERVICIOS FINANCIEROS DENTRO DEL TRATADO NORTEAMERICANO DE LIBRE COMERCIO

Llegamos al tema final de mis comentarios: los principios que personalmente espero ver reflejados en un acuerdo Estados Unidos-México-Canadá en relación con **los servicios financieros**.

Uno debe empezar por reconocer que los sistemas financieros de Canadá y de Estados Unidos, por un lado, y el de México, por el otro, se encuentran en muy distintas etapas de desarrollo y han tenido relativamente poca interacción directa. Por lo tanto no sería realista esperar que un tratado trilateral sobre servicios financieros sea similar a nuestro acuerdo bilateral con los Estados Unidos.

Es importante también enfatizar que los bancos extranjeros *ya gozan* de un acceso substancialmente libre al mercado

financiero canadiense, en la medida que el país de origen esté preparado a proporcionar un trato igualmente favorable a los bancos canadienses. En concreto, no hay duda alguna de que a los bancos mexicanos se les permitirá establecer subsidiarias en Canadá tan pronto haya un compromiso en firme de México de reciprocitar con un tratamiento equivalente.

Por otra parte, todos ustedes saben que a nosotros se nos restringe en México a operar mediante oficinas de representación. **Esto, obviamente, no es una manera muy efectiva de ofrecer servicios bancarios a los mexicanos, como individuos o como empresarios.**

Deseo subrayar, sin embargo, que nos ha entusiasmado la liberalización significativa que está ocurriendo en la actividad financiera en México. Naturalmente, esperamos ver que esa tendencia se acelere como resultado del esperado Tratado de Libre Comercio.

El tema principal, desde mi punto de vista, es nuestro derecho a establecer una efectiva presencia comercial en México. Por ello, en una fecha próxima, nos gustaría tener al menos la *opción* de establecer aquí una operación bancaria con todos sus servicios o quizás recibir la autorización de tomar una posición accionaria mayor en uno de los bancos mexicanos existentes.

Reconocemos que los bancos mexicanos podrán necesitar algún tiempo adicional para estar listos para una competencia completa dentro del mercado norteamericano. Pero estoy convencido de que el temor a la competencia ha sido exagerado grandemente. Este temor indudablemente fue exagerado en Canadá

y creo que podría ser exagerado en México también.

Los bancos mexicanos tienen ya experimentados banqueros y personal de apoyo. Además, creo que tienen funcionarios preparados para reglamentar la actividad. Por ello estoy convencido que el agregar alguna competencia externa sólo puede fortalecer su sistema bancario al propiciar avances tecnológicos y un más agresivo control de costos.

Los ciudadanos mexicanos y las compañías mexicanas serían, por supuesto, los principales beneficiarios. México necesitará tener acceso a los servicios financieros más modernos y competitivos si ha de progresar en un mundo de libre comercio.

A pesar de lo dicho, podría ser justificable una liberalización gradual del mercado bancario mexicano a lo largo de un periodo predeterminado. Pero es necesario que exista un compromiso en firme con el principio de la liberalización recíproca. Una pauta a este respecto la puede sumi-

nistrar un documento presentado el pasado diciembre por cuatro países, entre ellos Canadá, a los negociadores del GATT. En él se detalla un acuerdo que sirve de marco de referencia para una liberalización de los servicios financieros, el cual ofrece una flexibilidad amplia para la liberalización gradual.

La condición esencial, en mi opinión, es la de que las restricciones de acceso efectivo al mercado bancario mexicano se eliminen de conformidad con un programa predeterminado y negociado *en firme* a la mayor brevedad posible. Sin un programa de liberalización firme y de aplicación rápida dentro de un tiempo definido, es casi seguro que se encontrarán excusas para justificar la continuación del proteccionismo. Estoy sinceramente convencido de que esto no convendría a los mejores intereses de la economía del país, como tampoco serviría para que la actividad financiera mexicana se vuelva competitiva a nivel internacional.

LA DOBLE MONEDA EN EL SISTEMA MEXICANO Y EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO

Juan Castaingts Teillery

INTRODUCCION

En el interior de un tratado de libre comercio, los servicios bancarios y financieros no son un sector más que se agregue a la lista de ramas y sectores que entran en el proceso de negociación.

Los servicios bancarios y financieros tienen dos especificidades fundamentales que implican que lo que se acuerde en este sector tenga repercusiones que sobredeterminan a lo que sucede en todos los demás.

La primera especificidad consiste en que, por ser el dinero el elemento definitorio del servicio, se abarca, de hecho, la globalidad de todas las demás ramas en negociación.

Las transacciones comerciales no son de trueque sino monetarias. Además, **como son transacciones internacionales entre países con monedas distintas, todo intercambio comercial requiere, en este ca-**

so, una transacción monetaria entre el peso y el dólar.

La segunda especificidad es que, por medio de la banca y la finanza, se determinan dos tasas claves que van a influir en el resto de todo el proceso económico mexicano. Estas tasas son: la tasa de interés y la tasa de cambio.

Finalmente, el dinero no solamente juega un papel económico como signo, por medio del cual se realizan las operaciones mercantiles y se efectúa el cálculo económico. El dinero (en nuestro caso el peso) también es símbolo de lo social, es condensación de aspiraciones personales y sociales, representación del poder estatal y símbolo de nuestra soberanía monetaria y, por ende, económica y social.

Por eso lo que suceda en la banca y la finanza, lo trasciende como mero sector, tanto por sus repercusiones sobre el resto de los procesos económicos como por sus profundas implicaciones simbólicas liga.

das a los procesos sociales y a nuestra configuración soberana.

Esta ponencia tendrá tres partes. En la primera se expondrán las bases económicas y sociales sobre las cuales funciona el sistema monetario, bancario y financiero en México. En la segunda, se presentarán algunos de los principales problemas derivados de la integración monetaria y financiera en el interior del Tl.C. En la tercera, presentaremos algunas recomendaciones que consideramos importantes.

EL SISTEMA MONETARIO, BANCARIO Y FINANCIERO MEXICANO. FACTORES ECONOMICOS Y SOCIALES

La producción y circulación del dinero tiene aspectos económicos y sociales; ambos son indispensables de tomar en cuenta al considerar el Tratado de Libre Comercio. Primero ofreceremos una síntesis de los principales elementos económicos del circuito monetario y financiero; posteriormente, presentaremos algunos elementos fundamentales del dinero en tanto que proceso de valuación económica y social.

EL CIRCUITO MONETARIO y FINANCIERO

Cuando se habla de banca y finanza, se deben distinguir dos elementos totalmente diferenciados entre sí. De un lado, tenemos a los circuitos monetarios y financieros que contemplan el conjunto de flujos monetarios que se realizan en el interior de una economía; estos flujos son de tipo mercantil o de tipo financiero. Del

otro, se tiene el conjunto de instituciones que intervienen en la realización de los circuitos, es decir, las instituciones bancarias, casas de bolsa, compañías de seguros, etcétera.

Los circuitos están relacionados con el tipo de instituciones que los contienen, pero no son lo mismo y siguen leyes sociales y económicas distintas. En esta ponencia nos referimos principalmente a los circuitos mexicanos ante el Tl.C.; por eso, en esta primera parte, los describiremos sintéticamente para así poder señalar los problemas que se pueden presentar en ellos ante el TLC.

EL CIRCUITO MERCANTIL

La circulación monetaria tiene dos puntos de partida que son, de hecho, las fuentes de la creación del dinero. De un lado, tenemos la formación del dinero privado que surge de las instituciones bancarias y, del otro, el dinero nacional que proviene del Estado por medio del Banco de México. Entre ambos tipos de dinero se establecen relaciones que son importantes; estas relaciones están dadas por la configuración de los circuitos económicos.

Si partimos del dinero bancario, observamos que la banca presta dinero a las empresas productoras de bienes y servicios para que éstas realicen los procesos productivos. Estas empresas al producir necesitan pagar salarios a sus trabajadores, comprar materias primas e implementos, todo esto en la búsqueda de una ganancia monetaria. La producción implica un movimiento de dinero.

Los bienes y servicios generados se necesitan vender, para ello, éstos se venden a empresas distributivas las cuales pagan

salarios, compran implementos y agregan otra tasa de ganancia al producto.

Cada proceso implica costos y ganancias que van a configurar el precio del producto. Este se ofrece en el mercado y va a ser adquirido por medio de los ingresos generados por la misma producción y distribución de bienes y servicios.

Si el producto es vendido adecuadamente, los créditos avanzados por la banca a las empresas productoras y distribuidoras podrán ser cubiertos y, de esta forma, el saldo bancario de las empresas se liquidará. Los bancos tendrán a su vez una ganancia y un costo salarial que serán ingresos que se manifestarán en el mercado de bienes y servicios.

Una moneda bancaria sana lo es cuando no se acumulan déficit y los saldos se cubren a tiempo.

Este es el circuito que denominamos mercantil ya que está basado en la circulación de mercancías (bienes y servicios).

EL CIRCUITO FINANCIERO

En la realización del circuito mercantil, se **presentan un conjunto de tensiones importantes** (que no podremos detallar en esta ponencia por falta de espacio), las cuales inciden para que la relación entre la cantidad de dinero que se encuentra presente y los precios finales de los productos esté muy lejos de ser la relación directa y mecánica pregonada por la **teoría cuantitativa** monetarista.

Las ganancias, los ingresos, el uso temporal de los recursos generados en el circuito mercantil, etcétera, van a **proporcionar flujos monetarios, los cuales las empresas y agentes económicos van a usar**

para intervenir en el circuito financiero. En este circuito no son las mercancías o servicios directos los que se van a comprar y vender sino que son los documentos que amparan la propiedad de las empresas que actúan en el circuito mercantil, así como todos los documentos relativos a las **deudas de dichas empresas. También forma parte de este circuito un elemento que es clave, el cual se refiere al conjunto de documentos que configuran la deuda interna del Estado.**

De hecho, los documentos de la deuda externa de empresas y del Estado también **se encuentran en este circuito.**

En este circuito, donde no hay mercancías sino títulos de propiedad y títulos de la deuda (pública y privada), se siguen leyes muy distintas a las que prevalecen en el circuito mercantil. Aquí, la presencia de los movimientos de tasas de interés, las compras y ventas de empresas, el monto de la deuda pública y la política de su manejo, etcétera, son elementos claves para la determinación del precio de los documentos y la dimensión de los flujos financieros.

LA DOBLE MONEDA

El hecho de que haya un doble circuito interno y cada uno de los cuales siga leyes que le son propias conduce a que la moneda mexicana tenga una doble **determinación: una en el circuito mercantil, otra en el circuito financiero.**

Este elemento es válido tanto para la moneda privada que surge de los bancos comerciales como para la moneda nacional que proviene del Banco de México. Nótese que, para los procesos que aquí analizamos, la moneda de los bancos co-

merciales es privada, independientemente de que los propietarios de los mismos sean los particulares o el Estado.

Es preciso destacar que, en ambos circuitos, el peso no es la única moneda presente, ya que, en un país como México, tenemos una doble moneda: al lado del peso se encuentra el dólar. Pero el dólar no es una moneda más sino que es la moneda dominante.

El dominio del dólar se va a establecer, sobre todo, tratándose del circuito financiero. Ah! el dólar es la moneda base de todos los cálculos, y esto es válido aun en el caso en que las transacciones se realicen en pesos. La unidad de cuenta en términos de valor monetario será el dólar y las transacciones financieras se verán como convenientes o no según la tasa de ganancia medida en dólares que se pueda obtener de ellas, esto, repetimos, aun en el caso de que toda transacción sea realizada en pesos.

Lo peor: el dólar no solamente es la sombra sino la vía de fuga ante cualquier problema de crisis real o prevista de los mercados monetarios mexicanos.

La tasa de interés, que es el precio clave de los mercados financieros, tendrá una influencia decisiva de dos elementos: la tasa de interés en los Estados Unidos y las condiciones de realización de la especulación monetaria de los mercados mexicanos. La tasa de interés no se determina independientemente en el interior de los mercados mexicanos, sino que la dependencia hacia el dólar y a la especulación interna, son factores claves determinantes.

La tasa de interés está en relación también con la tasa de cambio. El hecho es

que, dada la existencia de una gigantesca deuda externa, la tasa de cambio está preferentemente determinada por las condiciones del pago de la deuda externa y por los flujos financieros internacionales, más que por la relación que tienen los circuitos mercantiles mexicanos con los de Estados Unidos. La tasa de cambio es así un resultado del mercado financiero.

En resumen, la doble moneda es un hecho estructural de nuestros circuitos que implica una inestabilidad monetaria interna y un fuerte impulso tanto a la especulación monetaria y financiera como a la fuga de capitales.

LA SOBREDETERMINACION FINANCIERA y DEL DOLAR

En síntesis, el dólar determina a los circuitos financieros en los cuales se configura la capacidad crediticia del sistema, especifica la tasa de interés y establece la tasa de cambio.

La capacidad crediticia y la tasa de interés influyen decisivamente en el volumen de bienes y servicios generados en los circuitos mercantiles. Además, la tasa de interés es un factor de costo y, por ende, de la inflación interna. La tasa de cambio define el costo de las mercancías importadas que forman una parte fundamental de los costos de producción y, por lo tanto, de la inflación interna.

Los salarios reales se han hecho caer como mecanismo de contrabalanceo a estos sistemas de inestabilidad estructural, pero ello ha sido un elemento más en la deformación de nuestros procesos económicos.

Así la doble moneda, y el dólar, como su polo dominante, constituyen un ele-

mento central de estabilidad o inestabilidad de nuestra economía. Por eso, los acuerdos en el renglón de los servicios bancarios y financieros no son un elemento más en la negociación sino uno de los elementos centrales y fundamentales.

EL DINERO COMO EVALUACION ECONOMICA y SOCIAL

El dinero, al circular, genera un doble proceso de evaluación. De un lado, la evaluación monetaria de las mercancías y servicios, es decir su precio, refleja las condiciones económicas de producción y distribución de las mismas. Del otro, la generación del dinero en que se evalúan estos bienes y servicios se da en el interior de un proceso social, que refleja una estructura de fuerzas políticas y sociales y que van a influir considerablemente en los procesos **monetarios**.

La evaluación que da el dinero a los bienes y servicios no es neutra ya que tiene dos repercusiones sociales muy importantes: es clave en la orientación y dirección que toma la economía y es vital en la distribución de ingresos generados.

Describiremos sucintamente la evaluación económica y social del dinero.

EL CIRCUITO MONETARIO EN LA EVALUACION ECONOMICA

En la circulación monetaria se presenta, simultáneamente, una doble función monetaria. De un lado, el dinero circula porque representa valores; del otro, al circular, evalúa los bienes y servicios que se intercambian por su intermedio. En este proceso de evaluación monetaria de lo

producido, se establecen tres mecanismos que se deben tomar en cuenta:

1. Los costos de producción y distribución, junto con la generación de ingresos (salarios y ganancias) que se dan en el proceso económico, determinan los precios monetarios de las mercancías, Los costos de producción reflejan el estado de avance tecnológico de una economía; la generación de ingresos entre salarios y ganancias es el resultado de una relación social.
2. La realización en el mercado de los bienes y servicios conduce al establecimiento de precios relativos entre los mismos.
3. La magnitud de las ganancias, junto con los precios relativos de los bienes y servicios, son dos elementos fundamentales para determinar la estabilidad o inestabilidad del proceso monetario; es decir, para determinar una reproducción con inflación o con estabilidad de precios. La estructura de precios relativos que surge de este tipo de procesos económicos y sociales es clave también, para determinar la distribución del ingreso que se da en la economía. La buena o mala distribución del ingreso depende, en mucho, de las condiciones en que se establece la realización de los circuitos monetarios.

Así, el dinero es al mismo tiempo un elemento evaluador del circuito monetario, **que recibe, de este mismo circuito, su evaluación**, es decir, el valor del dinero. En síntesis, el dinero representa un valor íntimamente ligado a los circuitos en los

cuales se genera y reproduce. Cuando un valor monetario, proveniente de la estructura de un circuito, se traslada hacia otro, entonces, en este segundo circuito, se producen trastornos importantes, ya que se trata de un valor ajeno al proceso de su evaluación interna. Por eso, el dólar al participar como la otra moneda que interviene en los procesos de evaluación de los circuitos mexicanos, provoca trastornos de evaluación a todo el proceso.

EL CIRCUITO MONETARIO EN LA EVALUACION SOCIAL

Los precios son el resultado de un proceso de evaluación social, de una configuración de valores sociales que se establece en el interior de una estructura tecnológica. No todos los valores sociales se reflejan en los precios, por eso no se puede dejar que los precios sean los únicos elementos que orienten al proceso económico.

Además, los precios monetarios no solamente son el resultado de la evaluación económica presentada en el inciso anterior sino que también reciben la influencia de un conjunto de elementos sociales y políticos que se dan en la circulación monetaria. Veamos algunos de ellos.

1. Reflejan una estructura de poder económico de las empresas participantes ya que, las más poderosas, tienen una mayor influencia sobre el precio de sus productos y sobre la cantidad que de ellos se consumen. Contienen también un poder político ligado al conjunto de contratos que, en términos de poder y/o corrupción, se establecen con el gobierno o con otras empresas.

2. Son el producto de un conjunto de preferencias y fuerzas políticas que se manifiestan en: el monto y estructura de los impuestos, monto y distribución de los subsidios, orientaciones de la política monetaria en materia de oferta monetaria, tasas de interés y tasas de cambio. Impuestos, subsidios y política monetaria son el resultado de fuerzas políticas que inciden profundamente en el proceso de formación de los precios monetarios y de la circulación monetaria.

3. La relación entre producción y distribución de bienes y servicios es, en mucho, el reflejo de una estructura social. Las tasas de ganancia socialmente determinadas conducen a una relación entre las ganancias que se consideran aceptables y las que no y, por lo tanto, inciden profundamente en el monto y tipo de inversiones que se establecen en un momento dado. Un elemento clave es la tendencia social hacia los procesos monetarios de tipo especulativo que existen en un momento dado y que en México se han manifestado muy elevados.

El resultado de la evaluación económica y social que surge de los circuitos monetarios es básico para el proceso social, ya que es uno de los elementos fundamentales en la generación y distribución de los ingresos monetarios y, por lo tanto, en la integración o segmentación de la sociedad. También influye, de manera decisiva, en la magnitud y tipo de inversiones que se realizan y, por ende, en el futuro de la sociedad en su conjunto.

LOS PROBLEMAS DE LA INTEGRACION

El espacio disponible no nos permite un análisis detallado de los principales problemas que genera la integración por medio del TLC, nos limitaremos a presentar una exposición sintética de los problemas que se derivan del análisis realizado en el apartado anterior de esta ponencia.

LA RELACION ES ENTRE DESIGUALES

La diferencia económica entre los dos países es muy grande y se amplía más en el caso monetario, ya que el dólar sigue siendo la principal moneda existente en el **sistema monetario internacional**.

No es lo mismo el comercio cuando se parte de pesos para comerciar en dólares que cuando se parte de dólares para comerciar en pesos. Una empresa mexicana produce en términos de pesos pero compra materias primas y bienes de capital en términos de dólares, así la tasa de cambio es un componente importante de sus costos. Los créditos en pesos implican tasas de interés más elevadas. El costo de producción depende en México, en buena parte, de la relación peso-dólar. En Estados Unidos no es así. La productividad de las empresas mexicanas, medida en **moneda**, depende de una relación monetaria que le es externa y frente a la cual, el país es dependiente. Aun con productividades tecnológicas iguales, la empresa mexicana está en relación de desventaja. Los bajos salarios implican miseria social, pero en el mundo moderno son un componente muy bajo del costo de las mercancías.

La desigualdad es manifiesta. De un lado, se tiene un país con la principal moneda dominante a nivel mundial y del otro, un país débil con doble moneda y moneda local dominada.

HACEMOS NUESTROS WS PROBLEMAS DEL DOLAR

En la relación moneda fuerte-débil, el TLC puede debilitar aun más al peso. Pero el problema es que las posibles ventajas de la integración con una moneda fuerte son muy relativas **ya** que, al hacerlo, se incorporan hacia México los problemas que actualmente tiene el dólar como moneda internacional y como moneda local.

En términos del dólar se puede mencionar que esta moneda pasa por tres tipos de problemas: los bancarios, los correspondientes al denominado doble déficit y los provenientes de la competencia del sistema monetario europeo y del de Japón.

Estados Unidos tiene un sistema bancario enfermo en donde el conjunto de quiebras bancarias determina una fuerte inestabilidad que puede trasladarse a **México**.

Los que se refieren al doble déficit (el déficit gubernamental y el déficit de la balanza comercial) plantean problemas internos de inestabilidad fuerte (el déficit gubernamental sigue creciendo en forma muy peligrosa) y aunque el déficit de la balanza comercial ha disminuido, sigue siendo excesivamente alto para la estabilidad tanto de la economía de los Estados Unidos como la mundial.

Las relaciones monetarias internacionales están cambiando con rapidez. Esta-

mos pasando de un mundo dominado por una sola moneda: el dólar, al establecimiento de, al menos, tres grandes zonas monetarias (Europa, Japón y los Estados Unidos). De las tres, la del dólar tiene menos mecanismos estructurales de estabilidad.

Podemos, por medio del ILC, heredar grandes problemas monetarios que hasta la fecha no son nuestros.

LA ACUMULACION MONETARIA INTERNA SE PONE EN TERMINOS DE LO INTERNACIONAL

Es factible afirmar que hay una relación entre el valor de una moneda y la magnitud del aborro que se hace en términos de eUa. En general, esta relación es más compleja que lo señalado por muchas teorías; se suele creer que el valor de una moneda es lo que determina el monto de ahorro que se realiza en sus términos. Nosotros pensamos que hay una relación compleja de ida y vuelta entre monto de ahorro y valor, pero que el término fundamental es el aborro, o sea, que el monto de ahorro que se realiza en una moneda es un factor muy importante para la determinación de su valor.

En una casi total liberalización de las transacciones financieras, el ILC puede hacerlas mucho mayores y más peligrosas, ya que el hecho de que el ahorrador mexicano pueda hacerlo con mucha mayor libertad en términos de dólares y de documentos del mercado de los Estados Unidos pone al peso en clara situación de desventaja (por el simple hecho de ser moneda débil), canaliza una parte del ahorro interno hacia el dólar, con lo cual se desvaloriza nuestra moneda y se favo-

rece a la especulación monetaria y financiera que tanto daño ha hecho al país.

SE PIERDE SOBERANIA EN LA POLITICA ECONOMICA

La política monetaria interna se puede ver seriamente limitada por las restricciones monetarias provenientes del ILC.

En relación con la política fiscal, las limitantes son múltiples. En primer término, el impuesto sobre la renta de las personas morales estará fijado por el existente en los Estados Unidos, ya que si se presenta una diferencia que las empresas consideren significativa habrá movilizaciones de capital hacia el país que cobre menos impuestos. Lo mismo sucederá con el impuesto al valor agregado y otros impuestos indirectos debido a que un IVA mayor en México que en Estados Unidos generará desventajas en costos para las empresas mexicanas.

La relación es asimétrica debido a que, por su tamaño, los Estados Unidos pueden hacer caso omiso a lo existente en México, pero no a la inversa.

La política de gasto también se verá profundamente delimitada, porque cualquier gasto fuera del equilibrio presupuestario que los agentes económicos de México y de Estados Unidos consideren excesivo traerá, en la situación de doble moneda, una especulación negativa para México.

Así, el ingreso público se determinará en buena medida por la política impositiva de los Estados Unidos y el gasto por el juicio de los agentes económicos sobre el equilibrio presupuestado!. En síntesis, las restricciones son enormes.

En lo que se refiere a la política monetaria, en la determinación de la tasa de cambio, de la tasa de interés y de la cantidad de moneda en circulación (que son los elementos claves de la misma), las restricciones pueden ser tales que, en la práctica, queden casi anuladas las decisiones que **la soberanía monetaria otorga al Banco de México**.

SE PONE A LA REPRODUCCION SOCIAL MEXICANA EN TERMINOS DE LA REPRODUCCION SOCIAL DE LOS ESTADOS UNIDOS

El TLC al eliminar barreras comerciales entre las diferentes economías, de hecho lo que produce es una amplia integración entre los circuitos monetarios.

En el circuito monetario de los Estados Unidos, que es la principal economía incluida en el Tratado, se genera y configura el dólar; éste tendrá un impacto mucho mayor en la economía mexicana. Se pueden prever, en este contexto, al menos tres procesos problemáticos:

1. El dólar que surge de los circuitos monetarios de los Estados Unidos lleva en sí implícitos los precios relativos de tal país. Con la integración de los circuitos, los precios relativos del circuito dominante van a influir en los precios relativos del circuito dominado y lo van a trastornar. La repercusión mínima es una mayor fragilidad del circuito dominado: el del peso mexicano.
2. El dólar lleva en sí la carga de la estructura de poder económica, social y política de los Estados

Unidos, la cual va a influir con fuerza a los circuitos mexicanos. Las fuerzas políticas presentes en una nación se comunican por la vía monetaria hacia la otra. Es la vieja contradicción, analizada por Robert Triffin, cuando hablaba de las **tensiones que surgen cuando una moneda nacional sobredetermina relaciones que son de otro nivel**, es decir, que son internacionales.

3. Finalmente, el dólar es al mismo tiempo el resultado y un agente activo de la distribución del ingreso de tal país y en tanto tal trastorna los circuitos monetarios de otro país en el cual se generan otro monto de recursos y otra distribución del ingreso. La reproducción social de México se pone en términos de la de los Estados Unidos. Un ejemplo de este hecho es que en México hay un deseo creciente de mercancías estadounidenses, pero en los Estados Unidos los precios de esas mercancías responden a una determinada distribución del ingreso, es decir, hay una relación determinada entre salarios y precios. Cuando esas mercancías y esos precios llegan a México, que tiene una relación muy distinta entre salarios y precios, se generan dos distorsiones graves: la primera está dada por la desproporción entre ingresos y precios y por un consumismo que conduce al déficit en la balanza comercial; la segunda, por la inadecuación creciente entre una estructura productiva interna y el tipo de consumo requerido por sus agentes.

Los tres tipos de tensiones suelen ser fuentes que impulsan la especulación monetaria y financiera.

SE ACENTUA LA SEGMENTACION SOCIAL INTERNA

La reestructuración monetaria que se ha dado en México en los últimos años ha sido una de las causas principales de una distribución del ingreso crecientemente negativa que no solamente ha conducido a la acumulación excesiva de riqueza en pocas manos, sino que, por la pobreza generada en el otro polo, ha implicado una profunda segmentación en la sociedad mexicana.

La sobredeterminación del dólar acentuarla considerablemente este proceso de segmentación social que es indeseable.

LAS INESTABILIDADES PROVENIENTES DE UN LIBRE INTERCAMBIO DE DOCUMENTOS FINANCIEROS

Actualmente ya es posible vender papel financiero mexicano en el extranjero. El TLC puede conducir a que se venda en México papel financiero extranjero. Estos hechos tienen algunas ventajas y muchos problemas.

La venta de papel financiero mexicano en el extranjero tiene la indudable ventaja de atraer divisas frescas hacia el sistema productivo mexicano. Estas operaciones también inciden sobre las compalllas que se ven obligadas a ofrecer al público cuentas claras sobre su situación económica y financiera, hecho que es positivo para la

propia compañía y para el público. Sin embargo, genera inestabilidades más agudas en caso de crisis monetaria o periodos de carencia de divisas, ya que las compalllas mexicanas adquieren compromisos en moneda extranjera.

El problema principal viene cuando se pueda comprar papel privado o gubernamental emitido en Estados Unidos. El viejo malinchismo, la existencia de la doble moneda (en la que el peso es el elemento débil) y la estructura especulativa de nuestros agentes y mercados implican tendencias muy fuertes a la compra de estos documentos. Así, una parte importante del ahorro mexicano se puede canalizar hacia monedas extranjeras, hecho que perjudicará con fuerza a nuestra moneda y a nuestras instituciones de crédito. Los problemas de la doble moneda pueden agudizarse fuertemente.

Es diltcilla competencia de papel mexicano con el de Estados Unidos por el tamaño de las empresas, por la fuerte implantación de las estadounidenses en los mercados financieros internacionales y además porque el papel de unas es generado y pagado en moneda fuerte (el dólar) y el de las otras en moneda débil (el peso).

Finalmente, se debe tomar muy en serio el hecho de que las empresas bancarias y financieras de Estados Unidos son considerablemente más fuertes que las mexicanas, razón por la cual puede haber ofertas públicas de compra (apalancadas), que trastornen totalmente la estructura de la propiedad de las instituciones bancarias y financieras.

RECOMENDACIONES

Dada la gravedad de los problemas, la principal recomendación es la extrema prudencia que debe tenerse en la negociación. No podemos ir más rápido de lo que lo hicieron los europeos, a quienes, para ciertos elementos, principalmente los monetarios, les ha tomado incluso décadas de negociación y experiencia.

Presentamos, en términos muy generales, algunas recomendaciones que juzgamos importantes.

1. Acuerdo monetario al nivel de América Latina. La experiencia muestra que, ante las inestabilidades que se originan en la estructura de la existencia de una doble moneda, no es posible para los países aislados tomar medidas que sean estructuralmente válidas. Es indispensable un acuerdo global entre países con problemas similares para poder hacer frente a este problema. Una proposición en este sentido, en la que se encuentran las ideas para constituir un Banco Latinoamericano y una moneda común latinoamericana, la hice en el Foro Nacional de Consulta, convocado por el Senado de la República en 1990 y que se encuentra en el tomo I de la memoria correspondiente.
2. Corresponsabilidad en la estabilidad. Toda firma de acuerdos con los países desarrollados debería tener como antecedente una institucionalidad a nivel latinoamericano para el logro de la estabilidad monetaria. Además, debería incluir

cláusulas en las cuales los países desarrollados tomen medidas de corresponsabilidad en la estabilización de las monedas débiles.

En este sentido, se deberían tomar en cuenta las medidas que al respecto se han tomado en la configuración del sistema monetario europea.

3. Necesidad de evitar monopolios y especulaciones. La especulación es el cáncer que corroe a nuestros sistemas monetarios y financieros. Incluso, la actual privatización de la banca mexicana tiene fuertes dosis de especulación financiera. La muestra se encuentra en el desmedido crecimiento del índice de cotizaciones de la Bolsa de Valores Mexicana, cuyo aumento está muy lejos de corresponder a lo que sucede en las estructuras económicas y productivas. Medidas antiespeculativas son indispensables. Además, se necesita evitar la formación de monopolios indeseables. Por ello, recomendamos lo siguiente:
 - a) Que se mantenga a varios bancos comerciales nacionalizados con estructura de grupo financiero y con clara capacidad de competencia frente a los grupos financieros privados. Que éstos tengan supervisión gubernamental y orientación nacional pero manteniendo una capacidad autónoma importante.
 - b) Que se creen estructuras de ahorro, monetarias y financieras, de tipo social con capaci-

dad clara de competencia frente a los grupos financieros privados y gubernamentales. Para este efecto, se debe tomar en cuenta la rica experiencia de las cajas de ahorro y las mutualidades que existen en los países europeos y que juegan un papel muy interesante en el interior del sistema monetario europeo.

- c) Un mayor control sobre los grupos financieros y al excesivo dominio que están teniendo, en el interior de ellos, las casas de bolsa. Debe haber una mayor transparencia e **información en los mercados financieros** para prevenir las continuas olas especulativas. De alguna manera, el público debe estar informado de los movimientos especulativos. La Bolsa de Valores tiene muy pocas empresas, debe haber una política que tienda a ampliar en forma sustancial el conjunto de empresas inscritas en ella. Es totalmente indeseable que el movimiento del mercado se base en las transacciones bursátiles del papel emitido por unas cuantas empresas.
4. Protección ante ofertas públicas de compra de instituciones bancarias y financieras. Los grupos financieros mexicanos son fuertes en el interior de la estructura mexicana, pero muy débiles ante el embate competitivo del exterior. Es necesario prever ofertas públi-

cas de compra hechas por compañías multinacionales ya que es conveniente que el grueso de la banca se opere por intereses nacionales. Se necesita una política muy clara a este respecto.

5. Reconocimiento de la situación especial de la frontera, pero mantenimiento de la soberanía monetaria. La frontera tiene situaciones muy especiales en materia monetaria; éstas deben ser reconocidas pero sin sacrificio de la soberanía monetaria que es vital.
6. Mantenimiento de mecanismos de control de cambios. Conviene mantener un sistema de control de cambios flexible para aligerarlo en épocas de abundancia de divisas y fortalecerlo en los momentos en que haya carencia de las mismas. Este proceso es indispensable **no solamente como un mecanismo de protección a la estabilidad monetaria interna, sino también como instrumento para separar a los dos circuitos monetarios**, atenuando de esta manera la sobredeterminación social que, contenida en el dólar, trastorna los procesos de reproducción económicos y sociales mexicanos.
7. La política monetaria afecta las relaciones económicas y sociales del país, por lo tanto, todo acuerdo debe dejar una amplia libertad a México para que pueda actuar y definir los elementos claves de su política en términos de lo social mexicano y evitar así que el dólar, con las fuerzas simbólicas que lleva en sí, sobredetermine los procesos

económicos y sociales de México. La soberanía monetaria no solamente es conveniente desde el

punto de vista económico, es también indispensable para la reproducción social interna.

EVOLUCION RECIENTE DEL SISTEMA BANCARIO MEXICANO

COMITE DE DESINCORPORACION BANCARIA

INTRODUCCION

El sistema financiero mexicano ha experimentado una profunda transformación a partir de 1988, que comprende su desregulación operativa y la adecuación de su estructura jurídica e institucional. Un sistema financiero moderno y condiciones de mayor estabilidad en la economía mexicana han propiciado el fortalecimiento del sector. En efecto, estas transformaciones han contribuido a acentuar la profundización financiera de la economía, de tal **manera que se utilice más eficazmente el ahorro** y se canalice en su mayor parte hacia la inversión productiva; a mejorar la eficiencia del sistema financiero y su capitalización; ya establecer una estructura **institucional más actualizada y moderna**, orientada hacia la formación de grupos financieros y la prestación universal de los **servicios**.

La estrategia mexicana de modernización del sistema financiero responde a circunstancias internas y externas. Entre las internas destaca, como factor principal, la estrategia de cambio estructural,

que tiene como objetivo volver más moderna y eficiente a la economía mexicana.

Una de las herramientas del cambio estructural ha sido la desregulación, que en el sistema financiero comprende la liberación de las tasas de interés y la eliminación de la canalización obligatoria de recursos. A la vez, en un contexto en que los recursos productivos se han de asignar de acuerdo con las fuerzas del mercado, la desregulación es indispensable para lograr la canalización más productiva del crédito. Por otra parte, ante la apertura de la economía al comercio exterior, resulta necesario un cambio del sistema financiero orientado hacia una mayor eficacia y competitividad, directrices que prevalecen en el ámbito internacional. Entre las circunstancias externas destacan la globalización de los servicios financieros, su expansión geográfica extraterritorial y la mayor competencia en nuevos mercados.

El proceso de modernización del sistema financiero ha cubierto tres etapas a partir de 1988. En el aspecto operativo se llevó a cabo la liberación de las tasas de interés pasivas del sistema bancario y se sustituyó el esquema de inversión obliga-

torta y del encaje legal por el del coeficiente de liquidez. Estos cambios permitieron, entre otras cosas, promover una mayor competencia financiera, liberar recursos crediticios para el sector privado y hacer **más** eficiente el control monetario del sistema.

En el aspecto jurídico e institucional se llevaron a cabo dos modificaciones trascendentales. En diciembre de 1989, el Congreso de la Unión aprobó la iniciativa de reforma integral de las leyes que norman el sistema financiero, para desregular su operación, fortalecer la capitalización de las instituciones y mejorar la supervisión del sistema en su conjunto.

El segundo aspecto de la reforma jurídica e institucional fue el cambio en el régimen mixto de la propiedad de la banca para permitir la propiedad mayoritaria del sector privado en el capital. Ello sentó nuevas bases para el futuro desarrollo del sector. A raíz de la reforma constitucional que dio origen a este cambio, se emitió una nueva Ley de Instituciones de Crédito y se instituyó el marco normativo para la formación de las agrupaciones financieras mexicanas.

ANTECEDENTES

Entre los antecedentes más importantes en el proceso de modernización del sistema financiero mexicano figuran la creación de la banca múltiple, la formación de un mercado de valores y de deuda pública, y la estatización de la banca.

En la década de los setenta, el gobierno impulsó la creación de la banca múltiple mediante la fusión de instituciones banca-

rias y financieras, que hasta entonces llevaban a cabo operaciones especializadas. Dentro de este esquema, los bancos pudieron alcanzar mejores niveles de capitalización y economías de escala, así como realizar la totalidad de las operaciones que antes se ejecutaban aisladamente. Ello permitió diversificar sus riesgos y propiciar una menor regulación.

En 1975 entró en vigor la nueva Ley del Mercado de Valores y en 1978 salieron a la circulación los Certificados de la Tesorería de la Federación (CETES). Ambos acontecimientos fueron decisivos para la constitución de un mercado importante de deuda pública, cuya existencia era condición indispensable para la realización del proceso de liberación bancaria. En efecto, antes de que ese mercado llegara a desarrollarse, el crédito interno destinado al gobierno provenía, casi exclusivamente, del sistema bancario. Ello **obligaba a mantener una serie de restricciones** cuantitativas y cualitativas a la asignación del crédito, que el banco central instrumentaba a través del encaje legal y de **inversiones obligatorias o de convenios** con los bancos. Por otra parte, se había establecido un sistema de cajones crediticios para el apoyo a las diversas actividades consideradas como prioritarias para el desarrollo.

Con la Ley del Mercado de Valores de 1975 se actualizó la estructura de éste y la de los intermediarios bursátiles. Las casas de bolsa fueron estructuradas institucionalmente, se fijó para ellas un mínimo de capital y al quedar sus operaciones sujetas a una regulación formal pudieron acreditarlas y expandirlas rápidamente. La nueva ley, por estas razones, representó un avance para el sistema financiero y se

constituyó en factor importante para la creación de un mercado de dinero y capitales en México.

Los Certificados de la Tesorería de la Federación (CETES) representaron la base para la futura operación del mercado de dinero y para la creación de un mercado de deuda pública. Este instrumento tiene como función básica financiar al sector público mediante su colocación entre los inversionistas a través de operaciones de mercado abierto, en su modalidad de subastas a descuento y en diferentes plazos. Su tasa de rendimiento ha sido, desde entonces, la más representativa del mercado de dinero.

El 1 de septiembre de 1982 el titular del Poder Ejecutivo expidió un decreto por medio del cual la banca comercial pasaba a la propiedad del sector público. Esto ocurría en medio de una profunda crisis de balanza de pagos y en una situación interna de grave desequilibrio, a resultas del elevado déficit público, el endeudamiento externo y la caída en los precios internacionales del petróleo.

Así, hubo un cambio en la naturaleza jurídica de las instituciones al pasar de sociedades anónimas a sociedades nacionales de crédito de propiedad estatal mayoritaria. Más adelante, los Certificados de Aportación Patrimonial (CAPS), se dividieron en dos series: "A", por el 66 por ciento del capital y "B" por el 34 por ciento restante. Estos últimos podían ser adquiridos por entidades privadas e incluso por personas físicas. La participación extranjera quedaba expresamente excluida.

Bajo la gestión del Estado, la banca tuvo cambios fundamentales en su estruc-

tura, que gradualmente conformaron un esquema de mayor competencia entre las instituciones. Hasta antes de 1982, el sistema bancario estaba formado por sesenta instituciones, de las cuales poco más de la mitad eran bancos múltiples. En los años siguientes la banca se sujetó a un proceso de reestructuración, efectuándose tres etapas de fusiones para las sesenta instituciones estatizadas. Bajo la gestión del sector público, el número de bancos comerciales se redujo a dieciocho. Las instituciones bancarias se reagruparon de acuerdo con su cobertura geográfica y el tamaño de sus activos. En el primer grupo se consideran los bancos nacionales, que operan en todo el país y concentran a diciembre de 1990, el 77 por ciento de los recursos captados. Este grupo está integrado por: Banamex, Bancomer, Serñin, Comermex, Internacional y Mexicano **Somex**.

El segundo grupo de bancos es el de los multirregionales. En conjunto captan el 15 por ciento de los recursos del público. Las instituciones de carácter multirregional son: Atlántico, BCH, Cremi, Banpaís, Bancreser, Conña, Multibanco Mercantil de México. La banca regional es el tercer grupo. Está constituido por los bancos más pequeños, ya que representan el 14 por ciento de los activos del sistema y sólo el 6 por ciento de la captación bancaria. Son bancos altamente rentables y de operación local y regionalmente bien cimentada. Los integrantes de este grupo son: Banoro, Mercantil del Norte, Promex, Banco del Centro y Banco de Oriente.

La estatización de la banca trajo como consecuencia la interrupción del proceso hacia la banca universal y la disolución de grupos financiero-industriales. Asimismo,

permitió el desarrollo independiente de casas de bolsa, compañías de seguros, compañías arrendadoras y otros intermediarios no bancarios. El sector público promovió el fortalecimiento de los bancos, dando mayor solidez a sus instituciones y **asignándoles** áreas de cobertura más congruentes con las fortalezas de cada banco en las diferentes regiones del país.

cabe resaltar que en el periodo 1982-1989, la capitalización de los bancos se fortaleció. En términos reales, el capital contable de las sociedades nacionales de crédito creció 13.3 por ciento en promedio anual, fundamentalmente como consecuencia de la capacidad de las instituciones para generar utilidades y de la colocación de CAPS serie "B". El gobierno federal mantuvo una política constante de capitalización de dividendos de los CAPS de la serie "A". Por otra parte, para la serie "B" se dispuso que durante algunos años se hiciera el pago efectivo de un dividendo mínimo, de tal manera que la utilidad se reflejaba en el valor del certificado.

En 1987 se obtuvieron recursos adicionales para la banca mediante la colocación de los Certificados de Aportación Patrimonial de trece instituciones. De acuerdo con lo dispuesto en la Ley, la serie "B", que representaba el 34 por ciento del capital de la banca, se colocó entre el público inversionista. Con ello, además de ampliarse la base de capital de la banca, se propició una distribución más amplia en la propiedad del capital y se mejoró la oferta en el mercado de valores.

A partir de 1985, la banca múltiple realizó un esfuerzo para modernizar su operación generando nuevos instrumentos. Entre ellos destacan: las aceptaciones

bancarias, con las que otorgaron financiamientos en condiciones de restricción crediticia en la banca; las mesas de dinero, que posibilitaron inversiones de corto plazo y alto rendimiento; y la cuenta maestra, mecanismo que reúne en una sola cuenta integral diversas operaciones, tales como la tarjeta de crédito-inversión, cuenta de cheques, depósitos a plazo, o bien acceso a fondos de inversión del mercado de dinero o de capital. Estas innovaciones resultaron favorables para el sistema, ya que permitieron reducir la desventaja competitiva de la banca en relación con otros intermediarios financieros no bancarios que no tenían las restricciones que afectaban a los bancos. Esos instrumentos posibilitaron ofrecer diferentes alternativas de ahorro, consolidar operaciones diversas **en una sola cuenta, reducir costos, en general, obtener una mejoría en la eficiencia de las instituciones.**

CAMBIOS RECIENTES

LIBERACION DEL MERCADO BANCARIO

Ante la intensificación del proceso inflacionario entre 1986 y 1987, las instituciones bancarias compitieron en desventaja por el desequilibrio entre sus tasas, sujetas a control, y las de los intermediarios financieros no bancarios, determinadas con mayor libertad. Aunado a lo anterior, la escasez de fondos prestables en el mercado bancario, derivada de la congelación del crédito a empresas y particulares, originó el surgimiento de un mercado paralelo de captación y crédito entre las tesoreras de las principales empresas.

En octubre de 1988, se permitió a la banca captar nuevamente recursos a tasas libres a través de la colocación de aceptaciones bancarias. Con esta medida, de hecho se produjo la liberación de las tasas pasivas. Esto se complementó con la liberación de los depósitos a plazo y la **disposición para pagar intereses por las cuentas de cheques, que entró en vigor a principios de 1989.**

Por el lado de la colocación se produjo un cambio de gran trascendencia, ya que se dispuso como obligación de los bancos el mantener un coeficiente de liquidez de 30 por ciento de los recursos captados, y los requerimientos de capital correspondientes. De esta manera se eliminó la canalización obligatoria de crédito y el mecanismo del encaje.

La liberación plena de la intermediación bancaria ha fortalecido la competencia entre las instituciones. Se eliminaron los subsidios cruzados, que derivaban de las remuneraciones al encaje que se pactaba de tiempo en tiempo. Ello propiciaba el crecimiento artificial de las instituciones cuando la remuneración del encaje pactada les permitía un margen ventajoso.

Otro efecto de ese proceso fue el inicio de una mayor competencia en la intermediación de la banca. Esto se derivó del pago de tasas de interés más atractivas para los ahorradores y, por otra parte, de una competencia más intensa para colocar nuevos créditos en mejores condiciones. Cabe señalar que los bancos no pudieron elevar excesivamente sus tasas de crédito, sobre todo a los grandes acreditados, porque al eliminarse el encaje en 1989 –y reducirse la proporción de recursos canalizados al sector público–, los bancos tuvieron exceso de fondos presta-

bies. Como consecuencia de lo anterior, se produjo una liberación de recursos para el sector privado. Los bancos tuvieron que esforzarse por colocar mejor sus créditos y los usuarios se beneficiaron con la reducción relativa del costo crediticio.

La liberación del mercado bancario ha requerido el establecimiento de reglas que garanticen la operación sana de las instituciones. En particular, se ha puesto énfasis en que la cartera de cada banco esté estructurada de forma tal que se aprecie el riesgo de cada uno de los créditos. Para ello se ha establecido un sistema de calificación de cartera, de acuerdo con el cual las instituciones clasifican los créditos vigentes en cinco grupos, según sea el nivel de riesgo inherente. En el grupo "A" se incluyen los de riesgo mínimo; los de bajo riesgo quedan en el grupo "B"; el grupo "C" contiene los de riesgo medio; y **en los grupos "D" y "E" se ubican los de alto riesgo y los irrecuperables, respectivamente.**

Las reglas incluyen diversos criterios que permiten a las instituciones conocer el nivel de riesgo de cada crédito. Entre ellos se cuentan: la experiencia respecto al cumplimiento de obligaciones; el manejo de cuentas acreedoras y deudoras con la propia institución; situación financiera del acreditado; administración de la empresa, etcétera.

Como resultado de la calificación de su cartera, las instituciones deben constituir y mantener reservas preventivas globales por cada grupo de riesgo. El monto de reserva se calcula aplicando un porcentaje a la calificación de la cartera, que va desde cero para el grupo "A"; 1 por ciento al grupo "B"; 20 por ciento al "e"; 60 por

ciento al "D"; hasta 100 por ciento para el grupo "E".

Ante un mercado que se caracterizaba por una competencia más intensa, la banca se orientó a ampliar la cantidad y la calidad de los servicios prestados a su clientela, cobrando también nuevas tarifas. Aplicando una política de cobro por los servicios a su clientela, la banca dejó de transferir el costo de esos servicios al crédito, con lo que se logró una mayor eficiencia y mayor asignación de los costos entre la clientela.

El saneamiento de las finanzas públicas y la ampliación de los mercados financieros fueron condiciones necesarias para que la banca se liberase de la tarea de financiar el déficit del sector público - tarea que tradicionalmente se le encomendaba- o En la actualidad, el déficit se financia mediante operaciones de mercado abierto, o sea a través de la colocación de valores gubernamentales directamente con el público, lo que otorga mayor eficiencia a la política monetaria. Además, el equilibrio de las finanzas del sector público ha permitido acentuar la desregulación de los bancos y de los otros intermediarios financieros.

PAQUETE FINANCIERO DE DICIEMBRE DE 1989

En diciembre de 1989 el Congreso aprobó - a propuesta del Ejecutivo- una serie de iniciativas de reforma a las principales leyes del sistema financiero. Fueron modificadas la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, la General de Instituciones de Seguros, la Federal de Instituciones de Fianzas, la General de Organizaciones y Actividades Auxiliares

del Crédito, la del Mercado de Valores y la General de Sociedades de Inversión.

Con la reforma de 1989 se pretendía avanzar en el desarrollo institucional del sistema financiero, actualizando el marco jurídico que definía su estructura. Los propósitos del paquete financiero fueron: disminuir la regulación excesiva; mejorar la supervisión del sistema en su conjunto; reconocer y regular sin excesos a los nuevos intermediarios e instrumentos; fomentar la capitalización de los intermediarios y el aprovechamiento de economías de escala; y promover una mejor cobertura de mercados y mayor competencia entre intermedarios. En síntesis, fomentar un sistema financiero más **eficiente y moderno**.

La reforma fue integral con el objeto de que el sector, con las nuevas normas, pudiera responder adecuadamente a las necesidades del mercado. Así se buscó un mejor equilibrio entre instituciones e instrumentos, una intermediación más competitiva y eficiente y una mayor congruencia para el sector en su conjunto.

En materia de banca, la reforma fortalecía las facultades de los consejos directivos para tomar decisiones. Los facultó para designar y remover al director general, considerando que sus miembros estarían en capacidad para determinar que la persona designada reuniera los requisitos establecidos por la ley.

Asimismo, estableció que los propios consejos aprobaran los programas financieros; los presupuestos de gasto e inversión; las estimaciones de ingresos anuales; la apertura y reubicación de sucursales, agencias y oficinas en el país; la adquisición, arrendamiento y enajenación de

muebles e inmuebles, la promoción y publicidad; las estructuras organizacionales y las bases para la elaboración de los tabuladores de sueldos. En síntesis, determinaba que los consejos condujeran la gestión administrativa de las sociedades.

Como complemento de lo anterior se dio mayor relevancia a la Comisión Consultiva —**órgano** integrado por los representantes de la serie “B” de Certificados de Aportación Patrimonial—, a la que se le asignaron derechos corporativos, como opinar sobre el informe de actividades y estados financieros de la institución; designar y remover a los consejeros y **comisarios por la serie “B”; y denunciar irregularidades en la administración de la sociedad.**

Al efectuar la reforma a la ley bancaria, se adoptó como principio que la rentabilidad de la banca comercial es la mejor demostración del éxito de cada institución, de su estrategia, de su eficiencia y de su calidad de servicio. Por ello, se pretendía que los bancos alcanzaran una rentabilidad acorde con parámetros sectoriales e internacionales.

Pese a que los bancos mexicanos habían venido fortaleciendo su base de capital, se consideró conveniente en ese momento que las instituciones bancarias alcanzaran un coeficiente de capitalización de cuando menos 6 por ciento, similar al que regía en los principales centros financieros. De esta manera se establecían condiciones de mayor solidez financiera de acuerdo con los requerimientos internacionales.

La ley, al prescribir la capitalización de las instituciones, también tuvo en cuenta la conveniencia de que las sociedades nacionales de crédito poseyeran un capital

suficiente para garantizar su sanidad financiera y su desarrollo de largo plazo. En consecuencia, se propuso ampliar la participación de los sectores privado y social. Por tanto se modificó la forma de integración del capital, para quedar constituido con una parte ordinaria y otra adicional. **La ordinaria, compuesta por los certificados serie “A” y “B”, y la adicional, por una nueva serie de certificados de aportación patrimonial, a denominarse serie “e”,** mismos que nunca se pusieron en circulación debido a la reforma total de la banca emitida en julio de 1990.

Complementariamente se dispuso aumentar de 1 al 5 por ciento el porcentaje máximo del capital pagado de la banca que podría ser aportado por personas físicas o morales, mediante la adquisición de certificados serie “B”. Cabe señalar que las sociedades de inversión fueron facultadas para adquirir porcentajes superiores al 1 por ciento. Estas modificaciones, además de propiciar mayor capitalización, permitieron la permanencia e identificación de los tenedores con las **instituciones.**

Una de las reformas introducidas a la ley bancaria reconoció los grupos financieros, dando así entidad legal a la interrelación patrimonial y operativa de empresas financieras, que se venía dando de hecho en el mercado. En tal virtud se propuso promover la creación reglamentada de grupos financieros en torno a la banca, con lo que se esperaba complementar el servicio público de banca y crédito con el arrendamiento, el factoraje, el almacenamiento, la operación de sociedades de inversión y de casas de cambio.

Con el propósito de mantener el balance y la competencia con los intermediarios

financieros no bancarios, se planteó la posibilidad de extender el concepto de grupo financiero al sistema en su conjunto. Además se disponía que cada grupo se integrara por lo menos con tres intermediarios y participara cuando menos con el 51 por ciento del capital de cada uno de éstos.

A una desregulación operativa y una mayor autonomía de una gestión de las instituciones corresponde una mejor supervisión. Ello para garantizar los intereses del gran público ahorrador, en particular, en una situación donde el riesgo crediticio aumentó, como resultado de una mayor canalización de recursos hacia el sector privado.

La modernización financiera fortaleció la supervisión de las instituciones, en particular la supervisión prudencial. Entre las diversas medidas adoptadas, se encuentran la calificación de la cartera crediticia y una mayor especialización de las comisiones encargadas de la supervisión y vigilancia, a) escindiéndose la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros en dos organismos independientes: la Comisión Nacional Bancaria y la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

REFORMAS DE 1990; DESINCORPORACION BANCARIA y AGRUPACIONES FINANCIERAS

El 2 de mayo de 1990, el Presidente sometió al H. Congreso de la Unión una iniciativa de reformas a los artículos 28 y 123 de la Constitución Mexicana. El propósito era ampliar la participación de los sectores privado y social en la propiedad de las instituciones de banca múltiple.

La iniciativa se sustentaba en tres razones fundamentales:

- La impostergable necesidad de concentrar la acción del Estado en el cumplimiento de sus objetivos básicos: dar repuesta a las necesidades sociales de la población y elevar su bienestar sobre bases productivas y duraderas.
- El hecho de que el cambio profundo, en el país, de las realidades sociales, de las estructuras económicas, del papel del Estado y del sistema financiero mismo, modificaba de raíz las circunstancias que habían explicado, en 1982, la estatización de la banca.
- El propósito de ampliar el acceso y mejorar la calidad de los servicios de banca y crédito en beneficio colectivo.

La iniciativa estaba en concordancia con la política de modernización del país. El momento era oportuno, porque los bancos se caracterizaban por su rentabilidad, su eficiente administración y por una estructura sólida de capital. Su coeficiente de capitalización neto a activos en riesgo estaba ya cerca del 7 por ciento, y era compatible con los requerimientos del Convenio de Basilea.

Después de aprobadas las reformas, y una vez que fueron publicadas en el *Diario Oficial*, el Congreso de la Unión recibió dos nuevas iniciativas de ley: la referente a las Instituciones de Crédito y la de Agrupaciones Financieras. Fueron aprobadas el 18 de julio del mismo año, en unión de reformas a la Ley del Mercado de Valores.

La Ley de Instituciones de Crédito regula: los términos en que el Estado ejerce rectoría sobre el sistema bancario, la prestación del servicio de banca y crédito, las

características de las instituciones bancarias, su organización y funcionamiento, el sano y equilibrado desarrollo del servicio y las medidas tendientes a proteger los intereses del público.

También define los componentes del sistema bancario, que son: el Banco de México, las instituciones de banca múltiple, la banca de desarrollo, el Patronato del Ahorro Nacional y los fideicomisos públicos constituidos con fines de fomento económico.

Quienes pretendan ejercer el servicio de banca y crédito deberán constituirse en sociedad anónima, previa autorización discrecional e intransmisible de la Secretaría de Hacienda, en la inteligencia de que las instituciones de nueva creación deberán contar con un capital mínimo equivalente al 0.5 por ciento de la suma del capital pagado y las reservas de la totalidad de las instituciones de banca múltiple. El capital de los bancos está representado por acciones de tres clases: **"A", "B" Y "e"**. Las primeras cubren el 51 por ciento del capital, las de la serie "B" hasta el 49 por ciento y las de la "e" hasta el 30 por ciento. Estas últimas pueden ser adquiridas por extranjeros.

La ley tiene entre sus propósitos centrales hacer que en los bancos haya una participación diversificada. Con ese fin, establece que una sola persona física sólo pueda adquirir el control de acciones hasta por el 5 por ciento del capital pagado de una determinada institución. Solamente con autorización expresa de la Secretaría de Hacienda puede ampliarse ese límite hasta el 10 por ciento, en casos específicos.

El Consejo de Administración de los bancos estará integrado por once miembros O un múltiplo de once, que serán designados por los accionistas de acuerdo **con la clase de sus acciones: la serie "A"** nombrará seis miembros de un consejo de once; la serie "B" a un máximo de cinco y **la serie "C" a tres, con detrimento de los cinco que corresponden en principio a la serie "B"**.

La ley exige que los consejeros y el director general de los bancos comerciales reúnan características que los hagan idóneos para asumir esas responsabilidades. Deben poseer la experiencia necesaria para el desempeño de sus funciones.

Por lo que concierne a las operaciones de complacencia, la ley prohíbe a los bancos prestar dinero a sus empleados y funcionarios, salvo que se trate de prestaciones laborales. Establece condiciones estrictas para el otorgamiento de créditos a accionistas, consejeros y administradores, y a sociedades en que los mismos participen. Esos créditos están sujetos a la aprobación de una mayoría calificada del consejo de administración, y la ley los limita cuantitativamente, al indicar que la suma de dichos préstamos no podrá exceder del 20 por ciento del total de la cartera. En general, se **prohíbe** a los bancos celebrar operaciones que se aparten, de modo significativo, de las condiciones del mercado.

Se considera inconveniente la vinculación de la banca con el capital de grupos industriales, que propicia concentraciones de riesgos y pérdidas de objetividad en las decisiones de crédito. Con este objeto se limita la inversión por parte de las instituciones de crédito, en el capital social de empresas que no guarden una relación funcional directa con la banca. Las inver-

siones de esta clase no podrán exceder del 5 por ciento del capital pagado de la emisora; **ysi rebasan esa proporción, hasta el 15 por ciento como máximo, tendrán que ser solamente por tres años y requerirán aprobación de una mayoría calificada dentro del consejo.** La Secretaria de Hacienda podrá ampliar ese término de tres años, en forma discrecional. La ley prevé inversiones por porcentajes y plazos mayores, cuando se trate de empresas que desarrollen proyectos nuevos de larga maduración o realicen actividades susceptibles de fomento. **En estos casos, es necesaria la autorización de la Secretaria de Hacienda, que la otorgará o negará discrecionalmente, después de escuchar la opinión del Banco de México.**

Las sociedades nacionales de crédito **deben transformarse en sociedades anónimas** de acuerdo con el cambio de su régimen de propiedad. Del mismo modo, los Certificados de Aportación Patrimonial (CAPS), que representan al capital de la banca, serán convertidos en acciones.

El 66 por ciento del capital, representado por los CAPS serie "A", será canjeado por acciones de acuerdo con el siguiente esquema: hasta el 51 por ciento del capital, por acciones serie "A", y el 15 por ciento restante -para llegar a 66 por ciento- por acciones serie "B". La totalidad de los CAPS serie "B" será **cambiada por acciones serie "B".** La emisión de acciones serie "C" (sin antecedentes en la estructura anterior del capital) será acordada por la asamblea de accionistas y autorizada por la Secretaria de Hacienda y Crédito Público.

La Ley de Instituciones de Crédito amplía las perspectivas para la participación de la banca extranjera en el sistema finan-

ciero mexicano. Continuarán existiendo las oficinas de representación de entidades financieras del exterior, con sus funciones básicas de gestión y representación en México. Además, abre la posibilidad de que funcionen en el país sucursales de **instituciones de crédito extranjeras, siempre que únicamente lo hagan con residentes en el exterior —operaciones offshore.**

La ley que regula las agrupaciones financieras responde a la aparición de la banca universal. Puntualiza y detalla las normas que había establecido sobre esta materia la reforma legislativa de diciembre de 1989, que dio reconocimiento formal a la figura de la agrupación, y existente *de facto*. Merced a la nueva ley de 1990, se mejora la capitalización de cada uno de los intermediarios y se proporcionan a **éstos otras ventajas, como la de usar la denominación del grupo, valerse indistintamente de las sucursales de la red y lograr economías de escala.**

La ley de 1990, al reconocer formalmente las agrupaciones y regularlas, infunde al sistema mayor capacidad de competencia y contribuye a que el público disponga de servicios más eficientes y completos. Al mismo tiempo brinda entera protección a sus intereses mediante la compañía controladora. Por otra parte, en los grupos se evita la piramidación del capital, puesto que cada uno de sus miembros tiene el suyo, con independencia de los demás.

La ley fija las bases de organización y funcionamiento de los grupos, los términos en que habrán de operar y la forma en que se protegerán los intereses de quienes celebren operaciones con ellos. Para formar grupos financieros se requiere autorización discrecional e intransmisible de

la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En cuanto a las modalidades de agrupación, tres son las que establece ese ordenamiento, según la institución que en cada caso actúe como cabeza: una sociedad controladora, un banco o una casa de bolsa.

En los grupos con sociedad controladora pueden participar conjuntamente: un banco, casa de bolsa, almacén de depósito, arrendadora financiera, casa de cambio, empresa de factoraje, afianzadora, aseguradora, operadoras de sociedades de inversión y otras que autorice la Secretaría de Hacienda.

La sociedad controladora será dueña de por lo menos el 51 por ciento de las acciones de cada intermediario. Si en el grupo participa un banco múltiple, la controladora deberá poseer todas las acciones de la serie "A". También controlará la administración de los intermediarios del grupo, será responsable, en forma subsidiaria e ilimitada, de las obligaciones y las pérdidas de los demás miembros; no podrá realizar operaciones propias de ninguno de ellos y ni asumir pasivo alguno.

Al surgir la agrupación de los intermediarios financieros mexicanos --con las modalidades descritas- se posibilitó su operación como "banca universal".

Cabe señalar que la estructura de los sistemas financieros de América del Norte se orientan en esta misma dirección. La reciente propuesta de reforma al sistema norteamericano presentada al Congreso por el Secretario del Tesoro de los Estados Unidos, el 6 de febrero de 1991, se centra en ampliar la capitalización y la cobertura de los bancos. Asimismo, recomienda la creación de controladoras fi-

nancieras que participen en el capital de diversas filiales. También se considera que los bancos que reúnan los requisitos de capitalización se conviertan en controladores financieros. Por su parte, el sistema canadiense se caracteriza también por su operación como banca universal.

MECANICA DE LA DESINCORPORACION BANCARIA

El proceso de desincorporación bancaria tiene entre sus propósitos conformar un sistema financiero sólido, en cuyo capital haya participación diversificada y en que las instituciones dispongan de un ámbito regional de acción. Se busca también que la dirección de los bancos, lo mismo que las funciones dentro del Consejo de Administración, sean ejercidas por personas de probada aptitud y calidad moral. Asimismo se procura que no haya concentración en la intermedación, que el precio de venta de esas instituciones sea justo y que se establezcan bases para un equilibrio del sistema en su conjunto.

El 5 de septiembre de 1990 el *Diario Oficial* publicó el acuerdo presidencial que establece los principios y bases del proceso de desincorporación de las sociedades nacionales de crédito. El acuerdo crea también el Comité de Desincorporación Bancaria.

En la misma fecha quedó instalado ese Comité, dependiente del Secretario de Hacienda y Crédito Público, presidió por el Subsecretario del mismo ramo e integrado por otros seis funcionarios del sector financiero. El Comité se encargó de formular los criterios generales y elaborar

las bases del proceso de desincorporación, y de conducir dicho proceso. La Comisión Intersecretarial Gasto-Financiamiento será la encargada de decidir sobre la **asignación de las instituciones, con base en las recomendaciones del Comité.**

El proceso de desincorporación bancaria se lleva a cabo en tres etapas simultáneas. La primera es la de valuación de las instituciones. En esta etapa los propios bancos determinaron el valor contable de su patrimonio y realizaron la calificación de su cartera. La valuación económica es la fase complementaria de esta etapa. Para definir el valor económico de las instituciones se consideró el resultado de la valuación contable, los activos intangibles, el potencial de generación de utilidades, etc. En esta tarea, el Comité contó con el apoyo de asesores externos especializados.

La segunda etapa es la de registro y autorización de los posibles adquirentes. El registro de los interesados se cerrará paulatinamente de acuerdo con el orden de enajenación de las instituciones.

La tercera etapa consiste en la enajenación. El procedimiento comprende la determinación por el Comité de los paquetes accionarios de cada institución que se desincorpore, los que serán enajenados mediante subasta. Tanto los paquetes accionarios como las proporciones accionarias **"A" o "B", que los integran serán** dadas a conocer en la convocatoria de cada subasta.

Las subastas se llevarán a cabo cuando lo determine el Comité de Desincorporación mediante la convocatoria. En esta se dispondrá que los participantes deberán contar con la autorización del Comité y constituir un depósito en garantía por el monto que en cada caso fije el Comité. Las posturas que presenten los participantes serán en firme y tendrán la particularidad de obligar a quienes las formulan y no serán procedentes para adquirir sólo parte de los paquetes. Asimismo, se determinó que únicamente puedan ser presentadas por sociedades controladoras o por grupos de personas.

El Comité de Desincorporación establecerá los criterios para realzar la **asignación, los cuales quedarán incorporados al** texto de la convocatoria respectiva. Con base en esos criterios el Comité formulará una propuesta a la Comisión Gasto-Financiamiento.

En forma complementaria, el gobierno federal expedirá los decretos de transformación de las sociedades nacionales de crédito en sociedades anónimas y por tanto, de la conversión de los CAPS en acciones.

De acuerdo con lo dispuesto en la Ley de Instituciones de Crédito, el 51 por ciento de los CAPS se convierte en acciones **serie "A"**; el **15 por ciento de CAPS "A"** restante junto con la serie "B", pasan a ser acciones serie "B". Asimismo, podrá haber serie "C" de acciones susceptible de ser adquirida por extranjeros, la cual podrá representar hasta el 30 por ciento del capital de la institución.

MODERNIZACION DE LA COMISION NACIONAL BANCARIA

COMISION NACIONAL BANCARIA

INTRODUCCION

La Comisión Nacional Bancaria fue creada por Decreto el 24 de diciembre de 1924 durante la administración del Presidente Plutarco Ellas Calles. **Empieza** su existencia incorporada a la Secretaría de Hacienda pero dotada de una competencia muy especializada, una organización administrativa peculiar y una amplia libertad funcional.

Por su vinculación a una materia eminentemente dinámica, como 10 es la actividad bancaria, al promulgarse la Ley de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios en el año de 1926 y, posteriormente, la Ley General de Instituciones de Crédito de 1932, así como la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941, se puso de manifiesto la necesidad de adecuar las funciones de inspección y vigilancia de conformidad con el desarrollo del sistema bancario, apoyando con medidas legislativas un mayor grado de atribuciones para la Comisión, al igual que se amplió el campo de su competencia. En efecto, se le dotó de facultades de opinión, consulta,

estadística, intervención administrativa, así como regular todos los aspectos relacionados con la contabilidad y documentación de operaciones bancarias, etcétera.

En 1968 se reformó la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, para atribuir a la Comisión Nacional Bancaria la supervisión y vigilancia de estas instituciones.

La medida se complementa con el decreto del Ejecutivo de diciembre de 1970, por el cual la Comisión Nacional de Seguros se incorporó a la Comisión Nacional Bancaria (denominándose Comisión Nacional Bancaria y de Seguros) y así, mediante la reforma legislativa, se amplió para ésta su esfera de competencia a la mayoría de las instituciones que integran el sistema bancario y financiero del país.

Con motivo de la nacionalización de la banca privada en el año de 1982, fue necesario llevar a cabo un proceso de reformas estructurales que culminó con la promulgación de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito (*Diario Oficial* de la Federación del 14 de enero de 1985), complementando esto con la

promulgación de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.

La citada nacionalización en nada afectó a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros ya que, sin trascender el marco de **sus atribuciones, continuó su tarea de reforzar** las acciones concernientes a la vigilancia preventiva, la inspección correctiva y la supervisión del sistema bancario.

MODERNIZACION DE LOS SISTEMAS FINANCIEROS

El sistema financiero internacional muestra una nueva concepción caracterizada por: amplia desregulación; diversificación e internacionalización de las actividades financieras; complejidad creciente de las técnicas bancarias; avances tecnológicos; globalización financiera; mayores exigencias por parte de los clientes y márgenes de utilidades que disminuyen bajo la presión de la competencia.

En el caso particular de México, también existen cambios sin precedentes en el entorno financiero, a fin de adoptar una **estructura institucional acorde con lineamientos** actuales a nivel internacional. Como ejemplo de esos cambios se tienen: la desregulación de tasas de interés; sustitución del régimen de encaje legal; restablecimiento del régimen que permite la propiedad privada mayoritaria en la prestación del servicio de banca y crédito; nuevos criterios de suficiencia de capital; apertura hacia grupos financieros; apertura hacia la internacionalización de los participantes, etcétera.

La Comisión Nacional Bancaria no podía quedarse atrás en la modernización y apertura del sistema financiero mexicano. Para ello se debió maximizar su efectividad organizativa y prepararla para una adaptación continua a los cambios del entorno financiero.

MODERNIZACION DE LA COMISION NACIONAL BANCARIA

Por decretos publicados en el *Diario Oficial* de la Federación del 19 de enero de 1988 y 27 de diciembre de 1989, se reformó la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.

Esta reforma busca modernizar al sistema bancario. Se invierte a las instituciones de banca múltiple de una mayor autonomía de gestión e independencia financiera y prosigue una desregulación administrativa que les permite contar con una mayor capacidad administrativa de respuesta a las cambiantes condiciones del mercado financiero para poder competir eficazmente.

En este contexto, destacan diversas disposiciones orientadas a fortalecer la supervisión de la Comisión Nacional Bancaria, como son: su separación de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas; el otorgamiento de la facultad —que anteriormente correspondía a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público— de imponer sanciones administrativas por infracciones a las disposiciones previstas a la Ley y para aplicar a los servidores públicos de las sociedades nacionales de crédito las normas y sanciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Ser-

vidores Públicos; el fortalecimiento de las atribuciones de su Junta de Gobierno al eliminar la obligación de someter sus acuerdos a la Secretaría de Hacienda, con lo que se les da un carácter ejecutivo.

Con las reformas de 1989, se logró un avance en la supervisión bancaria en México, ya que se dotó a la Comisión Nacional Bancaria de las condiciones que se consideran esenciales para el buen desempeño de su misión: autonomía de gestión, un adecuado marco regulador y autoridad suficiente para hacer cumplir sus decisiones de manera eficaz y oportuna.

REFORMAS DE 1990

En julio de ese año, el Congreso aprueba una reforma constitucional a los artículos 28 y 123, a fin de reintroducir un régimen que permite la propiedad privada mayoritaria en la prestación del servicio de banca y crédito.

Como resultado de la reforma constitucional en julio de 1990, se aprueba por el Congreso la Ley de Instituciones de Crédito, cuyo objeto es regular el servicio de banca y crédito, la organización y funcionamiento de las instituciones, las operaciones que las mismas pueden realizar, su sano y equilibrado desarrollo, la protección de los intereses del público y los términos en que el Estado ejercerá la rectoría del sistema bancario mexicano.

El cambio de régimen de propiedad de las instituciones de banca múltiple acentúa la necesidad de una estricta supervisión y por ello, en la Ley Bancaria, se otorgan nuevas facultades a la Comisión **Nacional Bancaria, como son las** siguien-

tes: autorizar el nombramiento de los consejeros y del director general, así como de los funcionarios que ocupen el siguiente nivel jerárquico inferior al de director general en la institución. Tendrá también la facultad para removerlos, suspenderlos o inhabilitarlos,

Por lo que se refiere a la banca de desarrollo, en la citada Ley de Instituciones de Crédito se fortalecen las atribuciones de la Comisión Nacional Bancaria en materia de supervisión contable y operativa, dándole mayores facultades para sancionar conductas ilícitas en que incurran tanto funcionarios bancarios como acreditados y se mejoran los sistemas de vigilancia de las instituciones, utilizando indicadores de gestión sobre su eficiencia y productividad.

Con la expedición en julio de 1990 de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, se establece la posibilidad de formar grupos financieros integrados por todos los tipos de intermediarios del sistema. De esta manera, se retoma la tendencia interrumpida por la nacionalización de la banca en 1982, y se profundiza el reconocimiento otorgado a los grupos financieros en las reformas de diciembre de 1989.

En el caso de la Comisión Nacional Bancaria, le corresponde la inspección y vigilancia de las sociedades controladoras de grupos financieros, cuando el intermediario preponderante dentro del grupo de que se trate sea una institución de crédito. Esto indiscutiblemente plantea nuevos retos para la supervisión bancaria, que tendrá que ser más dinámica, ya que ésta representa el elemento clave de la solidez y fortaleza del sector.

En virtud de la modernización del sistema financiero, y de que la inspección y vigilancia de las instituciones de seguros y de fianzas, al igual que de otras sociedades que operan en ese mismo campo, debería corresponder a la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas en sustitución de la antigua Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, fue oportuno y conveniente actualizar las funciones y estructura de la Comisión Nacional Bancaria en un nuevo Reglamento Interior publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 14 de enero de 1991.

La nueva estructura organizativa de la Comisión está desarrollada con base en la siguiente agrupación funcional:

- Especialización de banca múltiple.
- Especialización de banca de desarrollo y actividades auxiliares del crédito.
- Direcciones Generales de Banca Múltiple y de Banca de Desarrollo, de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito; Ejecutiva Jurídica; Ejecutiva de Informática y Organización; Ejecutiva de Estudios Económicos y Estadística, y Ejecutiva de Administración.

En un ámbito de innovación continua y mayor complejidad de las operaciones, resulta indispensable una supervisión acorde con las circunstancias, caracterizada no sólo por estar al día sino que se anticipa al cambio y a la innovación constante.

La Comisión ha dado atención preferencial al desarrollo de esquemas basados en el autocontrol de instituciones bancarias; asimismo, se han modernizado los sistemas de control preventivo mediante la adaptación e instrumentación de nuevos mecanismos de vigilancia, de tecnología avanzada mediante los sistemas computarizados que se denominan: Sistema de Vigilancia Preventiva (SIVIPRE) y Sistema Ejecutivo de Vigilancia (SEVI). Además, fue elaborado el *Manual de inspección y vigilancia*.

Por otra parte, el organismo ha dado gran importancia a los programas internos de capacitación para elevar el nivel promedio de conocimientos del personal y ha estrechado sus relaciones con los sectores vigilados para un mejor conocimiento, orientación y asesoramiento de sus problemas operativos. Asimismo, ha intensificado la comunicación y contacto con entidades homólogas de otros países, particularmente de América Latina, Canadá y Estados Unidos de Norteamérica, para intercambiar experiencias, prácticas, normas, etcétera.

Por lo expuesto, sólo cabe concluir que la modernización de la Comisión Nacional Bancaria es esencial para adaptarse a las nuevas realidades en el ámbito financiero y para cuidar el sano desenvolvimiento y solidez de dicho sistema, en especial el bancario y, de esta manera, servir y contribuir al desarrollo del país.

REFORMAS JURIDICAS AL MERCADO DE VALORES COMO PARTE DEL PROCESO DE LA MODERNIZACION FINANCIERA

COMISION NACIONAL DE VALORES

La modernización en México ha encontrado cauce en prácticamente todos los sectores productivos y el sistema financiero no ha sido la excepción. El estrecho vínculo que existe entre las actividades productivas y las financieras demanda un sistema financiero sólido y equilibrado, que permita captar y canalizar con eficiencia y oportunidad los recursos de la sociedad hacia la inversión productiva.

De ahí que en los recientes años, el sistema financiero mexicano haya experimentado una profunda transformación de **sus instituciones, mecanismos e instrumentos**, y en particular de su marco jurídico. Este proceso ha implicado la adopción de diversas medidas y acciones dirigidas a desregular, liberalizar y alentar la competitividad interna y la internacionalización del mercado financiero.

Parte central del cambio en el mercado de valores, lo constituyen las reformas jurídicas de finales de 1989 y mediados de 1990, cuyo propósito fundamental ha sido fortalecer la confianza, imprimir seguridad jurídica y transformar el mercado en un instrumento de apoyo efectivo a la modernización del país. El presente artículo

hace un breve recuento de las reformas. Sin embargo, hacia el final también se enumeran las medidas de apoyo a la reforma y modernización del mercado que se han plasmado en la normatividad secundaria.

Estas reformas han sido integrales y balanceadas, y han abarcado toda la estructura del mercado: autoridades, sociedades **emisoras, inversionistas, intermediarios, sociedades de inversión** e instituciones de servicio.

AUTORIDADES

El fortalecimiento de la confianza y la simplificación administrativa constituyen los principios rectores en que se sustentan las adecuaciones legislativas referentes a las funciones de regulación, inspección y vigilancia. Por ello, uno de los objetivos esenciales del actual gobierno ha sido el de incrementar la presencia de la autoridad para asegurar el sano funcionamiento del mercado y preservar la confianza del público inversionista.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público mantiene su papel como autori-

dad central del sector, al tiempo que las atribuciones de la Comisión Nacional de Valores han sido fortalecidas, contando ahora con amplias y bien definidas facultades para imponer directamente las sanciones previstas en la ley, expedir disposiciones de carácter general sin requerir de la previa autorización de la citada Secretaría, manejar en forma autónoma su presupuesto de ingresos y egresos, así como para otorgar directamente la autorización o revocación a las sociedades de inversión.

Asimismo, se le han otorgado funciones para que participe en organismos internacionales y celebre convenios con éstos en la materia de su competencia. Como ejemplo de ello, puede mencionarse la activa participación de la Comisión en la Organización Internacional de Comisiones de Valores (OICV), así como la firma de cuatro Memoranda de Entendimiento con las autoridades bursátiles de Estados Unidos, Argentina, Chile y Brasil, sobre consulta y asistencia técnica, incluyéndose el intercambio de información con el primero de dichos países.

El Banco de México, por su parte, ha quedado como fiduciario y administrador del Fondo de Contingencia, además de ser el responsable de regular los créditos y préstamos a sociedades de inversión y los reportes de valores.

SOCIEDADES EMISORAS

Otro de los principios rectores de la reforma jurídica es el aumento del ahorro y su canalización productiva. Tal ha sido el caso de la autorización para que las sociedades mercantiles emitan y coloquen acciones sin derecho a voto, con lo que se

amplía la gama de alternativas para captar la inversión exclusivamente patrimonial, tanto de origen nacional como de inversionistas extranjeros sin que se pierda el control de las empresas.

De manera simultánea, ha quedado abierta la posibilidad para que las sociedades emisoras puedan adquirir en forma temporal sus propias acciones, siempre y cuando la recompra se realice conforme a la normatividad establecida por la Comisión Nacional de Valores. Con esta importante medida se busca no sólo dar mayor estabilidad a la demanda sino abatir los costos de financiamiento para las empresas.

INVERSIONISTAS

La igualdad de oportunidades forma parte esencial del fortalecimiento de la confianza. De ahí que las adecuaciones jurídicas hayan previsto una redefinición completa de la información privilegiada para prevenir su uso indebido. Al respecto, la ley precisa quiénes son susceptibles de tener acceso a dicha información, en cuyo caso señala los valores con los que no podrán operar, así como las sanciones que podrán imponerse a quienes contravenzan los preceptos correspondientes.

La calificación de valores ha sido también incluida en la reforma jurídica. Se trata de una nueva figura que sirve a la diferenciación de riesgos y que sin duda reforzará decisiones de inversión mejor informadas, al disponer de títulos calificados en forma técnica, independiente y profesional.

Al respecto, cabe señalar que la primera empresa calificadora de valores inició sus operaciones en los primeros meses de 1990, calificando líneas de papel comercial superiores a los 75,000 millones de pesos, límite que posteriormente se redujo a 20,000 y que actualmente es de 7,500.

Los procedimientos para proteger los intereses del público inversionista fueron también revisados y perfeccionados. **En cuanto a los juicios arbitrales, la Comisión Nacional de Valores ha quedado facultada para proponer a las partes al árbitro, quedando a elección de las mismas que el juicio sea en amigable composición o en juicio arbitral de estricto derecho.**

INTERMEDIARIOS

Las reformas jurídicas han comprendido también el capítulo relativo a los intermediarios. Por una parte y dada la importancia que reviste la adaptación al avance tecnológico para una eficiente y transparente operación del sistema bursátil, ha quedado establecida la obligatoriedad para que los intermediarios adopten sistemas de recepción, registro, ejecución y asignación de operaciones con valores. Esto último permitirá proporcionar la **gamma de servicios en forma más eficiente**, difundir la información al instante y complementar las actividades de monitoreo y vigilancia que realiza la Comisión Nacional de Valores.

Por otro lado, se adicionó un nuevo capítulo a la ley mediante el cual se regula

la contratación bursátil, reconociéndose desde ahora las operaciones contratadas a través de medios electrónicos, de cómputo o de telecomunicaciones incluyendo la confirmación de las órdenes de los inversionistas conforme a las estipulaciones contenidas en los respectivos contratos.

Es indudable que uno de los aspectos más relevantes de la reforma sea el referente a la creación de grupos financieros, cuyo propósito esencial será lograr una mayor eficiencia en la intermediación, una mejor complementariedad entre los distintos intermediarios y, sobre todo, un abatimiento en los costos de financiamiento.

Precisamente, las iniciativas de julio de 1990 para reformar y adicionar la Ley del Mercado de Valores tuvieron como finalidad la de dar congruencia al marco normativo de las casas de bolsa con los preceptos de la Ley para Regular las **Agrupaciones Financieras**.

El acceso a los mercados del exterior forma parte importante de la renovación del marco legal del mercado de valores. Al respecto, se prevé la actuación de las casas de bolsa mexicanas en mercados extranjeros con valores inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios, la rehabilitación de las operaciones de **arbitraje internacional de valores, así como la apertura de subsidiarias de casas de bolsa en el exterior.**

En cuanto al proceso de desregulación y simplificación administrativa de los intermediarios, cabe hacer mención al reconocimiento hecho a la autorregulación como sistema normativo adicional de la intermediación bursátil. Las normas de autorregulación y el procedimiento para ha-

cerlas efectivas quedarán establecidas en el reglamento interior de la Bolsa de Valores.

La autorización del especialista bursátil es otro de los aspectos más significativos de la reforma jurídica. En efecto, este nuevo intermediario tendrá una importante función al actuar como mediador entre la oferta y la demanda, efectuando operaciones por cuenta propia con los valores en que esté registrado en la bolsa de valores. Sus actividades facilitarán niveles adecuados de liquidez, mayor orden en las operaciones, así como continuidad en la forritación de precios.

cabe apuntar que además de los especialistas bursátiles que se organicen de manera independiente, las casas de bolsa han quedado también autorizadas para cumplir con esa función.

SOCIEDADES DE INVERSION

En la misma fecha en que fueron aprobadas las adecuaciones a la Ley del Mercado de Valores, el Congreso de la Unión aprobó el Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley de Sociedades de Inversión, cuya orientación fue dar la flexibilidad que requiere este tipo de sociedades para ser más competitivas y brindar múltiples opciones a la masa dinámica de sus accionistas.

En el caso específico de la sociedades de inversión de capitales (Sincas), las modificaciones procuran desregular su operación, simplificar diversos trámites administrativos y, principalmente, promover su desarrollo.

MARCO NORMATIVO SECUNDARIO

Con motivo de las reformas jurídicas del mercado de valores y ante la necesidad de reconocer nuevos instrumentos y operaciones, la autoridad ha expedido diversas disposiciones de carácter secundario. Entre los aspectos que han sido objeto de una regulación específica, cabe destacar los siguientes:

- Sociedades de inversión de renta fija para personas morales
- Listado previo de emisoras
- Criterios de bursatilidad accionaria
- Papel comercial de empresas de factoring financiero
- Instrumentos indizados al tipo de cambio libre
- Criterios para financiar proyectos de infraestructura
- Bono de prenda
- Ventas en corto
- Pagaré de mediano plazo
- Instrumentos indizados al Índice nacional de precios al consumidor
- **Obligaciones** de arrendadoras financieras
- Rehabilitación de operaciones de arbitraje internacional
- Adquisición temporal de acciones
- Propaganda o información dirigida al público sobre valores
- Participación de las casas de bolsa en el mercado de coberturas cambiarias a corto plazo.

- Programa de auditoría legal externa a casas de bolsa.

NUEVOS HORIZONTES

Como se puede constatar en los puntos **anteriores, las transformaciones en el** mercado de valores se han dado por la vía de la ley, que es el cauce idóneo para marcar las pautas de la modernización y transformar las instituciones.

Debe reconocerse que en la actualidad México tiene un mercado muy diferente

al de hace apenas unos cuantos años. Su marco jurídico se ha renovado, hay disponibles nuevos y variados instrumentos, la autoridad se ha fortalecido, los inversionistas tienen un perfil diferente y los intermediarios se encuentran mejor organizados.

Sin embargo, estos avances requieren ser consolidados. Se trata de un proceso que exige continuidad permanente y que, desde luego, requerirá complementarse con normas jurídicas y reglamentarias adecuadas, que evolucionen con prontitud y oportunidad frente a los retos que se vislumbran en un futuro inmediato.

DESARROLLO DEL SECTOR ASEGURADOR MEXICANO, SU PROCESO DE DESREGULACION y APERTURA

Ismael Gómez Gordillo y R.

El sistema financiero mexicano está siendo motivo de una profunda transformación. En menos de diez años ha sido objeto de dos cambios estructurales que han **afectado no solamente a las instituciones** que lo integran, sino también a la economía y a la sociedad mexicana en su conjunto.

El primero de ellos ocurrió a fines de 1982, con motivo de la nacionalización de la banca, que interrumpió un esquema de integración de servicios financieros al que se evolucionaba de acuerdo con las tendencias mundiales y limitó los espacios de acción de los sectores privado y social en el ámbito de la intermediación financiera, restringiéndolos a la no bancaria.

El segundo sucedió durante los primeros siete meses de 1990, en que se inició un proceso de desregulación y apertura del sector financiero que llegó inclusive a la reprivatización de la banca comercial, completando el esquema de retorno a los modelos de globalización e integración financiera.

En ese periodo, una de las instituciones financieras más impactadas por esas transformaciones, fue la del seguro privado, pues aunado a los cambios políticos, que implicaron incertidumbre tanto en la propiedad de las instituciones durante el proceso de recuperación de los activos no bancarios, propiedad de la banca nacionalizada, como en sus posibilidades reales de operación, resintió en forma peculiar un proceso inflacionario creciente, que afectó de manera distinta a los instrumentos de previsión, basados por naturaleza en las expectativas del futuro.

Ahora, bajo nuevo signos económicos su expectativa resulta distinta. Es de **considerarse que la nueva era del sistema financiero mexicano se caracteriza por un** grupo de fenómenos que necesariamente tienen que causar cambios profundos en la esencia y potencialidad de todas las instituciones financieras y que son los siguientes:

1. La readecuación del papel del Estado mexicano en la vida económica

ca del país, hacia una posición de menos participación directa.

2. La recuperación del crecimiento económico.
3. El principio de desregulación basado en el reconocimiento y apoyo a una mayor autonomía de gestión de instituciones y actividades tradicionalmente sometidas a una compleja relación jurídica y administrativa.
4. El reconocimiento y regulación de grupos financieros integrados por todo tipo de intermediarios, bancarios y no bancarios, después de seis años de que se mantuvieron formalmente proscritos.
5. La apertura de los intermediarios financieros a la inversión extranjera, tras 25 años de mantenerse prohibida.
6. La inminente apertura, basada en un tratado de libre comercio con Canadá y los Estados Unidos de América.

Todo ello habrá de repercutir en todos los campos de la vida y la economía nacionales, y el de los seguros mercantiles no habrá de ser la excepción, pues en particular para éstos se abren nuevas e interesantes expectativas y posibilidades de crecimiento.

Pretendemos ahora dar una visión particular del escenario actual y las perspectivas que se presentan en el corto y medio plazo para la actividad aseguradora.

Para ello, resulta conveniente repasar, aun cuando sea rápidamente, las dimensiones y características actuales de este

sector, pues en la mayoría de los casos resulta poco conocido.

Generalmente al hablar del seguro, se tiende a recordar una aseveración que se ha vuelto común, en el sentido de que el desarrollo de este sector se encuentra estancado y en niveles por debajo de las posibilidades que ofrecen las dimensiones y circunstancias del pueblo y la economía de México.

Tal afirmación parece fortalecerse, al comparar el ritmo de crecimiento del sector contra otros más dinámicos del sistema financiero, como el bursátil y el bancario. Por ello resulta conveniente hacer el recuento de las realidades básicas del seguro en nuestro país,

Dicho análisis lo enfocaremos en razón de la calidad de intermediario financiero no bancario que tienen las instituciones de seguros y que deriva de la dualidad de las funciones que realizan.

Por una parte, ofrecen, a través del contrato de seguro, protección a la vida, la integridad y el patrimonio de las personas, representando un esquema sui géneris de captación de ahorro, a través de las primas que cobran por la venta de sus servicios.

Por la otra, con los recursos captados se constituyen en importantes inversionistas institucionales capaces de canalizar recursos al financiamiento de largo plazo, no sólo mediante inversiones inmobiliarias o bursátiles, sino también a través de operaciones activas de crédito, pues aunque en la práctica en los últimos años no han incursionado en ese campo, la legislación vigente les permite otorgar crédito en condiciones muy semejantes a las de la banca. Procedamos pues al análisis.

INTEGRACION DEL SECTOR ASEGURADOR

El sector asegurador mexicano está conformado por 42 compañías de seguros y 2 reaseguradoras. De las aseguradoras, 37 son de propiedad privada, 2 sociedades mutualistas y 3 son empresas públicas. Estas últimas, cabe señalar, están especializadas en distintos tipos de seguros: AGROASEMEX en seguro agrícola, Aseguradora Hidalgo en vida, y ASE-MEX, en daños.

Tradicionalmente, se agrupa a las empresas en 5 niveles, dependiendo de su participación en el primaje total del mercado. En el primer nivel se encuentran 9 aseguradoras, 7 en el segundo y tercer niveles, y 19 en el cuarto; en el quinto se ubican las 2 reaseguradoras.

Podemos mencionar que existe una alta concentración del negocio de seguros. Las empresas del nivel I tenían en 1990 el 80 por ciento de los activos totales, las del nivel II el 10 por ciento y las del III y IV el 3 por ciento cada grupo.

En la actualidad existen 27.5 millones de contratos de seguros, de los cuales corresponden a las operaciones de vida 19.9 millones, 4.5 millones a accidentes y enfermedades, y 3.1 millones a las de daños, dentro de los que destacan 2.4 millones en el ramo de automóviles.

Para dar una idea del alcance de la cobertura de dichos contratos, podemos señalar que en el caso de seguros de vida, están protegidos alrededor de 24 millones de mexicanos y en el de automóviles el 26.5 por ciento del parque vehicular, que equivale aproximadamente a 2.3 millones de automóviles.

Para satisfacer los requerimientos del sector, se tienen empleadas directamente cerca de 73 mil personas, que equivalen al 0.27 por ciento de la población económicamente activa del país; en esta cifra, no están incluidas las personas que indirectamente dependen de la actividad aseguradora, entre las que destacan cerca de 33 mil agentes, 400 apoderados de agente persona moral, supervisores, además de talleres mecánicos y despachos de asesoría.

Para entender de mejor manera la evolución de la actividad aseguradora, a continuación describiré con mayor detalle el comportamiento del sistema asegurador mexicano de 1985 a 1990.

ASPECTOS DE COBERTURA TECNICA

Como puede observarse en la Gráfica 1, en los últimos 5 años la participación del sector en la economía, medida por la relación de primas directas a producto interno bruto (PIB) ha crecido, pasando de un 0.9 por ciento a casi 1.3 por ciento en 1990.

Las primas directas han aumentado 22 por ciento en términos reales durante el quinquenio, reflejando una tasa de crecimiento anual promedio de casi 4 por ciento. Para 1990, ascienden a 7.8 billones de pesos, siendo el monto por operación de la siguiente manera: daños 4.3 billones (55.1 por ciento), vida 2.8 billones (35.8 por ciento), accidentes y enfermedades 700 mil millones (9.1 por ciento).

La composición de cartera, que muestra la participación por tipo de operación, dentro del primaje total, se ha modificado

significativamente a lo largo de estos años, como podemos apreciar en el Cuadro 1. La operación de vida ha pasado de representar el 23 por ciento de la prima total en 1985 al 34.7 por ciento en 1990; la de accidentes y enfermedades del 2.2 por ciento al 7.2 por ciento y en la de daños del 74.6 por ciento al 58 por ciento. Dentro de las operaciones de daños destaca el comportamiento de los ramos de incendio y automóviles.

En lo que respecta a incendio, su participación dentro del primaje total disminuye a partir de 1987 del 22 por ciento al 13.7 por ciento, consecuencia de las prácticas comerciales de las aseguradoras, de vender por "paquete" seguros de distintas **operaciones, como es el caso de incendio** junto con el de accidentes y enfermedades. En cuanto a automóviles, en los años de 1986 a 1988 se observa una caída importante en las primas de tarifa, debido, en parte, a lo atractivo que fue este ramo para las compañías y por los altos productos **financieros**.

Para complementar el análisis de la operación técnica del sector, resulta conveniente reflexionar sobre el desempeño que como instrumento de protección real ha tenido el seguro mexicano.

Aunque desafortunadamente la imagen pública parece ser otra, la eficiencia y oportunidad que al respecto muestra el sector asegurador mexicano, se manifiesta todos los días en el pago de los siniestros cotidianos, pero el desconocimiento o falta de difusión de estas acciones, menguan en ocasiones la imagen del sistema asegurador, que generalmente es criticado por el número de reclamaciones que presentan problemas.

Al efecto podemos afirmar que esas reclamaciones, aunque importantes por sí **mismas, resultan de menor significación** frente a las dimensiones de la colectividad asegurada. (Ver Gráfica 2.)

En la estadística poco conocida de la autoridad de inspección y vigilancia, caracterizada hoy por la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, en donde de acuerdo con las disposiciones legales vigentes, se tienen que hacer valer las reclamaciones que se presenten con motivo de un contrato de seguros antes de poder recurrir a un tribunal, se advierte que en los últimos cinco años, las reclamaciones legales por parte de los asegurados, sólo en las operaciones de vida llegaron al 5 por **ciento de los siniestros, en tanto que en las demás los porcentajes no rebasaron el 1.3** por ciento.

Los pagos por siniestros que el sector **asegurador mexicano realizó en 1990, alcanzaron un monto de 11 por ciento más** en términos reales que en 1985.

Procederemos ahora al análisis **financiero de las instituciones**.

En la Gráfica 3 se muestra la evolución del activo, pasivo y capital durante el quinquenio.

El valor de los activos de las compañías de seguros mexicanas mostró un incremento continuo hasta el año de 1987, decreciendo en alrededor de un 22 por ciento en 1988, para volver a retomar su **tendencia ascendente en los 2 últimos años**, alcanzando el valor de 14.1 billones de pesos en 1990, 1.3 por ciento inferior, en términos reales, al de 1985.

La carda de 1988 obedece a lo que sucedió en el ramo de automóviles, en el

cual, después de las reducciones de las primas de tarifa anteriormente mencionadas, las compañías se vieron imposibilitadas a revertirlas por el plan de estabilización económica. Asimismo, el costo de las refacciones se incrementó, con lo que aumentó el costo de siniestralidad para las **empresas.**

Una situación similar se observa en el comportamiento de los pasivos totales, en que a partir de 1987 se presenta una reducción que se mantiene hasta 1990, debido fundamentalmente a la contracción que desde 1988 han sufrido las reservas para riesgos en curso, en las operaciones de accidentes y enfermedades y daños, además de la caída de las reservas de obligaciones pendientes de cumplir a partir de 1985. Por otra parte, el valor del pasivo en 1990 fue de 10.8 billones de pesos, el cual es 10.7 por ciento inferior, en términos reales, al del principio del periodo.

Dentro del activo, el componente principal lo representan las inversiones que realizan las aseguradoras, que en 1990 alcanzaron un nivel de casi 9 billones de pesos, su cartera está compuesta de la siguiente manera: en valores 5.8 billones, de los cuales el 24 por ciento se invirtió en instrumentos del Estado, el 14.6 por ciento en instituciones nacionales de crédito, el 26 por ciento en papel de instituciones privadas y el resto en otros: depósitos en sociedades de crédito 900 mil millones; en inversiones inmobiliarias 1.7 billones y préstamos 600 mil millones.

Dentro del pasivo, las reservas técnicas constituyen el elemento principal, alcanzando en 1990 un nivel de 7.8 billones de pesos. Su composición es la siguiente: de riesgos en curso 3.7 billones; de obligacio-

nes pendientes de cumplir 2.2 billones y de previsión 1.9 billones.

En cuanto a capital, el sector mostró un **incremento, con excepción del año de 1988**, cuya reducción se explica principalmente por la caída de la bolsa a finales del año anterior. Sin embargo, en 1990 el valor del capital de las empresas fue de 3.3 billones de pesos, el cual es 51 por ciento superior al inicio del quinquenio.

En el Cuadro 2 se presenta el estado de resultados de los últimos 5 años del sector asegurador.

La prima emitida creció en este periodo a una tasa anual promedio de 4 por **ciento en términos reales, comportamiento similar al observado en la prima directa y en la retenida.** Por otra parte, la prima cedida en reaseguro representaba 33 por ciento de la emitida en 1985 y solamente el 19 por ciento en 1990. La mayor capacidad de retención de las compañías refleja una maduración del sector.

La siniestralidad de retención, al igual que el costo de adquisición, mantienen un ritmo ascendente, dando como resultado una pérdida técnica del mercado a partir de 1987, que sólo pudo recuperarse en 1989 y 1990, alcanzando en este último año niveles por debajo a los del inicio del quinquenio.

A lo largo de los 5 años, el mercado asegurador presenta pérdidas de operación, como resultado de utilidades técnicas bajas, en algunos casos negativas, y de los altos costos de operación, los cuales crecieron el 29 por ciento en términos reales de 1985 a 1990.

Los productos provenientes de inversión han jugado un papel determinante en

las utilidades de las compañías de seguros, ya que permitieron al mercado resarcirse de las pérdidas de operación, sobre todo en los años de 1987 y 1988, logrando con esto obtener, utilidades netas positivas durante todo el periodo. (Ver Gráfica 4.)

Un buen resumen de lo anterior pudiera ser el hecho de que el monto de las sumas aseguradas en nuestro país representa una cantidad equivalente a 3.3 veces el monto del producto interno bruto de 1990, cuando hace apenas 5 años esa proporción era de sólo 1.76 veces.

Sin embargo, las potencialidades del seguro mexicano resultan evidentes si realizamos algunas comparaciones internacionales. Como puede observarse en la Gráfica 5, de los 7 países latinoamericanos de la muestra, México ocupó en 1987 el penúltimo lugar en la participación de las primas dentro del producto.

Si comparamos a México con los países de Norteamérica, tenemos en la Gráfica 6 que la relación prima totales a PIB de México es 8 veces inferior a la de Estados Unidos y 5 a la de Canadá.

En ese orden de ideas, podemos señalar que alcanzar la meta establecida en el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1990-94, de que la participación del seguro comercial llegue al 2 por ciento del PIB, no será cosa fácil.

El seguro es un instrumento de previsión que difícilmente se considera cuando no se han satisfecho las necesidades inminentes. Es difícil pensar en el futuro cuando se soporta la carga avasalladora del presente.

Por ello, en gran parte el futuro del seguro correrá la suerte del poder adqui-

sitivo del mexicano, que con esfuerzos solidarios se trata de incrementar en la administración del presidente Salinas de Gortari.

En los últimos 18 meses se han empezado a dar cambios importantes en el sector asegurador mexicano, orientados a que el seguro adquiriera las dimensiones que le corresponden, por los beneficios que reporta a la sociedad. Deseamos que la brecha presentada del sector, respecto a sus vecinos de América, se cierre e incluso ocupe próximamente una posición más favorable en los mercados mundiales.

LA DESREGULACION DEL SECTOR

Como ya señalamos, la administración del Presidente Salinas de Gortari ha iniciado el establecimiento de medidas que permitan modernizar al país, acelerándose el proceso de desregulación económica y de apertura.

En el sector asegurador se han tomado medidas importantes en el proceso de desincorporación, como es la liquidación de la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S.A. (ANAGSA), y su sustitución por una nueva empresa que aunque pública en inicio, se rige por las mismas disposiciones que las aseguradoras privadas a las que se puede incorporar en su momento y más recientemente, el caso de Aseguradora Mexicana (ASEMEX), que está en proceso de privatización.

Bajo este esquema, las reformas al sistema financiero realizadas en 1990 se **orientaron a modernizar su estructura, racionalizando la regulación para promover una mayor competencia entre los distintos**

tipos de intermediarios y establecer las bases para la apertura de los servicios financieros a una mayor competencia externa.

La Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros es el marco jurídico principal donde se **determinan las normas de organización y funcionamiento** de las Compañías de Seguros.

Con vigencia a partir del 3 de enero de 1990 se realizaron los siguientes cambios **a ese marco jurídico:**

1. Con el propósito de establecer un régimen de mayor apertura e **inducir una sana competencia**, se sustituyó la naturaleza jurídica del acto de autoridad, que es requisito para la constitución y operación de una **institución de seguros y el requisito** de concesión para operar, por el de autorización discrecional.
2. A fin de que coadyuve a una mayor eficiencia del sector buscando **alcanzar los estándares internacionales**, se autorizó nuevamente la participación de extranjeros en el capital social de las empresas hasta en un 49 por ciento.

Dicha reforma establece que la inversión mexicana deberá ser **siempre mayoritaria**, manteniendo la facultad de determinar el manejo de la institución y su control efectivo por parte de nacionales, sin señalar un porcentaje específico por lo que conforme a lo establecido por el artículo 5° de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, la participación foránea no debe exceder del 49 por ciento

del capital de las instituciones.

Es conveniente recordar que la inversión extranjera que existía en México en el sector asegurador, data de antes de 1%5, pues en ese año se prohibió la participación extranjera en el capital de las **instituciones que integran el sistema financiero** mexicano, entre las que se encuentran las compañías de seguros. Las inversiones ya existentes pudieron mantenerse al amparo del régimen transitorio del decreto de reformas correspondiente.

Las disposiciones de la Ley vigente en materia de inversión extranjera, en instituciones de seguros del país, constituyen una medida de gran importancia para la internacionalización del sector, pues **se plantea un esquema de** coinversión entre nacionales y extranjeros que ha traído y traerá consigo un flujo de dinero fresco y tecnología de punta al sector, que debe redundar en mejores y mayores opciones para el público asegurado.

En este orden de ideas cuatro **aseguradoras fueron autorizadas** por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, durante 1990, a **registrar inversión extranjera**, en porcentajes que van del 43 por ciento al 49 por ciento de su capital pagado.

3. Para explotar sinergias mediante la ampliación de la "producción" de servicios, se ha permitido que las aseguradoras realicen el **servicio de reananzamiento con las instituciones mexicanas de fianzas**, lo que adicionalmente amplía la ca-

pacidad de retención en México de este tipo de responsabilidades.

4. Con el objeto de incentivar la creatividad de las instituciones de seguros y reconociendo el grado de madurez **alcanzado** por ellas, se modificó el procedimiento de **autorización** de primas de tarifa y se cambió por el de registro previo, ¹⁰ que será un elemento que coadyuve a que los usuarios existentes gocen de más productos de mayor calidad y a menor costo.
5. Dada la alta intermediación que prevalece entre los clientes y las aseguradoras, reflejada en el costo de los servicios, se optó por permitir en la Ley, que sea el mercado quien determine las comisiones de los corredores y agentes de seguros. **Asimismo, se reitera, en caso de que la colocación de una póliza no requiera de un intermediario,** que pueden descontarse los gastos de adquisición en favor de los asegurados.
6. Para facilitar una mayor competencia, no sólo mediante la diversificación de productos y reducciones de precios, sino también mediante un mayor dinamismo para procurar la penetración de mercados por áreas geográficas, se eliminó el requisito de autorización previa, para el establecimiento, cambio de ubicación y clausura de cualquier clase de oficinas en el país.
7. Se establecieron reglas de inversión que garantizan la liquidez y **solvencia de las instituciones, sin**

que eUo inhiba su desarroUo. Actualmente, sólo el 30 por ciento de las reservas técnicas deben invertirse obligatoriamente en instrumentos de gran liquidez y bajo **riesgo, pero con rendimientos relativamente** bajos.

8. Para proteger los derechos de los asegurados, al mismo tiempo que la desregulación ya descrita, se estableció la necesidad de optimar el régimen de capitalización de las aseguradoras mediante el establecimiento expreso de un margen de solvencia, definiendo como requisito contar con un capital mínimo de garantía.

El capital mínimo de garantía se determina para cada operación, ramo o actividad. Previa reducción de la reserva para fluctuaciones de valores, o de la previsión, según el caso, se compara con el capital de garantía, constituido por el capital aportado por los accionistas más las reservas de capital, utilidades no distribuidas, superávit por revaluación de inversiones e inmuebles y otros conceptos.

En el caso de que el capital de garantía sea mayor que el capital requerido, se dice que hay margen de solvencia, es decir, que la compañía cuenta con los recursos **financieros necesarios para hacer** frente a eventuales desviaciones en sus resultados, derivadas de una alta siniestralidad o bien de pérdidas sufridas en sus inversiones.

En caso de insuficiencia, la compañía deberá aportar el capital necesario dentro del plazo señalado

en las reglas, que para el efecto se establecieron.

9. Para garantizar al público usuario de los seguros y las finanzas, que los servicios y actividades que las instituciones y entidades autorizadas realizan, se apeguen a lo establecido por las leyes, se creó la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas como un órgano descentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, especializado en la atención de dichos sectores, cuyas principales funciones **son:**

Inspección y vigilancia, tanto técnica y operativa, como financiera y contable. La técnica tiene como propósito confirmar que las condiciones de aseguramiento sean suficientes y equitativas para el usuario. La supervisión contable y financiera se realiza para confirmar o corregir la solvencia y liquidez de las instituciones, así como su adecuada operación como **intermediarios financieros.**

Orientación y protección del público usuario del seguro. Se da asesoría sobre el ejercicio legal de sus derechos y en caso de reclamaciones **en contra de aseguradoras, se busca la conciliación de las partes en conflicto, en su defecto se ofrece un servicio de arbitraje para dirimir controversias que puede ser de estricto derecho, como si se tratara de un tribunal jurisdiccional, o en amigable composición, en que se resuelva a verdad sabida y buena fe guardada.**

Desarrollo e investigación. A través de esta función se pretende

apoyar el desarrollo institucional del seguro y la fianza, así como brindar apoyo a otras autoridades para definir las políticas relativas a estos sectores.

GRUPOS FINANCIEROS

Como se señaló, para que las instituciones financieras puedan aprovechar economías de escala y de sinergia, bajo el concepto de banca universal, se permitió la constitución de grupos financieros.

Cabe recordar que un grupo financiero se integra por una entidad controladora que agrupa empresas de distintos giros financieros, como serían casas de bolsa, bancos, aseguradoras, arrendadoras, casas de cambio, afianzadoras, almacenadoras y empresas de factoraje.

Es necesario reflexionar que en el pasado la integración de instituciones de seguros a grupos financieros de facto, encabezados por bancos, limitó y condicionó su desarrollo, lo que redundó en detrimento del sector y del público usuario de sus servicios. La reglamentación de los nuevos grupos busca hacer más eficientes **sus ventajas y disminuir sus inconvenientes.**

Ahora, los integrantes de un grupo podrán servir como punto de ofrecimiento y venta de los servicios del resto, por lo que la operación conjunta permitirá el ofrecimiento y operación de servicios financieros integrales en forma coordinada; pero debe advertirse, que en un grupo de instituciones financieras no puede condicionarse la prestación de un servicio a la contratación de otros y que cada institu-

ción debe sujetarse a las leyes que regula el sector.

APERTURA DEL SECTOR ASEGURADOR

Uno de los procesos de cambio más importantes que se han dado a nivel mundial es el de la globalización de los mercados.

La importancia de este fenómeno obliga a México a formar parte de estas transformaciones participando activamente en los flujos comerciales internacionales.

Para competir con éxito en el comercio mundial, México ha iniciado un profundo **proceso de modernización económica**. Una de las medidas más importantes que se han tomado en la historia reciente de nuestro país, para lograr dicho objetivo, es la de negociar un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos y Canadá.

Mediante el Tratado de Libre Comercio, México busca profundizar el cambio estructural iniciado a mediados de los ochenta. Además se pretende que los cambios adquieran un carácter de permanencia, logrando así un marco de certidumbre bajo el cual la actividad económica del país se pueda desarrollar **satisfactoriamente**.

Para el sector seguros, el Tratado de Libre Comercio significará mayor competencia externa en el mercado doméstico y la posibilidad de incursionar en los mercados de nuestros vecinos del norte.

Se espera que con la firma del acuerdo trilateral se tenga acceso a nuevas tecnologías, así como a una variedad de productos de gran calidad, derivados de una ma-

yor competencia y de menores costos de los servicios.

Es claro que cualquier proceso de apertura trae consigo costos y beneficios, que deben tenerse muy definidos cuando se den las negociaciones, con el propósito de maximizar el bienestar social. Así, las mejores condiciones de consumidores y productores de seguros, dependerá de cómo se realice la internacionalización del sector y de la economía en su conjunto.

Con el objeto de alcanzar los máximos beneficios al menor costo en la apertura del sector, consideramos que deben tomarse en cuenta los siguientes puntos:

- Un elemento esencial en relación con **cualquier decisión de apertura es la forma de acceso al mercado**. La primera forma en que se puede dar el **comercio internacional de servicios es a través de operaciones** transfronterizas, que para el sector asegurador equivaldría a la promoción y venta de pólizas por parte de una empresa extranjera, que no tiene un establecimiento físico dentro del mercado doméstico. Permitir este tipo de comercio podría tener repercusiones severas en los intereses de los usuarios, pues las reclamaciones en caso de siniestros tendrían que hacerse en el país del domicilio de las aseguradoras y, por otra parte, no se podrá garantizar que el ahorro generado por el asegurador mexicano se canalice al fomento de actividades prioritarias del país,
- La segunda forma de acceso al mercado es a través del establecimiento en el territorio nacional, de esta forma las operaciones de las compañías aseguradoras extranjeras estarían sujetas, al

igual que las nacionales, a nuestras leyes, con los mismos requisitos y prerrogativas que representa el trato a nacionales, tanto en lo técnico y financiero como en lo jurídico, es decir, a los mismos requerimientos de márgenes de **solvencia, operación, límites de retención, registro contable, sistema tributario, régimen de constitución e inversión de reservas, tarifas y sanciones** 3 los que se sujetan las compañías mexicanas.

En todo caso, es de considerarse que la forma de establecimiento que se adopte deberá darse de acuerdo con un esquema de liberalización progresiva, por lo que **estimo que sería sano y conveniente que** la apertura del sector asegurador no se realice en un plazo menor al del mercado de valores y la banca. Esto se debe a que la actividad asegurada es actualmente la más abierta a la competencia externa y a que su grado de desarrollo es menor en **relación con el de otras instituciones financieras.**

Consideramos que la liberalización gradual, junto con una autorización selectiva de los participantes extranjeros, podrá dar oportunidad a las empresas nacionales de alcanzar estándares internacionales de eficiencia.

Un punto de especial interés será el **establecimiento de mínimos de retención** del negocio en el país. Con ello se pretendería **evitar la práctica conocida como *fronting***, en que una empresa actúa más **como corredor de reaseguro que como** aseguradora directa, al ceder la mayor **parte de sus riesgos a reaseguradores del exterior**, lo que puede implicar una competencia desleal entre empresas naciona-

les y extranjeras, además de constituir una fuga del ahorro interno al exterior.

Dado que Estados Unidos y Canadá son de los mayores emisores a nivel internacional y sus industrias aseguradoras son de las más avanzadas, es de considerarse que las negociaciones se puedan dar bajo el esquema de reciprocidad relativa. Es decir, que las concesiones que se otorguen **en nuestro mercado sean menores o iguales** a las que se obtengan en los otros países.

Otro principio que se debe considerar es el de trato nacional. Esto significa que una vez que una empresa obtenga el acceso al mercado, recibirá un trato no menos favorable que el que reciben los proveedores de servicios domésticos. Con esto se pretende evitar discriminación de algún tipo para empresas de distintas nacionalidades.

Respecto al mercado interno, esto implica el sometimiento por parte de las **compañías extranjeras, a las autoridades, leyes y reglamentos** de la nación.

Otro punto importante a considerar en la negociación podría ser la eliminación de barreras de facto. Por ejemplo, en Estados Unidos las compañías de seguros se enfrentan a la aplicación de reglamentaciones estatales y no federales en materia **de autorizaciones, debiéndose obtener** una licencia por cada estado de la Unión Americana, mientras que las compañías extranjeras obtendrían en México una autorización para operar a nivel federal, existiendo una desigualdad en el trato.

Creemos que los negociadores mexicanos en materia de seguros tendrán muy presentes los puntos señalados.

Las instituciones de seguros y las autoridades de la materia tenemos el objetivo y compromiso común de propiciar el desarrollo del seguro mexicano, ampliar sus coberturas y procurar que sus costos sean más accesibles para la mayoría de la población.

Estamos conscientes de que sólo con esquemas de aseguramiento masivo y popular, basados en coberturas técnicamente viables y financieramente rentables, que atiendan las necesidades de protección de quienes ahora no tienen acceso al seguro, se logrará ese objetivo.

Sabemos que el crecimiento es un reto que reclama imaginación, trabajo y eficiencia. Los lineamientos que en materia de seguros establece la Secretaría de Hacienda, con base en las leyes que rigen la actividad, son claros y precisos. La autoridad, como lo ha reiterado el Dr. Pedro Aspe, debe apoyar el crecimiento de los servicios del sector, procurando su desregulación operativa y apoyando la auto-

mía de gestión de las instituciones, dentro del marco estricto de la ley. Ello, incrementando la certeza y seguridad jurídicas que debe existir en todas las actividades que, como la del seguro, se basa en la confianza del público.

La Comisión Nacional de Seguros y Fianzas tiene claro que su papel debe ser garantizar al público usuario del seguro, que las actividades que las instituciones aseguradoras realizan se apeguen a lo establecido por las leyes, lo mismo como medio eficiente de protección de quienes vivimos en México, que como intermediarios financieros especializados.

Es indudable que las instituciones aseguradoras están conscientes de su función y de que, ante la necesidad de crecer, se deben aprovechar recursos y tecnología nacionales y extranjeros, ejerciendo sus actividades dentro del marco legal vigente, con responsabilidad social y eficiencia técnica y financiera.

**DESARROLLO DEL SECTOR
ASEGURADOR MEXICANO**

**EL PROCESO DE DESREGULACION
y
APERTURA**

SISTEMA ASEGURADOR MEXICANO

42 COMPAÑIAS DE SEGUROS:

37 DEL SECTOR PRIVADO.
2 SOCIEDADES MUTUALISTAS.
3 DEL SECTOR PUBLICO:

AGROASEMEX:

ASEGURADORA HIDALGO:

ASEMEX:

RAMO AGRICOLA

OPERACIONES DE VIDA

OPERACIONES DE DAÑOS.

2 COMPAÑIAS REASEGURADORAS

SISTEMA ASEGURADOR MEXICANO

INSTITUCIONES

NUMERO	NIVEL	PARTICIPACION 1990
9	I	80%
7	II	10%
7	III	3%
19	IV	3%
2	V	4%
<hr/> 44		100%

SISTEMA ASEGURADOR MEXICANO**CONTRATOS DE SEGUROS**

OPERACION O RAMO	NUMERO
TOTAL	27.5 MILLONES
VIDA	19.9 MILLONES
ACCIDENTES Y ENFERMEDADES	4.5 MILLONES
DAÑOS	3.1 MILLONES
AUTOMOVILES	2.3 MILLONES

SISTEMA ASEGURADOR MEXICANO

ALCANCE DE COBERTURAS

OPERACION O RAMO

NUMERO

VIDA

24,000,000 PERSONAS

AUTOMOVILES

2,300,000 VEHICULOS

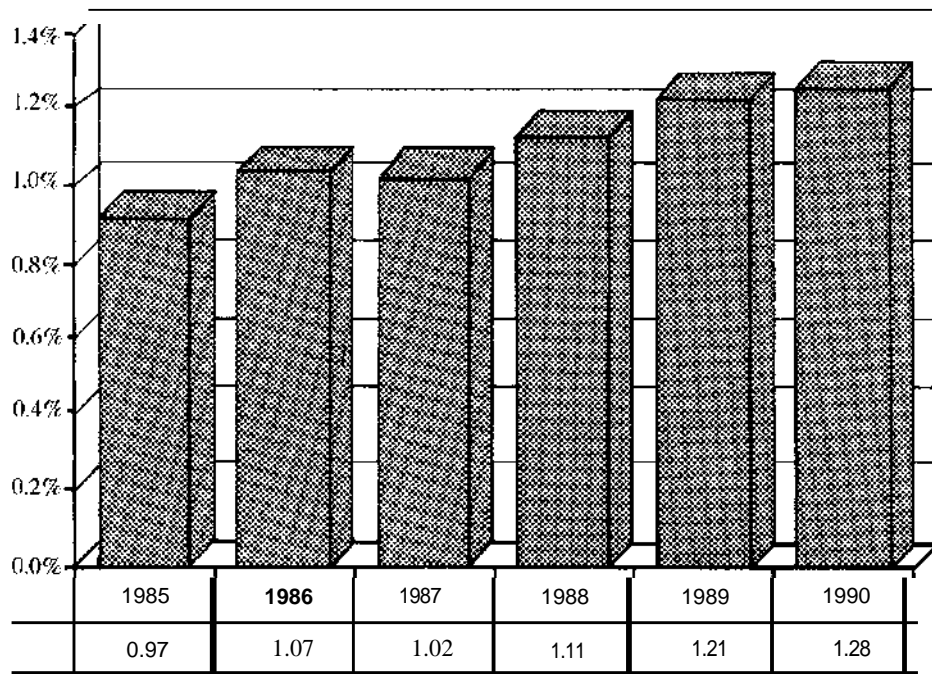
SISTEMA ASEGURADOR MEXICANO**PERSONAS EMPLEADAS EN EL SEcrOR**

NUMERO	%PEA
73,000	0.27

NO ESTAN INCLUIDOS:

AGENTES	33 MIL	TALLERES
APODERADOS	400	DESPACHOS DE ASESORIA
SUPERVISORES		ETC.

GRAFICA 1
RELACION PRIMAS DIRECTAS A PIB

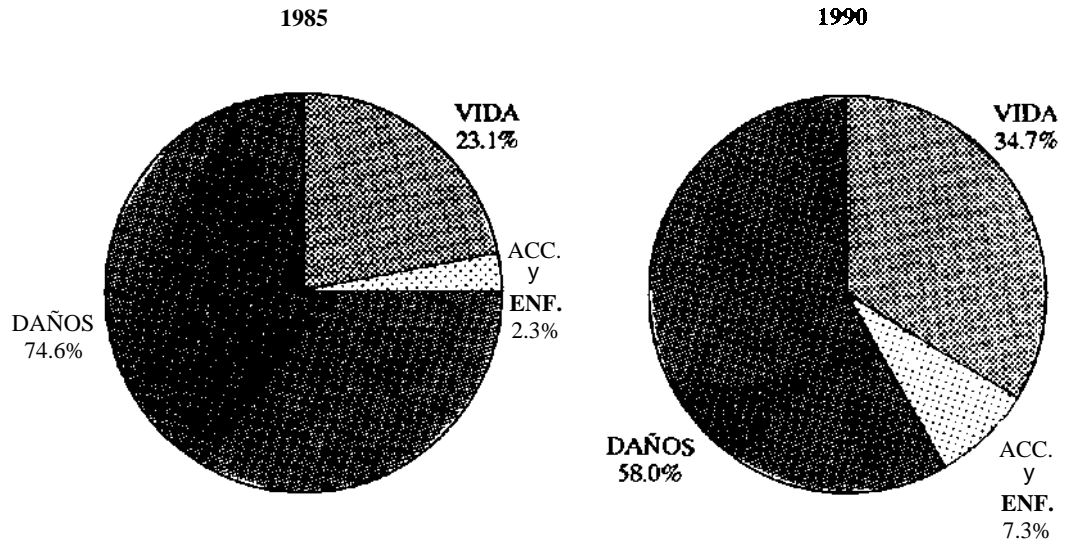


FUENTE: CNSF

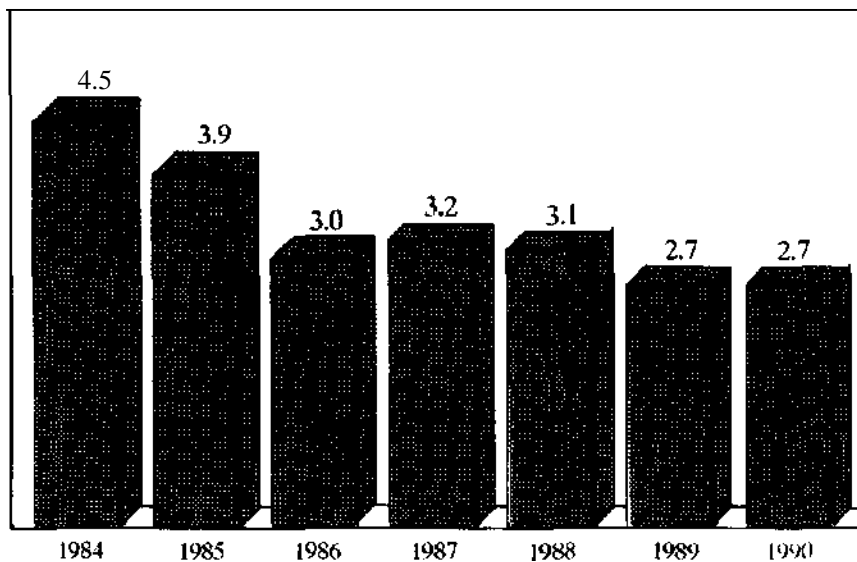
CUADRO I

OPERACION / RAMO	% PARTICIPACION	
	1985	1990
VIDA	23.1	34.7
ACC. y ENFER.	2.2	7.2
DAÑOS	74.6	58.0
RESP. CIVIL	2.2	1.4
MARIT. Y IRANS.	13.0	7.9
INCENDIO	21.4	13.7
AGRICOLA	0.1	0.7
AUTOMOVILES	25.5	27.0
CREDITO	0.3	0.4
DIVERSOS	12.1	6.9

GRAFICA CUADRO 1

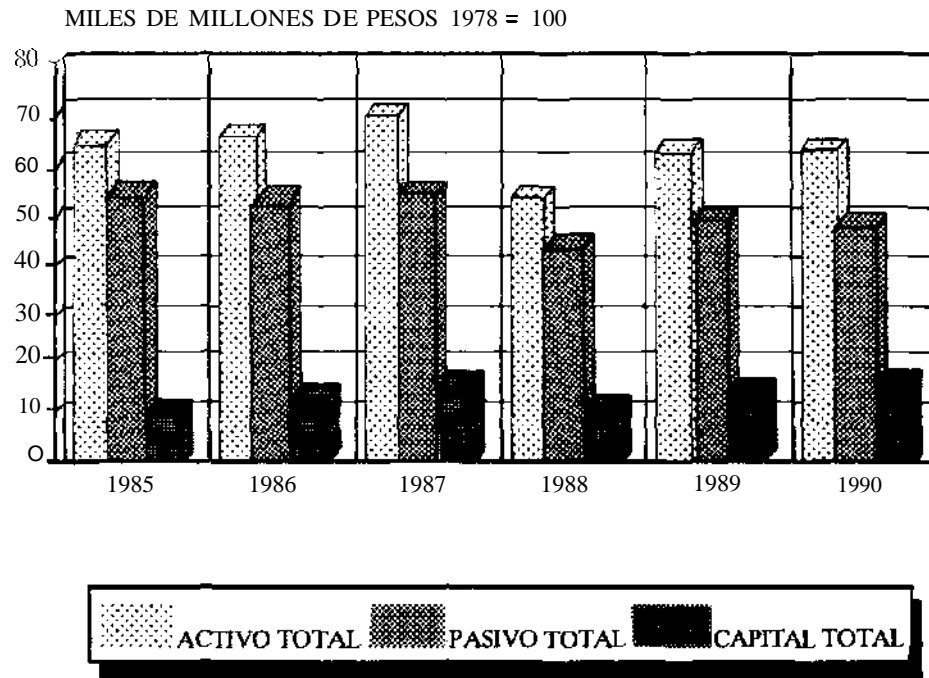


GRAnCA2
TODAS LAS OPERACIONES
INCONFORMIDADES POR CADA 10,000 POLIZAS



┆ TOTAL EN eN.S.F.

GRAFICA3
SISTEMA ASEGURADOR MEXICANO



FUENTE: CNSF

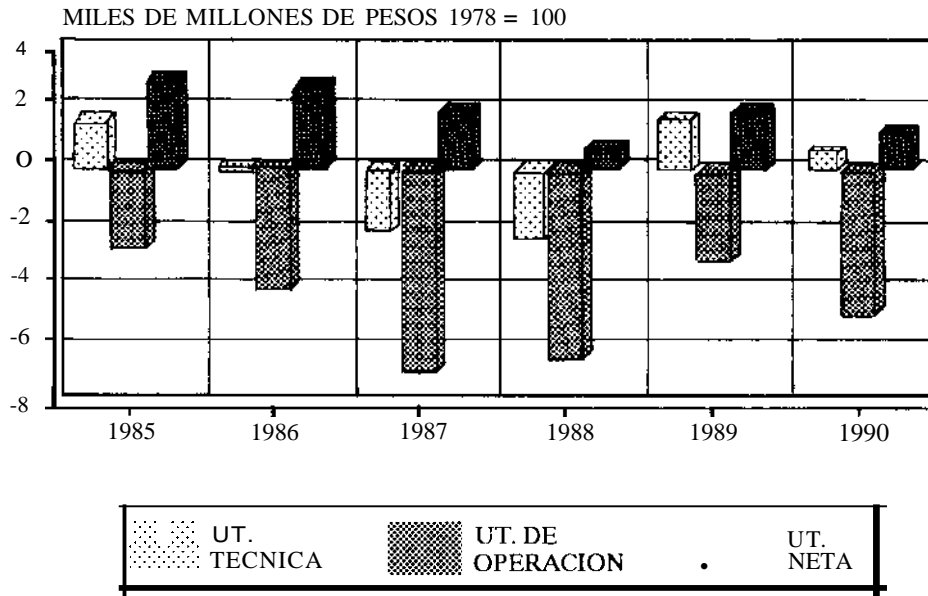
CUADRO 2

CONCEPTO	1985	1986	1987	1988	1989	1990
PRIMA EMITIDA	29,949	30,460	31,551	33,820	37,890	36,600
PRIMA CEDIDA	9,979	9,807	9,553	8,917	8,349	7,045
PRIMA RETENIDA	19,970	20,653	21,998	24,903	29,541	29,555
COSTO ADQUISICION	3,413	3,579	4,248	4,432	5,585	5,740
SINIESTROS DE RETE	9,683	11,016	13,153	16,201	18,105	18,966
UTILIDAD TECNICA	1,688	210	(2,119)	(2,270)	1,797	593
COSTO DE OPERACION	4,260	4,275	4,692	4,098	4,876	5,513
UTILIDAD DE OPERAC.	(2,572)	(4,065)	(6,812)	(6,368)	(3,079)	(4,919)
PRODUCTOS DE INVER.	5,494	4,761	5,108	4,453	5,621	5,760
UTILIDAD NETA	3,128	2,846	2,054	815	2,026	1,353

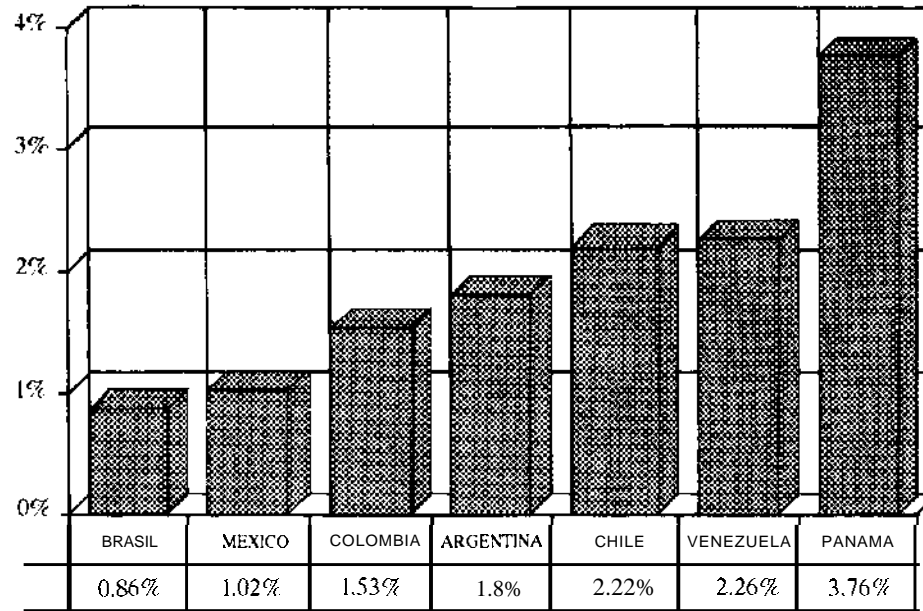
FUENTE: COMISION NACIONAL DE SEGUROS Y FIANZAS. INDICES DE PRECIOS,
BANCO DE MEXICO.

**GRAFICA4
UTILIDAD TOTAL**

COMPOSICION

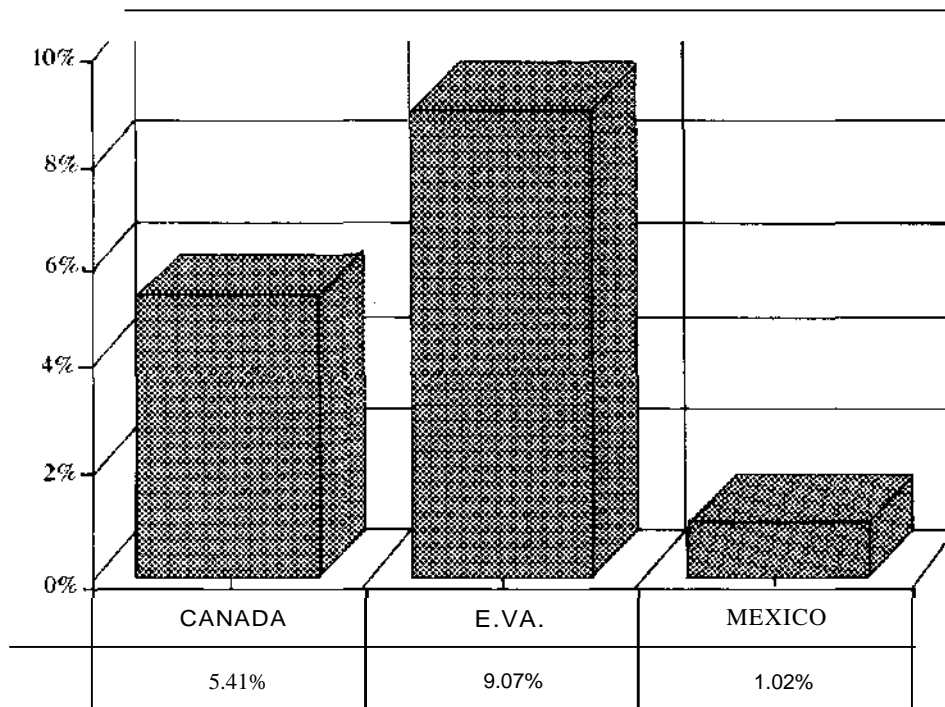


GRAFICAS
LATINOAMERICA
PRIMAS TOTALES / PIB (1987)



FUENTE: Revista Verischerungswirtschaft

GRAFICA 6
NORTEAMERICA
PRIMAS TOTALES / PIB (1987)



EL PROCESO DE PRIVATIZACION DE LA BANCA MEXICANA

Jaime Sánchez, Montemayor

INTRODUCCION

Un distinguido maestro señalaba, con toda verdad, que "la actividad bancaria llega hasta los últimos rincones de la vida social, desde la economía doméstica hasta la economía del Estado; desde el ahorro familiar hasta el financiamiento de las grandes empresas..."

Sirva esta referencia para dar el horizonte de un quehacer que por su propia naturaleza se advierte consustancial a la vida de las sociedades, íntimamente vinculado a sus exigencias y concurrente al apoyo que estimula su dinamismo y superación.

Hoy, convertida en el tema central del acontecer económico y financiero del país, ocupa la atención de todos los mexicanos pues el proceso de desincorporación de la banca reviste múltiples aspectos de importancia para la sociedad mexicana, ya que el manejo del ahorro nacional, la intermediación eficiente de los recursos, la canalización oportuna, segura y suficiente del financiamiento y el otorga-

miento de todos los servicios bancarios, que hacen dinámica y eficiente la vida comercial y financiera del país, se encuentran comprometidos en este proceso. El Estado debe asegurar que el sistema bancario, que le ha pertenecido en estos últimos ocho años, se transfiera mediante la trascendental medida de la privatización a grupos de hombres de negocios o financieros privados para que bajo una nueva modalidad se continúe en la búsqueda y logro de un sistema financiero más eficiente, más rentable y más participativo en la vida económica nacional.

Considero imprescindible, para formular reflexiones sobre el proceso de privatización de la banca, producir un brevisimo repaso histórico que permita apreciar desde la década de los ochenta que en México la historia de la banca y sus servicios han sido inevitable consecuencia del devenir político, económico y social, de tal manera que la composición y estructura del sistema bancario mexicano, guarda una correlación con el proceso histórico del país, que explica las modalidades y

cambios de la banca para cumplir con los objetivos del desarrollo nacional.

LOS AÑOS DE LA CRISIS Y LA NACIONALIZACION BANCARIA

Al inicio de la década de los ochenta, la calda de los precios del petróleo, políticas económicas y financieras erróneas, el agotamiento de un modelo de desarrollo y los débitos externos comprometieron prácticamente la viabilidad de la nación. La deuda externa del Estado y del sector privado tuvieron un crecimiento desorbitante y sobrevinieron varias devaluaciones, contexto que marca los años de la crisis.

En medio de esta grave situación, el poder ejecutivo federal nacionaliza los bancos y establece el control generalizado de cambios, el 1 de septiembre de 1982, haciendo notar que la adopción de esas medidas obedecían a "que se habían dado las condiciones críticas que lo requerían y justificaban".

Una publicación de la época anota como principal problema de la banca, su cartera vencida, afirmando que "en su conjunto representaba 1.1 veces su capital contable" y que la causa principal del debilitamiento de las carteras de crédito de la banca privada eran: "a) la gran proporción de crédito denominados en dólares; b) las devaluaciones de 1982 y el deslizamiento posterior del peso, lo cual provocaba que el valor de la cartera vencida en dólares, al convertirse en pesos prácticamente duplicara su valor".

! Al momento de la nacionalización, el sistema bancario tenía 35 instituciones de

banca múltiple, 12 bancos de depósito, 9 financieras, una hipotecaria y 5 bancos capitalizadores para un total de 62 instituciones de crédito, así como 10 instituciones nacionales de crédito pertenecientes al Estado.

A partir de 1982 la legislación bancaria se caracteriza por dar respuesta inmediata a las necesidades de la crisis y a las particulares condiciones de la situación económica. En este orden de ideas se empiezan a constituir los pilares para reestablecer la confianza con un nuevo sistema bancario que gradualmente busca reconstruir su solidez financiera, recuperar sus niveles de intermediación y quedar desregulado para reconquistar su dinámica y obtener una autonomía de gestión que permita superar graves dificultades.

Este propósito de la banca nacionalizada fue alcanzado con gran éxito habiéndose obtenido, entre otros, los siguientes logros:

- En búsqueda de la productividad el sistema bancario se racionalizó mediante una estrategia de fusiones: veinte de ellas en 1983, diez en 1985 y una en 1988, para que el sistema bancario nacionalizado quedara con un esquema definitivo de 18 sociedades nacionales de crédito.
- Una elevación substancial de su eficiencia al atender, con un aumento mínimo de personal de sólo 11.6 por ciento y 32 sucursales nuevas, el formidable incremento de usuarios y la multiplicación de las operaciones bancarias.
- La desregulación y liberalización hicieron a la banca fuertemente competitiva.

- La tasa de crecimiento real promedio de los servicios financieros entre 1980 a 1990 fue de 3.7 por ciento en tanto que la del PIB fue de 2.3 por ciento.
 - El valor de los activos totales de la banca a diciembre de 1982 era de 3.4 billones de pesos y a diciembre de 1990 ascendieron a 264 billones de pesos.
 - Entre 1982 y 1990 la captación bancaria de ahorro del público creció en 93 veces, lo que representó un 56 por ciento en términos reales.
 - Fue notable la creatividad de la banca para el lanzamiento de instrumentos que compitieran con otros intermediarios, surgiendo así las áreas de banca de **inversión**.
 - Consecuencia de lo anterior surgió el concepto de captación integral, que apoyó la recuperación de la intermediación bancaria.
 - La participación de la banca en la captación financiera total equivale a un 80 por ciento.
 - En apoyo a lo anterior es oportuno citar que en 1982 la captación por empleado era de 16 millones de pesos y en 1990 la cifra estimada era de 1,546 millones de pesos. En el mismo periodo la captación por sucursal se incrementó, de 543 millones de pesos, a 57,771 millones de pesos.
 - Durante estos ocho años el financiamiento bancario creció en 67 veces, lo que representó un 14 por ciento en términos reales.
 - Se trabajó intensamente en el saneamiento financiero de manera que la cartera vencida que en 1982 era de 5.9 por ciento disminuyó a 2.4 por ciento en 1990.
 - Se implantó un programa de apoyo y salvamento a la planta productiva, destacando entre otros los esquemas del FICORCA, las reestructuraciones y las **absorciones cuantiosas de castigos y quebrantos**.
 - El capital más utilidades de la banca creció a una tasa promedio real de 14.5 por ciento anual.
 - Finalmente, el índice de capitalización medido por la relación de capital neto a activos en riesgo, pasó del 5.1 por ciento en 1982, a 6.8 por ciento en 1990.
- Los anteriores señalamientos configuran ineludibles elementos para emitir un juicio acerca del periodo de la banca nacionalizada, en términos indiscutiblemente positivos. La banca en manos del Estado no solamente soportó la crisis sino que apoyó definitivamente la reivindicación económica del país, asegurándole la recuperación de su dinámica para los años venideros.
- Mientras transcurrían los años en que se obtenían estos logros y especialmente en la segunda parte de la década pasada se presentaron en el exterior importantísimos fenómenos de transformación económica entre los que surge la tendencia a la banca universal y a la globalización de los mercados. Este complejo cambio trasciende desde luego al país y lo obliga a involucrarse adecuando de inmediato su conducción política, los ordenamientos jurídicos, las instituciones y los criterios económicos y financieros.

LA REFORMA DEL ESTADO Y LA FILOSOFIA DE LA DESINCORPORACION DE LA BANCA

Estas innovaciones se aceleran de manera incontenible en la comunidad internacional para los años finales de este siglo, materializando la exigencia de un cambio entre las naciones que desean desempeñar un lugar protagónico en el destino del mundo y que está representado por la modernización de sus sociedades políticas, para entrar de lleno a una correlación universal excluyente de limitaciones de fondo y de forma que venían caracterizando los nacionalismos herméticos.

En la banca, en la economía y las finanzas se impone una creciente interdependencia y participación de todos. De ahí la inminente presencia de la banca universal y del fenómeno de la globalización, que permite la interacción de los principales centros financieros haciendo posible negociaciones y flujos internacionales de capitales durante las 24 horas del día, con la **intervención de intermediarios, instrumentos y emisoras globales** y con el apoyo de redes de información y telecomunicación internacionales.

Esta profunda transformación fue captada por nuestro gobierno y en el esfuerzo de revertir la crisis y de insertar a nuestro país en este esquema mundial que propicia beneficios incontables para quienes lo aprovechan, sociedad y gobierno han venido desplegando un consistente y efectivo esfuerzo que se acerca a una década.

Con especial decisión y capacidad de transformación el presente régimen consciente de este entorno, decidió acelerar

una reforma profunda del Estado Mexicano que es el punto de partida del actual proceso de desincorporación bancaria.

El sustento original del nuevo sistema bancario en proceso de privatizarse, se localiza en el Acuerdo Nacional para Recuperación Económica y Estabilidad al que convocó el Presidente de la República el 1 de diciembre de 1988.

En varios párrafos del documento referido, puede advertirse el espíritu de la desincorporación bancaria cuando señaló que "alentaría las actividades que realicen los particulares y promovería las condiciones para que, como lo establece la Constitución, el sector privado contribuya al **desarrollo económico nacional[...]** modernizando el sistema financiero para alentar el ahorro privado[...]", reiteró su compromiso con los empresarios de generar un ambiente propicio para la inversión privada y con ello para la creación de empleos y bienestar; dijo que "estaba decidido a apoyar al empresario moderno que arriesgara su capital y su talento[...]" y pidió a los empresarios "invertir y reinvertir con visión moderna y emprendedora y seguir comprometándose en la estabilidad económica, porque es en el interés de todos[...]"

Posteriormente en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 se apuntó que "la estrategia de desarrollo requería de una modernización financiera que respondiera a las nuevas condiciones económicas del país[...]; la modernización del país requiere -se dijo en dicho documento- "no sólo un sistema bancario amplio y **diversificado, sino sobre todo moderno** que apoye y promueva la productividad y la competitividad de la economía[...]"

Concurre a esos sustentos y a las razones nacionales expuestas, el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1990-1994, en cuyos considerandos se señala:

- Que para poder enfrentar los retos de la modernización de la economía y aprovechar las oportunidades y las nuevas relaciones financieras que **actualmente se imponen a escala mundial**, es necesario modernizar el sistema financiero nacional; y
- Que la modernización del sistema **financiero busca recuperar** y acrecentar la captación del ahorro nacional y canalizarlo con eficiencia y oportunidad hacia la inversión productiva.

La noticia de la desincorporación bancaria, dada a conocer el 2 de mayo del año pasado, resultó finalmente una acción completamente vertebrada a la reforma del Estado emprendida por el actual gobierno federal. Su decisión se inscribe en la obligada modernización financiera y económica del país y en su legítima aspiración de insertarse por su importancia en el orden económico mundial y en consecuencia es del todo congruente con el ordenamiento jurídico supremo de nuestra nación.

La trascendencia de la privatización hace indispensable repetir las tres razones fundamentales del ejecutivo federal para emprenderla y que han sido:

- La impostergable necesidad de que el Estado concentre su atención en el cumplimiento de sus objetivos básicos como son dar respuesta las necesidades sociales de la población, y elevar su bienestar sobre bases productivas y duraderas.

- El cambio profundo de las realidades sociales en México, así como de sus estructuras económicas, del propio papel que juega el Estado e, incluso, del sistema financiero mismo que ha modificado de raíz las circunstancias que explicaron la estatización de la banca, en septiembre de 1982, y

- La necesidad de ampliar el acceso y mejorar la calidad de los servicios de banca y crédito, en beneficio colectivo.

La decisión para desincorporar a la banca del sector público, reencontrando de esa manera el esquema constitucional y legal de la banca pública y privada, no sólo representa la actualización de un sector estratégico de la actividad nacional y su concordancia con los órdenes **financieros internacionales, sino que se integra** substancialmente en la reforma del Estado mexicano.

Anudado a los anteriores criterios fundamentales, está el esquema de la desincorporación bancaria diseñado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el ejercicio de su delicada responsabilidad como la autoridad financiera máxima, encargada de la privatización, la cual fundamenta el proceso en los siguientes objetivos:

- Conformar un sistema financiero eficiente y competitivo.
- Garantizar una participación diversificada en el capital.
- Vincular la aptitud y calidad moral de la administración bancaria con un adecuado nivel de capitalización.
- Asegurar que la banca mexicana sea controlada por mexicanos.

- Buscar la descentralización y el arraigo regional.
- Obtener un precio justo en la venta de los bancos.
- Lograr la conformación de un sistema financiero balanceado y
- **Propiciar las sanas prácticas financieras y bancarias.**

Esta significativa y trascendental acción de reforma financiera promovida por el gobierno federal se encuentra debidamente sustentada en la normatividad jurídica que la razona en todas sus dimensiones, y que cronológicamente se integra por:

- La iniciativa del Poder Ejecutivo Federal para modificar los artículos 28 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 2 de mayo de 1990.

La iniciativa anterior queda perfeccionada por el Congreso de la Unión al aprobar el decreto que deroga el párrafo quinto del artículo 28 y modifica párrafos del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 27 de junio de 1990.

La Ley de Instituciones de Crédito, la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras y el decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley del Mercado de Valores, publicado en el *Diario Oficial* el 18 de julio de 1990. El primer ordenamiento jurídico citado tiene por objeto regular los términos en los que el Estado ejercerá la rectoría del **sistema bancario mexicano. La Ley sobre Agrupaciones Financiera** establece las ba-

ses de organización y funcionamiento de los grupos financieros; los términos de su operación y la protección de los intereses de quienes operan con dichos grupos. Las modificaciones a la Ley del Mercado de Valores obedecen —en general— a la necesidad de adaptar el marco jurídico de las casas de bolsa, a la existencia de agrupaciones financieras encabezadas por dichos **intermediarios.**

El acuerdo que establece los principios y bases del proceso de desincorporación de las sociedades nacionales de crédito, instituciones de banca múltiple y crea el Comité de Desincorporación Bancaria, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 5 de septiembre de 1990; y, finalmente, **las bases generales del proceso de desincorporación de las instituciones de banca múltiple, propiedad del gobierno federal,** publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 25 de septiembre de 1990, las cuales hacen posible jurídicamente el cumplimiento de los ocho principios de la desincorporación y garantizan la transparencia del procedimiento y la protección de los intereses de la banca, de los postores, de la autoridad y de la sociedad.

Se aprecia en toda esta secuencia de disposiciones jurídicas el principio fundamental de la claridad en lo dispuesto y la consecuencia lógica de brindarle absoluta confiabilidad al proceso de la **desincorporación bancaria, en tanto que se observa el apego estricto a un estado de derecho.**

Los textos de cada uno de estos ordenamientos jurídicos expresan por sí mismos el interés del gobierno federal para que se concurre a los objetivos propuestos en un procedimiento que ha sido diseñado para que no deje dudas y que, por lo con-

trario, convoque y estimule la participación.

También es notable en todo este marco jurídico fundamentado, el orden y el rigor legal que permite que cada grupo de **disposiciones esté vinculada con la anterior**, de tal manera que se va preparando, sin atropellos, la enajenación de la banca al capital privado y todo ello con la **prudencia de una autoridad que busca evitar concursos anárquicos** o prevalentes.

Finalmente, vale la pena resaltar con respecto a estos ordenamientos jurídicos, el conjunto de facultades que otorgan al gobierno federal para vigilar cuidadosamente la nueva operación bancaria a fin de que la sociedad no tenga la menor duda sobre el cumplimiento pleno de los objetivos de los servicios bancarios, cualquiera que sea su régimen jurídico de pertenencia.

Piedra angular para aplicar todas estas disposiciones legales brevemente reseñadas ha sido el Comité de Desincorporación Bancaria, el cual ha sido responsabilizado del proceso de desincorporación de la banca y de la aplicación y vigilancia de las bases generales de su proceso.

El Comité de Desincorporación Bancaria depende de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y es el que establece las bases y criterios generales que rigen las diversas fases del proceso y efectúa sus recomendaciones y propuestas a la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento. Este Comité, presidido por el Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, lo integran el Director General del Banco de México, el Presidente de la Comisión Nacional Bancaria, el Presidente de la Comisión Nacional de Valores, tres

funcionarios del más alto nivel en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como lo son el Jefe de la Unidad de Desincorporación, el Director General de Crédito Público y el Director General de Banca Múltiple, y otras personas de prestigio en la materia, **invitados por el Secretario de Hacienda y Crédito Público.**

El proceso de desincorporación, a cargo del Comité, prevé tres etapas: la valuación de las instituciones, la de registro y autorización de los posibles adquirentes y la realización de una subasta entre los participantes previamente registrados para llevar a cabo la enajenación de la participación accionaria del gobierno federal en dichas instituciones.

En la primera etapa se cubren dos aspectos: la valuación contable y la valuación económica. La valuación contable la **realizan cada una de las instituciones bancarias y queda referida a su patrimonio total**, el cual refleja la suma del capital social, las reservas legales afectas al capital, otras reservas para su capitalización y los superávits por revaluación. La valuación económica se determina tomando en cuenta la valuación contable; los activos intangibles no incluidos en ella; el valor presente de los flujos netos futuros, los cuales **se ubican en un mínimo de cinco años y un máximo de quince años; el potencial de generación de utilidades** en el caso de aplicar algunas estrategias particulares de mercado y otros elementos de juicio que el Comité considere necesarios.

La segunda etapa implica la supervisión por parte de las autoridades que los integrantes de los grupos de control cumplan con los requisitos de solvencia moral solicitados, para poder aspirar a la obtención de un banco y para ello los interesa-

dos en adquirirlo deben inscribirse en un plazo perentorio en un registro que lleva el Comité, mismo que verifica el cumplimiento de los requisitos y, en su caso, otorga las autorizaciones correspondientes a los grupos de control postores para participar en las subastas respectivas.

La tercera etapa consiste en la enajenación de la participación accionaria del gobierno federal en cada uno de los bancos mediante el mecanismo de la subasta. Para esto es necesario que los títulos representativos del capital social propiedad del gobierno federal sean convertidos en acciones mediante el decreto que expida el ejecutivo federal para transformar la sociedad nacional de crédito de que se **trate en sociedad anónima, cumpliendo** así con lo dispuesto en el artículo 70. transitorio de la Ley de Instituciones de Crédito vigente.

/

El 51 por ciento del capital de cada banco representado por certificados de aportación patrimonial serie "A", se convierten en acciones de la serie "A" y el 15 por ciento restante de los certificados de aportación patrimonial que como mínimo tiene el gobierno federal y la totalidad de los certificados de aportación patrimonial serie "B" que se encuentren en circulación, si los hay, se convierten en acciones **de la serie "B".**/

1 La banca múltiple ha quedado facultada para que en su nueva figura jurídica de sociedad anónima pueda contar con una serie "C" para su adquisición por cualquier persona física o moral, incluyendo extranjeros que no tengan el carácter de gobierno o dependencias oficiales. Esta serie "C" podrá representar hasta el 30 por ciento del capital y su emisión la auto-

riza en forma expresa la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En esta tercera etapa que se inicia con la publicación de la convocatoria para la **subasta debe reiterarse que los interesados** en la compra necesitan la autorización del registro por parte del Comité, constituir un depósito de garantía correspondiente a la compra y obligarse a guardar confidencialidad sobre la información que reciban y conozcan, propia del banco de su postura, para lo cual se firma un contrato de confidencialidad.

El Comité de Desincorporación Bancaria se reserva el precio base de cada uno de los 18 bancos en subasta que ha **determinado en función de las valuaciones contables y económicas** y además obliga severamente a observar el secreto bancario para que ningún postor conozca nombres y montos de acreditados, depositantes, fideicomitentes o fideicomisarios.

Las ventas se hacen sólo en moneda nacional y al contado y no se acepta ninguna otra fórmula de intercambio.

También hay que apuntar, en esta **tercera etapa, que si bien es cierto que una** subasta es para adjudicar lo subastado al precio más alto, la enajenación bancaria advierte que en caso de que se presenten posturas que ofrezcan precios iguales o que entre alguno de estos precios exista **una diferencia inferior a cierto porcentaje**, tomando como base el precio mayor de todos los ofrecidos, la asignación no dependa exclusivamente del precio, pues entonces existe técnicamente un empate y la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento habrá de considerar, para la decisión final, los siguientes criterios:

- La experiencia financiera de los participantes y la calidad de la administración propuesta.
- **La composición del capital social.**
- La descentralización y arraigo regional que se haya planteado para la institución.
- El plan de negocios propuesto y
- La política de capitalización proyectada.

Las estimaciones iniciales formuladas por algunos analistas financieros prevén que el gobierno federal pueda obtener cifras en los alrededores de los treinta billones de pesos por la enajenación de las dieciocho sociedades nacionales de crédito. La Bolsa Mexicana de Valores coincide con esta apreciación basada en que al 1 de mayo de 1991, el valor global de mercado de las sociedades nacionales de crédito registradas en bolsa ascendía a cerca de 21 billones de pesos. Los precios **registrados en las ventas de los primeros** bancos permiten suponer que aquella cifra será alcanzable pues los múltiplos de valor de mercado a valor en libros han fluctuado entre 2.50 veces y 4 veces, lo que muestra el profundo interés y la evaluación positiva que han hecho los inversionistas sobre el futuro de las sociedades bancarias y de la economía mexicana en su conjunto.

En otro orden de ideas, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha insistido en la necesidad de que todas las sociedades nacionales de crédito, ahora en proceso de convertirse en sociedades anónimas, coloquen entre el más amplio público inversionista la totalidad de sus acciones serie "B" para así fortalecer y consolidar

la privatización de los bancos mediante participación más diversificada que pueda lograrse, para cumplir con dos de los objetivos más deseados por la autoridad y que se refieren a la democratización del capital y la regionalización del mismo.

La venta de la banca comercial es, sin lugar a dudas, la acción modernizadora más importante de la actual administración en materia financiera y responde a una política implantada por el Presidente de la República que ha favorecido una nueva relación entre el sector privado y las instituciones gubernamentales para impulsar el desarrollo y bienestar de la sociedad nacional. El regreso a un sistema bancario mixto donde subsistan las instituciones nacionales de crédito propiedad del Estado y los bancos comerciales retornen en su modalidad propietaria al sector privado, de ninguna manera implica debilidad o laxitud en su control-y en la supervisión de que cumplan cabalmente con su responsabilidad de intermediar eficiente y transparentemente el ahorro nacional, fortaleciéndose las facultades del Estado para regular y orientar la actividad financiera y actualizándose los textos legales y reglamentarios que regulan al sector.

Las consecuencias inmediatas de la privatización de los bancos que recién se ha iniciado han sido muy importantes, pudiéndose destacar:

- La presencia muy activa de nuevas generaciones de hombres de negocios para acudir a la compra de los bancos.
- El compromiso de empresarios para **agruparse en la forma más conveniente** a efecto de estar en aptitud de competir en la adquisición correspondiente.

- La aparición de los llamados grupos financieros al amparo de la nueva legislación para adquirir instituciones de crédito sumándolas a otras instituciones financieras no bancarias para conjuntar toda la gama de servicios disponibles.
 - La intervención eficiente de las casas de bolsa para recaudar capitales y **movilizar adquisiciones bancarias que fortalecen** el mercado de valores.
 - El destacado desempeño de asesorías nacionales y extranjeras ofreciendo apoyos muy profesionales y eficaces a los grupos interesados en las instituciones de crédito.
- **Análisis exhaustivos en las empresas bancarias** para preparar los prospectos de venta y documentos adicionales que contienen la información integral de la institución, lo que ha revelado con gran claridad, fortalezas y debilidades de los bancos, probablemente no siempre advertidas en la rutina y que ahora se **convierten en herramientas valiosas de evaluación y planteamiento para las administraciones bancarias.**
- Profundos análisis y diseños de varios **escenarios futuros ante un provenir** que presagia nuevas condiciones de competencia que traerá aparejada la inminente apertura internacional.
 - Valioso estímulo profesional para quienes actualmente colaboran en la banca y advierten en la reprivatización una excelente oportunidad de superarse, por la exigencia inmediata de ejercitar al máximo sus capacidades, ante **un entorno más competitivo.**
- Acceso a un panorama de más amplias posibilidades en un nuevo medio de negocios y actividades económicas; y
 - En lo fundamental, la recuperación plena de la confianza y entusiasmo de los hombres de negocios, de inversionistas, de usuarios de los servicios y de la sociedad en general, indispensable para consolidar una nueva etapa de la **vida nacional, que los mexicanos avisoramos** y deseamos más próspera para todos.
- Represento al banco que tuvo el privilegio de ser seleccionado para ser el primero en ser el privatizado. Se trata de Multibanco Mercantil de México a quien correspondió la primera convocatoria para subastarlo. Deseo hacer un breve relato de la forma en que observamos el proceso previsto para exaltar la transparencia y objetividad con que se condujeron la autoridad, en su doble papel de rector del proceso y dueño del banco, así como la administración y los postores.
- Publicada el 12 de abril del presente año, la convocatoria invitó a todos los grupos registrados para que adquirieran 66'800,000 acciones que representaban el 77.19 por ciento del capital social pagado de la institución.
- En cuanto fue constituido el depósito requerido, se abrió un periodo de consultas y de otorgamiento de la información solicitada. Los postores contaron con un prospecto de ventas que reseñó con detalle la historia de la empresa, su situación actual, su estrategia comercial y financiera, sus fortalezas y debilidades y su evaluación general. Se anexaron múltiples documentos que incluyeron balances generales auditados, presupuestos operativos y muy

amplia información comercial, financiera y administrativa. En audiencias tan **amplias como desearon, se expresaron con detalle** y en forma integral por parte de la administración del banco, todos los datos y las informaciones solicitados. En todas **las reuniones la administración estuvo siempre acompañada por un representante** del Comité de Desincorporación y por el representante de la firma de asesores externos seleccionada por el gobierno federal para coadyuvar con él en el proceso de la desincorporación.

En debido seguimiento al proceso de desincorporación, el 5 de junio se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación el decreto que la transformó de sociedad nacional de crédito a sociedad anónima y finalmente el 7 de junio a una hora precisa, todos los postores fueron convocados para que, en forma simultánea, entregaran sus ofertas ante un número igual de notarios públicos, quienes a la vez repitieron el procedimiento ante otro notario público llamado para este caso "un notario de notarios" y así dejar sellado en forma inalterable el precio y corroborado el apego estricto y la observancia plena de los criterios delineados para ejercitar el proceso de la desincorporación de la banca con la más absoluta transparencia y objetividad.

El día 10 de junio fue anunciada la asignación del banco al grupo de control que presentó la mejor postura, habiéndose adquirido las 66'800,000 acciones de Multibanco Mercantil de México en \$611,200'000,000 de pesos que representó un precio de 2.66 veces en su relación de precio de mercado/valor en libros y de 12.73 veces en la relación precio contra la utilidad por acción, lo que superó las ex-

pectativas iniciales que los analistas de mercado habían formulado sobre el particular, y cuyo monto, como el que se obtenga por la venta de cada haneó, está destinado a incrementar el Fondo de Contingencia Nacional.

Esta primera enajenación constituyó desde todos los puntos de vista, un positivo y laudable precedente en el cumplimiento de toda la normatividad de la desincorporación, ejemplificando la bondad del método, la lógica de sus secuencias, la utilidad de los documentos elahorados y **entregados, la satisfacción en el acceso a la información, la diligencia para el desahogo de las consultas y la capacidad de los directivos y colaboradores bancarios**, quienes con gran profesionalismo y serenidad se han conducido en todo el trance.

Nuestra desincorporación también ha sido ejemplo y precedente para las sucesivas enajenaciones llevadas a cabo o en proceso de hacerse y ha dejado sentada la evidencia inicial de que el Estado le supodar un valor agregado indiscutible al sistema hancario de 1982, desmintiendo categóricamente cualquier suposición mal informada o de mala fe, de que la **hanca comercial se vende porque padezca deterioros.**

EXPECTATIVAS Y CONSIDERACIONES FINALES

La desincorporación bancaria constituye, como lo dijimos inicialmente, una oportuna respuesta al fenómeno de modernización universal y representa una trascendente acción en la tarea de la reforma profunda del Estado mexicano, que permitirá un mayor desarrollo nacional.

El Estado mexicano se transforma y fortalece con la participación confiada de su sociedad en la actividad económica para que concurra con mayor y mejor entusiasmo a los objetivos de la comunidad.

Esta prueba de la fortaleza del Estado mexicano convoca a una decidida competencia en estos momentos de apertura internacional, y por eso también acoge a la inversión extranjera, con la seguridad en sus ordenamientos jurídicos que tutelan nuestro nacionalismo, pero que no lo aíslan, ni le impiden la activa presencia que le corresponde en las relaciones internacionales.

La banca, en esta nueva etapa, no pierde su constante histórica de estímulo y apoyo al desarrollo integral y a la convergencia de la confianza de su sociedad en el sistema financiero mexicano.

Nos encontramos en pleno tránsito hacia un nuevo orden financiero que permite vislumbrar resultados y ventajas, entre los cuales está:

- Un ambiente de intensa competencia entre los bancos comerciales y entre éstos y otros intermediarios financieros, para mayor beneficio de los usuarios.
- Una reducción paulatina de los márgenes de intermediación.
- El cambio más acentuado hacia estrategias con orientación productiva y promocional.
- Más volumen de recursos disponibles para el financiamiento de la actividad productiva.
- Mejor atención a cada mercado natural.

- Desarrollo más equilibrado de mercados e instituciones.

- Efectos de sinergia, sobre todo en aspectos comerciales, financieros, administrativos y tecnológicos.

- Economías de escala y

- Una supervisión especializada y más amplia protección de los intereses del público.

La capacidad de respuesta a los nuevos tiempos tiene, en la creatividad y responsabilidad de los profesionales bancarios, su más noble exigencia para este futuro.

México no puede darse el lujo de desperdiciar su tiempo histórico y la desincorporación de la banca constituye un evento trascendental de este tiempo caracterizado por la transformación profunda de nuestro gobierno y de nuestra sociedad.

El país soluciona ahora una de las crisis económicas más severas de su historia. Para toda esta etapa ha sido difícil, pero para la banca las dificultades fueron particularmente complejas, ya que coincidieron los graves problemas económicos y su cauda de sobrerregulaciones, incremento indeseable de los gastos, reducción de los ingresos, congelamiento de los índices de cartera, altos niveles de encaje y competencia más agresiva de todos los intermediarios, con el inicio de un proceso radical de cambio para hacerla más eficiente, moderna y útil para el país. De todo ello, la banca salió fortalecida por el compromiso pleno del Estado para cumplir cabalmente con la responsabilidad de ejecutar eficazmente la nacionalización.

Ahora, la privatización de la banca, no sólo consume el acatamiento a un moderno orden jurídico que se ha propuesto fortalecer los servicios de banca y crédito haciendo participar de manera definitiva al sector privado del país; es ante todo muestra de confianza en la sociedad y signo de fortaleza de nuestro gobierno sustentado en la armonía de la vida institucional.

La banca, hoy, con su privatización, tiene nuevamente otra oportunidad excepcional de crecer y fortalecerse. Este es el reto que se presenta: conservar sus valiosos logros obtenidos durante su administración estatal y ampliar ahora sus perspectivas para cumplir más eficazmente su responsabilidad en la intermediación del ahorro nacional. Estoy convencido que así será.

LA REFORMA FINANCIERA

V. *Hugo Alarcón*

México enfrenta la necesidad de reiniciar su crecimiento económico sin inflación, lo que exige entre otras acciones la modernización financiera, es por ello que el gobierno de la República decidió transformar su estrategia de desarrollo con base en una inserción cuidadosamente planeada en la economía internacional.

La modernización financiera representa una demanda de la sociedad para enfrentar el desafío del cambio, así como una necesidad de acuerdo con las principales tendencias observadas a nivel mundial; en este contexto, el sector financiero se encuentra obligado a responder a las **nuevas circunstancias, para lo cual se hacen necesarias algunas reformas que permitan aumentar su eficiencia y competitividad.**

En este proceso de adecuación de las estructuras financieras, el saneamiento de las finanzas públicas constituye un elemento clave, ya que permite liberar las funciones básicas de la banca y de los demás intermediarios financieros. La transformación de la banca especializada en banca múltiple representó un **gran avance para liberar la intermediación** ere-

diticia, diversificar el riesgo y simplificar la regulación. Además, la existencia de un mercado de valores públicos constituyó un requisito para una nueva forma de intermediación bancaria.'

Con el fin de incursionar en el estudio **de la reforma financiera, el presente ensayo** pretende analizar los aspectos relevantes de la misma y sus principales efectos en la economía a la luz de las reformas legislativas de 1989 y 1990. En diciembre de 1989, el Congreso de la Unión aprobó una serie de reformas; la primera de ellas se refiere a la reforma integral de las leyes que norman el sistema financiero para desregular su operación, fortalecer la capitalización de las instituciones y mejorar la supervisión del sistema en su conjunto. La segunda reforma jurídica e institucional fue el cambio del régimen mixto de la propiedad bancaria, que permitió sentar nuevas bases para el futuro desarrollo del sector mediante la participación del sector privado en el capital de la banca co-

1 Mancera. Miguel, "Discurso en la quinta reunión nacional de la banca", *El mercado de valores*, núm. 16, agosto 15. 1989.

mercia!. A raíz de este cambio, se emitió una nueva ley de instituciones de crédito y se instituyó el marco normativo para la formación de las agrupaciones financieras mexicanas.

CAPTACION DE RECURSOS

Las disposiciones más importantes en el campo de la regulación bancaria han sido las referentes al régimen de captación e inversión de recursos. El financiamiento por medio de operaciones de mercado abierto permitió eximir los recursos bancarios de las reglas anteriores y conformar una intermediación crediticia más eficiente. **De esta manera, las tasas de interés del sistema se determinan por medio de la oferta y demanda de los fondos prestables; cabe mencionar que la liberación de las tasas tomó un largo tiempo de gestación y constituye un importante avance en la consolidación de los mercados financieros.**

El saneamiento de las finanzas públicas y la ampliación de los mercados financieros han permitido liberar a la banca de la tarea tradicional de financiar el déficit del sector público. Actualmente, éste se financia a través de las llamadas "operaciones de mercado abierto", que consisten en la colocación de valores gubernamentales directamente con el público.

El avance que se ha tenido en el desarrollo institucional del sistema financiero, actualizando su marco jurídico, ha sido con el propósito de disminuir la regulación excesiva; mejorar la supervisión del sistema en su conjunto; reconocer y regular sin excesos a los nuevos intermediarios e instrumentos; fomentar la capitalización

de los intermediarios y el aprovechamiento de economías de escala; y promover una mejor cobertura de mercados y mayor competencia entre intermediarios. En síntesis, fomentar un sistema financiero más eficiente y moderno.

Una de las metas de la modernización financiera es fomentar el ahorro interno y su canalización eficiente al sector productivo. Para alcanzar las metas de crecimiento establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 y reducir al mismo tiempo el peso de la deuda externa, se requiere aumentar el ahorro interno real en una cuarta parte sobre los niveles actuales observados. También se requiere de una más eficaz asignación del crédito a **la inversión productiva. Para ello, además de mantener la congruencia de la estrategia seguida a nivel macroeconómico -mediante la coordinación de las políticas financiera, fiscal, monetaria y cambiaria en el marco de la concertación-, es necesario contar con un esquema institucional adecuado, que responda con agilidad a las necesidades de ahorro e inversión y a la competencia del exterior.**

Es un hecho que a nivel mundial los sistemas financieros nacionales enfrentan cada vez una mayor competencia. El desarrollo de los servicios financieros de toda índole está estrechamente vinculado al de las telecomunicaciones, por lo que el avance de éstas ha resultado también en profundas transformaciones en la operación y estructura de los intermediarios financieros. cada vez es menos importante la localización física de dichos intermediarios; la tendencia a la globalización rebasa fronteras nacionales con suma facilidad. Adicionalmente, como es sabido, la apertura de los servicios en general -y de

los financieros en particular- fue un tema central de la discusión de la Ronda Uruguay en el seno del GATT. Por estas **razones, es necesario fortalecer el sistema financiero** y prepararlo para una mayor competencia, buscando propiciar una mayor capitalización e integración del sector, **que le permita aprovechar economías de escala** y obtener una mayor agilidad en su operación.

REGULACION FINANCIERA

La modernización financiera implica decidir la fórmula más adecuada para ejercer la **regulación, orientación y vigilancia** del sistema en su conjunto. El esquema de regulación propuesto considera por separado los ámbitos correspondientes a la autoridad financiera, a la gestión administrativa y a la propiedad mayoritaria del Estado sobre la banca. El planteamiento consiste en desregular la actividad financiera, mejorar la supervisión y deslindar las funciones patrimoniales de las administrativas. Lograr una mejor definición **de las funciones de la autoridad, eliminando traslapes y duplicación de atribuciones y funciones, pero fortaleciendo su capacidad de supervisión.** A una mayor autonomía de gestión por parte de los intermediarios debe corresponder una mayor y mejor capacidad de supervisión, fortaleciendo la autoridad, pero sin que ello signifique la imposición de trabas administrativas que impidan una operación ágil y **eficaz.**

La reestructuración financiera dotó a **las instituciones de un marco jurídico más adecuado para desarrollar su función administrativa con mayor autonomía de ges-**

tión. Los mercados financieros demandaban una mayor capacidad de respuesta de **las instituciones para competir eficazmente tanto en el ámbito interno como en el internacional.** Con esta reestructuración se buscó fortalecer las facultades de los consejos directivos para tomar decisiones, **principalmente para designar y remover al director general,** considerando que sus miembros contarán con los elementos suficientes para determinar que la persona designada reuniera los requisitos establecidos por la ley.

Asimismo, se estableció que los propios consejos aprueben los programas financieros; los presupuestos de gasto e **inversión; las estimaciones de ingresos anuales;** el establecimiento y la reubicación de sucursales, agencias y oficinas en el país; la adquisición, el arrendamiento y la enajenación de muebles e inmuebles; la realización de obras y prestación de servicios; la promoción y publicidad; las estructuras organizacionales y las bases para la elaboración de los tabuladores de sueldos; en síntesis, la gestión administrativa de la sociedad. Lo anterior no implica pérdida de control por parte del Estado cada vez que se ejerce a través de la mayoría que tienen los consejos, cuya acción deberá sujetarse a los lineamientos que emita la Secretaría de Hacienda, misma que debe aprobar específicamente todo lo concerniente a la operación internacional.

Como principio básico de equilibrio, se fortaleció la Comisión Consultiva -órgano integrado por los representantes de la serie "B" de certificados de aportación patrimonial-, a la que se le asignan algunos derechos corporativos previstos para las empresas mercantiles. Entre ellos destacan **los siguientes: opinar sobre el infor-**

me de actividades y estados financieros de la institución; designar y remover a los consejeros y comisarios por la serie "B" y denunciar irregularidades en la administración de la sociedad.?

RENTABILIDAD FINANCIERA

La rentabilidad de la banca comercial es la mejor demostración del éxito de cada **institución, de su estrategia, de su eficiencia** y de su calidad de servicio. Para la economía en su conjunto, se pretende que los bancos almacenen una rentabilidad de acuerdo con parámetros sectoriales e internacionales.

Pese a que los bancos mexicanos han venido fortaleciendo considerablemente su base de capital en los últimos años, todavía hay algunas instituciones que no disponen de capital suficiente que facilite su sano desarrollo; en cambio, en los principales centros financieros se observa un proceso de fortalecimiento de los índices de capitalización. Se considera conveniente llegar a parámetros similares en lo interno, con objeto de hacer frente a la competencia internacional.

Con el propósito de que las sociedades nacionales de crédito tengan un capital suficiente para garantizar su sanidad financiera y su desarrollo de largo plazo, se propone ampliar la participación de los sectores privado y social en el mismo; en consecuencia, se plantea modificar la forma de integración del capital para que

quede constituido por una parte ordinaria y otra adicional. **La ordinaria, compuesta por los certificados serie "A" y "B", y la adicional por una nueva serie de certificados de aportación patrimonial, a denominarse serie "C".** Los tenedores de esta última no podrían intervenir en la administración de la sociedad, quedando limitados sólo a participar en las utilidades y en la cuota de liquidación.'

El proyecto se sustenta en los principios constitucionales que le garantizan y reservan al Estado el servicio público de banca y crédito; por esta razón la propuesta se orienta a capitalizar a las instituciones, manteniendo los derechos que le corresponden al Estado por su participación **mayoritaria en el capital.**

Complementariamente se propone aumentar el porcentaje máximo del capital pagado de la banca que puede ser aportado por personas físicas o morales mediante la adquisición de certificados serie "B". Cabe señalar que las sociedades de inversión han sido facultadas para adquirir porcentajes superiores al 1 por ciento. Estas propuestas permitirán una capitalización de la banca más acordes con los parámetros internacionales y una mayor permanencia e identificación de los tenedores con las instituciones.'

La dinámica de nuestra economía ha propiciado la interrelación patrimonial y operativa de empresas financieras. Esta situación constituye una realidad que debe reconocerse y regularse, en virtud de

2 Aspe, Pedro, "Discurso ante la quinta reunión nacional de la banca", *El mercado de valores*, núm. 16, agosto 15. 1989.

3 Ortiz Martínez, Guillermo, "La economía mexicana: evolución y perspectiva", en *El Sistema Financiero*, Ed. Diana, México, 1990, p. 389.

4 Ortiz Martínez, Guillermo, *op. cit.*, p. 391.

que la operación agrupada permite ofrecer servicios diversificados, aumentar la competencia, aprovechar economías de escala y garantizar solidariamente la solidez financiera de las empresas integrantes del grupo. En tal virtud, la creación reglamentada de grupos financieros en torno a la **banca, permitirá complementar el servicio público de banca y crédito con el arrendamiento, el factoraje, el almacenamiento, la operación de sociedades de inversión y de casas de cambio.**

INTERMEDIACION FINANCIERA

Con el propósito de mantener el balance y la competencia con los intermediarios financieros no bancarios, se plantea la posibilidad de extender el concepto del grupo financiero al sistema en su conjunto, el cual se integra por lo menos con tres intermediarios y debe participar cuando menos con el 51 por ciento del capital de cada uno de los integrantes." En las sociedades controladoras de acciones se prohíbe la participación de capital extranjero y de instituciones de crédito.

Este mecanismo promueve la intermediación y garantiza en forma solidaria las **operaciones realizadas por las distintas empresas.**

Simultáneamente permite separar con claridad el **campo** de acción de la intermediación financiera no bancaria del que le corresponde al sistema bancario bajo los principios constitucionales y la Ley Regla-

mentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.

Una de las reformas financieras consideradas por el Congreso de la Unión fue lograr un mejor equilibrio entre los distintos intermediarios, con el propósito de promover un crecimiento armónico y balanceado del sistema. El seguro, las finanzas y pensiones adquieren una importancia creciente a medida que avanza el proceso de desarrollo económico.

Se planteó una reforma estructural en el sector que involucre a las instituciones, agentes y entidades supervisoras, con la intención de alentar la competencia, **promover nuevas formas de seguro, garantizar** la solvencia de las compañías, salvaguardar la protección del asegurado y promover el ahorro institucional.

El proyecto comprende una reforma integral para eliminar la sobrerregulación que ha limitado el desarrollo del seguro y la **fianza**, a la vez que se actualiza el marco jurídico y se fortalece la capitalización,

El seguro y la fianza son actividades de **carácter netamente mercantil, de tal modo** que al Estado sólo corresponde su regulación y orientación. El proyecto atribuye al acto administrativo que está en la base de esos servicios el carácter de **autorización en vez de la concesión.**

Asimismo, se ofreció flexibilizar las normas vigentes para establecer las coberturas, planes, primas, tarifas y documentos de contratación con mayor libertad por las aseguradoras y afianzadoras de acuerdo con disposiciones generales dictadas por las autoridades.

Con el propósito de promover la capitalización de las compañías de seguros, se

⁵ *[ibid.* p. 392.

propuso fijar anualmente su capital mínimo, según la operación o el ramo de que se trate. Las instituciones de seguros deben contar con un capital mínimo que garantice las obligaciones que asuman. Por consiguiente se adoptó el régimen de margen de solvencia a fin de promover los riesgos con base en la garantía de los recursos patrimoniales. Se planteó, asimismo, facultar a las aseguradoras para practicar operaciones directas de reafianzamiento.

La inserción de la economía mexicana en el ámbito internacional hace necesario promover las condiciones que favorezcan el desarrollo de nuestros intermediarios. Se propuso aceptar la participación **minoritaria de la inversión extranjera en el capital** de las instituciones de seguros y fianzas para promover su capitalización, atraer tecnología, vincular más a la industria con el exterior y prepararla para enfrentar una mayor competencia en el futuro. Se prohíbe participar en el capital a los gobiernos o dependencias oficiales extranjeras y a las entidades financieras del exterior, con excepción de las aseguradoras o reaseguradoras.

La creación de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, se realizó con el propósito de contar con un órgano especializado de inspección y vigilancia, que permita dar una respuesta más ágil a las demandas del sector. Los seguros, fianzas y pensiones deben crecer sustancialmente en los próximos años, ya que su evolución resulta insuficiente para las necesidades del país. En las condiciones actuales resulta importante detectar con oportunidad los problemas de normatividad y de carácter técnico, así como llevar a cabo la vigilancia, las correcciones y las sanciones.

La escisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros se realizó con la finalidad de formar dos entidades especializadas. La Comisión Nacional Bancaria, responsable de la banca y de las organizaciones auxiliares de crédito, y la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. Ambos organismos ven fortalecidas sus funciones de autoridad sobre la base normativa determinada por la Secretaría de Hacienda, ya que se le están transfiriendo facultades de sanción y supervisión que hoy ejerce directamente la propia Secretaría.

La modernización financiera abarcó también la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito. Al igual que las compañías de seguros y fianzas, se propuso adoptar el principio de la autorización (en vez de concesión) para estas actividades. Las reformas propuestas para las organizaciones implicaron una mayor flexibilidad operativa y tarifaria, la diversificación de las fuentes de fondeo y el mejoramiento de la solvencia y la supervisión. Se considera conveniente permitir la inversión extranjera minoritaria en el capital de las almacenadoras y empresas de factoraje. Las arrendadoras cuentan ya con esta autorización, que ha permitido fomentar su desarrollo y solidez financiera.

FAcRORESDE FINANCIAMIENTO

Los cambios a la ley propuestos en materia de almacenamiento se orientan a consolidar el certificado de depósito y el bono de prenda como instrumentos operativos. Asimismo, se incluyen disposiciones para propiciar una mayor vinculación de esas

instituciones con el fomento al comercio exterior. Se busca que las almacenadoras creen reservas para prevenir faltantes en la habilitación de bodegas y cuenten con fuerza legal para actuar en contra de bodegueros que cometan ilícitos.

Las empresas de factoraje financiero son cada vez más importantes, ya que los recursos que otorgan sobre los derechos del crédito son la única garantía susceptible de ser ofrecida por dichas empresas. Al otorgarle el carácter de organización auxiliar de crédito, el factoraje queda sujeto a una reglamentación específica bajo la cual se fijan capitales mínimos para su **constitución, se delimita su objeto social, su operación y sus fuentes de fondo.**

El arrendamiento constituye un medio eficaz para fomentar la inversión en la planta productiva. Recientemente se permitió a las arrendadoras fondearse de manera directa con el público a través del mercado de valores. Ahora se propone evitar que las arrendadoras concedan créditos refaccionarios, hipotecarios o de corto plazo, ya que éstos corresponden a operaciones crediticias propias de la banca. **En cuanto a su apalancamiento, se plantean las reglas para fijar el monto máximo de pasivos en relación con los recursos patrimoniales.** Asimismo, se busca reglamentar las operaciones en moneda extranjera de acuerdo con las disposiciones de carácter general expedidas por el Banco de México. Estas medidas permitirán garantizar la canalización de los recursos y la solvencia de las instituciones.

El mercado de valores es uno de los canales más propicios para fomentar el ahorro institucional y la orientación de los **recursos hacia nuevos proyectos de inver-**

sión. Actualmente el mercado ha pasado por un proceso de consolidación. Se creó el grupo interinstitucional que se encarga de organizar y proponer lineamientos para fortalecer el mercado; se diseñaron nuevos mecanismos, tales como las sociedades de inversión de renta fija para **personas morales; emisiones de obligaciones** para el arrendamiento y el factoraje; nuevos instrumentos públicos como los Tesobonos, Ajustabonos, Bonos de Nafinsa y Obligaciones para la creación de **infraestructura.** **Las operaciones de ventas en corto y la clasificación de los valores se encuentran en el proceso de puesta en marcha.**

Las reformas que se hicieron a la ley del Mercado de Valores y de las sociedades de inversión, se orientaron a propiciar una mayor actualización e internacionalización de sus operaciones; la agrupación ordenada y regulada de los servicios financieros no bancarios; la desregulación de las operaciones y la simplificación **administrativa.**

La apertura comercial hace necesario **promover las condiciones que favorezcan** una mayor participación de nuestros intermediarios en el exterior. El propósito **es colocar un mayor número de emisiones de valores mexicanos en otros mercados,** atraer flujos de capital y preparar a los intermediarios para hacer frente a una mayor competencia externa en el futuro. La experiencia que obtengan nuestras **instituciones en los mercados mundiales** permitirá actualizar los procedimientos e incorporar nuevas formas de intermediación.

La desregulación de la actividad bursátil está orientada a promover la competencia y a facilitar la operación. Los crite-

rios básicos son la expedición de lineamientos generales por parte de la autoridad, el libre funcionamiento del mercado y la previsión de las acciones correctivas, dentro de una mayor certidumbre jurídica y supervisión. El uso indebido de la información privilegiada se reglamenta con el objeto de evitar esa práctica y promover el sano desarrollo del mercado.

MODERNIZACION ADMINISTRATIVA

Finalmente, se busca la simplificación **administrativa mediante una reasignación** de facultades entre las autoridades, que propiciará una mayor agilidad en los trámites, procedimientos y resoluciones. El propósito central es modernizar el sistema financiero de tal manera que las **instituciones proporcionen mejores servicios** a la sociedad. Las propuestas abarcan la operación global del sector, por lo que **todos los usuarios se verán, directa o indirectamente, favorecidos.**

La mayor autonomía de gestión de la banca y la competencia obligará a los bancos a proporcionar un mejor servicio. Algunos de los beneficios directos para los **usuarios se materializarán en una reducción** del costo del crédito, como resultado de un diferencial más estrecho entre las tasas activas y pasivas de los bancos. Los ahorradores tendrán acceso a mejores **rendimientos de acuerdo con las tasas de referencia. Las instituciones ofrecerán** nuevos instrumentos de ahorro. La banca se verá obligada a mejorar su capacidad **operativa, mediante una mayor tecnificación** que le permita ampliar su cobertura del mercado y complementar adecuada-

mente su estructura de sucursales, a la vez que le será factible flexibilizar sus horarios de atención al público. Ello redundará en un beneficio adicional para los usuarios de la banca.

En forma complementaria, las reformas planteadas por las instituciones de seguros y fianzas se traducirán en una mayor seguridad y solvencia de las compañías. Asimismo, se podrá ofrecer una gama más amplia de productos, semejantes a los disponibles en el mercado internacional, con mejores precios y tarifas. Será posible, también, exigir un cumplimiento más estricto que los compromisos de las compañías con su clientela y, en general, promover el ahorro institucional.

Los almacenes de depósito proporcionarán apoyos complementarios para facilitar el comercio exterior y la seguridad en el manejo de las mercancías. Las operaciones de factoraje beneficiarán a la industria mediana y pequeña, y fomentarán la actividad comercial. Las arrendadoras, por su parte, facilitarán las inversiones en nuevos equipos y en la planta industrial.

En lo que se refiere al mercado de valores, la modernización financiera fomentará atraer flujos de recursos del **exterior, así como proporcionar mayor seguridad** jurídica a los inversionistas. Asimismo, será posible evitar al máximo el manejo de información privilegiada y garantizar una operación clara y sujeta únicamente a las condiciones del mercado. Además promoverá el crecimiento del número de intermediarios, a la vez que se aplicarán tarifas más adecuadas a sus **servicios.**

En síntesis, la modernización financiera, además de consolidar el sistema finan-

ciero, se orienta a favorecer a los usuarios de los servicios financieros, lo que redundará en canales más propicios para promover el ahorro, la inversión, la producción y el empleo.

Todo ello, en conjunto, habrá de permitirnos retomar la senda del crecimiento sin inflación, factor fundamental para alcanzar el bienestar de la sociedad mexicana.

EL ARRENDAMIENTO FINANCIERO EN MEXICO

Armando Rodrigue; Elorduy

INTRODUCCION

El constante desarrollo por el que México atraviesa, la exigencia por elevar sus márgenes de producción y mejorar la calidad de sus productos y servicios traen como consecuencia la modernización de la planta industrial con nuevas posibilidades de financiamiento que se adapten a las necesidades y objetivos de las empresas.

Dentro de estas nuevas formas de financiamiento resalta el arrendamiento **financiero, el cual tiene por naturaleza el proporcionar recursos para la ampliación de plantas productivas a los plazos que éstas lo requieran, además de adaptarse a las necesidades específicas de cada empresa.**

ANTECEDENTES

Este tipo de arrendamiento aparece en los años cincuenta en los Estados Unidos y tuvo un rápido y constante crecimiento, **hasta constituirse en una alternativa im-**

portante de financiamiento para la adquisición de activos.

En México, el arrendamiento aparece en los años sesenta y su aceptación fue buena debido a los beneficios fiscales que **éste ofrecía con el famoso "criterio trece"**, por el cual la totalidad de las rentas que el arrendamiento pagaba eran deducibles en un cien por ciento.

Algunas de estas primeras arrendadoras **contaban con socios extranjeros, generalmente bancos, los cuales otorgaban recursos en dólares para que éstos ofrecieran arrendamiento en moneda extranjera a costos inferiores de los ofrecidos en moneda nacional.**

El sector continuó su crecimiento en forma paulatina, aún sin el reconocimiento oficial y por consiguiente sin formar parte del sistema financiero. En el año de 1978, cuando desaparece el "criterio trece", el sector empieza a enfrentar dificultades de crecimiento y credibilidad del público. En los primeros años de los **ochenta, al surgir la crisis económica en el país, las arrendadoras se ven en proble-**

mas verdaderamente importantes al derumbarse la continuidad en sus operaciones por la falta de recursos y la demanda de crédito por parte de las empresas.

En el año de 1982, debido a la constante devaluación de la moneda, los pasivos de las arrendadoras que estaban denominados en dólares se vieron en graves problemas al generarse una voluminosa cartera vencida, la cual llevó años para su reestructuración, pero mientras tanto esto creó fuertes pérdidas a todas e inclusive algunas desaparecieron.

Posteriormente, en el año de 1984, las autoridades dan reconocimiento oficial a las arrendadoras mediante la instalación de las **"reglas básicas de operación"** publicadas el 16 de enero de ese año dentro de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito. Dentro de esta legislación se reglamentan las actividades del sector, tales como su objeto social, sus obligaciones, limitantes en sus responsabilidades para otorgamiento de crédito, índices de endeudamiento, fuentes de captación de sus recursos y capital mínimo para su operación.

Gracias al reconocimiento de las arrendadoras financieras como organizaciones auxiliares del crédito y a la expedición de leyes y reglamentos, los cuales han sido revisados y modificados con posterioridad, tienen una imagen nueva de empresas serias y con una finalidad específica con la que participan en el crecimiento y desarrollo de nuestro país.

En la actualidad existen 42 arrendadoras financieras operando en México. La gran mayoría integradas a grupos financieros, por lo que gozan de un sólido respaldo económico y de recursos humanos

calificados para su eficiente desenvolvimiento.

La aparición de nuevas arrendadoras ha creado un mayor nivel de competitividad dentro del sector, las operaciones se han incrementado a un ritmo sustancialmente mayor al financiamiento concedido por el sistema bancario. Entre los años de 1982 y 1990, la cartera total de arrendamiento aumentó en un 63 por ciento aproximadamente en términos reales. Los créditos concedidos por arrendadoras se han extendido a la compra de otros activos, además de los tradicionales equipos de transporte, cómputo y marginalmente para la compra de maquinaria; actualmente se están destinando arrendamientos **para la adquisición de ferrocarriles**, inmuebles para oficina o plantas industriales, aviones de líneas aéreas comerciales e inclusive equipos de moderna tecnología para las comunicaciones.

En términos generales las carteras de las arrendadoras están estrechamente vinculadas con la formación de capital en el país, en la cual se observa una importante concentración en 10 que se refiere a equipo de transporte e industrial. Es lógico pensar que también ha habido un considerable aumento en el número de clientes atendidos por las arrendadoras. En el mismo periodo de 1984 a 1990 creció tres veces más, de 3,800 a 15,460. De igual forma, en el mismo periodo la plantilla laboral aumentó de 918 a 1,160 empleados en todo el sector.

PERSPECTIVAS

En forma general, las perspectivas de crecimiento para las arrendadoras financie-

ras son muy favorables debido a la recuperación de la actividad económica, al aumento sustancial en la producción industrial y a la inversión pública y privada proyectada.

La Asociación Mexicana de Arrendadoras Financieras, AC., con todos sus agremiados, está llevando a cabo programas de difusión y promoción para dar a **conocer a las empresas los servicios que éstas prestan y asimismo de las ventajas tanto fiscales como financieras que el arrendamiento ofrece.**

Cabe mencionar que dentro de estos beneficios se encuentran los siguientes:

10. La liberación de capital de trabajo. **Evita la inmovilización de grandes capitales para la obtención de equipos, ya que no requiere de erogaciones importantes iniciales.**
20. Mayor amplitud en el financiamiento. El plazo del financiamiento es adaptable a la situación financiera de la empresa. Los plazos más usuales fluctúan entre 24 y 60 **meses.**
30. Protección de las líneas normales de crédito. Es decir, otras líneas crediticias, como lo pueden ser las **bancarias, permanecen disponibles** para cubrir otras necesidades.
40. Estímulos fiscales. Al inicio de la operación se pagarán impuestos menores, compensados éstos posteriormente debido a la aplicación del pago de rentas. Al principio es mayor el pago de intereses, los cuales son deducibles, y posteriormente la amortización a capital se

incrementa en igual forma que la carga financiera se reduce.

50. El arrendamiento financiero es autofinanciable. Cuando se renta, se paga conforme el equipo produce utilidad. Es importante aclarar que mediante el arrendamiento financiero las empresas pueden mantenerse actualizadas en cuanto a tecnología se refiere, ya que rápidamente los equipos resultan anacrónicos, por lo que un programa de modernización tecnológica permite mantener el nivel de eficiencia adecuado para seguir siendo competitivo en el mercado.

Otro aspecto fundamental que definitivamente tendrá repercusiones en el futuro de las arrendadoras y se refiere al de su legislación actual. En este respecto se han tenido logros importantes tales como el permitirles la emisión de sus propios valores (obligaciones) para ser colocados entre el público inversionista y así evitar la intermediación con la banca, la cual encarece significativamente el costo de colocación de las operaciones. Ahora con este logro, el costo actual del arrendamiento es similar y en algunos casos inferior al de la banca, ya que además las arrendadoras no exigen reciprocidad de ninguna especie.

En repetidas ocasiones las arrendadoras financieras por conducto de la AMAF y (Asociación Mexicana de Arrendadoras Financieras, AC.) se han acercado a las autoridades y en particular a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con proyectos de modificación a la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito. Una regulación apropiada del sector deberá crear incentivos de

inversión productiva en el país, con bajo riesgo en las operaciones de financiamiento y deberá evitar grandes márgenes financieros que se reflejan en rentas elevadas para sus clientes.

LAS ARRENDADORAS ANTE EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO

Mucho se ha dicho en relación con las consecuencias que tendrá el Tratado de Libre Comercio en la economía mexicana. Definitivamente se prevé una oportunidad comercial muy interesante dentro de un mercado inmenso de aproximadamente 360 millones de consumidores con exigencias para aumentar la eficiencia de nuestra producción. Para lograr vender nuestros productos en mercados tan estables y complejos como los de Estados Unidos y Canadá deberemos elevar nuestros niveles calidad, así como mantener precios competitivos a nivel internacional.

La calidad tiene que ver no sólo con el deseo de hacer las cosas bien, sino también analizar si se cuenta con la capacidad productiva y tecnológica para garantizar que las cosas efectivamente salgan bien.

Dentro de este marco global de comercio internacional, los apoyos financieros serán indispensables para la adquisición de bienes de capital y tecnología avanzada para nuestras empresas mexicanas y así lograr modernizarlas y con ello alcanzar el nivel productivo de los competidores extranjeros.

La competencia directa dentro del ramo del sector financiero, y específicamente la de las arrendadoras a nivel interna-

cional, se presenta un tanto incierta, debido a las diferencias tan importantes que existen con nuestros competidores en el extranjero. Tanto en Estados Unidos como en Canadá las arrendadoras pertenecen en su mayoría al sector comercial a diferencia de México, en donde son organizaciones auxiliares del crédito y por ende pertenecen al sector financiero (para el caso de arrendadoras financieras). Es muy probable que la posición que tomen Estados Unidos y Canadá en la negociación dentro de nuestro sector le sea muy favorable y se consideren aspectos como los siguientes:

- Lograr que se lleven a cabo operaciones transfronterizas de arrendamiento **con recursos y servicios externos.**
- Conseguir un trato similar al de las **arrendadoras nacionales.**
- Promover la autorización de establecerse formalmente con oficinas en nuestro país,

Todas estas condiciones se pueden dar siempre y cuando las arrendadoras mexicanas tengan las mismas posibilidades de hacer negocio en el extranjero, bajo la misma reglamentación con la cual nuestros competidores estén presentes en el **territorio nacional.**

Es de suma importancia el cuidar nuestra función dentro del ámbito internacional y promover la similitud de circunstancias con el extranjero. Dentro de los principios más importantes que debemos cuidar se encuentran:

- Igualar las condiciones generales de *fondeo*, tales como costo, tipo de instrumentos y fuentes de captación.

- Igualar todas las disposiciones fiscales que afectan directa o indirectamente las operaciones de arrendamiento. En términos generales, equilibrar los principios de igualdad de circunstancias y reciprocidad, ya que resultan claras las desventajas en el mercado de *fondeo* en **México en relación con el de los Estados Unidos y Canadá.**

De igual forma, mientras las **arrendadoras nacionales no tengan acceso a los sistemas y a la tecnología** que poseen las empresas extranjeras, continuará habiendo una desigualdad de circunstancias.

CONCLUSIONES

El arrendamiento financiero es una fuente adicional de financiamiento de reciente creación. El auge de las arrendadoras financieras se debe en gran medida a la **inversión en nuestro país; han atravesado** por periodos de seria gravedad durante épocas de crisis y en la actualidad gozan de una situación financiera sana y se desarrollan en forma acelerada.

Actualmente, las arrendadoras financieras y su actividad económica aún no representan un renglón importante dentro del sistema financiero mexicano, debido a la falta de conocimiento de este tipo **de financiamiento; sin embargo, los servicios que prestan son eficientes y contribuyen al financiamiento de la formación de capital.** Sus características son similares al crédito bancario con numerosas ventajas adicionales.

Uno de los logros más importantes en la operación de las arrendadoras financieras ha sido la posibilidad de colocar papel

propio en el público inversionista, lo que ha permitido diversificar sus fuentes de *fondeo* a plazos acordes con su operación **de arrendamiento.**

El arrendamiento financiero ofrece ventajas muy importantes para el arrendatario: mejora su liquidez, aumenta el rendimiento sobre la inversión de los accionistas, mantiene o amplía la capacidad crediticia de la empresa y proporciona una vía fácil para la adquisición de nuevas tecnologías.

La problemática que actualmente **presentan las arrendadoras financieras crea** dificultades para su desarrollo; entre estos obstáculos se encuentran los siguientes:

- Fuerte concentración de su *fondeo* que proviene de bancos nacionales.
- Costos financieros elevados y consecuentemente márgenes operativos grandes en relación con los mercados internacionales.
- Poca diversificación en la cartera y falta de capacitación especializada del personal de las arrendadoras.

El sector de arrendadoras en los países socios en el Tratado de Libre Comercio se caracteriza por su amplio desarrollo y experiencia en el ámbito internacional con apoyo de sus gobiernos. Además de gozar de una variedad de servicios superior a la de México. Este sector tiene ya un amplio crecimiento con un gran número de participantes y muy poca concentración en sus operaciones en carteras específicas.

Debido a las grandes diferencias que **existen con los países vecinos, serán de** trascendente importancia las negociaciones que se lleven a cabo para poder igualar

las condiciones del Tratado. Algunos cambios en la regulación actual se tendrán que dar, entre los cuales los más importantes son:

- Ampliar las posibilidades del *[ondeo]*.
- Incrementar los límites actuales de operación y
- Revisar el tratamiento fiscal y contable de las arrendadoras.

El futuro para el sector de arrendamiento es muy amplio y con muchos retos. Hoy por hoy, es una actividad que se ha convertido en exigencia tanto para la empresa productora como para las de servicios. En momentos como el que hoy vive nuestra economía, caracterizados por restricciones crediticias y falta de liquidez, es un **recurso** de primordial importancia para la operación y expansión de las empresas que contribuyen al desarrollo económico del país,

RESEÑA DEL LIBRO *RODRIGO GOMEZ, VIDA y OBRA*

Enrique Pérez López

Fue una afortunada idea la publicación del libro *Rodrigo Gómez, Vida y Obra*, editado conjuntamente por el Fondo de Cultura Económica y el Banco de México, que prosigue y perpetúa el homenaje a don Rodrigo, iniciado hace un año en Linares, Nuevo León, su lugar de nacimiento. Es reconfortante que a la distancia de 21 años y en un medio de memorias cortas, haya quienes se preocupen por recordar la figura de un distinguido mexicano, y enaltecer sus virtudes como hombre y como funcionario público.

Dada la limitación de tiempo, sólo puedo referirme a dos o tres conceptos de cada colaboración, con lo cual no pretendo representarlas ni mucho menos hacerles justicia. Las trataré en el orden alfabético de nombres que se sigue en el libro.

Unos autores hacen hincapié principalmente en las cualidades personales de don Rodrigo; otros enfatizan las políticas de banca central adoptadas durante su gestión. Como es lógico, porque los colaboradores hicieron sus trabajos independientemente, hay algunas diferencias en

cuanto a la evaluación de los hechos económicos, derivadas de la distinta preparación, experiencia y criterio de los autores. No es verdad que los hechos hablen por sí mismos, se requiere de alguien que los interprete y esas interpretaciones pueden diferir. Se dice que no hay historia, sino historiadores.

En la introducción que el licenciado Miguel de la Madrid hace de la obra, centra el tema en estos términos:

Don Rodrigo Gómez desempeñó el doble papel de testigo y actor destacado de una etapa particularmente crucial de nuestra historia económica. Transitó el largo camino de la crisis y la inestabilidad de **los años treinta; estuvo presente en la fase de recuperación y consolidación**, en medio de la compleja situación de guerra y posguerra; no faltó al arranque en México del **moderno proceso económico y social** que nuestro país emprendió con singular fortuna a partir de 1940.

Es bien sabido que a don Rodrigo Gómez no le interesaba obtener reconocimiento personal por las medidas que se tomaran, sino que se logaran los objetivos. El licenciado De la Madrid capta muy bien este rasgo tan distintivo de don Rodrigo y al respecto hace esta significativa observación;

Don Rodrigo Gómez entendió el servicio público como la entrega incondicional a las grandes causas de la comunidad a la que se pertenece. Nunca pretendió una actuación deslumbrante ni espectacular. A la alimentación pasajera de la propia vanidad con actos vistosos, prefirió siempre el discreto y eficaz **cumplimiento de los fines**.

El propósito del licenciado Mario Ramón Beteta, en su colaboración "Don Rodrigo Gómez: su estilo, su tiempo", nos dice, "No es el de hacer un balance económico de una época, ni el de examinar desde un ángulo esencialmente técnico nuestro desarrollo en el lapso en que don Rodrigo Gómez fue Director General del Banco de México". El licenciado Beteta considera más bien ciertas cualidades de la personalidad de don Rodrigo y comenta algunas de las tareas que le tocó compartir con él. A mi modo de ver, el licenciado Beteta hizo algo más que eso; traza una admirable pintura de nuestro personaje, no detallada sino impresionista. Una anécdota ilustra a veces más que una teoría abstrusa, y ése era el estilo de don Rodrigo. Pero no sólo son anécdotas, sino que el licenciado Beteta, al describir su relación con don Rodrigo, expone ideas básicas sobre la necesidad de la confianza que conduce a la estabilidad monetaria, manifestada en la ausencia de inflación y

en un tipo de cambio fijo. Asimismo, subraya la necesidad de evitar la especulación en las actividades financieras y la **conveniencia de mantener la vigilancia** sobre la función social de la banca, que no es un negocio como cualquier otro.

Una de las preocupaciones fundamentales que tenía don Rodrigo, extra banca central, era la integración económica latinoamericana. Sobre ella nos habla don Plácido García Reynoso en su ensayo "Don Rodrigo en la integración de América Latina". Don Plácido, precursor también de esta idea en México, acompañó a don Rodrigo en esos esfuerzos desde 1953, cuando se esbozó el proyecto de un mercado común latinoamericano por la CEPAL, que culminó en el Tratado de Montevideo de 1960. Desde entonces percibió don Rodrigo con claridad las ventajas de liberar el comercio intrarregional y de la complementación industrial, a fin de aprovechar los beneficios de la división internacional del trabajo.

A promover estos fines dedicó don Rodrigo largas horas de su apremiante tiempo, pero la ALALC a la postre no fructificó como la concibieron sus creadores, principalmente por las diferencias de desarrollo económico y de voluntad política de los países participantes. Sin embargo, podría servir bien esta experiencia aleccionadora de la época de don Rodrigo, ahora que ha revivido, en esquemas más ambiciosos, la idea de la integración de México con América Latina y con América del Norte.

La colaboración del licenciado Francisco Gil Díaz, "Don Rodrigo Gómez, visionario de la economía", es de tipo teórico y presenta una versión actualizada de una teoría --enfoque monetario de la ba-

lanza de pagos- que fue originada por el economista inglés David Hume, contemporáneo de Adam Smith.

El licenciado Gil Diaz hace la importante observación de que podría considerarse a don Rodrigo Gómez como precursor de aspectos esenciales de esta teoría, en su expresión modernizada por Robert Mundell y Harry Jonhson. De las extensas apreciaciones teóricas del autor, cito sólo algunos de sus conceptos sobre la **mecánica inflacionaria**:

Si el banco central fija o programa un deslizamiento para el tipo de cambio, no podrá simultáneamente influir sobre la cantidad de dinero. Una expansión excesiva del crédito del banco central para financiar un déficit presupuestal, se **convertirá, no en un crecimiento** en la cantidad de dinero, sino en **una disminución de las reservas internacionales**, que puede conducir a una devaluación y a la inflación, El nivel general de precios aumentará tanto como haya aumentado el tipo de cambio más la innación internacional. Aparejado a la depreciación cambiaria y a la inflación estará un aumento en la demanda nominal de dinero, la que **se nutrirá con incrementos en reservas internacionales si se restringe** la expansión del crédito interno; de otra manera la expansión del crédito interno irá de la mano con **el crecimiento de los precios**.

Hace un año se efectuó en Linares un homenaje a don Rodrigo Gómez en el vigésimo aniversario de su fallecimiento, y en esa ceremonia el licenciado Miguel Mancera tuvo una sentida y conceptuosa

intervención, que se incluye en el libro que se comenta. En ella se realzan las virtudes humanas de don Rodrigo y como administrador, pero también el autor pone de relieve algunos aspectos claves de su pensamiento económico y financiero. Selecciono dos o tres:

Nunca habría comulgado don Rodrigo con la absurda idea de que la inflación es el precio que tiene que pagarse por el desarrollo, pero tampoco consideraba a la **estabilidad monetaria como un fin, sino como un medio de fortalecer la confianza que alentara el ahorro**. De allí que se opusiera siempre a la expansión excesiva del crédito del Banco Central, creando una gran liquidez interna que causara pérdida de reservas, y que al estimular la demanda agregada desequilibrara la balanza de pagos, obligando a devaluar, lo que a su vez causarla mayor innación.

y otra cuestión que quisiera destacar: El licenciado Mancera señala con claridad, en su colaboración, uno de los atributos primordiales de la manera de pensar de don Rodrigo, respecto a problemas económicos. Dice:

Rodrigo Gómez tenía un pensamiento muy humano. De ahí su incomodidad con las concepciones mecanicistas de la economía. Bien sabía que buena parte de las soluciones a los problemas económicos dependen de las reacciones subjetivas de millones de productores y **de consumidores**.

y más adelante agrega:

Don Rodrigo no se dejó desconcentrar por los espejismos económicos. Su sentido común le impidió marearse con las falsificaciones intelectuales. En particular, se resistió a ser arrastrado irreflexivamente por algunas ideas, sólo porque estuvieron de moda.

Don Antonio Ortiz Mena, que fue Secretario de Hacienda durante el periodo 1959-1970, en su ensayo "La relación entre el Gobierno Federal y el Banco de México" analiza esta fundamental vinculación, indispensable para el funcionamiento eficiente de la política monetaria, y expresa:

Mi planteamiento a Rodrigo Gómez fue el siguiente: el Banco de México y la Secretaría de Hacienda deben cumplir, cada cual por su cuenta, con sus tareas específicas, pero con una gran coordinación. Debemos evitar la inflación. Por lo tanto, la principal meta de la Secretaría será el control del déficit presupuestal, mientras que la del Banco de México será garantizar la estabilidad monetaria.

Se trató así de reforzar la independencia y autonomía del Banco Central, para convertirlo en "La conciencia del gobierno federal en materia monetaria". Y manifiesta el autor esta idea fundamental que rigió su política monetaria:

Como secretario de Hacienda hice llegar al público el convencimiento de que, al no representar bienes y **servicios reales, la emisión primaria** era contraria al interés de la nación y que el Banco de México deberá abstenerse de cualquier fi-

nanciamiento no cubierto con el ahorro real de la economía.

La coincidencia de ideas sobre políticas y medidas monetarias y fiscales adoptadas, y la estrecha colaboración entre **Hacienda y el Banco, fueron, sin duda,** factor principal para lograr los notables resultados del periodo de alto desarrollo y baja inflación que se ha llamado "desarrollo estabilizador" (1959 a 1970). En ese periodo se alcanzaron en México las tasas reales de crecimiento económico global y por habitante más elevadas en lo que va de este siglo. Ello se logró casi sin inflación, sin exportar petróleo, sin endeudamiento externo importante y sin devaluación.

Este es el tema de mi propia colaboración "El desarrollo estabilizador: lecciones del pasado" y que se ubica en el libro después de la de don Antonio. En ella se documentan esos logros y las políticas adoptadas para alcanzarlos. Ahora sólo quisiera mencionar una consideración que allí se hace: Un factor fundamental para la obtención de los sobresalientes resultados del "desarrollo estabilizador" fue el sostenimiento de un tipo de cambio fijo realista (o de equilibrio) y la correspondiente disciplina monetaria y fiscal que exigía mantenerlo. Durante la larga vigencia del tipo fijo, México registró una inflación inferior a la mundial. Yes que la transmisión de la inflación mundial no es automática ni completa. Además, los bancos centrales constituyen un eficaz mecanismo regulador para compensar o esterilizar los efectos expansionistas del exterior sobre la reserva, reduciendo el crédito interno, causa principal de la inflación (especialmente préstamos excesivos al gobierno) lo que mantendrá la oferta mone-

taria total dentro de límites no inflacionarios. Y esto fue lo que se hizo durante la época de Rodrigo Gómez. Es decir, se tenía un enfoque pragmático respecto al ajuste de la balanza de pagos, que comprendía ideas de varias teorías. Se consideraba que las influencias causales entre reservas, **circulante monetario, demanda agregada y precios, no van exclusivamente** en una dirección; que hay acción y retroacción; y que no hay variables completamente endógenas o exógenas. En este sentido, fueron y son instrumentos valiosos para orientar la política monetaria el análisis básico de la teoría cuantitativa del dinero y el de la paridad de los poderes adquisitivos, que es su extensión al ámbito internacional. "La función del análisis económico —decía Alfred Marshall, fundador de la economía neoclásica, en sus *Principios de economía*— «no es forjar unas pocas cadenas largas de razonamiento, sino forjar correctamente muchas cadenas cortas con eslabones simples de **conexión**".

Las colaboraciones de los licenciados Gustavo Petricioli, "Semblanza de un gran mexicano", y Jesús Silva-Herzog, "Los aspectos internacionales en la vida de Rodrigo Gómez", dos de "sus muchachos" —como él los llamaba afectuosamente— que llegaron a ocupar puestos de la más alta jerarquía en la administración pública, se dirigen principalmente a analizar las virtudes humanas de don Rodrigo. Así, el licenciado Petricioli enfatiza, por ejemplo, su aspecto de forjador de hombres, y nos dice:

La obra completa de don Rodrigo podemos observarla e incluso medirla, desde muchos puntos de vista y bajo distintos ángulos. Pero

quizás su aspecto más trascendente fue el haber sido formador de hombres, formador de funcionarios públicos. Siempre con la vista en el futuro, puso especial empeño en forjar caracteres, y en dar ejemplo y apoyo a las nuevas generaciones.

El licenciado Silva-Herzog, además, confirma el espíritu integracionista de don Rodrigo y relata que:

Don Rodrigo se convirtió en un entusiasta impulsor de **la** integración, tanto en México como en otros países latinoamericanos. Lo hizo con su inalterable convicción de que el porvenir fecundo de América Latina no es compatible con el aislamiento económico y con el individualismo nacionalista de cada país. Reconoció, desde el principio, la necesidad de contar con una clara voluntad política por parte de los gobiernos, y en diversas oportunidades subrayó el papel preponderante que habrían de jugar los empresarios y el sector privado.

El licenciado Leopoldo Solís, en su colaboración titulada "La labor promocional del Banco de México en tiempos de Rodrigo Gómez", aborda otra de las preocupaciones importantes de don Rodrigo, que no precisamente encuadraba dentro de las funciones propias del Banco Central. Esa preocupación era la de hacer llegar mayores recursos financieros, a tasas de interés inferiores a las del mercado, a actividades prioritarias, como la agricultura, la vivienda popular, la exportación de manufacturas, la pequeña y mediana **industria y el turismo**.

Para ello promovió don Rodrigo la formación de los Fondos de Fomento Económico, que provistos de recursos principalmente del gobierno federal y del exterior, redescataban papel a las instituciones financieras privadas, que a su vez otorgaban directamente créditos a los usuarios. Y el gobierno tenía la garantía de esas instituciones para la recuperación de los financiamientos. La canalización selectiva del crédito mediante estos Fondos —explica el licenciado Solís— permitió asignar más eficientemente los recursos prestables para el financiamiento del desarrollo económico, y "no solamente contribuyeron al desarrollo de los sectores productivos, sino también al crecimiento de todo el sector financiero de México".

Este es el libro que acaba de salir. Una reflexión final: al repasar las colaboraciones destaca el hecho de que todos los autores coinciden en reconocer la gran capacidad de don Rodrigo para desentrañar complicados problemas económicos, simplificar complejas teorías, y situar todo en una perspectiva más amplia, que toma en cuenta las circunstancias políticas,

sociales y aun psicológicas. ¿Cómo lo lograba?

Recordé entonces algo que leí hace muchos años; algo que Frank Knight —uno de los fundadores de la Escuela de Chicago, maestro de Milton Friedman, de George Stigler y de James Buchanan, entre otros laureados economistas— les dijo a los miembros de la American Economic Association, en su discurso presidencial de 1950. Dijo esto:

No hay requisito más importante para pensar claramente en economía, que reconocer su lugar limitado entre los intereses humanos en general.

Y agregó:

El hecho fundamental es que la mayor parte de las cosas realmente importantes que la economía enseña, son cosas que las gentes verían por ellas mismas, si sólo quisieran verlas.

Yo creo que don Rodrigo pensaba así; por eso era tan buen economista.

COMISION NACIONAL BANCARIA Y DE SEGUROS

APUNTES HISTORICOS,
PIANEACION y TEXTOS DE EDUARDO ENRIQUE RIOS

Alfonso Cárdenas Zepeda

RESUMEN

En el mes de edición de este libro, el entonces Presidente de la República, Miguel de la Madrid Hurtado, expidió el nuevo Reglamento de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros en Materia de Inspección, Vigilancia y Contabilidad, cuyo antecedente inmediato lo es el Reglamento de Inspección, Vigilancia y Contabilidad de las Instituciones de Crédito, que fuera promulgado por el titular del ejecutivo federal, Lázaro Cárdenas, el 28 de enero de 1935.

Con ello queda integrado el paquete de reformas legislativas al marco jurídico de las actividades bancarias y financieras en **México, realizadas durante el sexenio 1982-1988.**

En la actualización de este Reglamento, después de 54 años de haber estado en

vigor el anterior, fue de particular importancia la supervisión y sanción por parte del Procurador Fiscal de la Federación, licenciado Miguel Valdez Villarreal, noviembre de 1988.

Estas notas sobre la citada Comisión ofrecen una visión panorámica de la trayectoria de dicha institución, con los antecedentes de la fiscalización financiera en el México prehispánico y en el periodo colonial, como son la supervisión que en el siglo pasado ejercieron sobre los bancos los interventores del gobierno federal, y de la inspección y vigilancia de las sociedades nacionales de crédito en el México actual.

Estas notas se contraen a seguir la marcha de la Comisión a partir de su creación y referir lo más relevante que ha realizado como Nacional Bancaria y de Seguros dentro de sus facultades y deberes.

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA VIGILANCIA DE INGRESOS PUBLICOS y DE LA INSPECCION BANCARIA EN MEXICO

Durante el gobierno de Izcóatl (1427-1440), tercer *hueytlatoani* o supremo señor del imperio azteca, cuando en cada población hubo una *calpixcalli*, casa de recaudación de tributos, periódicamente visitaban esas casas funcionarios del *Teaxcatlatqui*, tesoro público, para examinar los libros de los glifos numerales y pictográficos referentes a lo recibido, su procedencia y la nómina de tributantes. Esos códigos fiscales estaban al cuidado de expertos que manejaban un instrumento de cálculo llamado *nepohualtzintzin*, formado con hilos anudados, esferas de oro y piedrezuelas de colores. Evidentemente una anticipación de nuestras actuales calculadoras y computadoras.

Como de cuanto se introducía en los mercados un tanto era para el real tesoro, en todos ellos había una persona que vigilaba el cumplimiento de la obligación, de la que nadie se libraba, no había privilegios (*pochteca*).

Los reyes católicos otorgaron a Cristóbal Colón los títulos de Almirante del Mar Océano, Virrey y Gobernador de las Islas y Tierra Firme que descubriese o conquistase, así como el privilegio de percibir la décima parte de las perlas, piedras preciosas, oro, plata, especias y demás que obtuviese como botín, por hallazgo, permuta o compra, quedando el resto en beneficio

de la corona. Se nombró un escribano, de su relación se encargó el Tribunal Mayor de Cuentas, de origen medieval.

En la isla La Española (Haiti) se nombró a un veedor y a un contador. Así, hace aproximadamente medio milenio que empezó a funcionar en América el sistema español de fiscalización de ingresos y egresos hacendarios.

Dos años después de la conquista de Tenochtitlan, Cortés nombró un tesorero, factor y contador para la recaudación y **guarda de lo perteneciente a la corona**; para 1522 recaudaron por concepto de fundición de oro y plata 130,000 castellanos, de cuya quinta parte se había dado por recibido el Tesoro, y lo restante se repartió entre los conquistadores. Una recomendación del Rey Carlos V fue que a las arcas se les pusieran tres llaves.

Después de un siglo llegó el Código General de las Leyes de Indias, cuyo libro VIII contenía todo lo concerniente a tribunales, contadurías mayores, cajas reales, **visitadores, inspectores, contadores**, ordenadores y administradores de hacienda.

Desde los albores del siglo XVIII la ciudad de zacatecas fue la de mayor trato y de más riquezas en todas las Indias. Tenía muchos y muy gruesos mercaderes que otorgaban créditos para el laborío de minas por lo que se les llamaba banqueros. Muchos después de extraer el oro y la plata se los llevaban sin quintar, defraudando al real fisco.

Las ordenanzas por las que se rigió el Banco de Avío de Minas constituyen, por su articulado sobre inspección y vigilancia, el antecedente histórico-jurídico de la primera legislación bancaria de América

y de esa importante función que hoy desempeña la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

En 1783 se designó a un Factor (sinónimo de administrador general), que debía ser un nombre inteligente y práctico, **para el fondo dotal para el avío de minas.**

El Código de Comercio de 1884 hizo **obligatorio para el negociante en carbios, letras, pagarés y todo género de papeles de crédito -tuviesen o no almacén, tienda o escritorio- matricularse en un tribunal mercantil; llevar cuenta y razón de sus operaciones en tres libros: el diario, el mayor y el de balances. Los corredores que interviniesen en negocios de cambio, ventas permutas de créditos del Estado, letras y otros valores endosables, de particulares o de corporaciones se sujetaron a leyes mercantiles.**

El 23 de febrero de 1861, el Presidente Benito Juárez decretó que el gobierno del Distrito Federal tuviese a su cargo en lo político y administrativo, los montes de piedad, las casas de empeño y las cajas de ahorros; y la Secretaría de Fomento todo lo relativo a las lonjas, corredores y agentes de negocios.

Poco después se dispuso que en cada banco hubiese un interventor de la Secretaría de Hacienda para suscribir el estado de cuentas que debía publicarse mensualmente, firmar billetes e informar a la Secretaría de toda contravención a los preceptos del Código. Entonces empezó a funcionar el organismo dependiente de la Secretaría de Hacienda denominado Inspección General de Instituciones de Crédito y Compañías de Seguros. El Presidente Alvaro Obregón expidió el decreto

para la inspección en las instituciones de crédito y se hicieron extensivas a las sucursales de bancos extranjeros y cuantas empresas desempeñaban esas funciones.

Plutarco Elías Calles expidió el decreto que prescribía el establecimiento de la Comisión Nacional Bancaria como órgano fiscalizador encargado de la inspección, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de carácter des-concentrado, jerárquicamente subordinado a la Secretaría de Hacienda, la cual reglamenta su actividad interna y externa; maneja su presupuesto, elige personal, etcétera.

La descentralización administrativa por servicio, propia de países civilizados, jurídicamente se entiende como un fenómeno de desdoblamiento de la personalidad del Estado.

La desconcentración funcional de la Comisión Nacional Bancaria, dispuesta por el ejecutivo hace 64 años, aún subsiste; pero el término desconcentrado no figuró en ninguna ley. Hasta el año de 1985 se precisó que la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros es un organismo des-concentrado; y el actual Reglamento Interior de la Comisión del 28 de octubre de 1986, expedido por el licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, reitera la desconcentración y determina las facultades y atribuciones que el propio Reglamento y las leyes vigentes le confieren a la Comisión Nacional Bancaria para la inspección, vigilancia y supervisión de las instituciones nacionales de crédito, instituciones de seguros y sociedades mutualistas de seguros, instituciones de fianzas y organizaciones y **actividades auxiliares del crédito.**

**FACULTADES Y
OBLIGACIONES DE LA
COMISION NACIONAL
BANCARIA. SU PRIMER
PRESIDENTE. EL
SECRETARIO DE HACIENDA
RECONOCE Y ENCOMIA LA
EFICIENCIA DE LA
COMISIONo SUS
MULTIRREGLAMENTOSY
DOMICILIOS**

El decreto que autorizó la creación de la Comisión Nacional Bancaria precisó las **facultades y obligaciones de la misma: vigilar el cumplimiento de las disposiciones bancarias vigentes; proponer a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los medios convenientes para el mayor desarrollo de las operaciones bancarias; practicar la inspección de los bancos y determinar cómo debían hacerse y publicarse los balances de los mismos; colaborar con las comisiones liquidadoras de los bancos que se hubieran presentado en quiebra; vigilar las remesas de los bancos al exterior del país, sus depósitos y sus inversiones en el extranjero, y obtener, recopilar y publicar anualmente la estadística bancaria y cuantos datos pudieran ser de utilidad para el conocimiento de la situación bancaria en la República.**

En esa junta preliminar fue electo Presidente de la Comisión el licenciado González Roa. Las juntas se efectuaban en el Salón Panamericano. En 1925 estableció su domicilio en el número 62 de la Avenida Uruguay. Se formuló un proyecto para **diez zonas de inspección en el país.**

Para el Gobierno, las instituciones de crédito y el público fue asombroso el que la Comisión publicase en su primer boletín la concentración de cifras del activo y el pasivo y las existencias en caja el 31 de diciembre de 1924, de los bancos de emisión de los antiguos de emisión, de los hipotecarios y refaccionarios. En agosto de 1926 el titular de Hacienda, ingeniero Alberto J. Pani, encomiaba así la labor de la comisión: "En poco tiempo que ha vivido, ha prestado muy apreciables servicios al gobierno, al público y a los bancos; mantiene siempre dentro de la Ley en cada banco la garantía metálica del 33 por ciento de los depósitos y la existencia y calidad de la cartera, documentos y valores que responden del 67 por ciento restante y, como consecuencia de la confianza que tal vigilancia ha inspirado en el público, los depósitos de los bancos y establecimientos bancarios alcanzó el 31 de agosto de 1926 la cifra de \$ 185,586,128.04 que acusa un crecimiento del 22 por ciento desde la fecha en que fue creada la Comisión, el número de unidades bancarias subió de 124 a 185; también se prohibió a los bancos aceptar letras y libranza **en descubierto**".

Se expidió la nueva Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios y reguló el funcionamiento de las cajas de ahorro, de los almacenes generales de depósito y de las compañías de fianzas, **instituciones cuya vigilancia quedó al cargo de la Comisión.**

Considerando que a las instituciones integrantes del sistema financiero debería dárseles un tratamiento similar, por su comunidad de objetivos en el contexto de **la actividad económica, se estimó conveniente unificar las labores de supervisión,**

inspección y vigilancia, haciéndolas extensivas al conjunto de instituciones de crédito y organizaciones auxiliares, a las instituciones y sociedades mutualistas de seguros, bajo la responsabilidad de un solo organismo.

Con tal propósito, en el año de 1968 se reformó la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, para atribuir a la Comisión Nacional Bancaria la supervisión y vigilancia. En 1970, la Comisión Nacional de Seguros se incorporó a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros y así se amplió su esfera de competencia en el sistema bancario y financiero del país.

Este proceso de reformas estructurales culminó con la promulgación de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito con motivo de la nacionalización de la banca en el año de 1982 y sus reformas en enero de 1985.

El Estado tiene facultades para expedir leyes, conlleva la obligación de que cumplan; y resulta insustituible la existencia del organismo encargado de vigilar que se garantice la seguridad del interés social. La nacionalización de la banca —considerada beneficiosa por unos y contraproducente por otros— generó algunos problemas, pero en nada afectó a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros que reforzó las acciones concernientes a la vigilancia primitiva, la inspección correctiva y la supervisión del sistema bancario y se dio una respuesta de autoridad ante la nación en su doble carácter de rector y gestor. El 28 de octubre de 1986 se expidió el nuevo Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, elaborado por el licenciado Raúl Millán Romero y Francisco Ouirasco Cuevas, Director Jurídico del organismo.

La Comisión debe dar cumplimiento a la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito y a otras muchas.

El licenciado Díaz Ordaz asignó a la Comisión Nacional Bancaria, para sus oficinas generales metropolitanas, el templo y claustro anexo de la Congregación del Oratorio de San Felipe Neri, edificado en el siglo XVII. Entre 1925 y 1970 la Secretaría de Hacienda asignó los siguientes domicilios: Salón Panamericano, Avenida Uruguay 62, Avenida 5 de Mayo, Avenida Juárez 4, Calle de Dolores 3, Avenida Insurgentes 37.

DE CAPILLA Y CLAUSTRO A RESIDENCIA DE LA COMISION NACIONAL BANCARIA. 1687-1970

A mediados de 1661, la Unión, más tarde Congregación del Oratorio de San Felipe Neri, adquirió unos terrenos baldíos, colindantes con la calle Arco de San Agustín, hoy tercera de la República de El Salvador, en los que erigió una capilla y varios aposentos para dar atención a sacerdotes enfermos; se construyó una esbelta torre y una bella portada-nicho; se inauguraron esas obras en 1687.

El 4 de abril de 1768, cuando los muros de la nueva iglesia estaban por recibir el peso de las bóvedas y se había terminado de labrar el primer cuerpo de la fachada, un fuerte temblor interrumpió esas obras y dejó inservible el viejo templo.

En 1852, la Junta de Caridad lo vendió a don Mateo de la Tijera. Veinte años después el señor Macedo cubrió la fachada del templo y se construyó el famoso teatro Arbeu, cuya inauguración fue el 7 de febrero de 1875.

Muy otro fue el destino que se le dio al primitivo templo felipense -actualmente sede de la Comisión- pues fue caballeriza, almacén de mercancías y después estacionamiento.

El Presidente Adolfo López Mateos decretó en 1953 que declaraba de utilidad pública los mencionados predios. Tal expropiación no se llevó al cabo, pues el mencionado decreto fue revocado por otro que expidió el presidente Díaz Ordaz, en el que se especificó que la Secre-

taría del Patrimonio Nacional lo adquiriría por compraventa.

En el año de 1970, vistas las necesidades de mayor espacio para sus oficinas, debido al crecimiento de sus actividades, se adquirió un predio en la parte posterior del exconvento, en el cual se edificó una torre de seis pisos, que si bien resolvía las necesidades funcionales de la Comisión era un testimonio de mal gusto. Esta torre fue destruida por los sismos de 1985.

Para reponer el espacio de oficinas perdido se adquirió de Multibanco Mercantil de México, S.N.C., un edificio moderno y funcional en la calle de Río Misisipi en el cual a la fecha continúa cumpliendo con sus propósitos.

INICIATIVA PRESIDENCIAL

A lo largo de nuestra historia, los mexicanos nos hemos propuesto perdurar como una comunidad política independiente. Siempre hemos buscado prosperar en libertad, con justicia y de acuerdo con las tradiciones y valores que nos identifican. Estos fines compartidos fundan nuestra nacionalidad. Han sido la razón de las instituciones que hemos construido en el tiempo y la causa de las luchas que hemos debido librar.

En cada momento, hemos necesitado evaluar las circunstancias internas y externas del país para decidir la estrategia y los instrumentos pertinentes a los fines básicos de nuestra convivencia organizada. Por eso, en la conducción del desarrollo nacional, el Estado mexicano, emanado de la Revolución, ha adaptado la estructura y función de sus órganos para defender la soberanía y promover la justicia.

Con esos propósitos, desde finales de los años veinte, el Estado asumió amplias responsabilidades para prestar servicios, proveer bienes básicos y guiar el ejercicio de las libertades. Era necesario promover

nuevas organizaciones sociales, construir la infraestructura e impulsar la industrialización del país. El Estado generó, así, dependencias y organismos públicos para canalizar recursos y dar respuesta a las demandas del campo y de las ciudades. Este proceso cambió a México y, con ello, ha emergido una nueva demanda de transformación.

La sociedad mexicana se ha modificado significativamente en los últimos años: no sólo en su tamaño, sino en su complejidad, su expresión plural y su diversidad cultural. Nuevas demandas se han sumado a viejas exigencias acumuladas en el tiempo. La crisis económica de la última década agravó los rezagos en materia social. Por ello, se ha hecho urgente la necesidad del cambio para responder a las nuevas realidades de la sociedad mexicana, al filo del siglo XXI.

Ahora, y en particular en las condiciones de una gran transformación mundial de la que queremos ser parte activa, la defensa de la soberanía y la promoción de la justicia reclaman mayor eficiencia en la producción, una atención rápida de las demandas sociales más sentidas, transparencia en el ejercicio del poder público, aceptación de las reglas del pluralismo y de la competencia, y estricto acatamiento de la ley. Estos son los cambios que definen, también, una reforma del Estado.

¹ Texto de la iniciativa de reforma constitucional enviada al Congreso de la Unión por el Presidente Carlos Salinas de Gortari el 2 de mayo de 1990, reforma que una vez aprobada por el Congreso de la Unión, se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación el día 27 de junio de 1990.

El ensanchamiento creciente del Estado en muchos ámbitos de la vida social, útil en otro tiempo, hoy compite con el cumplimiento de algunas de sus funciones básicas y, en ocasiones, lo impide. Este carácter crecientemente propietario y proveedor del Estado, frente a una sociedad madura, organizada, diversificada y plural, inhibe la iniciativa de las personas y de los grupos. Ello se da con mayor razón al momento en que empezamos a superar **la situación de estancamiento económico** que prevaleció durante la mayor parte de la década pasada. En ese lapso, las necesidades se multiplicaron tan rápidamente como disminuyeron los recursos para atenderlas. Así, el Estado ha tenido que enfrentarse a un dilema: atender **crecientemente todas las propiedades nacionales** o responder eficazmente a las necesidades populares. Para los mexicanos, el dilema sólo puede resolverse a favor de la justicia, **razón colectiva de nuestra historia.**

La reforma del Estado entraña, por eso, volver al espíritu original de la Constitución de 1917. Reclama, en las **circunstancias actuales, internas y externas, la** promoción del más extenso ejercicio de las libertades, compatible con las libertades de los demás; la eliminación de paternalismo que inhiben la iniciativa y los derechos de los mexicanos; la respuesta ágil a las demandas de alimentación, **educación, salud, vivienda y servicios, particularmente de los más necesitados;** el fortalecimiento democrático del Estado para garantizar la paz social y armonizar los intereses encontrados de la sociedad contemporánea.

La reforma del Estado implica abandonar concepciones ligadas a realidades y circunstancias del pasado y a situaciones

internacionales superadas; entre ellas, la identificación que asociaba más propiedad estatal con más justicia y mayor fortaleza. Ahora, frente a los cambios en México y el mundo, la atención de las responsabilidades básicas del Estado requiere una más selectiva propiedad estatal y una más amplia participación de la sociedad. Se impone, por ello, un ejercicio moderno de la autoridad del Estado, menos propietario y más efectivo en la conducción y promoción del desarrollo nacional, siempre dentro de la ley y preservando nuestras convicciones profundas.

Hoy, para fortalecer la soberanía por la vía de la justicia, recuperamos el propósito original del Constituyente de 1917, quien concibió la búsqueda de la prosperidad nacional en la economía mixta. Se proponía entonces, como se busca hoy, que el Estado conduzca, promueva y regule en función del interés general la libre actividad de los particulares y dé, en su **intervención directa, prioridad efectiva a** las demandas de quienes más necesitan.

Considerando todo lo anterior, se propone a la consideración del H. Congreso de la Unión, la siguiente iniciativa de reforma constitucional que tiene como objeto el restablecer el régimen mixto de la prestación del servicio de banca y crédito. Esta propuesta se sustenta en:

Primero, la impostergable necesidad de concentrar la atención del Estado en el cumplimiento de sus objetivos básicos: dar respuesta a las necesidades sociales de la población y elevar su bienestar sobre bases productivas y duraderas.

Segundo, el cambio profundo en el país de las realidades sociales, de las estructuras económicas, del papel del Estado y del

sistema financiero mismo, modifica de raíz las circunstancias que explicaron la estatización de la banca.

Tercero, el propósito de ampliar el acceso y mejorar la calidad de los servicios de banca y crédito en beneficio colectivo, evitando subsidios, privilegios y abusos.

Por tanto, el restablecimiento del carácter mixto en este sector permitirá más eficiencia en el desarrollo de la banca, más dedicación a las áreas estratégicas y mayor capacidad de respuesta a las demandas de la población. Es una propuesta de reforma que busca la congruencia con el espíritu del Constituyente en las circunstancias presentes y para beneficio de todos.

El Constituyente de 1917 estableció la economía mixta como decisión política fundamental del pueblo de México. Siempre rechazó la visión de un Estado totalitario dueño de todo; nunca aceptó el liberalismo a ultranza de un Estado sin responsabilidades sociales. La Constitución ofreció garantías a las libertades económicas de las personas y a la propiedad privada y social. También, estableció en algunos campos la propiedad exclusiva y no transferible de la Nación y atribuyó a su representante, el Estado, la conducción del desarrollo. El artículo 28 aprobado en Querétaro prohibió los monopolios y estatizaciones y, con ello, promovió la libre competencia. Pero también exceptuó, expresamente, ciertas áreas para ser funciones exclusivas del Estado y no concesionables a los particulares.

Su propósito era dar amplio espacio a la actividad de la sociedad en la economía, reservando ciertas actividades al Estado. **De no ser así, se lesionaría un legítimo interés general.** El dictamen del artículo

28 del proyecto de Constitución explicaba: "... el monopolio... odioso en un país como el nuestro en el que debe dejarse el mayor campo de libertad al comercio y a la industria y, solamente como medida de orden y para garantizar debidamente los derechos tanto de las personas como de la Nación misma, se reserva a ésta los relativos a la acuñación de moneda, correos, telégrafos y radiotelegrafía".

En el espíritu del Constituyente de 1917 y en una respuesta patriótica a sus circunstancias, los gobiernos de Lázaro Cárdenas del Río y de Adolfo López Mateas promovieron dos históricas reformas constitucionales para ampliar la exclusividad estatal. Estas reformas al artículo 27 constitucional, en su párrafo sexto, definieron el petróleo y la energía eléctrica para el servicio público como áreas reservadas al Estado. Su importancia estratégica, su impacto en la vida nacional y los valores históricos asociados con estas grandes nacionalizaciones han demostrado, a través del tiempo, su arraigo popular y su lugar permanente en la conciencia de los mexicanos. Así seguirá siendo. Mi gobierno se compromete con toda firmeza a mantener bajo la propiedad y el control exclusivo del Estado estas nacionalizaciones trascendentales en la historia del país.

Hoy, el artículo 25 constitucional atribuye al Estado, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el párrafo cuarto del artículo 28. Obliga al Gobierno Federal a mantener siempre la propiedad y control sobre los organismos que en su caso se establezcan. El párrafo cuarto del artículo 28 vigente afirma: "No **constituirán monopolios las funciones** que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refie-

re este precepto: acuñación de moneda; correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión".

Conducir el cambio para preservar lo esencial de nuestra identidad, nos obliga a mantener los compromisos profundos plasmados en la Constitución y que dan perfil propio al Estado mexicano. Es una interpretación congruente con nuestra historia respetar las áreas estratégicas reservadas al Estado. Estas se vinculan a la perspectiva revolucionaria que nutrió al Constituyente de Querétaro y son parte viva de las convicciones populares. El párrafo cuarto del artículo 28 marca el sentido profundo de las áreas estratégicas de la Nación. A ellas el Estado surgido de la Revolución no habrá de renunciar; mi gobierno se ha comprometido, decididamente, a fortalecerlas.

También existen materias de gran importancia, algunas centrales a nuestra vida económica y de prestación exclusiva por el Estado, que no son parte del artículo 28 párrafo cuarto, porque no han sido consideradas, por el Constituyente, áreas estratégicas. Esta diferencia tiene expresión en el párrafo quinto del artículo 28, que excluye el servicio de banca y crédito de la prohibición general al estanco y al monopolio e impide su concesión a particulares. Así, la reforma del artículo 28 que adicionó ese quinto párrafo en 1982, define el servicio de banca y crédito, sin duda,

como una muy importante actividad, pero no como un área estratégica.

Por tanto, la presente propuesta de modificación del régimen de propiedad de la banca que se introdujo con la reforma constitucional de 1982 es congruente con los compromisos políticos profundos hacia las áreas estratégicas que señala la Constitución. Hoy, es conveniente modificar la propiedad estatal exclusiva de la banca porque han cambiado las circunstancias que la motivaron y el proyecto en que se sustentaba. En el futuro, al igual que durante los 65 años posteriores al Constituyente de Querétaro, la banca con carácter mixto permitirá apoyar mejor el desarrollo del país hacia el logro de nuestros fines históricos.

La estatización de la banca se realizó **en el contexto de una aguda crisis financiera**, sin precedentes en tiempos modernos. La circunstancia externa en que se produjo fue particularmente adversa a México. Los países industrializados todavía **no superaban la recesión ocurrida** a finales de la década de los años setenta. El precio internacional del petróleo, cuya venta al exterior representaba más de las dos terceras partes de nuestras exportaciones, se había desplomado. El flujo de recursos a México se había detenido de manera abrupta. En lo interno, se manifestaba un considerable desequilibrio financiero derivado del déficit en las finanzas públicas; éste se había financiado hasta entonces, en buena medida, por **empréstitos del exterior, sustentados en las perspectivas compartidas por expertos, banqueros y gobiernos en el mundo, de una continua bonanza petrolera. En base a los ingresos esperados del petróleo, también se consolidó la orientación del dca-**

rollo basada en la cerrazón comercial a la **competencia externa.**

Esta profunda crisis financiera, que se prolongó a lo largo de la década de los ochenta, marcó, al mismo tiempo, el agotamiento de una estrategia de política económica que había mostrado resultados positivos en épocas anteriores. Motor de la actividad económica, el Estado construyó la infraestructura productiva que sentó las bases para la expansión industrial del país. Sin embargo, al ir adquiriendo compromisos adicionales, asociados a una mayor participación directa en la actividad económica, el Estado fue reduciendo su propia capacidad de acción para atender las demandas sociales de una población creciente. También disminuyó la eficacia del Estado para impulsar, de manera directa, el crecimiento de una economía que permanecía cerrada frente a una tendencia internacional de mayor apertura y competitividad.

No es casualidad que la estatización de la banca haya ocurrido en ese preciso momento: en la etapa final de la estrategia de **desarrollo basado en una economía cerrada y en la expansión propietaria del Estado, al tiempo en que ocurría una crisis económica sin precedente. Fue una acción que se explica en este contexto, en la hora crítica de pérdida de la estabilidad financiera del país. La urgencia no podía ser mayor. El momento no podía ser más difícil.**

Sin embargo, el diagnóstico económico de 1982 no pudo vislumbrar el alcance de la crisis. Sólo el transcurso de la década mostró la profundidad de sus causas estructurales. **Era necesario abandonar un modelo de desarrollo que, enfrentando enormes desequilibrios financieros, se**

aferraba al aislamiento y buscaba acrecentar el papel propietario del Estado. No se llegaron a ver, en toda su dimensión, los formidables obstáculos que habríamos de enfrentar para retomar una senda de crecimiento duradero con estabilidad, condición indispensable para el cumplimiento de los compromisos sociales del Estado.

Las circunstancias han cambiado. Se han modificado las políticas de desarrollo y se han realizado transformaciones de las estructuras económicas de gran trascendencia. El país ha hecho un enorme esfuerzo para superar la crisis y, a la vez, responder a los retos de la última década del siglo XX: atender con justicia las demandas de la sociedad y enfrentar con **soberanía a un mundo transformado, más competitivo, tecnológicamente revolucionado y de perspectivas aún inciertas. Sin duda, la adversidad nos ha fortalecido como Nación. Hemos enfrentado el desafío con unidad. Las realizaciones son evidentes. Hemos avanzado en la corrección de los desequilibrios financieros y llevado a cabo los cambios que nos están permitiendo salir adelante. Otros países, ante circunstancias similares, no lo han logrado y aun se debaten en la incertidumbre y la crisis. Por eso, México está ahora mejor preparado para impulsar el crecimiento económico con mayor equidad y participar, activamente, en la gran transformación mundial.**

Hoy, ante las grandes necesidades que **enfrentamos y los limitados recursos existentes, y por la seguridad de que los instrumentos a disposición del Estado son suficientes para ejercer la rectoría en materia económica, no es conveniente mantener la exclusividad para el Estado de la prestación del servicio de banca y crédito.**

Sirve más a los intereses nacionales el restablecimiento del régimen mixto de la banca como lo consideró el Constituyente por más de 65 años. Como lo establece la presente iniciativa, el Estado se propone no ser el accionista mayoritario de todas y cada una de las instituciones bancarias. Conservará, sin embargo, una participación en la banca comercial y fortalecerá aquellas instituciones orientadas al fomento de actividades prioritarias específicas. Se trata de restablecer el carácter mixto en la propiedad y gestión de la banca para que el Estado cumpla con sus responsabilidades sociales y, también, para modernizar al propio sector bancario en beneficio de la sociedad.

El Gobierno de la República ha propiciado la capitalización de las instituciones **bancarias de las cuales es accionista mayoritario**, al autorizar la reinversión de las utilidades y la constitución de reservas. Hoy, en virtud del desempeño de la banca y de las políticas seguidas para fortalecer su estructura de capital, el país cuenta con un sólido sistema de banca comercial y de fomento. Estas instituciones están financieramente sanas y el Estado tiene importantes activos invertidos en ellas. Se ha obtenido un buen rendimiento de los recursos de la Nación: ahora el Estado podrá utilizarlos en beneficio de la sociedad. No se propone el restablecimiento de un régimen mixto de propiedad porque los bancos enfrenten problemas de solvencia o dificultades administrativas anormales. No se trata tampoco de modificar la exclusividad de la participación del Estado en el servicio de banca y crédito porque **éste no sea un buen administrador. Al contrario**: la buena gestión de la banca en general se ha acreditado en los últimos años.

La razón de la propuesta es sencilla: los mexicanos no podemos admitir un Estado tan propietario, con tan considerables recursos invertidos en la banca, en un país **con nuestras carencias y necesidades, con urgencias sociales básicas**. Al ampliar la esfera de acción de los sectores privado y social en la prestación del servicio de banca y **crédito, no será necesario canalizar** fondos públicos adicionales en la aún necesaria capitalización e indispensable modernización de las instituciones. Por lo contrario, el gobierno podrá aprovechar sus activos y liberar sus recursos para atender la infraestructura y los servicios que son objeto de reclamo social y propósito esencial del Estado.

Somos alrededor de 85 millones de mexicanos. Se nos unirán 10 millones más durante mi gobierno. Un millón de jóvenes se incorporarán cada año al mercado de trabajo. Tenemos un déficit que se calcula en 6 millones de viviendas. Falta agua potable, drenaje y electricidad. Necesitamos mejorar la atención médica y la calidad de la educación. Es urgente elevar el nivel de vida de los más pobres, recuperar el de los grupos medios, e integrar a los beneficios del desarrollo a las comunidades aisladas. La escala de las necesidades de la población es tan grande que mantener parte importante de los recursos públicos atados a los bancos, y destinar otros adicionales a su capitalización, sería distraer al Estado de sus obligaciones sociales. Reitero: un Estado excesivamente propietario es inadmisibles en un país con tanta pobreza. Muchas de las más sentidas demandas de la población tendrán respuesta con los recursos que el sector público ya no invertirá en la banca y los que genere la desincorporación de los activos bancarios. Adicionalmente, a través de los

bancos de desarrollo como Nafinsa, Bancomext, Banobras, Banrural y otros fondos de fomento en los que se mantendrá la propiedad estatal mayoritaria y que serán fortalecidos, el Estado seguirá atendiendo las actividades productivas **prioritarias, que requieren de condiciones crediticias especiales y de apoyo en materia de asistencia técnica.**

El carácter mixto propuesto en la propiedad de la banca también es congruente con el fortalecimiento institucional del sistema financiero. Para avanzar en el proceso de modernización del país, en la **etapa de crecimiento que se avizora, se requiere un sistema financiero saludable e intermediarios adecuadamente capitalizados que puedan canalizar recursos** crediticios con suficiencia y oportunidad. Asimismo, la inserción del país en la aguda competencia internacional nos impone una mayor eficiencia en la prestación de **los servicios** financieros, **ya que éstos** representan un insumo de los productos que se comercian internacionalmente. En la medida en que los servicios proporcionados por los intermediarios financieros no logren alcanzar, en calidad y precios, a los ofrecidos en el exterior, nuestros productos competirán en desventaja en los mercados internacionales.

En los últimos años, bajo el impulso de los avances tecnológicos, se ha observado en el mundo una clara tendencia a la transformación de los sistemas financieros. **La localización física de los intermediarios o la participación gubernamental en el capital de los mismos es cada vez menos eficaz para ejercer control sobre los flujos internacionales de capital.** Es por ello que ni con la estatización de la banca, ni con la aplicación de controles

directos sobre el total de las transacciones realizadas con el exterior, se consiguió impedir, durante los episodios pasados de agudización de la crisis financiera, la fuga de recursos fuera de México.

Es clara también la tendencia a la prestación de una gama cada vez más amplia de servicios financieros por parte de los distintos intermediarios. Se percibe una disminución de la participación de los créditos tradicionales y una mayor importancia de las operaciones canalizadas por los mercados de acciones y obligaciones, así como por operaciones de arrendamiento y factoraje. **En esas circunstancias, la distinción entre lo que constituye el "servicio de banca y crédito" y los servicios que actualmente prestan los demás intermediarios financieros es cada vez más tenue.** Lo consecuente es considerar a la prestación del conjunto de servicios financieros como actividad de interés general que debe estar sujeta a las normas y reglamentos que emita el Estado en ejercicio de la autoridad, y no como servicios públicos sujetos a concesión. No por ello disminuye su importancia, ni la obligación estatal de asegurar que su prestación cumpla con los objetivos del desarrollo nacional.

Debemos ser claros: la banca no pierde su arraigo ni su compromiso con el país. Al contrario, se abre a la sociedad para que comparta plenamente su destino. Necesitamos ampliar el concurso del mayor número de mexicanos en el capital de los bancos para enfrentar con éxito la transformación financiera. La banca va a promover el desarrollo nacional. Ello lo permite la mayor participación de la sociedad en su control y gestión y lo garantiza la norma reguladora del Estado. Asimismo, **necesitamos que la banca se ligue aún más**

con el aparato productivo e impulse, particularmente, las actividades del sector exportador de la economía. Vamos a defender el capital nacional comprometido con México para apoyar, por la vía de una mayor justicia, un moderno sentido de la defensa de la soberanía.

El restablecimiento del régimen mixto de propiedad en la banca no significa ni el retorno de privilegios, ni el abandono de la rectoría del Estado, ni una renuncia a su participación directa en la actividad financiera. La profundización de los mercados de dinero y capitales, la diversificación de instrumentos e intermediarios y la mayor competencia entre ellos impiden que se formen monopolios de asignación **de recursos o que se canalicen éstos de forma preferencial en favor de intereses de grupos particulares, como pudo ocurrir en el pasado.**

Se buscará la diversificación accionaria y la participación democrática en el capital de las instituciones bancarias. No se trata de volver a prácticas y situaciones ya superadas. El objetivo es ampliar la participación de la sociedad, fortaleciendo el capital y modernizando a las instituciones bancarias, consolidando su posición en el sistema financieros y ampliando su capacidad de respuesta a los ahorradores y al sector productivo. Los usuarios de los servicios financieros se verán sustancialmente beneficiados en la medida en que se amplíen las opciones y se mejoren la calidad y oportunidad de los servicios, de manera congruente con la capitalización y **modernización de las instituciones.**

El Estado ejercerá la rectoría económica en el ámbito financiero ya no a través de la propiedad exclusiva de la banca múltiple, sino por medio de la banca de dcsa-

rollo, de los bancos comerciales que conserve y de sus organismos encargados de establecer la normatividad, regulación y supervisión del sistema financiero. Las reformas financieras aprobadas por ese H. Congreso de la Unión, en el mes de diciembre pasado, suponen un considerable fortalecimiento de las atribuciones de la Comisión Nacional Bancaria. Se establecieron derechos y responsabilidades legales más amplias de los particulares y una mejor vigilancia y supervisión de las **autoridades. Buscamos, garantizar la máxima** seguridad y fortalecer la confianza de los ahorradores en los bancos. Queremos ver sus opciones ampliadas y que la competencia genere el mejor trato a los mexicanos en sus actividades con los bancos. El Gobierno de la República asegurará que **así sea.**

El proyecto de reformas que presenta el Ejecutivo a mi cargo permitirá establecer, en la ley secundaria que estructure y regule al nuevo sistema bancario, **disposiciones conforme a las cuales éste quede** integrado con entidades de la administración pública federal y con empresas de participación mayoritaria de los **particulares. Por tanto, se requiere modificar el** texto del artículo 123 Apartado B, fracción XIII bis constitucional, para que las relaciones laborales entre instituciones de crédito correspondientes al sector social y al privado y sus trabajadores, se rijan por lo dispuesto en el Apartado A del propio artículo 123.

Reconocemos la importante contribución de cada uno de los trabajadores bancarios para mejorar y fortalecer la buena marcha de los bancos durante los últimos **años. Las nuevas circunstancias, de ser** aprobada esta iniciativa, no afectarán en

ningún caso, los derechos de los trabajadores bancarios. Este es y seguirá siendo un compromiso permanente del Gobierno de la República.

Los recursos que se obtengan de la enajenación de la participación estatal en el capital de la banca contribuirán a fortalecer la estabilidad económica del país, ampliar las perspectivas de desarrollo de largo plazo y atender las demandas más urgentes de quienes menos tienen.

Mucho se ha avanzado en la disminución de los desequilibrios financieros de la economía, condición indispensable para **retomar una senda de crecimiento sostenido. Estos recursos adicionales permitirán seguir reduciendo el déficit fiscal, abatir la carga de la deuda interna y consolidar la recuperación económica. Se abrirán igualmente los márgenes para nuevas inversiones en infraestructura y para el mejoramiento de la calidad de la educación, elemento fundamental para lograr mayor prosperidad e igualdad de oportunidades. Se impulsarán, asimismo, las acciones que las comunidades y el gobierno realizan para construir, en las zonas más desprotegidas, a través del Programa Nacional de Solidaridad, la infraestructura de servicios básicos como agua potable y alcantarillado, electrificación, escuelas, vivienda, centros de salud e instalaciones deportivas.**

El Gobierno de la República está **convencido de que el restablecimiento de un régimen mixto en la prestación del servicio de banca y crédito, como el que se propone al Constituyente Permanente, mantiene continuidad con nuestras profundas convicciones históricas y contribuye en las actuales circunstancias, internas y externas, a promover más eficazmente la**

justicia entre los mexicanos y, por ello mismo, defender mejor nuestra soberanía. El beneficiario último de este cambio será el pueblo de México.

En virtud de lo anterior, y con base en lo dispuesto por la fracción 1 del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter a la consideración del H. Congreso de la Unión la presente iniciativa de DECRETO QUE MODIFICA LOS ARTICULOS 28 Y 123 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

ARTICULO PRIMERO.- Se deroga el párrafo quinto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ARTICULO SEGUNDO.- Se modifica y adiciona el inciso a) de la fracción XXXI del Apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

- ARTICULO 123.- .
- A. .
- XXXI .
- a) Ramas industriales y servicios.
- 21 .
- 22. Servicios de banca y crédito.

ART. 3º.- Se reforma la fracción XIII bis del Apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

XIII bis. Las entidades de la administración pública federal que formen parte **del sistema bancario mexicano regirán sus**

relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente apartado.

TRANSITORIOS

ARTICULO PRIMERO.- El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial* de la Federación.

ARTICULO SEGUNDO.- En tanto se expiden las nuevas normas aplicables, las instituciones de banca y crédito y las sucursales en México de bancos extranjeros que cuenten con concesión del Gobierno Federal continuarán rigiéndose

por las disposiciones legales y reglamentarias vigentes.

Ruego a ustedes, CC. Secretarios, se sirvan dar cuenta a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, de la presente iniciativa, para los efectos correspondientes.

Reitero a ustedes las seguridades de mi más alta y distinguida consideración.

**SUFRAGIO EFECTIVO,
NO REELECCION**

Palacio Nacional, a 2 de mayo de 1990.
El Presidente CONstitucional de los
Estados Unidos Mexicanos

CARLOS SALINAS DE GORTARI

ACUERDO QUE ESTABLECE LOS PRINCIPIOS Y BASES DEL PROCESO DE DESINCORPORACION DE LAS SOCIEDADES NACIONALES DE CREDITO, INSTITUCIONES DE BANCA MULTIPLE, y CREA EL COMITE DE DESINCORPORACION BANCARIAI

CARLOS SALINAS DE GORTARI, *Pre-sidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la [acultad que me confiere la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en los artículos 31, fracción VII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 4º, II al 15 y 17 de la Ley de Instituciones de Crédito, y*

CONSIDERANDO

Que el Constituyente Permanente aprobó la Iniciativa que el Ejecutivo Federal a mi cargo presentó para modificar los artículos 28 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sustentada en la impostergable necesidad de con-

centrar la atención del Estado en el cumplimiento de sus objetivos básicos: dar *tes-tuaja* a las necesidades sociales de la población y elevar Su bienestar sobre bases ptoactivas y duraderas; el cambio profundo en el país de las realidades sociales, **de las estructuras económicas, del papel del Estado y del sistema financiero mismo, que modifica de raíz las circuns-tancias que explicaron la estatización de la banca, y el propósito de ampliar el acceso y mejorar la calidad de los servicios de banca y crédito en beneficio colectivo, evitando subsidios, privilegios y abusos;**

Que como consecuencia de lo anterior, el H. Congreso de la Unión expidió la Ley de Instituciones de Crédito, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 18 de julio último, la cual regula la prestación del servicio de banca y crédito, las características de las instituciones que lo pres-tan y las normas para su operación, bajo **nuevas bases de estructura de su capital,** fortaleciendo las atribuciones en las cua-

1 Publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el día 5 de septiembre de 1990.

les se sustenta la rectoría que sobre dicho servicio ejerce el Estado;

Que en virtud del restablecimiento del régimen mixto en la prestación del **servicio bancario, se requiere llevar a cabo un** proceso de desincorporación de las instituciones de banca múltiple, cuyos **principios deberán orientarse a conformar un sistema financiero sólido, con participación diversificada de capital y propósitos de regionalización en cuanto a la esfera de acción de las instituciones; asegurar que el control de éstas quede en manos de mexicanos de probada aptitud y reconocida calidad moral; evitar una indeseable concentración en la intermediación; propiciar un adecuado equilibrio dentro del sistema financiero en general, y obtener un precio justo;**

Que para tal efecto, en las bases a que se sujetará la desincorporación de las instituciones de banca múltiple se deberá establecer el procedimiento para determinar el valor de las mismas; convocar postores; analizar las propuestas que se presenten; validar que los posibles adquirentes reúnan los requisitos establecidos en la ley de la materia y proponer a la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento la respectiva asignación, con objeto de que dicho proceso se realice con absoluta transparencia, legalidad y equidad;

Que el procedimiento de venta de los títulos representativos del capital de los bancos múltiples deberá estimular la más amplia participación posible en su compra, así como propiciar una mayor capitalización, eficiencia y competitividad de las nuevas sociedades anónimas;

Que para el cumplimiento de lo anterior, **es conveniente crear un Comité de**

Desincorporación Bancaria, constituido principalmente por representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México, la Comisión Nacional Bancaria y la Comisión Nacional de Valores, el cual establecerá bases y criterios generales a lo largo de todo el proceso, efectuando sus recomendaciones y propuestas a las autoridades competentes, he tenido a bien expedir el siguiente:

ACUERDO QUE ESTABLECE LOS PRINCIPIOS Y BASES DEL PROCESO DE DESINCORPORACION DE LAS SOCIEDADES NACIONALES DE CREDITO, INSTITUCIONES DE BANCA MULTIPLE, y CREA EL COMITE DE DESINCORPORACION BANCARIA

ARTICULO PRIMERO.- El presente acuerdo tiene por objeto establecer los principios a que sujetará el proceso de desincorporación de las sociedades nacionales de crédito, instituciones de banca múltiple, así como crear un Comité que se encargará de llevar a cabo dicho proceso.

La desincorporación de las instituciones de banca múltiple deberá normarse, en todo momento, por los principios fundamentales siguientes:

1. Conformar un sistema financiero **más eficiente y competitivo;**

11. Garantizar una participación diversificada y plural en el capital, con objeto de alentar la inversión en el sector e impe-

dir fenómenos indeseables de concentración;

III. Vincular la aptitud y calidad moral de la administración de los bancos con un adecuado nivel de capitalización;

IV. Asegurar que la banca mexicana sea controlada por mexicanos;

V. Buscar la descentralización y el arraigo regional de las instituciones;

VI. Buscar obtener un precio justo por las instituciones, de acuerdo con una valuación basada en criterios generales homogéneos y objetivos para todos los bancos;

VII. Lograr la conformación de un sistema financiero balanceado, y

VIII. Propiciar las sanas prácticas financieras y bancarias.

ARTICULO SEGUNDO.- El proceso de desincorporación de las instituciones de banca múltiple, se efectuará conforme a las siguientes bases:

I. El Comité a que se refiere el artículo tercero del presente acuerdo, dictará los criterios generales de valuación, que serán observados por las instituciones de banca múltiple. La valoración se efectuará con base en ellos; incluirá el patrimonio total de las instituciones y el resultado será constatado por la Comisión Nacional Bancaria, apoyada por asesores externos;

II. El Comité expedirá, con sujeción a lo dispuesto en este acuerdo, las bases y criterios generales que regirán el proceso, y la convocatoria en la que se invitará a las personas o grupos interesados a inscribirse en el registro que abrirá la secretaría técnica a que se refiere el artículo sexto de este acuerdo;

III. El Comité analizará las solicitudes de registro que se presenten y calificará a los postores, para verificar que reúnen los requisitos establecidos, emitiendo en su caso, la autorización para participar en la subasta;

IV. El Comité, a través de los medios de comunicación masiva, emitirá la convocatoria para la subasta, y

V. El Comité evaluará las posturas y propondrá a la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento las resoluciones, en los términos que estime pertinentes.

ARTICULO TERCERO.- Se crea el Comité de Desincorporación Bancaria, dependiente del Secretario de Hacienda y Crédito Público, que tendrá por objeto establecer las bases y criterios generales que habrán de regir las diversas fases del proceso y efectuar sus recomendaciones y propuestas a la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento.

ARTICULO CUARTO.- El Comité estará integrado por el Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, quien lo presidirá, el director general del Banco de México, el presidente de la Comisión Nacional Bancaria, el presidente de la Comisión Nacional de Valores, el Jefe de la Unidad de Desincorporación, el Director General de Crédito Público, el Director General de Banca Múltiple, quien a su vez fungirá como secretario técnico del Comité, por personas de reconocido prestigio en la materia, que se inviten por acuerdo del Secretario de Hacienda y Crédito Público, y contará con un secretario de actas que será nombrado por el propio Comité.

Los miembros del Comité podrán nombrar a sus respectivos suplentes.

ARTICULO QUINTO.- El Comité tendrá las siguientes facultades:

I. Establecer las bases y criterios generales que habrán de regir las diversas fases del proceso;

II. Elaborar los informes relativos al proceso;

III. Determinar las bases y criterios generales que habrán de ser observados en la valuación de todas y cada una de las **instituciones**;

IV. Resolver respecto de los asesores externos a contratar;

V. Supervisar y autorizar la elaboración del prospecto de cada institución de banca múltiple;

VI. Fijar las bases de la convocatoria de registro;

VII. Recibir, a través de la secretaria técnica, las solicitudes de registro de los aspirantes a participar en la compra de los paquetes accionarios;

VIII. Sostener entrevistas con las personas registradas y requerirles la información que estime pertinente, a fin de tener elementos suficientes para su calificación;

IX. Otorgar en su caso a los aspirantes la autorización respectiva para participar en la subasta pública;

X. Señalar bases para cada subasta a la **que se vaya a convocar, vistas las características** y la valuación de la institución bancaria de que se trate, y en atención al interés que se perciba respecto a los posibles compradores;

XI. Evaluar todas y cada una de las ofertas presentadas para las subastas, considerando si las mismas reúnen las caracte-

terísticas suficientes para alcanzar los objetivos que se persiguen mediante la desincorporación;

XII. Proponer a las autoridades competentes la asignación de los distintos paquetes accionarios;

XIII. Elaborar su programa y fijar las cuotas indispensables para sufragar las erogaciones que implique el proceso. y

XIV. Las demás que el Secretario de Hacienda y Crédito Público le otorgue, para el eficaz desempeño de su encomienda.

ARTICULO SEXTO.- El secretario técnico será responsable de realizar los estudios y las actividades que en ejercicio de sus atribuciones le encomiende el Comité, así como de efectuar los trabajos que considere necesarios para apoyar el desempeño de las funciones del mismo, para lo cual podrá contratar la asesoría necesaria.

ARTICULO SEPTIMO.- El Comité se reunirá con la periodicidad que los asuntos de su conocimiento lo requieran, y será convocado por acuerdo de su presidente, a través del secretario de actas.

El quórum, en las sesiones del Comité, se integrará con la totalidad de sus miembros.

Las resoluciones del Comité se tomarán por mayoría de votos, teniendo el presidente voto de calidad en caso de empate.

ARTICULO OCTAVO.- Las resoluciones del Comité que deban hacerse del conocimiento de las instituciones de banca múltiple, serán comunicadas a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

ARTICULO NOVENO.- El Comité, a través de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, mantendrá informado al público con oportunidad y claridad, sobre el avance de los trabajos que realice; por lo tanto ésta será la fuente de información oficial en esta materia.

ARTICULO DECIMO.- La Secretaria de la Contraloria General de la Federación, con fundamento en los articulos 68 de la Ley Federal de las entidades Paraestatales y 12 del Reglamento de la citada ley, vigilará el debido cumplimiento del presente acuerdo, designará al auditor externo que dictaminará los estados financieros de las sociedades nacionales de crédito, y definirá en coordinación con la

Secretaria de Hacienda y Crédito Público la fecha del dictamen.

TRANSITORIO

CAPITULO UNICO.- El presente acuerdo entrará en vigor el día de su publicación en el *Diario Oficial* de la Federación.

Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la ciudad de México, Distrito Federal, a los 4 días del mes de septiembre de 1990. - *Carlos Salinas de Gortari*.- Rúbrica.- El Secretario de Hacienda y Crédito Público, *Pedro Aspe*.- Rúbrica.

BASES GENERALES DEL PROCESO DE DESINCORPORACION DE LAS INSTITUCIONES DE BANCA MULTIPLE, PROPIEDAD DEL GOBIERNO FEDERAL¹

De conformidad con los artículos 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; séptimo transitorio de la Ley de Instituciones de Crédito; 32 y 68 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; 6° del Reglamento de esta última ley; con el acuerdo presidencial que establece los principios y bases del proceso de desincorporación de las sociedades nacionales de crédito; instituciones de banca múltiple, y crea el Comité de Desincorporación Bancaria, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 5 de septiembre de 1990; y, con las resoluciones acordadas por el propio Comité en sesiones de los días 14 y 20 del mismo mes y año, se dan a conocer las siguientes

BASES GENERALES

1. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

En los términos del acuerdo presidencial antes mencionado, la desincorporación

de las instituciones de banca múltiple, deberá normarse, en todo momento, por los siguientes principios fundamentales:

1.1. Conformar un sistema financiero más eficiente y competitivo;

1.2. Garantizar una participación diversificada y plural en el capital, con objeto de alentar la inversión en el sector e impedir fenómenos indeseables de **concentración**;

1.3. Vincular la aptitud y calidad moral de la administración de los bancos, con un adecuado nivel de capitalización;

1.4. **Asegurar** que la banca mexicana sea controlada por mexicanos;

1.5. Buscar la descentralización y el arraigo regional de las instituciones;

1.6. Buscar obtener un precio justo por **las instituciones, de acuerdo con una valuación basada en criterios generales, homogéneos y objetivos para todos los bancos**;

1.7. Lograr la conformación de un sistema financiero balanceado, y

¹Publicadas en el *Diario Oficial* de la Federación el día 25 de septiembre de 1990.

1.8. Propiciar las sanas prácticas financieras y bancarias.

2. COMITEDE DESINCORPORACION BANCARIA

De conformidad con el acuerdo presidencial antes citado, el Comité de Desincorporación Bancaria, dictará los criterios generales de valuación de las instituciones; determinará —con sujeción al propio acuerdo— las demás bases generales que regirán el proceso de desincorporación; llevará el registro de interesados y, previa verificación de que reúnen los requisitos establecidos, autorizará su participación en las subastas respectivas; emitirá las **convocatorias para dichas subastas; evaluará las posturas y propondrá a la Comisión Intersecretarial Gasto-Financiamiento las resoluciones correspondientes.**

El Comité citado, dependiente del Secretario de Hacienda y Crédito Público, quedó integrado por el Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, quien lo presidirá; el director general del Banco de México; el presidente de la Comisión Nacional Bancaria; el presidente de la Comisión Nacional de Valores; el Coordinador General de la Unidad de Desincorporación; el Director General de Crédito Público; el Director General de Banca Múltiple, quien además fungirá como secretario técnico; Sergio Chigliazza Garcla y Rogerio Casas-Alatríste, personas de reconocido prestigio en la materia, designados por acuerdo del Secretario de Hacienda y Crédito Público; y Javier Lozano Alarcón, **secretario de actas, nombrado por el propio Comité.**

Según lo dispone el mencionado acuerdo presidencial, el Comité —a través de la

Secretaría de Hacienda y Crédito Público— mantendrá informado al público, con oportunidad y claridad, sobre el avance en los trabajos del proceso de desincorporación. En consecuencia, dicho Comité será la única fuente de información oficial al respecto.

3. ETAPAS DEL PROCESO

El proceso de desincorporación del conjunto de las instituciones de banca múltiple constará de tres etapas, que podrán llevarse a cabo simultáneamente: la de valuación de las instituciones; la de registro y autorización de los posibles adquirentes; y la de enajenación de la participación accionaria del Gobierno Federal en dichas instituciones.

Adicionalmente, se llevará a cabo la transformación de las actuales instituciones de banca múltiple, de sociedades nacionales de crédito a sociedades anónimas.

4. VALUACION DE LAS INSTITUCIONES

La valuación de las instituciones tendrá, fundamentalmente, dos aspectos: la valuación contable y la valuación económica.

4.1. Valuación contable

Con el propósito de iniciar esta etapa inmediatamente, el pasado viernes 21 de septiembre, el Comité envió a las sociedades nacionales de crédito, instituciones de banca múltiple, los criterios preliminares que habrán de aplicarse en esta valuación. En los primeros días del próximo mes se dictarán los criterios definitivos, mismos

que serán generales, homogéneos y objetivos, para todos los bancos.

Las instituciones realizarán su propia valuación contable, la cual se referirá al patrimonio total de cada una de ellas, incluirá la calificación de su cartera y, será constatada por la Comisión Nacional Bancaria, quien podrá ser apoyada por **asesores externos**.

4.2 Valuación económica

Se determinará tomando en cuenta la valuación contable antes mencionada; los activos intangibles no incluidos en esta última; el valor presente de flujos netos esperados de la institución; su potencial de generación de utilidades, y los demás elementos de juicio que el Comité considere pertinentes. Para realizar la valuación económica, el Comité podrá contar **con asesoría externa**.

5. REGISTRO Y AUTORIZACION DE POSIBLES ADQUIRENTES

Los interesados en participar en la adquisición de los títulos representativos del capital de las instituciones de banca múltiple, propiedad del Gobierno Federal, deberán inscribirse en un registro que, al efecto, llevará el Comité, y cuya convocatoria se publica paralelamente a las presentes bases generales, en los periódicos de mayor circulación en el país.

Previa verificación de que quienes se encuentren inscritos en el registro cumplan con las disposiciones legales y con los principios fundamentales mencionados en el punto 1, el Comité otorgará, en su **caso, las autorizaciones correspondientes** para participar en las subastas respectivas.

6. ENAJENACION

6.1. Transformación

La desincorporación de las instituciones de banca múltiple se realizará a través de la enajenación de los títulos representativos de su capital social, propiedad del Gobierno Federal, una vez convertidos éstos en acciones. Para ello, el Ejecutivo Federal expedirá los decretos de transformación de las actuales sociedades nacionales de crédito en sociedades anónimas.

En los términos del artículo séptimo transitorio de la Ley de Instituciones de Crédito, el 51 por ciento del capital de cada institución, representado por certificados de aportación patrimonial de la **serie "A", se convertirá en acciones de la serie "A"**. El 15 por ciento restante de los certificados de aportación patrimonial de la serie "A", así como la totalidad de los certificados de aportación patrimonial de **la serie "Bí", se convertirán en acciones de la serie "B"**.

En todo caso, las acciones que resulten de la conversión deberán representar la misma participación en el capital pagado de la institución que los certificados de aportación patrimonial respectivos.

De conformidad con el precepto legal citado, por la conversión, así como por las permutas de acciones en las que —en su caso— sea parte del Gobierno Federal, no se causará gravamen fiscal alguno. El costo de adquisición de las acciones será, para efectos fiscales, el correspondiente al de los certificados de aportación patrimonial objeto del cambio.

6.2. Participación extranjera

La Ley de Instituciones de Crédito prevé que las instituciones de banca múltiple podrán emitir, además de las acciones series "A" y "B", acciones serie "e". Estas últimas son susceptibles de ser adquiridas **por cualquier persona, física o moral, incluyendo a extranjeros que no tengan el carácter de gobiernos o dependencias oficiales, podrán representar hasta el 30 por ciento del capital y se emitirán previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.**

6.3. Objeto de la enajenación

El Comité determinará los paquetes accionarios de cada institución que el Gobierno Federal haya resuelto desincorporar, los cuales serán enajenados mediante el procedimiento de subasta. Las demás acciones propiedad del Gobierno Federal podrán enajenarse mediante dicho mecanismo, o a través de los demás procedimientos previstos en ley.

Según las características de cada institución, y tomando en cuenta el interés que se perciba por parte de los posibles adquirentes, el Comité determinará la proporción de las acciones de las series "A" y/o "B" y, en su caso, de la serie "e", que integren cada uno de los referidos paquetes a subastarse.

El propio Comité podrá establecer limitaciones a los adquirentes de los paquetes que representen el control de la institución, a fin de que no los enajenen, parcial o totalmente, durante un determinado plazo, salvo que cuenten con la previa autorización de las autoridades competentes.

6.4. Subastas

6.4.1. Convocatorias

El Comité expedirá las respectivas convocatorias para participar en las subastas y las publicará, con la debida antelación, a través de los periódicos de mayor circulación en el país.

La convocatoria correspondiente a la subasta de cada institución será expedida conforme al orden cronológico que determine el Comité, en atención al interés mostrado por los posibles adquirentes, **entre otros elementos a considerar.**

Las bases particulares de cada subasta **se darán a conocer a través de tales convocatorias.**

6.4.2. Requisitos para ser postores

Para estar en posibilidades de participar en las subastas, los interesados deberán contar con la autorización del Comité; constituir el depósito en garantía correspondiente; **así como obligarse a guardar confidencialidad respecto de la información que reciban, relativa a la institución de que se trate.**

Las autorizaciones únicamente se otorgarán a grupos o sociedades controladoras que pretendan adquirir paquetes accionarios, y no procederá tratándose de registros individuales que no hayan constituido grupos o que no se hayan integrado a alguno de los ya existentes.

El depósito antes mencionado deberá constituirse por el monto y los demás términos que el Comité determine en las **respectivas convocatorias, devengará intereses a tasa de mercado y tendrá por objeto garantizar la seriedad de las posturas presentadas.**

El principal e intereses del depósito serán devueltos al concluir la subasta, salvo a los participantes que hayan recibido **asignación. A estos últimos se les devolverá** al efectuar el pago de los títulos asignados, salvo que incumplan con dicho pago, en cuyo caso tanto el principal como los intereses se aplicarán en favor del Gobierno Federal.

La constitución del depósito implicará la aceptación del depositante de someterse a las presentes bases generales y a las particulares de la subasta respectiva.

6.4.3. Posturas

Las posturas serán en firme, obligarán a quienes las formulen y no procederán para adquirir sólo parte de los paquetes subastados. En todo caso, únicamente podrán ser presentadas por sociedades controladoras de grupos financieros,' o bien, por grupos de personas que, de recibir asignación, cumplan con las disposiciones **de tenencia accionaria individual previstas** en los artículos 13, 14, 15 Y17 de la Ley de Instituciones de Crédito.

6.4.4. Asignación

En las respectivas convocatorias se señalarán los criterios conforme a los cuales el Comité resolverá sobre la propuesta que haya de formular ante la Comisión Intersecretarial **Gasto-Financiamiento, respecto de la asignación de los paquetes subastados.**

El Comité se reserva el derecho de declarar desiertas las subastas en el evento de que, a su criterio, las posturas pre-

sentadas no le sean satisfactorias, sin que por ello incurra en responsabilidad alguna. En tal virtud, las ofertas de venta que **se hagan mediante las respectivas convocatorias, no se considerarán como una licitación pública para los efectos del artículo 1860 del Código Civil para el Distrito Federal.**

6.4.5. Pago de los títulos

Las condiciones de pago de las acciones asignadas se determinarán en las **convocatorias correspondientes, mismas en las que** podrá preverse la aceptación de acciones de la serie "B" de la institución de que se trate, en pago del precio ofrecido. El valor, proporción y demás términos en **que, en su caso, tales acciones se acepten, se** indicarán en las propias convocatorias.

7. MODIFICACIONES

Estas bases generales y las particulares contenidas en las convocatorias para las subastas, podrán ser modificadas por el Comité, hasta con quince días naturales de anticipación a la fecha fijada para la recepción de las posturas respecto de las **subastas de alguna institución en concreto, mediante su publicación en los periódicos de mayor circulación en el país.**

Los participantes que no estén de acuerdo en continuar en el proceso de **desincorporación de alguna institución, cuyos términos hayan sido modificados por el Comité, podrán retirarse de la subasta, y recuperar el principal e intereses de su depósito. sin que proceda** reclamación alguna por cualquiera de las partes.

* Previstas en la **Ley para Regular las Agrupaciones Financieras.**

8. CONSULTAS

Las consultas en relación con las presentes bases generales y, en general, sobre cualquier otro aspecto del proceso de desincorporación, serán atendidas por la Secretaria Técnica del Comité. en días hábiles, de las 9:00 a las 15:00 y de las 17:00 a las 19:00 horas en el domicilio siguiente:

Av. Hidalgo Núm. 77, Módulo 3,
Planta Baja, Colonia Centro 06020
México, D.F.
Teléfonos: 9180070156
521-60-69
521-53-56

México, D.F., a 24 de septiembre de 1990.- El Presidente del Comité de Desincorporación Bancaria, *Guillermo Oriz*.-
Rúbrica.

PROCEDIMIENTO DE REGISTRO Y AUTORIZACION DE INTERESADOS EN ADQUIRIR TITULOS REPRESENTATIVOS DEL CAPITAL DE LAS INSTITUCIONES DE BANCA MULTIPLE, PROPIEDAD DEL GOBIERNO FEDERAL¹

De conformidad con el acuerdo presidencial que establece los principios y bases del proceso de desincorporación de las sociedades nacionales de crédito, instituciones de banca múltiple, y crea el Comité de Desincorporación Bancaria -publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 5 de septiembre de 1990—, y con las resoluciones acordadas por dicho Comité en sesiones de los días 14 y 20 de septiembre de 1990, se expide la siguiente:

CONVOCATORIA

A todos los interesados en adquirir títulos que representan la participación del Gobierno Federal en el capital social de instituciones de banca múltiple, a inscribirse en el registro que, para tal efecto, llevará el Comité de Desincorporación Bancaria, en los términos de las siguientes:

BASES

1. OBJETO DEL REGISTRO

El registro tiene por objeto que el Comité identifique a las personas o grupos que deseen adquirir títulos representativos de la participación del Gobierno Federal en el capital de cada una de las instituciones de banca múltiple, así como el orientar a los interesados y propiciar la conformación de dichos grupos.

La inscripción en el registro no implica autorización para participar en las subastas respectivas. Dichas autorizaciones las otorgará el Comité en términos del punto 7 siguiente, a las personas inscritas que cumplan, a juicio del Comité, con los requisitos al efecto establecidos.

2. LIMITES DE TENENCIA ACCIONARIA

En los términos de la Ley de Instituciones de Crédito, el capital social de las institu-

¹ Publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el día 25 de septiembre de 1990.

ciones de banca múltiple estará integrado por tres clases de acciones:

2.1. Las acciones de la serie "A", que en todo momento representarán el 51 por ciento del capital, susceptibles de ser adquiridas por personas físicas mexicanas y por las sociedades controladoras a que se refiere la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras (en adelante denominadas "controladoras").

2.2. Las acciones de la serie "B", que podrán representar hasta el 49 por ciento del capital y, como mínimo, el 19 por ciento del mismo; susceptibles de ser adquiridas por las personas antes mencionadas, **por otras personas morales mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros**, y por inversionistas institucionales, tales como sociedades de inversión y fondos de pensiones o jubilaciones de personal.

2.3. Las acciones de la serie "C" que, en su caso, podrán representar hasta el 3D por ciento del capital de la institución y que, en adición a todas las personas antes referidas, son susceptibles de ser adquiridas por las demás personas morales mexicanas y por extranjeros, sean éstos **personas físicas o morales, siempre que no tengan el carácter de gobiernos o dependencias oficiales.**

Asimismo, la citada Ley de Instituciones de Crédito establece que ninguna persona podrá adquirir el control de acciones por más del cinco por ciento del capital de una institución de banca múltiple. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá autorizar un porcentaje mayor, sin exceder, en caso alguno, del diez por ciento. Se exceptúa a los inversionistas institucionales, que podrán alcanzar hasta el quince por ciento del capital de la institu-

ción, y a las controladoras, las cuales podrán detentar hasta el 100 por ciento de dicho capital.

En virtud de lo anterior, el comité únicamente inscribirá en el registro aquellas solicitudes que se presenten en estricta observancia de las limitaciones legales arriba señaladas.

En el evento de que alguna solicitud implique la pretensión de adquirir más del cinco por ciento del capital social de la institución de que se trate y hasta el diez por ciento del mismo, sin que el interesado esté facultado por ley para ello, el Comité procederá a realizar dicha inscripción y turnará la petición a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a fin de que resuelva sobre el límite de tenencia **accionaria respectivo.**

3. SECCIONES DEL REGISTRO

El registro contará con dos secciones. En una se inscribirán las controladoras y los grupos de personas interesados en adquirir los paquetes de control accionario de las respectivas instituciones. Los grupos citados deberán formarse de manera que, de adquirir los mencionados paquetes, cumplan con las disposiciones de tenencia accionaria previstas en el punto 2 anterior.

En la otra sección se inscribirán las demás personas que no se encuentren agrupadas, o grupos que no aspiren a adquirir dichos paquetes, en cuyo caso el Comité podrá orientarlos para su incorporación a alguno de los grupos de control ya constituidos.

4. SOLICITUDES DE INSCRIPCION

4.1. *Solicitud por banco*

Los interesados indicarán en su solicitud de inscripción la institución de banca múltiple cuyas acciones pretendan adquirir. En una misma solicitud no podrá señalarse más de una institución.

Cada uno de los grupos y controladoras podrán presentar más de una solicitud, aun cuando únicamente podrán adquirir el paquete accionario de una sola institución.

4.2. *Requisitos de las solicitudes*

Las solicitudes de inscripción deberán contener, por lo menos, la información siguiente:

4.2.1. El nombre, nacionalidad, domicilio, actividad preponderante y principal asiento de negocios, así como los demás datos que los interesados consideren relevantes de cada uno de los principales integrantes del grupo, socios de la controladora, o solicitante individual. Tratándose de personas morales, deberá acompañarse copia certificada por notario público de **sus estatutos sociales, inscritos en el registro público** que corresponda.

En caso de que las personas antes citadas sean propietarias de títulos representativos del capital social de la institución de que se trate, deberá indicarse el monto de dichos títulos que sean propiedad de cada una de ellas.

4.2.2. La propuesta de integración del paquete deseado, señalando la **proporción de cada serie de acciones así como**, tratándose de un grupo, los títulos que cada integrante del mismo adquirirá.

En el caso de solicitantes individuales, deberán señalar las acciones que pretendan adquirir.

4.2.3. Tratándose de grupos y controladoras, deberá indicarse el orden de preferencia para adquirir el paquete accionario a que se refiera la solicitud, en relación con los de las demás instituciones respecto de las cuales, en su caso, también hayan presentado solicitud.

Los solicitantes individuales deberán indicar las acciones de otras instituciones que pretendan adquirir y, en su caso, el orden de preferencia respecto de las demás solicitudes que hayan presentado.

4.2.4. Los grupos y controladoras deberán presentar, además:

a) Plan de negocios indicativo que señale, **por lo menos, si la institución se** incorporar a o no a un grupo financiero y, de ser así, las características principales de dicho grupo; el sector del mercado en el que se pretenderla que la institución orientase preponderantemente sus servicios; los incrementos de capital que se realizarla; la posible participación de entidades financieras del exterior; la política de dividendos a seguir en los tres años inmediatos siguientes a su adquisición; así como la región o regiones del país donde la institución concentrarla preferentemente sus actividades.

b) Relación de probables consejeros y directivos hasta el segundo nivel de la institución, haciendo referencia a su experiencia **y conocimientos en materias financiera y administrativa.**

c) En el caso de controladoras, los datos generales de los consejeros y **principales directivos de las mismas, así como de**

las entidades financieras integrantes del grupo respectivo.

d) Tratándose de grupos, la comisión de hasta tres personas que los representará ante el Comité durante todo el proceso.

Las solicitudes deberán formularse por los principales integrantes del grupo, por la controladora, o por el solicitante individual, según corresponda. Estas solicitudes deberán estar suscritas por los interesados o por sus representantes legales, y el Comité podrá requerir la autenticación de las firmas ante notario público.

No procederá el registro cuando la solicitud de inscripción no reúna, a juicio del Comité, los requisitos antes señalados, o bien, los derivados de los principios fundamentales de la desincorporación.

4.3. Presentación de las solicitudes

A partir de esta fecha, las solicitudes de inscripción podrán presentarse, de las 9:00 a las 15:00 y de las 17:00 a las 19:00 horas, en días hábiles, en las oficinas de la Secretaria Técnica del Comité, sitas en el domicilio mencionado en el punto 8 siguiente.

El Comité dará a conocer, por lo menos con quince días naturales de antelación, la fecha en que se cerrará el registro para cada institución de banca múltiple, mediante publicación en los diarios de mayor circulación en el país.

Con objeto de que el Comité cuente con tiempo suficiente para examinar la información recibida y, de ser procedente, otorgar a los interesados las autorizaciones para participar en las subastas respectivas, se sugiere a estos últimos solicitar cuanto antes su inscripción en el registro.

Por el solo hecho de presentar su solicitud, los interesados estarán manifestando **su conformidad incondicional de someterse** a los términos y condiciones de las presentes bases.

5. CONSTANCIA Y PROSPECTO PRELIMINAR

Aquellas personas que sean inscritas en el registro, recibirán una constancia del Comité, por cada solicitud presentada, en la que se hará mención de los datos relevantes de tales solicitudes, así como —en su oportunidad— un prospecto preliminar que contendrá información y estados financieros de la institución de que se trate. El Comité será el único órgano oficial de información, respecto de las instituciones en desincorporación, para los participantes en el proceso.

Quienes reciban el referido prospecto se obligan, por ese solo hecho, a no adquirir o enajenar títulos representativos del capital de la institución de que se trate, durante el proceso de desincorporación de dicha institución, salvo que obtengan la autorización correspondiente por parte de la Comisión Nacional de Valores.

Las personas inscritas tendrán derecho a efectuar visitas a la institución que corresponda, conforme al calendario que la misma determine al efecto.

6. ENTREVISTAS

A fin de que puedan ser debidamente calificados los aspirantes para adquirir acciones propiedad del Gobierno Federal, representativas del capital social de las instituciones de banca múltiple, los miem-

bros del Comité podrán sostener entrevistas con las personas o grupos interesados.

7. AUTORIZACION

Una vez que se cuente con toda la información que se estime necesaria, el Comité **calificará cada una de las solicitudes e informará por escrito a los interesados** respecto de la resolución adoptada para cada una de ellas.

Los grupos y controladoras que, a juicio del Comité, cumplan con las disposiciones legales y con los principios fundamentales del proceso, recibirán la autorización correspondiente para participar en las subastas de las instituciones de que se trate. Será requisito indispensable para participar en dichas subastas que los **postores cuenten con la autorización respectiva.**

En atención a que sólo se subastarán paquetes accionarios, el Comité otorgará **sus autorizaciones, exclusivamente, a grupos o sociedades controladoras** que puedan adquirir dichos paquetes.

Esta autorización se otorgará mediante escrito firmado por el presidente del Comité o por su secretario técnico; por su naturaleza será intransmisible. y únicamente podrán ser modificados los térmi-

nos y condiciones previstos en la misma por acuerdo del Comité. En caso contrario, la autorización correspondiente quedará sin efecto.

Los grupos y las controladoras autorizados recibirán del Comité el prospecto de la institución correspondiente, con los **estudios, análisis y demás información** técnica y financiera relevante sobre la misma.

8. CONSULTAS

Cualquier consulta respecto a esta etapa del proceso de desincorporación, será atendida en las oficinas de la Secretaría Técnica del Comité. en días hábiles, de las 9:00 a las 15:00 y de las 17:00 a las 19:00 **horas, en el domicilio siguiente:**

Av. Hidalgo Núm. 77,
Módulo 3, Planta Baja
Colonia Centro
06020 México, D.F.
Teléfonos: 9180070156
521-60-69
521-53-56

México. D.F., 24 de septiembre de 1990.- Presidente del Comité de Desincorporación Bancaria, *Guillermo Ortiz*»
Rúbrica.