

INT-1046

Distr.  
INTERNA

LC/IN.120  
5 de agosto de 1991

ORIGINAL: ESPAÑOL

---

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe



LA REGULACION Y SUPERVISION DE LA BANCA EN MEXICO

(Primera versión sólo para comentarios)\*

\*/ Este trabajo fue preparado por el señor Alberto Martínez Rincón, consultor del Proyecto CEPAL/PNUD RLA/90/001 "Políticas Financieras para el Desarrollo". Las opiniones expresadas en este documento, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, pueden no coincidir con las de la Organización.

91-7-1189

3  
4

5

6

## I N D I C E

### **CAPITULO I.- ANTECEDENTES (Una síntesis histórica del pasado reciente).**

- |   |   |
|---|---|
| 1.- La banca mexicana hasta la década de los setentas.        | 1 |
| 2.- Surgimiento de la banca múltiple                          | 3 |
| 3.- Expropiación de la banca privada                          | 4 |
| 4.- La banca comercial administrada por el Estado (1983-1990) | 4 |
| 5.- Reprivatización de la banca comercial                     | 8 |

### **CAPITULO II.- TRATAMIENTO DE LOS BANCOS CON PROBLEMAS DURANTE EL PERIODO DE LA BANCA NACIONALIZADA.**

- |   |    |
|---|----|
| 1.- Apoyos del Banco de México.   | 11 |
| 2.- Constitución y funcionamiento del Fondo de Apoyo Preventivo para las Instituciones de Banca Múltiple. | 11 |
| 2.1 Objetivos   | 12 |
| 2.2 Patrimonio  | 12 |
| 2.3 Gobierno  | 12 |
| 2.4 Modalidades de los apoyos   | 12 |
| 2.5 Condiciones de acceso al Fondo  | 13 |
| 2.6 Supervisión y seguimiento de los programas correctivos  | 14 |
| 2.7 Situación financiera del Fondo  | 15 |
| 2.8 Apoyos otorgados  | 15 |
| 2.9 Causas relevantes que dieron lugar a la situación anómala de los bancos apoyados                      | 15 |



3.- Próxima transformación del Fondo	17
--------------------------------------	----

### **CAPITULO III.- MARCO LEGAL Y REGULATORIO DE LA BANCA.**

1.- Generalidades sobre el sistema financiero mexicano	18
2.- Aspectos generales sobre el sistema bancario mexicano.	19
3.- Operaciones autorizadas	21
3.1 Modalidades de las inversiones patrimoniales en empresas.	24
4.- Normas sobre capitalización y calidad de los activos.	25
4.1 Capital mínimo	25
4.2 Régimen para las inversiones de capital y reservas.	25
4.3 Capital neto	26
4.4 Clasificación de los activos en función de su seguridad.	26
5.- Normas para la clasificación de la cartera de créditos por su calidad y grado de riesgo.	27
6.- Normas sobre diversificación de riesgos	31
6.1 Base legal	31
6.2 Normas reglamentarias	32
6.3 Tratamiento de los conglomerados económicos y grupos de deudores que representan riesgos comunes.	33
6.4 División de subgrupos de algunos de los conglomerados económicos de mayor tamaño.	35
7.- Créditos a personas físicas o jurídicas relacionadas con las instituciones.	37

20  
4  
6

8  
10

8.- Protección a los intereses del público	38
8.1 Conceptos que comprende	38
8.2 El Fondo Bancario de Protección al Ahorro.	38
9.- Contabilidad y normas generales para la valuación de los activos.	39
10.- Atribuciones al Banco de México	42
11.- Régimen de sanciones	42
12.- Disposiciones reglamentarias	43
<b>CAPITULO IV.- LAS AGRUPACIONES FINANCIERAS</b>	<b>45</b>
<b>CAPITULO V.- EL BANCO DE MEXICO</b>	
1.- Funciones básicas	48
2.- Disposiciones del Banco de México para la banca múltiple. Marco general.	49
2.1 Contratación de tarifas de sus operaciones.	49
2.2 Instrumentos de captación	50
2.3 Régimen de encaje (inversiones obligatorias) en moneda nacional.	50
2.4 Régimen de encaje en moneda extranjera para oficinas domésticas	50
2.5 Régimen de encaje para oficinas en el exterior.	54
2.6 Régimen de encaje para instrumentos fiduciarios de captación doméstica.	55
2.7 Penalización	55
2.8 Operaciones con divisas	55
2.9 Control y supervisión	56
<b>CAPITULO VI.- LA COMISION NACIONAL BANCARIA</b>	
1.- Aspectos generales	57
2.- Atribuciones principales	57

10  
1  
1

1  
1



3.- Universo de entidades sujetas a supervisión.	60
4.- Los conceptos de "inspección" y "vigilancia"	61
5.- Estructura básica	61
5.1 Esquema básico organizacional de las Vicepresidencias	62

**CAPITULO VII.- SUPERVISION DE LA BANCA MULTIPLE.**

1.- El sistema de banca comercial	64
2.- Sistemas y procedimientos de vigilancia	69
2.1 Revisión de estados financieros	70
2.2 Validación y confronta	71
2.3 Análisis y evaluación financiera	72
2.4 Análisis y supervisión de riesgos	76
2.5 Valuación de acciones y autorizaciones de castigos.	77
2.6 Supervisión de inversiones con cargo a capital y requerimientos de capitalización.	78
2.7 Supervisión de inmuebles y avalúos inmobiliarios.	79
2.8 Supervisión de las sociedades filiales de los bancos.	79
2.9 Supervisión Técnica Actuarial	80
2.10 Supervisión de oficinas en el extranjero y operaciones de banca internacional	81
3.- Sistemas y procedimientos de inspección	81
3.1 Características de las visitas de inspección.	82
3.2 Programas desarrollados en época reciente y en curso de desarrollo	83
3.3 Control de gestión	84

100

100

4.- Fortalezas y debilidades de la supervisión.

85

**CAPITULO VIII.- COMENTARIOS Y CONSIDERACIONES FINALES**

89



- I -

**ANTECEDENTES****(Una síntesis histórica  
del pasado reciente)****1.- La Banca Mexicana hasta la  
década de los setentas**

Las actividades de banca y crédito estaban reguladas por la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, expedida en mayo de 1941 la cual, con numerosas modificaciones, estuvo en vigor hasta 1984 (con anterioridad hubo otras leyes bancarias de menor duración); esta Ley originalmente establecía un esquema de especialización con base en los segmentos del mercado financiero al que las instituciones de crédito podían concurrir, tipificando las siguientes actividades bancarias para cuyo ejercicio se requería de una concesión del Gobierno Federal, misma que competía otorgar discrecionalmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- Banca de Depósito
- Banca Financiera
- Banca de Crédito Hipotecario
- Banca de Capitalización
- Operaciones de Depósito de Ahorro, y
- Operaciones Fiduciarias

Las dos últimas actividades eran compatibles con cualquiera de las cuatro anteriores pero éstas eran incompatibles entre sí. En tales condiciones, el mercado bancario estaba atendido por los bancos de depósito, que de hecho constituían la banca comercial, encontrándose en este sector las instituciones más fuertes e importantes del sistema; las sociedades financieras, cuya función principal era concurrir al mercado de capitales; las sociedades de crédito hipotecario, que intervenían en el mercado de la construcción y la vivienda y los bancos

capitalizadores, que tenían como función principal promover y captar el ahorro sistemático a largo plazo, mediante la emisión de pólizas o títulos a pagar mediante cuotas periódicas de los suscriptores, quienes tenían el aliciente de sorteos que permitían su redención anticipada.

Esta Ley también regulaba las actividades de las denominadas organizaciones auxiliares del crédito, que originalmente eran los almacenes generales de depósito, las uniones de crédito y las que otras leyes consideraran como tales.

Las autoridades reguladoras y supervisoras del sistema bancario eran la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en cuanto a los aspectos normativos estructurales, el Banco de México (Banco Central) en los operativos, cambiarios y de "encaje legal" y la Comisión Nacional Bancaria en lo que concierne a la inspección y vigilancia del sistema y la normatividad contable. Este esquema de regulación y supervisión no se ha modificado hasta la fecha.

Durante el período en que el sistema bancario estaba basado en instituciones especializadas, los problemas de insolvencia se dieron fundamentalmente en las sociedades financieras, motivados fundamentalmente por la elevada concentración de riesgos en grupos cerrados de empresas y personas relacionadas con las instituciones; algunas de estas sociedades financieras tuvieron que ser intervenidas por la Comisión Nacional Bancaria, habiéndose logrado en algunos casos su rehabilitación, proceso que generalmente implicaba el cambio de accionistas y administradores, y en otros fueron puestas en liquidación, para lo cual incluso se creó un ente especial -Fideicomiso Liquidador de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares- para asegurar un proceso de liquidación ordenado y sin menoscabo para los inversionistas acreedores; para ello, tanto la interventoría como el Fideicomiso, en su caso, recibieron, cuando fue necesario, apoyos financieros del Gobierno Federal, que se dieron como política económico-financiera del Estado y no por obligación legal de éste. Algunos bancos de depósito pequeños, en su mayoría provinciales, fueron también intervenidos en diversas épocas, generalmente por problemas de insolvencia derivados de su debilidad estructural y escasa capitalización, pero de hecho todos ellos pudieron ser rehabilitados mediante apoyos transitorios del Banco de México y el ingreso de nuevos accionistas con mayor capacidad económica, o bien por su afiliación a otros bancos más grandes y sólidos.

## **2.- Surgimiento de la Banca Múltiple**

Los bancos de depósito de mayor tamaño fueron incorporando en el ámbito de sus operaciones y servicios, como afiliados, a otros tipos de instituciones, dando lugar así al surgimiento de los llamados "Grupos Financieros", que estuvieron integrados esencialmente por un banco de depósito líder, una sociedad financiera y un banco hipotecario; los grupos importantes contaban también con instituciones de seguros y de fianzas y aún con otros tipos de sociedades. Estos agrupamientos que en un principio funcionaban "de facto" fueron reconocidos y regulados en las modificaciones y adiciones que se hicieron a la Ley en 1970, a través de disposiciones que constituyeron un antecedente inmediato de la llamada "Banca Múltiple", figura que surgió y se desarrolló en la década de los setentas, con el estímulo de las autoridades financieras, y que dio lugar a las fusiones de las diversas entidades financieras componentes de un grupo para consolidar en una sola las diversas actividades que se llevaban a cabo en varias.

La política de estímulo a la integración de bancos múltiples tuvo como propósito dar mayor fortaleza a las instituciones de crédito, evitando la vulnerabilidad y falta de desarrollo que a veces afectaba a las de menor tamaño; las instituciones que no formaban parte de grupos financieros y por lo tanto operaban individualmente y en forma aislada, fueron vinculándose mediante negociaciones entre sus accionistas relevantes, dando lugar al surgimiento de nuevos bancos múltiples.

Si bien en lo general esta política benefició y modernizó al sistema bancario en su conjunto, como contrapartida algunas de las instituciones medianas y pequeñas tuvieron problemas derivados de una mala planeación de las fusiones, que se manifestaron como: contaminación de una institución sana al absorber a otra con problemas; falta de integración de los sistemas administrativos y operativos, exceso de personal, oficinas geográficamente mal distribuidas, etc.; por otra parte, algunas sociedades financieras o hipotecarias que fueron "cabeza" de fusiones tuvieron problemas inherentes a la falta de una adecuada infraestructura operativa para la prestación de servicios propios de la banca comercial y mayores costos financieros, por la composición original de sus pasivos.

### **3.- Expropiación de la Banca**

La crisis económica de México, que se había venido gestando desde varios años antes se hizo patente en una forma dramática en el segundo semestre de 1982; uno de sus efectos fue la expropiación y estatización de la banca comercial, ocurrida el 1o. de septiembre de 1982, época en que la banca privada estaba compuesta por 36 bancos múltiples y 14 instituciones especializadas, estas últimas subsistentes del sistema anterior, algunas de las cuales estaban en proceso de liquidación o de fusión. Había además dos bancos múltiples que no fueron expropiados ya que el Gobierno Federal tenía su control accionario (Banco Mexicano Somex y Banco Internacional); tampoco lo fueron el Banco Obrero y la sucursal en México del Citibank de Nueva York, que operaban como bancos comerciales. Quedaron también fuera de la expropiación las organizaciones auxiliares del crédito y, por supuesto, los bancos de desarrollo pues estos últimos siempre habían estado bajo el control del Gobierno Federal.

El subsiguiente proceso de valuación de los activos de las instituciones expropiadas, efectuado con cifras al 31 de agosto de 1982, para cuantificar el pago que debía hacerse a sus accionistas, proceso en el que éstos participaron activamente, se prolongó hasta 1984; casi todas las instituciones que se encontraban en operación normal tuvieron una valuación superior a las cifras que arrojaban sus estados financieros, consecuencia de las normas y principios contables de carácter prudencial y conservador a que estaban sujetas por la Comisión Nacional Bancaria. Sin embargo, algunas de las instituciones expropiadas venían arrastrando deficiencias estructurales, operativas y de productividad que a la postre se hicieron patentes.

### **4.- La Banca Comercial Administrada por el Estado (1983-1990)**

El nuevo marco legal para adaptar el "status" de los bancos comerciales a la administración gubernamental se inició en el mismo año de la expropiación (1982), con la modificación del artículo 28 Constitucional que adicionó las actividades de banca y crédito a las reservadas en forma exclusiva al Estado. En diciembre de 1982, se expidió la primera Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito -prevista en la disposición constitucional-, en la que se establecieron los lineamientos básicos que regularían el funcionamiento de la banca nacionalizada, pero



manteniéndose vigente todavía la antigua Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.

En enero de 1985 se promulgó una nueva Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, derogándose la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares; simultáneamente, se expidió también la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, separando así de la Ley Bancaria el marco legal de estas organizaciones auxiliares, en la que con anterioridad estaba contenido. Esta nueva Ley Bancaria atenuó los efectos iniciales de la expropiación, al permitir la participación de los particulares en el capital de las instituciones hasta en un 34%, pero sin que individualmente pudieran exceder del 1% sobre el capital pagado; se mantuvieron en lo general los esquemas administrativos y la forma de operación de la banca, así como los sistemas de regulación y supervisión, los cuales continuaron a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria, en los mismos términos que en la Ley anterior.

A partir de la nacionalización, las autoridades financieras aplicaron una política consistente en disminuir el número de instituciones y promover el fortalecimiento y expansión de las subsistentes, política que de hecho se había iniciado en la época de la banca privada a raíz del surgimiento de la figura de la "Banca Múltiple"; para ello, se pusieron en liquidación las instituciones que todavía subsistían como especializadas y se inició un nuevo proceso de fusiones para los bancos múltiples, encauzado inicialmente hacia aquellos que por la limitación de sus recursos o por deficiencias y debilidades estructurales eran más vulnerables y tenían menos posibilidades de competir exitosamente dentro del sistema.

En el período 1982-1987, el sistema financiero mexicano operó dentro de un contexto de inflación creciente, estancamiento económico, devaluación de la moneda nacional, suspensión del crédito externo, fuerte canalización de recursos al Gobierno y restricción crediticia al sector privado.

La estatización de la banca tuvo también como un efecto inicial segregar de las instituciones de crédito los llamados "activos no bancarios", consistentes en las inversiones patrimoniales en empresas filiales distintas de las de servicio o complementarias. Entre las inversiones segregadas estuvieron las casas de

bolsa y otros intermediarios financieros no bancarios y dado que el Gobierno obtenía un volumen cada vez mayor de financiamiento directo a través de la colocación de valores públicos vía mercado bursátil, la intermediación financiera de la banca se contrajo en favor de la efectuada por las casas de bolsa, ya que los instrumentos bancarios estaban sujetos a plazos rígidos y tasas máximas de interés fijados por el Banco de México, en tanto que los valores públicos se negocian a tasas de descuento, con mayor agilidad de plazos, dentro de un mercado secundario.

La importancia del sector público como acreditado de la banca, el subsidio a sectores prioritarios y la situación difícil que confrontaban muchas de las empresas acreditadas como efecto de la crisis económica, motivaron que las políticas de remuneración de los créditos al Gobierno y de los depósitos en el Banco de México, fueran cada vez mas importantes en la productividad de los bancos.

Dentro de este contexto, las instituciones nacionalizadas quedaron sujetas a un estricto y complicado régimen de "encaje legal" (depósitos e inversiones obligatorias) el cual se iba adecuando por el Banco de México de acuerdo con las condiciones y necesidades de la economía del país y de control del circulante monetario. Este régimen tenía a principios de 1989 el siguiente esquema resumido:

- (1).- Para el pasivo registrado hasta julio de 1987.  
 (2).- Para el pasivo excedente al de julio de 1987 y hasta julio de 1988.  
 (3).- Para el pasivo excedente al de julio de 1988.

	(1) %	(2) %	(3) %
1.- Efectivo en caja y/o depósitos con interés en el Banco de México	10.0	10.0	10.0
2.- Créditos al Gobierno Federal	35.0	35.0	31.0
3.- Créditos a la bca.de desarrollo	3.0	6.0	10.0
4.- Créditos a campesinos de bajos ingresos o a empresas agro-industriales	0.6	0.6	0.6
5.- Créditos a la exportación de manufacturas	1.2	1.2	1.2

6.- Créditos para vivienda tipo "A" y/o para arrendamiento de vivienda de este tipo	2.0	2.0	2.0
7.- Créditos para vivienda tipo "B" y/o arrendamiento	4.0	4.0	4.0
8.- Créditos para la producción de artículos básicos, a la Ind. mediana y pequeña, al sector agropecuario e Inds. conexas, a casas de bolsa, para habitación de tipo medio; valores y/o créditos destinados a actividades de fomento económico	19.2	16.2	16.2
9.- Valores o créditos de cualquier clase, destinados al financiamiento de actividades de construcción, Producción, comercio y servicios así como otros activos (inversión libre)	<u>25.0</u>	<u>25.0</u>	<u>25.0</u>
	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

Durante el transcurso del período señalado, fueron haciéndose ajustes importantes en las finanzas del sector público, al tiempo que el mercado de sus valores se desarrollaba en forma importante, lo que permitió replantear a partir de 1988 la política de operación de los bancos; las aceptaciones bancarias pudieron utilizarse tanto como medio de captación directa como de financiamiento para la clientela de crédito de las instituciones, lo cual atenuó la rigidez de los instrumentos tradicionales, ya que no estaban sujetas a tasas máximas y se colocaban a descuento como los valores gubernamentales.

Por otra parte, la competencia de los intermediarios financieros no bancarios en el mercado de dinero, había motivado que la banca incentivara sus inversiones en valores "por cuenta de terceros" así como el manejo de fondos fiduciarios de inversión, operaciones que por no estar efectuadas formalmente por cuenta propia no quedaban sujetas a toda la reglamentación aplicable a la captación directa. Como resultado de ello, en el transcurso del tiempo una parte cada vez más significativa de la captación bancaria estaba efectuada en operaciones de esta naturaleza y, por lo mismo, no reflejada en el pasivo sino en cuentas de orden.

En marzo de 1989 el Banco de México dictó una serie de medidas tendientes a la liberalización del sistema financiero; entre ellas, la abolición de las regulaciones sobre plazos y tasas de interés en las operaciones bancarias y modificó radicalmente el complicado sistema de "encaje legal" convirtiéndolo en el de "coeficiente de liquidez", el cual se redujo a un 30% de los recursos captados, que debe estar invertido en depósitos en el Banco de México y en valores gubernamentales de alta liquidez, eliminándose por lo tanto la inversión obligatoria en créditos al Gobierno Federal y a sectores subsidiados y dejando a los bancos como inversión libre un 70% de su captación.

Estas medidas constituyeron de hecho un dispositivo previo a las tomadas posteriormente, en 1990, para la reprivatización de la banca múltiple.

#### **5.- Reprivatización de la Banca Comercial**

La administración gubernamental iniciada en diciembre de 1988 estableció paulatinamente políticas tendientes a la desincorporación del sector público de las empresas paraestatales consideradas no prioritarias. Dentro de estas políticas, en junio de 1990 culminó el proceso legislativo de reforma constitucional que permitió el reestablecimiento de un régimen mixto en la banca mexicana y con él la participación del sector privado en la banca comercial.

Acorde con lo anterior, se modificó el basamento jurídico del sistema financiero, incluyéndose entre las nuevas políticas la constitución de grupos financieros que estarán integrados por instituciones de crédito y otras entidades financieras no bancarias; para ello, en julio de 1990 se expidió el llamado en ese entonces "paquete legislativo financiero", que comprendió:

Una Nueva Ley de Instituciones de Crédito que abrogó la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 1985.

Una Ley específica para regular el funcionamiento de las agrupaciones financieras, figura que se introdujo de nueva cuenta en la legislación mexicana, y

#### Reformas y adiciones a la Ley del Mercado de Valores.

Como resultado del proceso de fusiones habido durante el período de banca nacionalizada, al 31 de diciembre de 1990 eran 18 los bancos múltiples manejados por el Gobierno Federal, cuya participación patrimonial en ellos sería objeto de venta a los particulares, habiéndose iniciado para tal propósito un proceso de valuación sobre las siguientes bases:

-- La administración de cada banco llevaría a cabo un procedimiento de valuación contable y económica; para este último había de contratar un despacho de consultoría especializada que podría ser nacional o extranjero. La valuación contable sería apoyada por los auditores externos de la institución y supervisada por la Comisión Nacional Bancaria.

-- Se creó un comité de desincorporación integrado con representantes de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto, del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria, cuya función consistió en establecer las normas, bases y procedimientos para la desincorporación y venta de los bancos comerciales. Este comité contrató dos firmas de reconocido prestigio internacional para validar los resultados del proceso de valuación, tanto contable como económica; cada uno de ellos revisaría la mitad de las instituciones y sus resultados serían refrendados por el otro; se contrató asimismo un tercer despacho de consultoría para establecer los escenarios macro y micro económicos en que se basarían los dos consultores para las proyecciones económicas.

-- Las personas y grupos interesados en la adquisición de los bancos podrían contratar a sus propios asesores para revisar los resultados de las valuaciones efectuadas.

Como ocurrió con la valuación para efectos de indemnización a los accionistas de los bancos expropiados en 1982, la valuación contable para efectos de su reprivatización y venta, en la mayoría de los casos incluyendo invariablemente los

bancos más importantes, arrojó cifras mayores que las contenidas en los estados financieros previos a la valuación; las diferencias mas significativas se presentaron en los conceptos de inversión en acciones de empresas, activos fijos y bienes muebles o inmuebles recibidos por adjudicación o en pago.

-- II --

**TRATAMIENTO DE LOS BANCOS CON PROBLEMAS DURANTE  
EL PERIODO DE LA BANCA NACIONALIZADA****1.- Apoyos del Banco de México**

La política de fusiones seguida por las autoridades financieras durante la administración gubernamental de la banca múltiple siguió un proceso paulatino; en el ínterin, algunos de los bancos medianos o pequeños que por las causas antes expresadas presentaban deficiencias estructurales y de productividad, fueron auxiliados por el Banco de México mediante apoyos financieros basados en anticipos de los rendimientos del "encaje legal"; tales apoyos, que funcionaron durante el período 1983-1986, fueron liquidados conforme las instituciones que los recibieron iban superando sus problemas o bien eran absorbidas por otras, caso en el que estas últimas asumían las obligaciones inherentes a los mismos.

**2.- Constitución y funcionamiento del Fondo  
de Apoyo para las Instituciones de Banca  
Múltiple.**

La Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito promulgada en enero de 1985 hizo obligatoria la participación de los bancos múltiples en un mecanismo de apoyo preventivo para preservar su estabilidad financiera, que ya había sido previsto en la antigua Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares por haberse incorporado en una de sus últimas reformas (1981), pero que no había llegado a constituirse. Fue hasta noviembre de 1986 cuando se dio vigencia a dicho dispositivo con la creación del Fondo de Apoyo Preventivo para las Instituciones de Banca Múltiple (FONAPRE), como un fideicomiso cuya organización, administración y funcionamiento quedó a cargo del Banco de México.

El Fondo en comentario, que habrá de ser sustituido por otro equivalente previsto en la Ley de Instituciones de Crédito en vigor, tuvo las siguientes características:

### **2.1 Objetivo:**

Apoyar la estabilidad financiera de las instituciones de banca múltiple, para lo cual aplica sus recursos en operaciones tendientes a evitar que los problemas que enfrenten redunden en perjuicio del pago oportuno de los créditos a su cargo.

### **2.2 Patrimonio:**

Se integra con las aportaciones ordinarias y extraordinarias que hagan las instituciones de banca múltiple, así como con los productos y rendimientos que deriven de sus operaciones.

No recibe aportaciones del Gobierno Federal ni del Banco de México, pero sí ha recibido de este último créditos de carácter transitorio.

En su etapa inicial, las cuotas pagadas por las instituciones fueron calculadas con base en la duodécima parte del 1/1000 sobre el pasivo directo derivado de la captación-público; actualmente -marzo 1991- equivalen a la duodécima parte del 3/1000. Estas aportaciones se consideran como un gasto para las instituciones y son deducibles para efectos de impuestos.

### **2.3 Gobierno:**

El órgano cúpula del Fondo es un Comité que está integrado por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, el Subsecretario, el Director General del Banco de México, el Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y otros funcionarios de alto nivel; sus funciones básicas son aprobar las reglas y políticas de operación, los apoyos solicitados y la contratación de financiamientos para el Fondo. Las funciones ejecutivas y operativas están a cargo de un Sub-comité que, entre otras, tiene la de evaluar y proponer, en su caso, los apoyos a otorgar así como sus modalidades y condiciones.

### **2.4 Modalidades de los apoyos:**

Los apoyos previstos en las reglas de operación del Fondo, pueden revestir las siguientes modalidades:



- Financiamientos mediante depósitos, créditos o préstamos.
- Adquisición de certificados de aportación patrimonial serie "B" (acciones)
- Adquisición de obligaciones subordinadas emitidas por las instituciones,
- Adquisición de créditos, valores y otros activos de las instituciones, subrogándose en sus derechos frente a los obligados,
- Aportaciones no recuperables para cubrir desequilibrios financieros de las instituciones, - cuando ello sea estrictamente necesario, y
- Cualesquiera otras análogas o conexas a las -- anteriores, que el Comité autorice expresamente, atendiendo a las características particulares del apoyo que se requiera otorgar.

Los apoyos, considerando su naturaleza, tendrán carácter temporal, por lo que en la medida en que los bancos beneficiados con ellos se rehabiliten deben ser reintegrados. Cuando el Fondo adquiera certificados de aportación patrimonial serie "B" u obligaciones subordinadas de conversión obligatoria a capital, podrá colocarlos en el mercado cuando las circunstancias sean propicias para ello.

#### **2.5 Condiciones de acceso al Fondo:**

Para ser sujeto de los apoyos del Fondo la institución interesada debe presentarle una solicitud por conducto del Banco de México, la cual contendrá una explicación detallada de las causas que originaron los problemas por los cuales recurre al Fondo, términos y condiciones de los apoyos solicitados y la aplicación que se propone dar a los recursos que, en su caso, reciba del Fondo. Con su solicitud debe presentar asimismo un programa correctivo y exponer las medidas tendientes a evitar reincidencias en los problemas que dieron lugar a su necesidad de apoyo. Tanto la solicitud como el programa correctivo propuesto deben ser suscritos por el Director General del Banco, con el acuerdo favorable de su Consejo Directivo.

El Comité resolverá sobre la solicitud presentada, previo examen y dictaminación del Sub-Comité, quien evaluará la información proporcionada por el Banco y la viabilidad del programa correctivo propuesto. De la resolución que se tome se informará tanto a la institución solicitante como a su Consejo Directivo.

El Comité resolverá sobre la solicitud presentada, previo examen y dictaminación del Sub-Comité, quien evaluará la información proporcionada por el Banco y la viabilidad del programa correctivo propuesto. De la resolución que se tome se informará tanto a la institución solicitante como a su Consejo Directivo.

Además de las obligaciones particulares que en cada caso se establezcan, la institución proporcionará al Fondo la información que se requiera sobre la ejecución del programa correctivo correspondiente.

#### **2.6 Supervisión y seguimiento del Programa Correctivo:**

El Sub-Comité operativo del Fondo, integrado con representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria, se encarga de dar seguimiento a los apoyos concedidos y evaluar los resultados y avances de los programas correctivos. Usualmente, a alguno de los integrantes del Subcomité se le designa miembro del consejo directivo del banco apoyado, excepto en el caso de los representantes de la Comisión Nacional Bancaria, quienes por impedimento legal no pueden participar en la administración de las instituciones.

La Comisión Nacional Bancaria, como Organismo encargado de la inspección y vigilancia del Sistema, apoya y asesora al Fondo en cuanto a la situación y evolución de las instituciones apoyadas; con independencia de ello, el Fondo por sí mismo cuenta con facultades para solicitarles la información que requiera sobre sus operaciones, e incluso citar al Director General o a otros funcionarios para consultas y aclaraciones.

Si por alguna razón el banco apoyado no cumple con los compromisos adquiridos en relación con su programa correctivo, el Fondo puede exigir el pago inmediato de los apoyos otorgados y en casos extremos recomendar el cambio de administración.

### **2.7 Situación financiera del Fondo:**

A diciembre de 1990 sus activos sumaban 313,412 millones de pesos (aproximadamente 106 millones de dólares) representados en su mayor parte por inversiones patrimoniales en bancos apoyados; el pasivo 119,623, en su totalidad a favor de instituciones de crédito, y el patrimonio neto 193,789 millones de pesos (65.7 millones de dólares aproximadamente).

### **2.8 Apoyos otorgados:**

Han sido de diversa naturaleza: para reforzamiento de capital, mediante la adquisición de certificados de aportación patrimonial (acciones) y obligaciones subordinadas de conversión obligatoria a capital; absorción de activos castigados o quebrantados; créditos blandos o sin causa de intereses para compensar la falta de productividad por excesos en los activos improductivos y préstamos para indemnizaciones al personal en la ejecución de programas de reordenamiento.

Desde su creación, el Fondo ha concedido apoyos a ocho instituciones; seis de ellas han sido rehabilitadas, una fue fusionada por recomendación del Fondo y la otra se encuentra en proceso de rehabilitación.

### **2.9 Causas relevantes que dieron lugar a la situación anómala de los bancos apoyados.**

Las normas de confidencialidad tanto del Fondo como de la Comisión Nacional Bancaria no permiten dar información a terceros sobre los problemas que han aquejado a las instituciones en lo particular, ni sobre los apoyos específicos que se han concedido a cada una de ellas; por lo tanto, no es posible en un estudio de esta índole analizar la problemática individual de las instituciones que han sido apoyadas.

Sin embargo, podemos resumir en los siguientes conceptos generales las principales situaciones anómalas que presentaban las instituciones que requirieron apoyos, en la inteligencia de que cada una tuvo alguna o algunas de ellas, pero no todas a la vez.

- Deficiente administración del crédito, de tal forma que una proporción importante de la cartera de préstamos era de mala calidad o estaba "congelada" por diversas circunstancias; esta cartera deficiente no siempre se evidenciaba como tal sino que usualmente aparecía como cartera normal, vigente, debido a las renovaciones de que era objeto. Correlativamente, los intereses, que se registraban como ingresos sin flujo real de fondos, sólo tenían un carácter virtual ya que generalmente eran capitalizados en las redocumentaciones que se llevaban a cabo.
  
- En uno de los bancos influyó en forma relativamente importante en el deterioro de la cartera, la canalización de volúmenes crediticios de consideración en pocos acreditados de una región agrícola, productores de legumbres de exportación, que por fracasos en sus explotaciones no pudieron pagar los créditos que recibieron, los cuales en algunos casos fueron otorgados en exceso de la capacidad real de pago por parte de los acreditados.
  
- Exceso de activos improductivos o de escasa productividad en relación con el soporte patrimonial, que por lo mismo estaban gravitando sobre el pasivo y daban lugar a un déficit operativo. En esta situación se encontraron algunas instituciones que, como efecto de una cartera de mala calidad, hubieron de recibir por adjudicación o en pago un elevado volumen de bienes que resultaron de lenta o difícil realización.
  
- Capitalización insuficiente que no respaldaba adecuadamente la infraestructura operativa y bloqueaba su modernización.
  
- Absorción de instituciones con serios problemas que debilitaron la posición de la entidad fusionante (efecto de "contaminación").

- Deficiencias en las estructuras administrativas y operativas con efecto de costos excesivos, tanto financieros como administrativos; políticas inadecuadas de expansión que llevaron a la apertura de sucursales no rentables.

### **3.- Próxima transformación del Fondo**

El Fondo de Apoyo Preventivo para las Instituciones de Banca Múltiple (FONAPRE), cuyas características y forma de operación se han descrito, respondió a las necesidades y peculiaridades de una banca comercial administrada por el Estado; en lo general, puede afirmarse que cumplió satisfactoriamente la función para la que fue establecido.

La Ley de Instituciones de Crédito que entró en vigor en julio de 1990 y regulará el funcionamiento de la banca múltiple reprivatizada, recogió la obligatoriedad de un instrumento de esta índole, con fines equivalentes pero con modalidades operativas diferentes, cuya denominación será la de "Fondo Bancario de Protección al Ahorro", al que nos referiremos en capítulo posterior.

**-III-****MARCO LEGAL Y REGULATORIO DE LA BANCA****1.- Generalidades sobre el sistema financiero**

El sistema financiero mexicano está integrado, además de la banca, por las llamadas organizaciones auxiliares del crédito (almacenes generales de depósito, uniones de crédito, arrendadoras financieras --"leasing"-- y sociedades de factoraje financiero --"factoring"--), casas de bolsa, sociedades de inversión, aseguradoras y afianzadoras.

La regulación y supervisión del sistema se ejerce exclusivamente por autoridades a nivel federal, siendo éstas la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México y las comisiones nacionales encargadas de la inspección y vigilancia de los distintos sectores: la Comisión Nacional Bancaria para los bancos múltiples, los de desarrollo y las organizaciones y actividades auxiliares del crédito; la Comisión Nacional de Valores para las casas de bolsa, sociedades de inversión y otras entidades del sector bursátil y la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas para las aseguradoras y afianzadoras.

Las leyes especializadas que regulan el sistema son: la Ley de Instituciones de Crédito, para la banca comercial y la banca de desarrollo; la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, para este tipo de organismos y las casas de cambio; la Ley del Mercado de Valores, para las casas de bolsa, sociedades de inversión y otras entidades del sector bursátil; la Ley General de Instituciones de Seguros, para las compañías aseguradoras y sociedades mutualistas de seguros y la Ley Federal de Instituciones de Fianzas para las compañías afianzadoras.

Como se indicó en el primer capítulo del presente estudio, la Ley de Instituciones de Crédito, que entró en vigor en julio de 1990, sustituyó a la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito que había normado el

funcionamiento de la banca durante el período en que fue manejada por el Estado; simultáneamente con esta nueva ley bancaria, que regulará a la banca múltiple bajo el régimen de administración privada, también entró en vigor la Ley para regular las Agrupaciones Financieras, de las cuales podrán formar parte, además de los bancos, los almacenes generales de depósito, las arrendadoras financieras, casas de bolsa, casas de cambio, empresas de factoraje financiero, compañías de seguros y compañías de fianzas.

La nueva Ley de Instituciones de Crédito recogió, y en algunos casos adecuó, normas que ya estaban contenidas en las leyes bancarias anteriores (Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 1985 y Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941, modificada y adicionada en diversas épocas) e introdujo otras que constituyen disposiciones novedosas en la legislación bancaria mexicana. Seguidamente se exponen, y en su caso se comentan, las disposiciones y normas de mayor importancia para los fines del presente estudio, haciéndose énfasis en las relacionadas con el resguardo de la solidez y solvencia de las instituciones. Al mencionar las citadas normas se hace referencia a la disposición legal de la que emanan, por si se deseara consultarla, para lo cual se acompañan por separado sendos ejemplares de las leyes en comentario.

## **2.- Aspectos generales sobre el sistema bancario.**

- De acuerdo con la Ley de Instituciones de Crédito, el sistema bancario mexicano está integrado por el Banco de México como banco central del Estado, las instituciones de banca múltiple, las instituciones de banca de desarrollo, el Patronato del Ahorro Nacional y los fideicomisos públicos constituidos por el Gobierno Federal con fines de fomento económico (Art. 3).

- La organización y operación de bancos múltiples requiere autorización del Gobierno Federal, que compete otorgar discrecionalmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Art. 8); también con autorización de esa misma Dependencia del Ejecutivo pueden establecerse en México oficinas de representación de entidades financieras del exterior así como sucursales de bancos extranjeros de

primer orden, cuyas operaciones se efectúen exclusivamente con residentes fuera del país (Art. 7, sujeto a reglamentación).

- Las acciones representativas del capital de los bancos múltiples --que estará compuesto por tres series: "A", "B" y "C"-- deberán estar en su mayoría en poder de personas físicas o jurídicas de nacionalidad mexicana; la participación de extranjeros, ya sean personas físicas o jurídicas, está permitida exclusivamente en acciones de la serie "C" (Artículos 11 al 15). Ninguna persona física o jurídica puede tener una participación superior del 5%; la Secretaría de Hacienda y Crédito Público puede autorizar en casos especiales un porcentaje mayor, sin exceder del 10% (Art.17).

- El nombramiento de los miembros del consejo de administración de los bancos múltiples, comisarios, director general y funcionarios que ocupen cargos con las dos jerarquías inferiores siguientes a la de director general deben ser aprobados por la Comisión Nacional Bancaria, la cual tiene también facultades de remoción respecto de esos funcionarios (Arts. 24 y 25).

- La Comisión Nacional Bancaria podrá solicitar la suspensión de pagos o declaración de quiebra; el cargo de síndico y liquidador recaerá en el Fideicomiso Liquidador de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares (Art. 29). En tanto no se encuentren en liquidación o en procedimiento de quiebra, los integrantes del sistema bancario mexicano se considerarán de acreditada solvencia (Art. 86).

- Las sucursales de bancos mexicanos establecidas en el extranjero pueden efectuar operaciones no previstas en las leyes mexicanas, con autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para ajustarse a las condiciones y características de los mercados en que operen (Art. 87).

- Sólo pueden ceder o descontar su cartera con el Banco de México, quien puede autorizar excepciones a esta disposición (Art. 93).

- Los bancos de desarrollo están reglamentados en lo general en un capítulo especial de la Ley de Instituciones de Crédito (Artículos 30 al 45) y en lo particular en la Ley Orgánica existente para cada una de las instituciones de ese tipo, en la que se norma y regula su operación especializada.



- Las instituciones de crédito deben entregar la información y documentación que les sea solicitada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria, en el ámbito de sus respectivas competencias; proporcionarán asimismo la información propia y de sus filiales financieras y de servicios respecto de programas operativos y financieros, presupuestos de ingresos y gastos, integración de indicadores y demás información que permita evaluar el comportamiento y desarrollo del sistema bancario mexicano (Art. 97).

### **3.- Operaciones autorizadas**

El artículo 46 de la Ley de Instituciones de Crédito establece que estas instituciones sólo podrán realizar las operaciones siguientes:

**I.- Recibir depósitos bancarios de dinero:**

- a).- A la vista;
- b).- Retirables en días preestablecidos;
- c).- De ahorro, y
- d).- A plazo o con previo aviso;

**II.- Aceptar préstamos y créditos;**

**III.- Emitir bonos bancarios;**

**IV.- Emitir obligaciones subordinadas;**

**V.- Constituir depósito en instituciones de crédito y entidades financieras del exterior;**

**VI.- Efectuar descuentos y otorgar préstamos o créditos;**

VII.- Expedir tarjetas de crédito con base en contratos de apertura de crédito en cuenta corriente;

VIII.- Asumir obligaciones por cuenta de terceros, con base en créditos concedidos, a través del otorgamiento de aceptaciones, endoso o aval de títulos de crédito, así como de la expedición de cartas de crédito.

IX.- Operar con valores en los términos de las disposiciones de la presente Ley y de la Ley del Mercado de Valores;

X.- Promover la organización y transformación de toda clase de empresas o sociedades mercantiles y suscribir y conservar acciones o partes de interés en las mismas, en los términos de esta Ley;

XI.- Operar con documentos mercantiles por cuenta propia;

XII.- Llevar a cabo por cuenta propia o de terceros operaciones con oro, plata y divisas, incluyendo reportos sobre estas últimas;

XIII.- Prestar servicio de cajas de seguridad;

XIV.- Expedir cartas de crédito previa recepción de su importe, hacer efectivos créditos y realizar pagos por cuenta de clientes;

XV.- Practicar las operaciones de fideicomiso a que se refiere la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, y llevar a cabo mandatos y comisiones;

XVI.- Recibir depósitos en administración o custodia, o en garantía por cuenta de terceros, de títulos o valores y en general de documentos mercantiles;

XVII.- Actuar como representante común de los tenedores de títulos de crédito;

XVIII.- Hacer servicio de caja y tesorería relativo a títulos de crédito, por cuenta de las emisoras;

XIX.- Llevar la contabilidad y los libros de actas y de registro de sociedades y empresas;

XX.- Desempeñar el cargo de albacea;

XXI.- Desempeñar la sindicatura o encargarse de la liquidación judicial o extrajudicial de negociaciones, establecimientos, concursos o herencias;

XXII.- Encargarse de hacer avalúos que tendrán la misma fuerza probatoria que las leyes asignan a los hechos por corredor público o perito;

XXIII.- Adquirir los bienes muebles e inmuebles necesarios para la realización de su objeto y enajenarlos cuando corresponda, y

XXIV.- Las análogas y conexas que autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria."

Las instituciones de banca de desarrollo podrán realizar adicionalmente las operaciones necesarias a su especialización, conforme a lo establecido en sus leyes orgánicas.

### **3.1 Modalidades de las inversiones patrimoniales en empresas**

- Con autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público pueden invertir en empresas que les presten servicios complementarios o auxiliares en su administración o en la realización de su objeto, así como en sociedades inmobiliarias que sean propietarias o administradoras de bienes destinados a sus oficinas (Art. 88); también en entidades financieras del extranjero (Art. 89).

- Los bancos múltiples que no formen parte de grupos financieros pueden invertir en el capital de organizaciones auxiliares del crédito y de otros intermediarios financieros no bancarios, siempre que no sean casas de bolsa, aseguradoras o afianzadoras, previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Art. 89).

- Pueden invertir en acciones de cualquier otro tipo de empresas hasta por el 5% del capital pagado de la emisora o hasta por el 15% durante un plazo que no exceda de tres años --que puede ser ampliado con autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público-- con acuerdo del Consejo de Administración; podrán hacer inversiones por plazos y porcentajes mayores cuando se trate de empresas que desarrollen proyectos nuevos de larga maduración o realicen actividades susceptibles de fomento, previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El importe total de estas inversiones no excederá del 5% de los recursos captados del público en el mercado nacional (Art. 75).

#### **4.- Normas sobre capitalización y calidad de los activos**

##### **4.1 Capital mínimo**

Se determina con base en el 0.5% de la suma de los capitales pagados más reservas de capital que alcancen en su conjunto las instituciones de banca múltiple al 31 de diciembre del año inmediato anterior (Art. 19). Para el año de 1990 el capital mínimo fue de 18,324 millones de pesos (aproximadamente 6.2 millones de dólares al 31 dic. 90); el de 1991 será del orden de \$27,000 millones (Aprox. 9 millones de dólares); dicho capital mínimo debe estar íntegramente pagado; no se consideran en el mismo las reservas de capital.

##### **4.2 Régimen para las inversiones del capital y reservas**

El capital y reservas de capital de los bancos múltiples puede estar invertido en los siguientes conceptos:

- Hasta un 60% en activos fijos (inmuebles, mobiliario y equipo, acciones de sociedades inmobiliarias filiales, etc.)

- Hasta un 10% en gastos de instalación.

La Comisión Nacional Bancaria puede aumentar en ciertas circunstancias los porcentajes aplicables a los dos conceptos anteriores.

- Hasta el 50% en entidades financieras del país o del extranjero, incluyendo organizaciones auxiliares del crédito y otros intermediarios no bancarios, siempre que estas inversiones no sean superiores al excedente del capital pagado y reservas respecto del capital mínimo.

- La suma de las inversiones autorizadas, más el excedente sobre los límites previstos para las inversiones del pasivo y el valor de los bienes adquiridos por adjudicación o en pago de créditos, no debe exceder del importe del capital pagado y reservas de capital.

### **4.3 Capital neto**

El capital neto (o capital operativo) se integra con el capital pagado más las reservas de capital y superavitarias, las obligaciones subordinadas de conversión obligatoria a capital y la parte que corresponda de las que no lo sean, conforme a las reglas aplicables, adicionando o sustrayendo, según corresponda, la utilidad no aplicada o la pérdida no absorbida de ejercicios anteriores y los resultados del ejercicio en curso, menos las inversiones patrimoniales en otras entidades financieras del país o del extranjero (Art. 50 de la Ley de Instituciones de Crédito y Reglas Generales sobre la forma en que las obligaciones subordinadas deberán computarse para efectos del capital neto).

Los bancos múltiples deben contar con un capital neto por cantidad no menor a la que resulte de:

a) Aplicar un porcentaje no menor al 6% (hasta 1989 fue del 3%) sobre la suma de sus activos, de operaciones causantes de pasivo contingente y de otras que determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tomando en cuenta los usos bancarios internacionales,

b) A la suma de las cantidades que resulten de aplicar a los distintos grupos de activo y demás operaciones a que se refiere el párrafo anterior, los porcentajes de respaldo de capital que determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público oyendo la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria.

### **4.4 Clasificación de los activos en función de su seguridad.**

Los bancos múltiples deben invertir los recursos captados del público y llevar a cabo las operaciones que den origen a su pasivo contingente, en términos que les permitan mantener condiciones adecuadas de seguridad y liquidez, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria, determinará las clasificaciones de los activos y de otras operaciones que determine la propia Secretaría, en función de su seguridad, determinando asimismo los porcentajes máximos de pasivo exigible y contingente que

podrán estar representados en los distintos grupos de activos y de operaciones, resultantes de las referidas clasificaciones (Art. 49, sujeto a reglamentación).

Las normas sobre este aspecto están contenidas en las "REGLAS PARA LA CLASIFICACION DE ACTIVOS Y OPERACIONES CAUSANTES DE PASIVO CONTINGENTE Y REQUERIMIENTOS DE CAPITALIZACION", emitidas en mayo de 1988 --ejemplar anexo--, durante la vigencia de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito y que siguen siendo aplicables en tanto no se emitan las derivadas de la Ley de Instituciones de Crédito.

Estas reglas establecen 11 grupos de activos cuyos requerimientos de capitalización van de 0 a 7.21% para los grupos 1 al 9 y 11. Para el grupo 10 (cartera vencida) se establecen porcentajes diferenciales que van del 5.30% al 25%, en función del peso que éste tenga en los activos totales.

Los porcentajes máximos de pasivo exigible y de pasivo contingente que pueden estar representados en los distintos grupos de la clasificación, van del 10% al 100%.

**5.- Normas para la clasificación de la cartera de créditos por su calidad y grado de riesgo.**

Las instituciones deben clasificar su cartera de créditos atendiendo a la calidad y grados de riesgo de la misma; la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria, establecerá las bases para dicha clasificación así como para crear las reservas preventivas que hayan de constituirse para los distintos grupos de la clasificación (Art. 76, sujeto a reglamentación).

La disposición en comentario se introdujo por vez primera en el sistema bancario mexicano, con carácter de obligatoria, en la Ley de Instituciones de Crédito (julio de 1990). Las bases generales a que se alude en la misma, fueron emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el 1o. de marzo de 1991 (ejemplar anexo).

No obstante, desde fines de 1989, antes de que entrara en vigor la actual Ley de Instituciones de Crédito, las autoridades financieras mexicanas comenzaron a trabajar en un proyecto para introducir en el sistema bancario un procedimiento para clasificar la cartera de créditos en función de su grado de riesgo, proyecto en el que participaron la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México, la Comisión de Créditos de la Asociación Mexicana de Bancos y la Comisión Nacional Bancaria.

Para el efecto, se desarrolló un esquema de valuación fundado en ocho elementos o conceptos que, con algunas adecuaciones, se recogieron posteriormente en las bases dictadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; a cada elemento o concepto de valuación se asignó a su vez un determinado número de características y a éstas una escala de puntuación que en su conjunto, considerados los ocho elementos, va de cero a 100 y en la que a mayor puntuación corresponde una menor calidad del crédito evaluado; así, un crédito en condiciones óptimas tendría una puntuación de cero y en la situación más desfavorable, de cien.

La escala de puntuación para cada uno de los ocho elementos a calificar, quedó como sigue

<u>Concepto</u>	<u>Núm. de Características</u>	<u>Puntuación Máxima</u>
1.- Experiencia de pago	20	25
2.- Manejo de cuentas	7	19
3.- Situación financiera	5	18
4.- Administración	18	12
5.- Situación de mercado	5	10
6.- Situación de las garantías	6	8
7.- Situación laboral	5	5
8.- Entorno	5	3
	—	—
	71	100
	==	===



Utilizando los elementos descritos, se establecieron los cinco niveles o rangos contenidos en las Reglas, cuyas características, expresadas en una forma muy general, son las siguientes:

	<u>Puntuación.</u>	<u>% Reserva Global.</u>
"A".- Buena situación del deudor; no presenta dudas sobre la recuperación oportuna del capital y de sus intereses.	0	--
"B".- Deudores que teniendo una buena situación general, han incurrido en algún grado de incumplimiento, debido a problemas o situaciones adversas de carácter transitorio.	25	1
"C".- Crédito deficiente. Deudores con debilidades financieras, incapacidad para atender con oportunidad el servicio de intereses; sin embargo, las expectativas de recuperación no están afectadas en forma significativa.	50	20
"D".- Adeudos de recuperación dudosa: En general, las características negativas del crédito deficiente pero acentuadas en tal forma que sea previsible una pérdida relativamente importante.	75	60
"E".- Deudores en notoria insolvencia, sin garantías o bienes patrimoniales que respalden sus adeudos, en los que sea previsible una pérdida total o por una elevada proporción de los mismos.	100	100

Las calificaciones deben tener los márgenes de elasticidad necesarios para evitar posiciones excesivamente rígidas; por ejemplo, un crédito con una puntuación de 10 podrá quedar clasificado en "A" por encontrarse mas próximo al cero que al 25, pero quedaría en "B" si su puntuación es de 15.

De acuerdo en lo establecido en las bases generales dictadas por la Secretaría, la calificación de la cartera ha de efectuarse trimestralmente (marzo - junio - septiembre - diciembre), en forma individual por lo que hace a los créditos que representen por lo menos un 80% de su total, incluyendo a todos aquellos cuyo saldo sea superior a 50,000 veces el salario mínimo general diario vigente para el Distrito Federal (545 millones de pesos; aproximadamente 185,000 dólares, en enero de 1990). La parte restante se calificará en los términos que determine la Comisión Nacional Bancaria, la cual dictará la metodología aplicable para la calificación, tanto individual como global, pudiendo establecer metodologías específicas para la calificación en aquellos sectores donde por las características de su operación así se justifique.

Durante el ejercicio de 1990 se llevaron a cabo tres calificaciones con cifras al 31 de marzo, 30 de junio y 30 de septiembre; las dos primeras tuvieron un carácter experimental y sus resultados no surtieron efectos contables, en cambio la de septiembre sí afectó los balances generales de los bancos al 31 de diciembre de 1990. A este respecto, es de señalar que las bases, aún cuando emitidas en marzo de 1991, previeron un mínimo de provisiones a constituir con efectos al ejercicio de 1990, sin hacer obligatoria su creación íntegra, ya que se pretende queden totalmente establecidas en un período máximo de tres años. No obstante, las instituciones que tuvieron capacidad para crearlas en su totalidad con afectación a 1990, sin detrimento significativo de sus resultados, así lo hicieron.

El sistema de calificación periódica de la cartera implicará modificar las reglas para la clasificación de activos y operaciones causantes de pasivo contingente y requerimientos de capitalización a las que se hizo referencia en el subtítulo 4.4, lo que se hará al emitir la nueva versión de esas reglas con base en la Ley de Instituciones de Crédito vigente.

En resumen, el sistema de clasificación de la cartera de créditos por grados de riesgo es novedoso en la banca mexicana y, como todo procedimiento innovador, ha tenido en su etapa inicial algunas dificultades y diferencias en la

aplicación de los criterios, tanto por parte de las diferentes instituciones como incluso entre las distintas áreas de una misma institución, así como entre los bancos y los inspectores de la Comisión Nacional Bancaria que han practicado revisiones selectivas a las calificaciones; sin embargo, las discrepancias no fueron excesivas y, en lo general, han podido ser satisfactoriamente conciliadas.

La metodología para la calificación, que conforme a las Reglas expedidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá emitir la Comisión Nacional Bancaria, se basará en los procedimientos ya aplicados, adecuándolos de acuerdo con las experiencias obtenidas de las calificaciones efectuadas en 1990.

#### **6.- Normas sobre diversificación de riesgos.**

##### **6.1.- Base legal**

El artículo 51 de la Ley de Instituciones de Crédito establece que:

"Al realizar sus operaciones, las instituciones de banca múltiple deben diversificar sus riesgos. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria, determinará mediante reglas generales:

I.- Los porcentajes máximos de los pasivos a cargo de una institución que correspondan a obligaciones directas o contingentes en favor de una misma persona, entidad o grupo de personas que de acuerdo con las mismas reglas deban considerarse para estos efectos, como un solo acreedor, y

II.- Los límites máximos del importe de las responsabilidades directas y contingentes incluyendo las inversiones en títulos representativos de capital, de una misma persona, entidad o grupo de personas que por nexos patrimoniales o de responsabilidad, constituyan riesgos comunes para una institución de crédito.

Estos límites podrán referirse también a entidades o segmentos del mercado que representen una concentración de riesgos".

## 6.2.- Normas Reglamentarias

Las normas reglamentarias actualmente en vigor --ejemplares anexos-- son las expedidas en mayo de 1988 --que modificaron otras anteriores-- con base en la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, mismas que continúan aplicándose en tanto no se expidan las derivadas de la Ley actual.

En lo que respecta a operaciones pasivas, se establece que las obligaciones a favor de un mismo acreedor no deben exceder de un porcentaje del pasivo exigible que se determina en función de su índice de penetración en el mercado; así, el porcentaje menor es el 2.5% para instituciones con índice de penetración mayor al 10% y el mayor es del 4% para las instituciones con índices menores del 5%.

En cuanto a las operaciones activas --para las que hay reglas por separado de las aplicables a operaciones pasivas-- se establece que los financiamientos a una persona física no excederán del 10% del capital neto de la institución en particular, ni del 0.5% del total de los capitales netos de las instituciones de banca múltiple; los otorgados a personas jurídicas no excederán del 30% del capital neto individual ni del 6% del colectivo (en el subtítulo 4.3 se explicó el concepto de "capital neto"). Los financiamientos entre instituciones pueden alcanzar hasta el 100% del capital neto de la acreditante.

Los topes o "techos" para los financiamientos se dan a conocer semestralmente por el Banco de México, en marzo y septiembre de cada año, quien los determina tomando como base el promedio diario semestral de los capitales netos de las instituciones, correspondiente al semestre anterior; ninguna institución puede exceder este límite aún cuando tenga capacidad con base en su propio capital neto y, por supuesto, tampoco puede excederse de su propia capacidad aún cuando ésta sea muy inferior al citado límite.

Los límites para el semestre marzo-agosto de 1991 resultaron como sigue:

Para personas físicas: \$60,898 millones (Aproximadamente 20 millones de dólares).

Para personas jurídicas: \$730,775 millones (Aproximadamente 244 millones de dólares).

Las reglas exceptúan de su aplicación a algunos tipos de créditos tales como los concedidos al Gobierno Federal o con su garantía y los destinados a ciertas actividades, condicionados estos últimos a diversos requisitos y garantías. La Comisión Nacional Bancaria, a solicitud de la institución interesada puede autorizar, en casos excepcionales, operaciones por montos superiores cuando a su criterio las características de éstas lo justifiquen y no se perjudique la solvencia o liquidez de la solicitante.

Las operaciones de las agencias y sucursales de instituciones de crédito mexicanas en el exterior tienen un régimen especial, establecido en la décima de las mencionadas reglas.

**6.3.- Tratamiento de los conglomerados económicos y grupos de deudores que representan riesgos comunes.**

La Séptima de las normas reglamentarias en vigor, establece que el conjunto de financiamientos otorgados por una institución a un grupo de personas que, por sus nexos patrimoniales o de responsabilidad, constituyan riesgos comunes, quedará sujeto a los límites señalados en las mismas y que cuando en los grupos participen tanto personas físicas como jurídicas, los límites aplicables serán los correspondientes a estas últimas.

Para efectos de estas disposiciones, las Reglas conceptúan como grupos de personas que integran riesgos comunes a los siguientes:

I.- Los integrados por personas relacionadas entre sí por garantías o créditos, cuyo importe represente más del 50 por ciento del patrimonio neto del garante o acreditante;

II.- Los integrados por personas que tengan relaciones patrimoniales cuando éstas representen más del 50 por ciento del patrimonio neto de alguna de aquéllas.

No se considerarán integrantes de estos grupos a las personas que, teniendo invertido más del 50 por ciento de su patrimonio neto en el capital de una persona moral, no participen en más del 25 por ciento de dicho capital; y

III.- Las personas morales cuyo capital sea propiedad en más de un 50 por ciento de un mismo tercero.

También se considerará que existen riesgos comunes entre un grupo de personas, cuando por sus nexos patrimoniales o de responsabilidad, la situación financiera de una o varias de ellas, pueda influir en forma decisiva en la de las demás, o cuando la administración de personas morales dependa directa o indirectamente de una misma persona. La Comisión Nacional Bancaria determinará en cada caso los grupos de personas que, de conformidad con lo anterior, impliquen riesgos comunes.

La Comisión Nacional Bancaria podrá dividir grupos de empresas en subgrupos para efectos de determinar los riesgos comunes, cuando exista diversificación en cuanto a productos o servicios, mercados, riesgos laborales, fuentes de materias primas y de tecnología".

Los grupos que actualmente -marzo, 1991- se tienen identificados y registrados en las áreas de vigilancia de Banca Múltiple de la Comisión Nacional Bancaria, son del orden de 355; las responsabilidades de las empresas y personas físicas integrantes de cada uno de ellos se consideran como "riesgo comun" para efectos de los cálculos sobre capacidad de inversión y en los análisis sobre diversificación de riesgos que se efectúan periódicamente.

En la actualidad, no existen en México conglomerados económicos mixtos en los que participen instituciones de crédito y empresas industriales o comerciales. Por otra parte, como se explicó en el subtítulo 3.1, la Ley de Instituciones de Crédito en vigor limita la participación de los bancos en cualquier tipo de empresas que no sean las de servicios, complementarias o financieras -las

cuales están reguladas específicamente por la Ley- a un 5% del capital de la emisora, como norma general; hasta un 15% en determinadas circunstancias y con limitaciones al plazo de tenencia y, por excepción, permite porcentajes mayores con autorización previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuando se trate de empresas de larga maduración o que realicen actividades viables de ser fomentadas, disposiciones éstas que tienden a evitar que las instituciones de crédito se conviertan en rectoras o "cabeza" de grupos industriales o comerciales. Así, en México, los grupos o conglomerados económicos más importantes son fundamentalmente de carácter industrial, sin participación de bancos, aún cuando en algunos de menor tamaño se puedan encontrar organizaciones auxiliares del crédito, tales como arrendadoras financieras, empresas de factoraje y almacenes generales de depósito, vinculadas a esos grupos por accionistas comunes.

#### **6.4.- División en subgrupos de algunos de los conglomerados económicos de mayor tamaño.**

Las normas para la diversificación de riesgos a que nos hemos estado refiriendo -último párrafo de la Regla Séptima-, facultan a la Comisión Nacional Bancaria para dividir en subgrupos a los grupos de empresas, cuando exista diversificación en cuanto a productos o servicios, mercados, riesgos laborales, fuentes de materias primas y de tecnología; asimismo -Regla Novena-, la Comisión está facultada para autorizar en casos excepcionales a las instituciones solicitantes, operaciones específicas por montos superiores a la de sus límites de capacidad legal de inversión en un sólo deudor o grupo de deudores que constituyan "riesgo común", cuando a su criterio las características de la operación así lo justifiquen y no se perjudique la solvencia o liquidez de la institución solicitante.

Con base en estas disposiciones, algunos de los grandes conglomerados que tienen diversificadas sus actividades y concurren en segmentos diversos de la economía, han obtenido de la Comisión Nacional Bancaria autorización para establecer subgrupos, los que, para efectos de los cómputos de capacidad de inversión de las instituciones acreditantes, se consideran por separado del conglomerado en su conjunto.

La Comisión ha sido muy cauta en el otorgamiento de estas autorizaciones; hasta ahora sólo diez conglomerados las han obtenido. Los criterios aplicados para ello se han sustentado básicamente en que las empresas integrantes de subgrupos, independientemente de los nexos administrativos y patrimoniales con los dirigentes del grupo, tengan una real autonomía económica y financiera y no corran el riesgo de verse involucradas en los problemas que eventualmente pudieran afectar a empresas clasificadas en otros subgrupos.

Las condiciones y requisitos a cubrir por los grupos que pretenden subdividirse hacen necesaria una adecuada planeación económica, financiera, administrativa y operativa de su parte, a fin de poder integrar subgrupos que funcionen con autonomía y sean autosuficientes, sin tener que vincularse en grado importante con los otros subgrupos.

Los 10 grupos actualmente fraccionados para efectos de la aplicación de las reglas sobre diversificación de riesgos, comprenden un total de 60 subgrupos con 820 empresas, como sigue (se omite la denominación real de los grupos, sustituyéndola por un listado alfabético en orden decreciente, en función del número total de empresas):

Grupo	Núm. de Subgrupos	Núm. Total de Empresas
"A"	5	140
"B"	3	108
"C"	7	99
"D"	9	97
"E"	5	92
"F"	3	83
"G"	3	72
"H"	12	53
"I"	10	44
"J"	3	32
	—	—
	60	820
	==	===



**7.- Créditos a personas físicas o jurídicas relacionadas con las instituciones.**

Las operaciones de crédito con personas relacionadas requieren autorización expresa del Consejo de Administración, excepto aquellas que no excedan del mayor de los montos siguientes: el equivalente a 10,000 veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal (119 millones de pesos; aproximadamente 40,000 dólares a marzo de 1991) o el 0.2% del capital neto de la institución, tratándose de personas físicas; o de 50,000 veces dicho salario (595 millones de pesos; aproximadamente 202,000 dólares) o del 1% del capital neto, en el caso de personas jurídicas, como saldo total.

Las operaciones que deban ser sometidas a la aprobación del Consejo se presentarán por conducto y con la opinión favorable del comité de crédito respectivo. De otorgarse ésta, la institución presentará a la Comisión Nacional Bancaria una copia certificada del acuerdo e informarle del otorgamiento y, en su caso, de las renovaciones así como de su pago o extinción.

El artículo 73 de la Ley de Instituciones de Crédito enumera a las personas que están sujetas a las disposiciones en comentario, encontrándose entre ellas accionistas con participación del 1% o mayor, en el capital, miembros del consejo de administración, familiares cercanos a ellos y empresas en las que participen tales personas.

Por otra parte, el artículo 106 (fracción V), contiene una prohibición general para efectuar operaciones en términos que se aparten de manera significativa de las condiciones de mercado, de las políticas generales de la institución y de las prácticas y usos bancarios, cuyo objetivo es evitar los llamados "créditos de complacencia", los cuales históricamente se han dado fundamentalmente dentro del ámbito de las personas relacionadas con la institución.

## **8.- Protección a los intereses del público**

### **8.1.- Conceptos que comprende**

El título sexto de la Ley de Instituciones de Crédito -artículo 117 al 122- contiene disposiciones relativas a la protección de los intereses de los usuarios de servicios bancarios, en los siguientes aspectos:

- Secreto bancario (Arts. 117 y 118). Comprende tanto a las operaciones pasivas como a las activas; se establecen algunas excepciones en favor de autoridades judiciales y fiscales.

Reclamaciones de usuarios (Arts. 119 y 120). Se faculta a la Comisión Nacional Bancaria para atender reclamaciones del público, las cuales pueden quedar sujetas a un procedimiento arbitral a cargo de la propia Comisión.

- Servicios mínimos que deben seguir proporcionándose al público en caso de huelga (Art. 121).l

- Participación obligatoria de las instituciones de banca múltiple en un mecanismo preventivo de protección al ahorro (Art. 122).

### **8.2.- Fondo Bancario de Protección al Ahorro**

Como se indicó en el capítulo II, este instrumento se constituyó a fines de 1986 con la denominación de "Fondo de Apoyo Preventivo para las Instituciones de Banca Múltiple", con base en lo que establecía la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, habiendo funcionado en la forma explicada en el citado capítulo; en su nueva etapa, habrá de ser transformado para adaptar su operación a un régimen de banca privada conforme a las siguientes bases previstas en el artículo 122 de la Ley de Instituciones de Crédito.

-- La operación y administración del Fondo queda a cargo de Banco de México.

-- Las instituciones de banca múltiple están obligadas a cubrir al Fondo las aportaciones ordinarias y extraordinarias que determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a propuesta del Banco de México, las cuales no excederán en un año natural del cinco y siete al millar, respectivamente, del importe de las obligaciones objeto de la protección expresa del Fondo. Los Bancos que se establezcan con posterioridad a la constitución de éste aportarán la cantidad inicial que resulte de aplicar al patrimonio neto del mismo el porcentaje que el capital del nuevo banco represente en la suma de los capitales netos de la banca múltiple.

-- El órgano cúpula del Fondo seguirá siendo un Comité en el que participarán la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria.

-- Para que las instituciones puedan recibir apoyos preventivos éstos deberán ser garantizados con acciones representativas del capital social de la propia institución, con valores gubernamentales o cualquier otro bien que satisfaga la garantía requerida.

-- Las instituciones están obligadas a proporcionar al Fondo la información que éste les solicite para cumplir con sus fines así como hacer del conocimiento del mismo, con toda oportunidad, cualquier problema que confronten y que, a su juicio, pueda dar lugar a la petición de apoyos.

#### **9.- Contabilidad y normas generales para la valuación de los activos**

La Ley de Instituciones de Crédito, como sus predecesoras, encarga a la Comisión Nacional Bancaria la normatividad y criterios contables a que deben sujetarse las instituciones de crédito (Art. 100); establece asimismo que dicho Organismo fijará las reglas para la estimación máxima de los activos y para la estimación mínima de sus obligaciones y responsabilidades, las cuales deben fundarse en un conjunto de principios generales contenidos en el artículo 102 de la Ley.

Seguidamente se resumen las normas básicas a que están sujetas las instituciones de crédito en materia contable:

-- La contabilidad debe llevarse con apego a un catálogo de cuentas e instructivo, de carácter uniforme, diseñado por la propia Comisión; la presentación de los estados financieros se sujeta también a modelos de aplicación uniforme.

-- Las inversiones en valores de renta fija se valúan a su valor nominal o al valor presente de los futuros beneficios del título, si están al corriente en sus servicios de amortización e intereses.

-- Las acciones de empresas se valúan para efectos de balance de fin de ejercicio al promedio ponderado de su cotización en Bolsa de Valores durante el mes inmediato anterior al del cierre. Las no cotizadas, conforme a una combinación de valor contable directo y del factor precio-utilidad de la rama o sector en que se ubique la emisora, tomándose al 50% cada uno de esos dos elementos; los casos especiales se valúan conforme a criterios casuísticos.

-- La cartera de créditos, incluyendo la vencida, se había venido valuando a su valor nominal, excepto en los casos en que específica e individualmente se ordenaba o autorizaba por la Comisión Nacional Bancaria una reserva por estimación de irrecuperabilidad total o parcial. A partir del cierre de 1990 se introduce en la banca múltiple mexicana el sistema de calificación periódica de la cartera de créditos por su grado de riesgo, y creación de provisiones globales preventivas, al que se hizo referencia en el título 5 del presente capítulo.

-- La valuación de activos y pasivos en monedas extranjeras, para la formulación de estados financieros de fin de mes o de ejercicio, se efectúa tomando como referencia al dólar de los Estados Unidos de América conforme al tipo de cambio aplicable a dicha divisa, según el mercado que corresponda (libre o controlado).

-- Los créditos no cobrados deben traspasarse a cartera vencida un mes después de su vencimiento; a partir del traspaso se suspende el reconocimiento de intereses y, en su caso, éstos deben reservarse.

-- La cartera cedida en descuento con responsabilidad de la institución cedente, se da de baja de los activos registrándola en cuentas de orden, dentro del

grupo de cuentas contingentes; también se registran en cuentas de orden, dentro del mismo grupo, la concesión de avales y la apertura de créditos comerciales irrevocables en tanto no sean ejercidos.

-- Se registran en cuentas de orden las inversiones por cuenta de terceros, los fondos fiduciarios de inversión y todas las demás operaciones de fideicomiso y mandato, así como las administraciones y custodias.

-- Sólo se revalúan las inversiones en títulos-valores (básicamente acciones de empresas), inmuebles y acciones de sociedades inmobiliarias; no se revalúan otros activos fijos ni los terrenos sin construcciones.

-- Los beneficios potenciales derivados de las valuaciones, ya sean de valores o inmuebles, no se reconocen como ingresos, creándose solo las correspondientes reservas superavitarias; los deméritos por valuación se registran como pérdidas.

-- Los balances generales anuales de las instituciones así como sus estados de contabilidad mensuales, se publican en periódicos de amplia circulación.

-- Los estados financieros de las empresas de servicio, financieras y complementarias, filiales del Banco, no se consolidan contablemente con los de éste para efectos de publicación e información al público. Se tiene actualmente en estudio un procedimiento para ello, con vista a la futura integración de agrupaciones financieras de las que podrán formar parte los bancos múltiples.

Para las valuaciones de los bancos múltiples con vista a su futura venta y a fin de determinar sus valores contables con la mayor aproximación posible, en 1990 se valoraron también los activos fijos de importancia y otros que usualmente no son objeto de reexpresión, tales como los bienes muebles e inmuebles recibidos por adjudicación o en pago, y se consolidaron los estados financieros de las empresas filiales financieras, de servicio e inmobiliarias, con los del banco. Estos procedimientos, aplicados sólo para fines informativos, sin efectos contables, se llevaron a cabo para que, junto con los resultados de las valuaciones económicas, el Comité encargado de la desincorporación y venta de los banco múltiples cuente con los términos de referencia necesarios para el cumplimiento de su cometido. El mismo

propósito tuvo reflejar en el cierre del ejercicio de 1990 los resultados de la calificación de la cartera de créditos, no obstante que las disposiciones reglamentarias correspondientes fueron expedidas hasta marzo de 1991.

#### **10.- Atribuciones al Banco de México**

La inversión obligatoria del pasivo exigible de las instituciones de crédito, tasas de interés, comisiones, premios, etc., así como las características de las operaciones activas, pasivas y de servicios y las que se efectúen con oro, plata y divisas, se ajustarán a las disposiciones que dicte el Banco de México, con el propósito de atender necesidades de regulación monetaria y crediticia, conforme a los principios contenidos en su Ley Orgánica, para lo cual dichas instituciones deben proporcionarle la información que requiera sobre las citadas operaciones (Art. 48).

En el capítulo V "El Banco de México", se hace referencia con mayor amplitud a las funciones de este Instituto Central.

#### **11.- Régimen de sanciones**

El artículo 108 de la Ley de Instituciones de Crédito establece que el incumplimiento o violación de las normas de la propia Ley, de la Ley Orgánica del Banco de México y de las disposiciones que emanen de ellas, serán sancionados con multa que impondrá administrativamente la Comisión Nacional Bancaria hasta del 1% del capital pagado y reservas de capital de la infractora o hasta de 50,000 veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal (595 millones de pesos; aproximadamente 202,000 dólares).

Para la imposición de estas sanciones, la Comisión Nacional Bancaria debe oír previamente al interesado y tomar en cuenta la importancia de la infracción, las condiciones del infractor y las medidas correctivas o sanciones que, en su caso, hubiere impuesto a su vez el Banco de México.

Tratándose de reincidencias se podrá aplicar hasta el doble de la sanción prevista.

Las resoluciones de la Comisión Nacional Bancaria pueden ser recurridas ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha en que se hubieren notificado.

Este régimen de sanciones también es aplicable a las sociedades financieras, de servicio y complementarias, filiales de las instituciones de crédito.

Las facultades otorgadas a la Comisión Nacional Bancaria para la imposición de sanciones son recientes; fueron introducidas por primera vez en toda la historia del Organismo en las reformas a la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de diciembre de 1989 y recogidas por la actual Ley de Instituciones de Crédito. Con anterioridad, estas facultades correspondían directamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

## **12.- Disposiciones reglamentarias**

En la época de preparación del presente estudio enero-abril 1991--estaban pendientes de expedición la mayor parte de las reglas y disposiciones reglamentarias previstas en diversos artículos de la nueva Ley de Instituciones de Crédito, promulgada en julio de 1990. A falta de disposición expresa y en cuanto no se opongan a la Ley en vigor, continuaban aplicándose las derivadas de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.

En la documentación de apoyo anexa se acompañan las mas importantes de estas disposiciones, tanto derivadas de la Ley anterior, que todavía están en vigor, como las ya expedidas con base en la Ley actual, según se detallan a continuación. La anotación "(LIC)" se refiere a la Ley de Instituciones de Crédito y "(LRSPBC)" a la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.

- Comisionistas bancarios (LIC)
  
- Clasificación de la cartera de créditos por grados de riesgo (LIC)
  
- Oficinas de representación de entidades financieras del exterior (LRSPBC)

- Capital mínimo (LRSPBC)
- Clasificación de activos y operaciones causantes de pasivo contingente y requerimientos de capitalización (LRSPBC)
- Reservas de capital computables para la determinación del "capital neto" (LRSPBC)
- Reglas para la diversificación de operaciones pasivas (LRSPBC)
- Reglas para la diversificación de riesgos en operaciones activas (LRSPBC)
- Reservas computables para las inversiones de capital (LRSPBC)
- Empresas de servicio, inmobiliarias, casas de cambio e intermediarias financieras no bancarias, filiales de instituciones de crédito (LRSPBC).



-IV-

**LAS AGRUPACIONES FINANCIERAS**

Los llamados "Grupos Financieros" estuvieron regulados por vez primera a partir de 1970, en la antigua Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares. Usualmente estaban integrados por instituciones de crédito de los diversos tipos que existían entonces (bancos de depósito, sociedades financieras, bancos hipotecarios, etc.) y por otras entidades financieras no bancarias; como se indicó en el capítulo I del presente estudio, esta forma de agrupaciones financieras fue desapareciendo con el advenimiento de los bancos múltiples y la posterior estatización de la banca privada.

Con las reformas legislativas que dieron base a la reprivatización de la banca comercial, se retomó de nueva cuenta esta figura, expidiéndose para ello la Ley para Regular las agrupaciones financieras, que creó el marco legal para la constitución de estos grupos, sobre las siguientes bases:

-- La constitución y funcionamiento de grupos financieros requiere autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Art. 6).

-- Los grupos financieros estarán integrados por una sociedad controladora y por cuando menos tres de los siguientes tipos de sociedades: almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras ("leasing"), casas de bolsa, casas de cambio, empresas de factoraje financiero ("factoring"), instituciones de banca múltiple, instituciones de fianzas, instituciones de seguros y sociedades operadoras de sociedades de inversión. No pueden participar en un mismo grupo dos o más entidades de una misma clase, salvo instituciones de seguros y sociedades operadoras de sociedades de inversión (Art. 7).

-- Las entidades financieras integrantes de un grupo pueden actuar de manera conjunta, ofrecer servicios complementarios y utilizar para sus operaciones las oficinas de atención al público de otros miembros del grupo, excepto las de la controladora (Art. 8).

-- El capital de la controladora podrá estar representado por tres series de acciones, "A", "B" y "C"; las acciones de la serie "A" deben representar en todo tiempo el 51% y sólo pueden ser adquiridas por personas físicas de nacionalidad mexicana, por el Fondo Bancario de Protección al Ahorro y por el Fondo de Protección y Garantía Bursátil; las de serie "B" podrán representar hasta el 49% del capital y ser adquiridas por personas físicas y jurídicas de nacionalidad mexicana, inversionistas institucionales (compañías de seguros y de fianzas, para inversión de reservas técnicas); las de la serie "C" podrán representar, en su caso, hasta el 30% del capital y ser adquiridas por personas físicas y jurídicas mexicanas o extranjeras (Art. 18).

-- Ninguna persona física o jurídica puede ser tenedor de acciones por mas del 5% del capital; la Secretaría de Hacienda y Crédito Público está facultada para autorizar un porcentaje mayor sin exceder del 10%. Se exceptúan los fondos de protección, los inversionistas institucionales y otros casos tales como los derivados de programas de fusión autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Art. 20).

-- Las sociedades controladoras no pueden contraer pasivos directos ni contingentes, salvo en los casos expresamente previstos en la Ley; su capital y reservas debe estar invertido en: acciones de las entidades financieras integrantes del grupo, activos fijos necesarios para la realización de su objeto, valores gubernamentales, instrumentos bancarios y otros conceptos que autorice expresamente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Art. 23).

-- La controladora y cada una de las entidades financieras del grupo suscribirán un convenio de garantía mediante el cual aquella respaldará subsidiaria e ilimitadamente las obligaciones de éstas y responderá de sus pérdidas (Art. 28).

-- Los apoyos de los Fondos de Protección sólo se concederán previa garantía suficiente que otorgue la controladora del grupo, o bien sobre las acciones representativas de su capital; las acciones que se afectarán en primera instancia serán las de la serie "A" y sólo que no resulten suficientes también podrán ser afectadas las de las series "B" y "C" (Art. 29).

-- La controladora estará sujeta a la inspección y vigilancia de la entidad supervisora (Comisión Nacional Bancaria, Comisión Nacional de Valores o Comisión Nacional de Seguros y Fianzas) que corresponda a la entidad preponderante del grupo (Art. 30).

-- Las sociedades controladoras de grupos financieros deben proporcionar la información que les requieran la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México y las Comisiones supervisoras dentro del ámbito de sus respectivas competencias. También están obligadas a participar en el sistema de información sobre operaciones activas que administre el Banco de México (Arts. 32 y 33).

-- El incumplimiento de las disposiciones contenidas en la Ley será sancionado con multas que impondrán las entidades supervisoras dentro de sus respectivas competencias (Art. 36).

En enero de 1991 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público expidió las reglas generales para la constitución y funcionamiento de estas agrupaciones.

Hasta la época del presente estudio --enero-mayo 1991-- no se habían constituido grupos financieros con la participación de bancos ya que éstos se encuentran todavía dentro del proceso de su desincorporación del sector público.

- V -

## EL BANCO DE MEXICO

### 1.- Funciones básicas

El Banco de México inició sus operaciones en el año de 1925; fue creado simultáneamente con la Comisión Nacional Bancaria como una de las medidas trascendentales en la reorganización del sistema financiero mexicano después de la guerra civil que asoló al país durante la segunda década del presente siglo.

En su funcionamiento se rige por una Ley especial (Ley Orgánica del Banco de México) que le da el carácter de Banco Central de la Nación, teniendo a su cargo por lo tanto la exclusividad en la emisión de moneda y, en general, las funciones propias de la Banca Central.

Su Ley Orgánica le atribuye las siguientes funciones básicas:

- Regular la emisión y circulación de la moneda, el crédito y los cambios.
- Operar con las instituciones de crédito como Banco de reserva y acreditante de última instancia, así como regular el servicio de cámaras de compensación.
- Prestar servicios de tesorería al Gobierno Federal y actuar como agente financiero del mismo en operaciones de crédito interno y externo.
- Fungir como asesor del Gobierno Federal en materia económica y financiera.
- Participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos internacionales de cooperación financiera o que agrupen a bancos centrales.

## **2.- Disposiciones del Banco de México para la banca múltiple. Marco general.**

Como quedó expuesto en el subtítulo 10 del capítulo III, el artículo 48 de la Ley de Instituciones de Crédito le confiere al Banco de México la facultad de establecer los regímenes aplicables a la banca en todo lo concerniente a la inversión obligatoria del pasivo exigible de las instituciones, tasas de interés, comisiones, etc., las características de las operaciones activas, pasivas y de servicios y las que se efectúen con oro, plata y divisas, respecto de las cuales, en igualdad de condiciones, tendrá preferencia sobre cualquier otra persona. El artículo 74 de la citada Ley lo faculta asimismo para notificar a las entidades financieras del país la suma de los adeudos a cargo de un mismo sujeto de crédito, el número de entidades acreedoras y la calificación que cada una de ellas haya dado a sus respectivos créditos.

Como se indicó en el subtítulo 4 del capítulo I, hasta principios de 1989 el citado Instituto Central mantuvo un severo régimen de "encaje legal", que sólo permitía a los bancos como inversión libre un 25% de su captación-público, porcentaje que en alguna época incluso se redujo al 10%; fijaba asimismo los plazos y tasas de interés para los instrumentos de captación, así como sus características y modalidades.

A partir de 1989, con motivo de las políticas de liberalización aplicadas en la economía mexicana, se introdujo un nuevo esquema regulatorio por parte del Banco de México, que atenuó sensiblemente los requerimientos de inversiones obligatorias para la captación doméstica, aumentó en forma importante los recursos para los créditos de colocación libre y dio un considerable grado de libertad a las instituciones para la contratación convencional de sus operaciones pasivas y activas.

El esquema regulatorio actual del Banco de México para las instituciones de banca múltiple reviste las siguientes características básicas generales:

### **2.1 Contratación y tarifas de sus operaciones**

- Los bancos múltiples pueden contratar libremente sus operaciones activas y pasivas en lo concerniente a plazos y tasas de interés; en el primer caso, con

las limitaciones que establezcan la Ley Bancaria u otras leyes. Asimismo pueden establecer libremente las tarifas u honorarios para los servicios que prestan al público.

## **2.2 Instrumentos de captación**

- Los instrumentos de captación continúan regulados en cuanto a su naturaleza (cuentas de cheques, cuentas de ahorro, depósitos a plazo, pagarés, etc.) y modalidades operativas. Las cuentas de ahorro --que tienen un "status" de patrimonio familiar y por ello gozan de ciertos privilegios-- están sujetas a un límite máximo por persona, que establece anualmente el Banco de México.

## **2.3 Régimen de encaje (inversiones obligatorias) en moneda nacional**

- El "encaje legal", ahora con la denominación de "coeficiente de liquidez" es del 30% de la captación-público de origen doméstico en moneda nacional, debiendo estar invertido en depósitos con o sin intereses en el Banco de México y/o en valores gubernamentales de alta liquidez. El 70% restante es de inversión libre.

## **2.4 Régimen de encaje en moneda extranjera para oficinas domésticas.**

- No existen instrumentos de captación en moneda extranjera dentro del mercado doméstico, destinados al público en general, excepto cuentas de cheques para los residentes en las zonas fronterizas con los EE.UU. de A. En el resto del país, cierto tipo de empresas que por sus actividades requieren efectuar transacciones en moneda extranjera, pueden tener cuentas y depósitos en divisas, pagaderas sobre el exterior.

- El régimen de inversión para los pasivos en moneda extranjera registrados en las oficinas ubicadas dentro del territorio nacional tiene, en resumen, las siguientes características:

a) Para el pasivo de obligaciones subordinadas en moneda en moneda extranjera por la parte que no computa como capital neto; depósitos a la vista y a plazo pagaderos sobre el exterior constituidos por empresas establecidas en México, y por entidades financieras del exterior:

Depósitos en dólares de los EE.UU.A. a cargo de entidades financieras extranjeras de primer orden o de sucursales o agencias de bancos mexicanos establecidas en el extranjero, o en instrumentos del mercado de dinero a cargo del Gobierno Federal de los EE.UU.A. o de las mencionadas entidades financieras del extranjero	50%
--	-----

Créditos en dólares de los EE.UU.A. otorgados para financiar la Producn. y/o existencias de bienes de origen nacional destinados a su venta en el extranjero, o para financiar las ventas en el extranjero de productos de origen mexicano.	50%
	<u>100%</u>

b) Para el pasivo derivado de depósitos a la vista pagaderos en México y/o sobre el exterior, a favor de empresas autorizadas a constituir estos depósitos:

Depósitos a la vista en dólares de los EE.UU.A. a cargo de entidades financieras extranjeras de primer orden	100%
	===

c) Para el pasivo derivado de depósitos a la vista pagaderos en México, a favor de residentes en la frontera norte (cuentas de cheques en dólares):

Moneda de curso legal de los EE.UU.A. y/o depósitos a cargo de entidades financieras extranjeras de primer orden o de sucursales o agencias de bancos mexicanos establecidas en el extranjero, o en instrumentos del mercado de dinero a cargo del gobierno federal de los EE.UU.A. o de las mencionadas entidades financieras del extranjero.

50%

Créditos en dólares de los EE.UU.A. otorgados para financiar: a) al Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados (FOMEX); b) la producción y/o existencias de bienes de origen nacional destinados a su venta en el extranjero, o para financiar la venta en el extranjero de productos de origen mexicano; c) importaciones de mercancías; y/o, d) capital de trabajo de empresas hoteleras y restauranteras establecidas en zonas fronterizas y costeras, dedicadas al transporte internacional de personas y mercancías y otras que produzcan bienes y servicios cotizados internacionalmente.

40%

Créditos en dólares de los EE.UU.A. pagaderos sobre el exterior, para financiar la construcción y equipamiento de empresas exportadoras y de aquéllas citadas en el punto d) del párrafo anterior.

$$\frac{10\%}{100\%}$$

===

d) Para el pasivo derivado de otras operaciones (cheques de caja, cheques certificados, cartas de crédito, giros por pagar, acreedores por intereses, acreedores diversos, etc.):



Depósitos y créditos, así como otros activos, en dólares de los EE.UU.A., sin más limitaciones que las establecidas por la Ley Bancaria y demás disposiciones.

100%  
 ==

Para los siguientes pasivos existe un régimen de coberturas alternativas, como sigue:

e) Para el correspondiente a obligaciones subordinadas, por lo que se refiere a la parte que deba computarse como capital neto:

Depósitos en el Banco de México o créditos en dólares de los EE.UU.A. expresamente autorizados para estos efectos por el propio banco.

100%  
 ==

f) Para el correspondiente a otros recursos recibidos para fines específicos, así como a otros pasivos:

Efectivo en caja y/o depósitos en el Banco de México, en dólares de los EE.UU.A.

100%  
 ==

g) Para pasivos no autorizados:

Depósitos en dólares de los EE.UU.A., en el Banco de México.

100%  
 ==

h) Para pasivos exceptuados:

Valores o créditos de cualquier clase en dólares de los EE.UU.A., destinados al financiamiento de actividades de construcción, producción, comercio y servicios, así como otros activos, sin más limitaciones que las que establecen la Ley Bancaria y demás disposiciones que resulten aplicables.

100%

---

### **2.5 Régimen de encaje para oficinas en el exterior**

- El régimen de inversión para el pasivo de las sucursales y agencias de los bancos mexicanos en el extranjero, tiene las siguientes características:

-- Se toman en cuenta como conceptos de "encaje" las inversiones obligatorias establecidas por las autoridades del país anfitrión.

-- Para el pasivo derivado de operaciones con otras instituciones de crédito mexicanas: depósitos en dólares de los EE.UU.A., a cargo de entidades financieras de primer orden o instrumentos del mercado de dinero a cargo del Gobierno Federal de los EE.UU.A. o de las mencionadas entidades financieras.

-- Para el pasivo derivado de otras operaciones: créditos y/o depósitos a cargo de bancos extranjeros o mexicanos o de unidades extra-territoriales; créditos a residentes en México o en el extranjero; inversiones en valores de amplio mercado emitidos en México o en el extranjero.

-- Las inversiones autorizadas deben hacerse en divisas de libre convertibilidad y transferencia, quedando exceptuado el peso mexicano; pueden hacer operaciones de cambios contra pesos mexicanos, ajustándose a las normas establecidas por el Banco de México.

## **2.6 Régimen de encaje para instrumentos fiduciarios de captación doméstica.**

- Existen regimenes especiales de inversión obligatoria para la captación masiva de recursos del público a través de instrumentos fiduciarios (que no figura en el pasivo directo de los bancos), tales como "cuentas maestras", tarjeta de inversión-crédito, fondos de inversión, etc.; la inversión obligatoria está contenida en "canastas" integradas por títulos-valores de renta fija señalados por el Banco de México, para los cuales el citado Instituto Central establece topes porcentuales para la inversión en cada clase de títulos.

## **2.7 Penalización.**

- El Banco de México puede cargar a las instituciones intereses penales sobre el importe de los faltantes en que incurran, a una tasa que puede ser hasta de 1.5 veces la correspondiente al costo porcentual promedio (CPP) de captación del mes en que se causen.

## **2.8 Operaciones con divisas**

- En sus operaciones con divisas, los bancos múltiples deben mantener una posición equilibrada con márgenes de tolerancia en exceso (posición "larga") o en defecto (posición "corta") hasta de un 10% de su capital neto para operaciones en el mercado libre y del 5% para el controlado. Para estos efectos -medición de la posición- las divisas distintas del dólar de los EE.UU.A. se computan por su equivalente en dicha moneda.

- Están obligados a transferir al Banco de México, a petición de éste, las divisas que mantengan en exceso de sus obligaciones en ellas, considerando los márgenes de fluctuación permitidos.

- Compete al Banco de México determinar los tipos de cambio del mercado controlado de divisas y aplicar las normas establecidas para las operaciones de los bancos en ese mercado.

## 2.9 Control y supervisión

- La correcta aplicación de las normas y disposiciones del Banco de México la controla el propio Instituto Central mediante mecanismos de vigilancia basados en la información analítica que le proporcionan los bancos. Sin embargo, no desempeña labores de inspección; cuando requiere de ellas solicita el apoyo de la Comisión Nacional Bancaria.

- VI -

**LA COMISION NACIONAL BANCARIA**

**1.- Aspectos Generales.**

La Comisión Nacional Bancaria, Organismo destinado a la supervisión del sistema bancario --que inició sus actividades en el año de 1925, junto con el Banco de México--, tiene a su cargo la inspección y vigilancia de las instituciones de crédito así como también la de las organizaciones auxiliares del crédito y otras entidades de carácter financiero, cuyas leyes le atribuyen esa función. Los artículos 123 al 143 de la Ley de Instituciones de Crédito establecen el marco regulatorio del citado Organismo, el cual se complementa con sus reglamentos interior y de inspección, vigilancia y contabilidad.

La Comisión está considerada en la Ley de Instituciones de Crédito como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Cuenta con autonomía administrativa y operativa; su presupuesto es también autónomo y se basa en las cuotas que le aportan las instituciones y entidades sujetas a su inspección y vigilancia.

**2.- Atribuciones principales.**

La Ley de Instituciones de Crédito --artículo 125-- le atribuye las siguientes funciones básicas:

- Realizar la inspección y vigilancia, e imponer las sanciones que le competen.
- Fungir como órgano de consulta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en asuntos de banca y crédito.
- Realizar los estudios que le encomiende la Secretaría de Hacienda y Crédito Público respecto del régimen bancario y de crédito; asimismo, presentar propuestas a dicha Secretaría y al Banco de México, relacionadas con el citado régimen, cuando lo estime conveniente.

-- Emitir las disposiciones necesarias para el ejercicio de las facultades que la Ley le otorga y coadyuvar, mediante la expedición de disposiciones e instrucciones a las instituciones de crédito, con la política de regulación monetaria y crediticia que compete al Banco de México.

-- Dar opinión a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre la interpretación de la Ley de Instituciones de Crédito y demás relativas, en caso de duda respecto de su aplicación.

-- Proveer lo necesario para que las instituciones de crédito cumplan debida y eficazmente las operaciones y servicios concertados con los usuarios, atender sus quejas y desempeñar las funciones arbitrales que la Ley le confiere.

-- Otras funciones, derivadas de la Ley de Instituciones de Crédito, Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito u otras leyes.

Otras disposiciones importantes sobre la Comisión Nacional Bancaria, contenidas en la Ley de Instituciones de Crédito, son las siguientes:

-- Las instituciones están obligadas a prestar a los inspectores todo el apoyo que se les requiera, proporcionando los datos, informes, libros y registros contables, expedientes, documentos, correspondencia y, en general, la documentación que los mismos consideren necesaria para el cumplimiento de su cometido. ( Art. 135).

-- Los visitadores e inspectores serán personas de notorios conocimientos en materia financiera, comprobados en los términos que determine el Reglamento Interior de la Comisión; ni ellos ni el resto del personal pueden ser deudores de las entidades sujetas a su supervisión, excepto en aquellas operaciones que apruebe expresamente la Junta de Gobierno. (Art. 136).

-- Cuando se determine que operaciones de alguna institución no estén realizadas conforme a las disposiciones aplicables, la Comisión dictará las medidas para normalizarlas, señalando un plazo para ello. Si transcurrido éste no se han regularizado, se comunicará tal situación a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y, en su caso, al Banco de México, sin perjuicio de las sanciones que procedan y podrá designarse a un inspector para que intervenga administrativamente a la institución a fin de normalizar las operaciones irregulares. (Art. 137).

-- Cuando a juicio de la Comisión Nacional Bancaria existan situaciones o irregularidades que afecten la estabilidad o solvencia de alguna institución, poniendo en peligro los intereses del público y acreedores, la Comisión podrá intervenir con carácter de gerencia a la institución de que se trate. Dicha acción se llevará a cabo por un interventor-gerente que contará con todas las facultades que normalmente corresponden al Consejo de Administración, así como plenos poderes para actos de dominio y administración. (Arts. 138 al 140).

-- Desde el momento de la intervención quedan supeditadas al interventor-gerente todas las facultades del Consejo de Administración y los poderes de los funcionarios que el interventor determine. La asamblea de accionistas podrá continuar reuniéndose para conocer de los asuntos que le competen; lo mismo podrá hacer el Consejo de Administración para ser informado por el interventor-gerente sobre el funcionamiento y operaciones que realice la sociedad y para opinar sobre los asuntos que aquél someta a su consideración. El interventor-gerente podrá convocar a la asamblea de accionistas y/o al Consejo de Administración, cuando lo estime necesario o conveniente. (Art. 142).

**3.- Universo de entidades sujetas a supervisión.**

Bancos múltiples	20 (1)
Bancos de desarrollo	7 (2)
Arrendadoras financieras (sociedades de "leasing")	44
Sociedades de factoraje financiero ("factoring").	53
Uniones de crédito	179
Almacenes generales de depósito	39
Casas de cambio	687 (3)
Sociedades que fungen como agentes comisionistas de los bancos para la captación de recursos del público	25
Fideicomisos públicos	25 (4)
Patronato del ahorro nacional	1 (5)
Institutos de vivienda	2 (5)
	<u>1,082</u>
	===

(1).- 18 bancos múltiples del sector público en proceso de desincorporación, Banco Obrero y Citibank, N.A., Sucursal en México.

(2).- En esta cifra se considera como una sola entidad financiera el "sistema rural", integrado por el Banco Nacional de Crédito Rural como cabeza del sistema y sus 12 bancos provinciales subsidiarios. Las otras seis instituciones son: Nacional Financiera, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Banco Nacional de Comercio Exterior, Banco Nacional del Pequeño Comercio, Financiera Nacional Azucarera y Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada.

(3).- 109 corporativas o "de mayoreo" y 578 "de menudeo".

(4).- Constituidos por el Gobierno Federal en el Banco de México y en bancos de desarrollo; 9 de ellos son fondos de fomento económico.



(5).- Las leyes por las que se rigen estos organismos otorgan a la Comisión facultades de supervisión sobre los mismos.

La Comisión Nacional Bancaria también tiene facultades de inspección y vigilancia, respecto de las sociedades inmobiliarias, financieras, de servicio y complementarias, filiales de las instituciones de crédito, y sobre las oficinas de representación de bancos extranjeros establecidas en México.

#### **4.- Los conceptos de "inspección" y "vigilancia".**

La Ley de Instituciones de Crédito y la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, así como las disposiciones administrativas y reglamentarias correspondientes, al referirse a las funciones sustantivas de supervisión a cargo del Organismo, invariablemente las mencionan con la denominación de "inspección y vigilancia".

Así, se entiende por "vigilancia" la supervisión, revisiones y estudios de laboratorio que se llevan a cabo desde las oficinas de la Comisión con base en los elementos informativos que se reciben de las instituciones, Vgr. la revisión de los balances anuales y estados de contabilidad mensuales, cómputos legales de diversa índole, análisis financieros, etc.

Se entiende por "inspección" la práctica de revisiones "in situ"; las inspecciones pueden ser ordinarias o de programa, especiales y de investigación.

Todas las áreas sustantivas de la Comisión están estructuradas con base en estas dos funciones, contándose por lo tanto, en cada caso, con sendas divisiones para la vigilancia y la inspección de las entidades.

#### **5.- Estructura básica.**

El órgano superior de la Comisión Nacional Bancaria es su Junta de Gobierno, que sesiona usualmente una vez por mes, integrada por 11 vocales más el Presidente y los Vicepresidentes de la Comisión; los vocales son en su mayor parte funcionarios de alto nivel de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Banco

de México; participan también los presidentes de la Comisión Nacional de Valores y de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (a su vez, el Presidente de la Comisión Nacional Bancaria forma parte de las Juntas de Gobierno del Banco de México y de las dos mencionadas Comisiones).

El principal funcionario ejecutivo es el Presidente; le siguen en jerarquía dos Vicepresidencias, una para la Banca Múltiple y la otra para la Banca de Desarrollo y las Organizaciones Auxiliares del Crédito. Independientemente de las dos Vicepresidencias, abocadas al ejercicio de las funciones sustantivas del Organismo, existen 4 áreas de apoyo a nivel de Direcciones Generales: "Jurídica", "Estudios Económicos y Estadística", "Organización e Informática" y "Administración" y cuatro Coordinaciones a nivel Dirección: "de la Presidencia", "de Investigación y Desarrollo", "de Normatividad y Criterios Contables" y de las "Delegaciones Regionales", estas últimas son seis cuyas sedes se encuentran en las ciudades de Guadalajara, Monterrey, Hermosillo, Tijuana, Veracruz y Mérida.

#### **5.1.- Esquema básico organizacional de las Vicepresidencias.**

La Vicepresidencia de Banca Múltiple cuenta con dos Direcciones Generales: "A" y "B". La primera tiene a su cargo la supervisión de los bancos de cobertura nacional, las sucursales de bancos extranjeros (actualmente solo las tiene Citibank), los asuntos de banca internacional, incluyendo las oficinas de representación de bancos del exterior, y la atención de los requerimientos de información de otras autoridades, particularmente fiscales y judiciales, sobre cuentas y operaciones bancarias, dentro de lo permitido por las disposiciones legales sobre el secreto bancario. La segunda tiene la supervisión de los bancos regionales y multiregionales, así como las áreas de "quejas y orientación al público", "supervisión y estudios actuariales" e "inmuebles y avalúos", incluyendo en esta última el control y supervisión de los peritos valuadores bancarios, los cuales son autorizados por la Comisión.

En materia de supervisión bancaria, cada una de estas dos Direcciones tiene sendas áreas operativas de "vigilancia" e "inspecciones".

La Vicepresidencia de Banca de Desarrollo cuenta también con dos direcciones generales; una de ellas para la Banca de Desarrollo, los fideicomisos

públicos, el Patronato del Ahorro Nacional y los institutos de vivienda y la otra para las organizaciones auxiliares del crédito, casas de cambio y los agentes comisionistas de la banca; cada una de estas dos direcciones tiene sus correspondientes áreas de inspección y de vigilancia para las entidades bajo su jurisdicción.

Este esquema organizativo fue estructurado durante 1990, previos estudios llevados a cabo con la participación de un despacho de consultoría externa, para adecuar el funcionamiento del Organismo a las nuevas características de la banca y de otras entidades financieras y de sus correlativos requerimientos de supervisión.

- VII -

## SUPERVISION DE LA BANCA MULTIPLE

### 1.- El sistema de Banca Comercial.- Aspectos generales.

La banca comercial mexicana está integrada por 18 instituciones de banca múltiple -sujetas actualmente al proceso de reprivatización-, el Banco Obrero y la Sucursal en México del Citibank, N.A., con oficina principal en Nueva York, EE.UU. de A. Estas 20 instituciones están clasificadas en cuatro niveles, en función de la cuantía de sus activos.

En la época del presente estudio no se contaba todavía con las cifras definitivas al 31 de diciembre de 1990 de todos los bancos integrantes del sistema, debido fundamentalmente a los procesos de depuración y ajuste a que se sujetaron los 18 bancos controlados accionariamente por el Gobierno Federal, para su venta al sector privado; dicho proceso incluyó como elemento muy importante la clasificación de las carteras de crédito por grado de riesgo y la correspondiente determinación de las provisiones globales conforme al procedimiento explicado en el subtítulo 5 del capítulo III, cuyos porcentajes aplicables y tratamiento fiscal fueron establecidos hasta marzo de 1991.

En consecuencia, las cifras disponibles a nivel sistema en su conjunto fueron las de noviembre de 1990, mismas que seguidamente se presentan en los dos cuadros siguientes, como sigue:

Cuadro No. 1.- Activos, pasivos, capital contable, operaciones de banca de inversión por cuenta de terceros y operaciones causantes de pasivo contingente, presentados en cifras globales por cada banco, en miles de millones de pesos mexicanos.

Cuadro No. 2.- Estado financiero consolidado del sistema, con el resumen de sus diversos conceptos de activo, pasivo, patrimonio y cuentas de orden, en miles de millones de pesos mexicanos.

Cuadro No. 1

BANCO	ACTIVOS TOTALES	%	PASIVOS TOTALES	%	CAPITAL CONTABLE	%	OPS DE BANCA INVERS. POR CTA. DE 30S	%	OPS CAUSANTES DE PASIVO CONTINGENTE	%
NIVEL I	157,951	63.2	148,622	63.0	9,330	66.4	86,948	85.1	15,318	60.4
BANAMEX	65,043	26.0	61,085	25.9	3,959	28.2	44,750	43.8	5,026	19.8
BANCOMER	50,927	20.4	47,239	20.0	3,688	26.2	36,297	35.5	5,043	19.9
BANCA SERFIN	41,981	16.8	40,298	17.1	1,683	12.0	5,901	5.8	5,249	20.7
NIVEL II	64,883	26.0	62,186	26.4	2,697	19.2	7,677	7.5	6,970	27.6
MULTIBANCO COMERNEX	16,435	6.6	15,710	6.7	725	5.2	907	0.9	1,240	4.9
BANCO INTERNACIONAL	13,382	5.4	12,829	5.4	554	3.9	471	0.5	1,636	6.5
BANCO MEXICANO SOMEX	10,523	4.2	10,073	4.3	449	3.2	1,109	1.1	1,073	4.2
MULT. MERC. DE MEXICO	7,047	2.8	6,819	2.9	229	1.6	183	0.2	418	1.7
BANCO DEL ATLANTICO	6,812	2.7	6,544	2.8	268	1.9	3,196	3.1	1,267	5.0
BANCA CONFIA	5,445	2.2	5,204	2.2	240	1.7	554	0.5	422	1.7
BANCA CREMI	5,239	2.1	5,007	2.1	232	1.7	1,257	1.2	914	3.6
NIVEL III	25,804	10.3	23,926	10.1	1,878	13.5	7,534	7.3	2,696	10.6
BANCO B.C.H.	4,777	1.9	4,574	1.9	203	1.5	633	0.6	378	1.5
BANCRESER	4,381	1.8	4,283	1.8	98	0.7	232	0.2	280	1.1
MULT. MERC. DEL NORTE	3,569	1.4	3,141	1.3	428	3.1	1,534	1.5	515	2.0
BANPAIS	3,316	1.3	3,181	1.3	135	1.0	42	0.0	258	1.0
BANCA PROMEX	3,016	1.2	2,743	1.2	273	1.9	524	0.5	460	1.8
BANCO OBRERO	2,429	1.0	2,333	1.0	96	0.7	0	0.0	140	0.6
BANCO DEL CENTRO	2,206	0.9	1,929	0.8	277	2.0	1,450	1.4	349	1.4
BANORO	2,110	0.8	1,742	0.7	368	2.6	3,119	3.1	316	1.2
NIVEL IV	1,389	0.5	1,266	0.5	122	0.9	54	0.1	360	1.4
BANCO DE ORIENTE	1,016	0.4	949	0.4	67	0.5	54	0.1	324	1.3
CITIBANK	373	0.1	317	0.1	55	0.4	0	0.0	36	0.1
SISTEMA	250,027	100.0	236,000	100.0	14,027	100.0	102,213	100.0	25,344	100.0

CIFRAS EN MILES DE MILLONES DE PESOS  
AL 30 DE NOVIEMBRE DE 1990

Cuadro No. 2

BALANCE GENERAL CONSOLIDADO DEL SISTEMA DE BANCA MULTIPLE COMERCIAL  
CIFRAS EN MILES DE MILLONES DE PESOS AL 30 DE NOVIEMBRE DE 1990

A C T I V O		P A S I V O	
	%		%
CAJA BCOS. Y OTRAS DISP.	10,642	CAPTACION DEL PUBLICO	149,998
VALORES DE RENTA FIJA	35,166	PRESTAMOS INTERBANCARIOS	28,644
INV. EN ACCIONES	3,920	FUTUROS Y REPORTOS	49,452
CARTERA DE CREDITOS	138,389	OTROS PASIVOS	7,023
FUTUROS Y REPORTOS	49,568	CREDITOS DIFERIDOS	883
OTRAS INVERSIONES	3,153		
INVERS. INMOBILIARIAS	4,160	S U M A	236,000
MUEBLES E INMUEB. ADJUDICADOS	191		
OTROS ACTIVOS	2,464	C A P I T A L	
CARGOS DIFERIDOS	2,374	CAPITAL PAGADO	639
		OBLIG. SUBORDINADAS	5
		RESERVAS DE CAPITAL	4,807
		SUP. POR REV. ACCIONES	1,609
		SUP. POR REV. INMOBILIARIA	3,484
		OTROS SUPERAVITS	212
		UTILIDADES POR APLICAR	125
		RESULTADOS DEL EJERCICIO	3,146
		S U M A	14,027
SUMA DEL ACTIVO	250,027	SUMA DE PASIVO Y CAPITAL	250,027
	100.0		100.0

C U E N T A S   D E   O R D E N

CARTERA CEDIDA EN DESCUENTO	14,919
AVALES OTORGADOS	392
CREDITOS COMERCIALES IRREVOCABLES	10,033
INVERSIONES POR CTA. DE 3os.	102,213
FIDEICOMISOS Y MANDATOS	114,741

Con la documentación de apoyo se acompaña un boletín estadístico de la banca múltiple comercial, con cifras resumidas, consolidadas del sistema e individuales por instituciones, comparativas por diciembre de 1989 y enero-noviembre de 1990, que también incluye las cifras preliminares (todavía no definitivas) a diciembre de 1990. Este boletín fue editado a fines de mayo de 1991 y sus datos consolidados no son rigurosamente coincidentes con las del preinserto cuadro No. 2 debido a que la agrupación de cuentas y conceptos no siempre es equiparable.

Seguidamente se presentan notas explicativas y se formulan algunos comentarios sobre las cifras del estado consolidado (cuadro No. 2):

- La consolidación sólo es aritmética, no contable, por lo que no están eliminadas las operaciones inter-bancos.
- Los diversos conceptos de activo se presentan por su importe neto, una vez deducidas, en su caso, las reservas específicas creadas.
- El rubro "Futuros y reportos" está compuesto básicamente por operaciones por cuenta propia con títulos gubernamentales y valores bancarios, efectuadas con su clientela, en los términos establecidos por el Banco de México en su Circular 15/90 del 12 de marzo de 1990 (se incluye en la documentación de apoyo).
- La cifra de "Inversiones inmobiliarias" incluye las efectuadas en acciones de sociedades inmobiliarias filiales.
- Las operaciones de banca de inversión por cuenta de terceros, registradas en cuentas de orden, están efectuadas en instrumentos del mercado de dinero a través de fondos de inversión, cuentas "maestras", tarjetas de inversión-crédito, etc.
- Las operaciones causantes de pasivo contingente, también registradas en cuentas de orden, son créditos descontados (en su

mayor parte con fondos fiduciarios de fomento económico), créditos comerciales irrevocables y avales otorgados.

-- Las cifras de los estados preinsertos no reflejan todavía las provisiones resultantes de la clasificación de la cartera de créditos por grado de riesgo, ya que fueron calculadas en marzo-abril de 1991 cuando se dieron a conocer los porcentajes para cada grupo de riesgo, con afectación a los resultados de 1990. Las reglas señalaron un mínimo de provisión a constituir para 1990 por el .625% de la cartera, equivalente a la parte que se aceptó deducible en dicho ejercicio por las autoridades fiscales. Algunas instituciones con altas utilidades constituyeron la totalidad de sus provisiones; las que no pudieron hacerlo registraron en cuentas de orden la parte pendiente de constituir, a fin de que los estados financieros reflejen en todos los casos los resultados de la clasificación.

Como puede apreciarse, los tres bancos del nivel I manejan un 63% de los activos consolidados del sistema; el 63% de los pasivos, el 85% de las operaciones de banca de inversión por cuenta de terceros y el 60% de las operaciones causantes de pasivo contingente. Tan solo el primero de ellos -Banco Nacional de México- absorbe el 30% de las operaciones (activos + operaciones de banca de inversión por cuenta de terceros + operaciones causantes de pasivo contingente) y el 28% de los recursos patrimoniales de todo el sistema.

De las 20 instituciones, seis son de cobertura nacional y las 14 restantes regional o multiregional; de estas últimas ocho tienen su oficina central en la Ciudad de México y seis en ciudades provinciales. A noviembre de 1990, el sistema contaba con un total de 4,475 sucursales domésticas diseminadas en todo el país.

Los seis bancos de cobertura nacional y Multibanco Mercantil del Norte (regional) cuentan con un total de 28 sucursales y agencias y 20 oficinas de representación en el extranjero. Las agencias y sucursales están ubicadas en su mayoría en los Estados Unidos de América, el Caribe e Inglaterra; las oficinas de representación, en países europeos, latinoamericanos y asiáticos. Las dependencias operativas -agencias y sucursales- aportan aproximadamente un 19% de los pasivos y un 18% de los activos del sistema, sus pasivos están representados en su mayor parte



por líneas de crédito interbancarias así como también, en menor proporción, por depósitos de personas físicas y jurídicas residentes en México, aun cuando existe cierto volumen de colocaciones en otros países.

Independientemente de sus oficinas directas, los bancos múltiples mexicanos cuentan con 19 sociedades filiales en el extranjero, entre bancos, casas de cambio y sociedades controladoras, siete en los EE.UU. de A., seis en el Caribe y seis en Europa.

Los certificados de aportación patrimonial de la serie "B" (acciones que pueden ser adquiridas por el público en general) se cotizan en la bolsa de valores, excepto en los casos de bancos sujetos a programas de rehabilitación derivados de apoyos otorgados por el Fondo al que nos referimos en el capítulo II.

Durante 1991 los bancos múltiples manejados por el Estado cambiarán su "status" jurídico de sociedades nacionales de crédito, figura que asumieron después de la nacionalización, por la de sociedades anónimas mercantiles.

## **2.- Sistemas y procedimientos de vigilancia.**

Como se dijo en el capítulo anterior, el concepto de "vigilancia" se refiere a la supervisión que se efectúa desde las oficinas de la Comisión Nacional Bancaria mediante labores de gabinete. Las áreas de vigilancia tienen también a su cargo las funciones de jurisdicción administrativa del Organismo -autorizaciones-, opiniones y asesoría de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, disposiciones normativas y de actualización y mantenimiento del catálogo de cuentas uniforme para la banca.

Las funciones principales que se desempeñan en las áreas o divisiones de vigilancia, con un personal técnico de 70 elementos incluyendo a los directores, son, en forma resumida, las siguientes:

- Revisión de los balances generales anuales y estados de contabilidad mensuales de las instituciones,

- Validación y confronta de las cifras contenidas en los diversos estados financieros y documentos que se reciben,
- Análisis y evaluación financiera de las instituciones y del sistema de banca múltiple en su conjunto,
- Análisis y supervisión de riesgos,
- Valuación de acciones y autorización de castigos,
- Control y cómputos de inversiones con cargo al capital y reservas y de los requerimientos de capitalización,
- Supervisión de inversiones inmobiliarias, avalúos y de peritos valuadores bancarios,
- Supervisión y control de empresas de servicio y complementarias, filiales de la banca,
- Supervisión técnica actuarial,
- Supervisión de oficinas en el extranjero y operaciones de banca internacional.

### **2.1 Revisión de estados financieros**

Las instituciones entregan anualmente a la Comisión Nacional Bancaria su balance general de fin de ejercicio -en todos los casos con cifras al 31 de diciembre-, acompañado de una voluminosa documentación analítica de apoyo que contiene la identificación y características de los diversos conceptos de activo, pasivo, capital y cuentas de orden, así como también los correspondientes dictámenes de los auditores externos, ya que todas las instituciones cuentan con auditoría externa.

Las labores de revisión de hecho se inician desde el mes de octubre, época en la que se recibe información preliminar sobre diversos aspectos tales como cartera vencida, cuentas interbancarias, conciliaciones, etc.

Durante la revisión del balance el personal a cargo de esta actividad puede citar -y generalmente así lo hace- a los funcionarios del banco para consultas y aclaraciones; el proceso a nivel sistema se prolonga generalmente hasta los meses de junio o julio, época en la que usualmente se concluye. Si de la revisión efectuada se determina la necesidad de modificar las cifras originales del balance el banco afectado está obligado a efectuar una nueva publicación de éste.

La cartera vencida se sujeta a un proceso de revisión y seguimiento trimestral que, en su caso, puede dar origen a que la Comisión ordene la creación de reservas específicas.

La revisión de los estados de contabilidad mensuales se limita a determinar si están formulados con base en los estados analíticos de cuentas que se reciben mensualmente y con apego a las reglas de agrupación aplicables, su correcta publicación y a la determinación de variaciones importantes respecto del estado correspondiente al mes inmediato anterior.

## 2.2 Validación y confronta

Función relacionada con la revisión de estados financieros y la de análisis y evaluación financiera. Implica la verificación numérica de toda la información mensual recibida (estados analíticos de cuentas, de inversiones en valores, balanzas de comprobación, estados de contabilidad, etc.).

Una vez ratificadas o corregidas en su caso las cifras, se producen notas informativas sobre el comportamiento del sistema así como de conceptos y operaciones tales como evolución de la cartera vencida, banca de inversión, etc., para las autoridades superiores del Organismo.

### **2.3 Análisis y evaluación financiera**

Esta función consiste en evaluar con base en diversas técnicas de análisis la situación del sistema en su conjunto y la particular de las instituciones, así como su evolución y solvencia.

El documento fuente para estas labores es el "estado analítico de cuentas" que consiste en un listado de éstas en sus cuatro niveles: cuenta, sub-cuenta, sub-subcuenta y sub-subsubcuenta, establecidos en el catálogo de cuentas uniforme. Este estado se recibe mensualmente en medios magnéticos ("diskette") para ser procesado, previa validación, en el área de sistemas del Organismo, donde se clasifican y agrupan las cifras por los diversos conceptos a los que nos referiremos posteriormente, obteniéndose la información por:

- a) Sistema de banca múltiple en su conjunto,
- b) Grupo de bancos correspondiente a cada nivel,
- c) Cada banco en lo particular.

Esta misma área produce una cédula por cada banco conocida en la terminología interna del Organismo como "hoja clínica", en la que se presentan sus cifras en forma comparativa con las del mismo mes del año inmediato anterior; los mismos datos se presentan respecto del sistema y del grupo o nivel en que se ubica el banco (también comparativos con el mismo mes del año anterior), de tal forma que pueda advertirse la posición individual del banco respecto de su grupo y del sistema en ambas fechas, apreciándose así su desarrollo y evolución en los distintos conceptos contenidos en la "hoja clínica".

Con la documentación de apoyo se acompaña un ejemplar de "hoja clínica", la cual contiene los elementos que a continuación se mencionan en forma resumida:

-- Captación:

- \* Institucional (Crecimiento absoluto, penetración en el sistema, mezcla por instrumentos, captación vía agentes bancarios),
- \* Captación por instrumentos,
- \* Captación por banca de inversión y sus instrumentos,
- \* Media de la captación por cuenta-habientes (vista), cuenta-ahorristas, inversionistas, por sucursal y por empleado,
- \* Captación interbancaria (doméstica y externa).

-- Canalización:

- \* Cartera de Créditos (Crecimiento absoluto, penetración en el sistema, cartera vigente, vencida y cedida en descuento. Cartera media por sucursal y por empleado),
- \* Cartera de valores (operativa e institucional),
- \* Activos inmovilizados (deudores diversos, bienes recibidos por adjudicación o en pago, cargos diferidos, etc.).

-- Infraestructura operativa:

- \* Inmuebles, sistemas y equipos técnicos, red de sucursales.

-- Recursos patrimoniales; su integración.

-- Resultados:

- \* Ingreso, costo y margen financiero,

- \* Gastos de operación (costo del personal, de administración, cuotas Fonapre),

- \* Dividendos,

- \* Ingresos por servicios,

- \* Otros ingresos,

- \* Castigos y quebrantos,

- \* Depreciaciones y amortizaciones,

- \* Utilidad neta,

- \* Costo de operación Vs. captación,

- \* Rendimiento de la cartera de créditos,

- \* Costo del personal por empleado,

- \* Utilidad neta por empleado.

-- Rentabilidad:

- \* Ingreso financiero, margen de utilidad, rotación de inversiones, productividad de la inversión,

- \* Apalancamiento de capital, relación activo-capital, rentabilidad del capital.

-- Solvencia:

- \* Relación de cartera vencida a cartera total y a capital contable.

- \* Castigos y quebrantos a capital contable,
- \* Castigos de créditos a cartera vencida y cartera total,
- \* Superávits por revaluación Vs. capital contable.

Con base en los datos de la "hoja clínica" las áreas de análisis y evaluación producen un documento resumen en el que se interpretan y explican los resultados del análisis para llegar a un diagnóstico general sobre la Institución.

Las "hojas clínicas" se producen invariablemente cada mes respecto de cada una de las instituciones pues derivan de un proceso automatizado; los diagnósticos basados en las mismas se elaboran selectivamente, dando prioridad a los bancos que por su situación, operaciones o evolución así lo requieren.

Recientemente se introdujeron dos sistemas automatizados de información a través de computadoras personales denominados: "Sistema de Vigilancia Preventiva" (SIVIPRE) para su uso por los analistas de las áreas de vigilancia, basado en los mismos elementos de la "hoja clínica", y "Sistema ejecutivo de vigilancia" (SEVI) que de hecho es una selección de información básica para consulta por los funcionarios del Organismo. Este último contiene los siguientes elementos:

Rentabilidad,  
Productividad de los activos,  
Capital,  
Apalancamiento de los activos,  
Liquidez y solvencia,  
Captación,  
Canalización,  
Inmovilizaciones.

Estos sistemas son de diseño muy reciente; todavía se encuentran sujetos a diversas adaptaciones y adecuaciones, indispensables para su correcto aprovechamiento. Sin embargo, constituyen medidas importantes en los objetivos de automatizar en todo lo posible las funciones de vigilancia.

Se prevé también la revisión y actualización de los datos contenidos en la "hoja clínica" a fin de adaptarla con procedimientos y elementos de reciente introducción como el sistema de valuación y calificación periódica de la cartera de créditos.

#### **2.4 Análisis y supervisión de riesgos.**

Esta función tiene como propósito vigilar el cumplimiento de normas sobre diversificación de riesgos en las operaciones activas a que se refieren el artículo 55 de la Ley de Instituciones de Crédito y las disposiciones reglamentarias sobre la materia (véase el capítulo III, Subtítulo 6, sub-subtítulo 6.2). Se lleva a cabo con base en los listados de créditos mayores que se reciben periódicamente de las instituciones y que también utiliza el Banco de México para el servicio nacional de información sobre crédito bancario (SENICREB).

Semestralmente se elabora un documento que contiene la distribución sectorial de la cartera de créditos, destacando los casos importantes de concentración en grupos o conglomerados económicos. Se lleva también el control e identificación de estos grupos y de sus responsabilidades en el sistema de banca múltiple.

Independientemente de sus funciones de vigilancia propiamente dichas, esta área efectúa los estudios y trámites relacionados con:

- La autorización o denegación de las solicitudes que presenten las instituciones para exceder su capacidad de financiamiento a un solo deudor o grupo de deudores que constituyan un riesgo común (véase el capítulo III, subtítulo 6, sub-subtítulo 6.2).
- Autorizaciones para que los grupos o conglomerados económicos puedan dividirse en subgrupos para efectos de la aplicación de las reglas sobre diversificación de riesgos (véase el capítulo III, subtítulo 6, sub-subtítulo 6.3).
- Seguimiento y control de los bienes recibidos por adjudicación o en pago a fin de que se realicen dentro de los plazos legales.



-- Autorización o denegación de solicitudes de prórrogas a los plazos en que los bancos deben realizar los bienes que reciban por adjudicación o en pago (un año para muebles y dos para inmuebles), así como para la transferencia, en su caso, de algunos de estos bienes a los activos fijos del banco.

### **2.5 Valuación de acciones y autorizaciones de castigos.**

El término "castigo" en la terminología contable bancaria mexicana se refiere a la afectación de los resultados por pérdida o demérito en el valor de algún activo. Así, "castigar un activo" implica reconocer contablemente una disminución en su valor de registro y constituirle como contrapartida una reserva por baja de valor o por irrecuperabilidad parcial o total, según el caso.

Las instituciones deben presentar a la Comisión Nacional Bancaria, cuando menos dos veces por año --en abril y octubre-- sus proyectos de "castigos" a fin de que sean examinados y en su caso autorizados por la Comisión. La presentación de estas solicitudes se hace con base en un instructivo diseñado por el Organismo en el que se establece la información y elementos de juicio que debe fundamentar las solicitudes de referencia. Independientemente de las referidas a cartera de créditos, las solicitudes de los bancos pueden involucrar también otras clases de activos tales como títulos-valores, deudores diversos (adeudos no documentados), bienes adjudicados, etc.

Sólo son deducibles para efectos fiscales los castigos y quebrantos (pérdidas de origen fortuito) que la Comisión autorice como tales.

Independientemente de las autorizaciones otorgadas por la Comisión a solicitud de los bancos, el Organismo también puede ordenar el registro de castigos y la creación de reservas, como resultado de sus funciones de inspección y vigilancia.

Al final de cada ejercicio la Comisión Nacional Bancaria lleva a cabo la valuación de las acciones de sociedades en cuyo capital participan las instituciones de crédito, la cual se efectúa conforme a lo explicado en el capítulo III, subtítulo 9 (Contabilidad y normas generales para la valuación de los activos). Durante la

segunda quincena de diciembre se dan a conocer los resultados de dicha valuación para que los bancos ajusten a ella el valor contable de su inversión accionaria, constituyendo en su caso las reservas por baja o alza de valor que resulten necesarias; las reservas por baja afectan los resultados, las estimaciones por alza sólo dan lugar a la constitución de reservas superavitarias. La subsecuente revisión de los balances incluye la verificación de estos movimientos.

En esta área se verifica también la revaluación de los inmuebles, tanto de propiedad directa de los bancos como de sus inmobiliarias filiales.

Se revisan también las solicitudes para la cancelación contable de pasivos antiguos prescritos o no reclamados. Cuando se estima procedente la cancelación, ésta se autoriza en forma condicionada a que la solicitante se comprometa a atender cualquier reclamación justificada que pudiera presentársele posteriormente.

Esta área y la anterior habrán de ser objeto de adecuaciones con motivo de la introducción del sistema de calificación de la cartera de créditos atendiendo a su grado de riesgo, que modificará el procedimiento actual de autorización de reservas específicas, a fin de introducir los procedimientos de control y seguimiento correspondientes.

#### **2.6 Supervisión de inversiones con cargo a capital y requerimientos de capitalización.**

Esta función tiene como propósito vigilar el cumplimiento del régimen establecido para las inversiones de capital a que se hizo referencia en el capítulo III, subtítulo 4, sub-subtítulo 4.2, así como la debida capitalización de las instituciones tanto en lo que respecta a capital mínimo como a capital neto.

Mensualmente se practican los cómputos correspondientes, produciéndose un informe con sus resultados.

### **2.7 Supervisión de inmuebles y avalúos inmobiliarios.**

Entre las operaciones autorizadas a los bancos se encuentra la práctica de avalúos para el público en general a través de sus divisiones fiduciarias. Los peritos que los bancos utilizan para el desempeño de esta función --que pueden ser empleados de las instituciones o profesionales independientes que trabajen por honorarios-- deben contar con autorización de la Comisión Nacional Bancaria quien la otorga previa comprobación de su capacidad profesional. Esta área se ocupa de todo lo relacionado con esta función, llevando asimismo el registro y control de los peritos que ha autorizado.

Tiene a su cargo asimismo la supervisión técnica de los avalúos de inmuebles bancarios para efectos de su reexpresión en contabilidad.

Por disposiciones normativas de la Comisión Nacional Bancaria, las instituciones de crédito están obligadas a valorar sus inmuebles y los de sus inmobiliarias filiales una vez por año, para efectos de reexpresión contable. Estos avalúos se practican usualmente durante los meses de noviembre y diciembre, para reflejar sus resultados en el balance general de diciembre, siendo revisados por los peritos de la Comisión. Con base en ellos la propia Comisión señala trimestralmente (marzo, junio y septiembre) los factores para la reexpresión y ajuste de esas inversiones hasta en tanto se llevan a cabo los siguientes avalúos anuales.

### **2.8 Supervisión de las sociedades filiales de los bancos.**

Esta función de vigilancia se ejerce respecto de las empresas de índole financiera, de servicios y complementarias a que se refieren los artículos 88 y 89, 5o. párrafo, de la Ley de Instituciones de Crédito (véase el Capítulo III, subtítulo 3, sub-subtítulo 3.1).

La constitución de estas sociedades por parte de los bancos requiere autorización expresa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien la otorga previa opinión favorable del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria; ésta emite su opinión previo estudio del proyecto de estatutos de la sociedad filial que permita un conocimiento razonable de sus objetivos y de las operaciones que llevará a

cabo. La escritura constitutiva debe contener una cláusula mediante la cual la sociedad se somete a la inspección y vigilancia de la Comisión Nacional Bancaria.

El área de vigilancia para este tipo de sociedades es relativamente reciente, si bien la función se ha venido desempeñando consistentemente desde hace mucho tiempo respecto de las sociedades inmobiliarias bancarias que ya de por sí estaban sujetas a diversas normas de supervisión y control.

El objeto en la supervisión de estas entidades es verificar que su operación y funcionamiento se lleve dentro del marco general previsto al otorgarse la autorización para constituir las, evitando que los bancos puedan rebasar su propio marco operacional a través de estas empresas.

Los mecanismos de vigilancia todavía no se han desarrollado en forma consistente, excepto en el caso de las inmobiliarias. Entregan a la Comisión, usualmente por conducto del banco controlador, su balance general de fin de ejercicio con la documentación de apoyo necesario y periódicamente envían información sobre sus actividades y situación financiera.

La vigilancia para esta clase de sociedades filiales excluye las que tienen un "status" de organizaciones auxiliares del crédito y casas de cambio, que por sí mismas están sujetas a la inspección y vigilancia del Organismo en forma directa.

Como se explicó en el Capítulo III, subtítulo 9, al tratar sobre las normas de contabilidad aplicables a la banca, hasta ahora no ha constituido una práctica dentro del sistema bancario mexicano la consolidación contable de los estados financieros de este tipo de sociedades filiales con los del banco controlador, pero se tiene en estudio un procedimiento para ello que se hará necesario cuando los bancos formen parte de grupos financieros en los términos previstos por la nueva legislación aplicable en la materia.

## **2.9 Supervisión técnica actuarial**

Esta área de vigilancia tiene como objeto verificar la correcta constitución e incremento de las reservas técnicas para pensiones y primas de antigüedad del personal de las instituciones de crédito, las cuales están sujetas a un

régimen de inversión especial. Aun cuando se ubica dentro de la Vicepresidencia de Banca Múltiple, presta servicios con el mismo propósito a otras áreas sustantivas de la Comisión, para fines internos; en su caso, asesora y orienta en materia de cálculo actuarial a algunas de las entidades sujetas a la inspección y vigilancia del Organismo.

#### **2.10 Supervisión de oficinas en el extranjero y operaciones de banca internacional.**

Area funcional de constitución reciente, en proceso de organización. El propósito de su creación es el de contar con una división especializada destinada a la supervisión de las agencias y filiales de la banca mexicana en el extranjero, dado el peso que estas dependencias han adquirido dentro del conjunto de las operaciones y también con vista a la futura expansión e internacionalización de la banca mexicana. Hasta época reciente, los mecanismos de vigilancia para las operaciones de estas oficinas estaban considerados dentro de los existentes para las domésticas, ya que el grueso de las colocaciones de las oficinas foráneas están a cargo de sujetos de crédito residentes en México. La vigilancia sobre estas oficinas se apoya en información específica sobre sus operaciones pasivas y activas que recientemente se comenzó a recibir por conducto de las oficinas matrices; dicha información se refiere básicamente a captación, colocación y productividad.

Siendo incipiente esta función, no se cuenta todavía con mecanismos específicos de vigilancia respecto de los bancos y otras entidades financieras establecidas en el extranjero, filiales de los bancos mexicanos, las cuales están sujetas en primera instancia a la supervisión de las autoridades del país anfitrión. Se tiene en proyecto establecer un sistema de vigilancia respecto de estas entidades, por conducto de las oficinas matrices de los bancos controladores, de tal forma que el Organismo cuente con información y conocimiento razonable sobre la situación y actividades de estas filiales extranjeras.

#### **3.- Sistemas y procedimientos de inspección.**

La función de inspecciones se desarrolla con un personal técnico de 66 elementos, de los cuales 6 integran el cuerpo directivo, contándose con una plantilla de 60 visitadores e inspectores que constituyen la fuerza laboral destinada a la práctica de visitas de inspección.

Las áreas de inspección y vigilancia se retroalimentan mutuamente. Inspecciones recibe información sobre las presuntas anomalías o deficiencias detectadas a través de la función de vigilancia, así como peticiones para la práctica de visitas o investigaciones; a su vez, vigilancia recibe de inspecciones copias de los informes y resultados de las visitas de inspección practicadas así como de las observaciones formuladas a los bancos, para darles seguimiento.

### **3.1 Características de las visitas de inspección**

Al final de cada ejercicio, por los meses de noviembre y diciembre, las áreas de inspección formulan sus programas de visitas para el año inmediato siguiente, los cuales pueden ser generales, si se van a desarrollar en todas las instituciones del sistema, o selectivos si sólo se practicarán en una o en un determinado número de instituciones. Durante el curso del ejercicio pueden adicionarse programas no previstos originalmente.

Las visitas de programa se encauzan fundamentalmente a labores de evaluación relacionadas con el funcionamiento y operación de las instituciones Vgr. cartera de créditos, cartera de títulos valores, banca de inversión, funcionamiento y operación de los centros regionales, etc.

Las visitas especiales y las de investigación, generalmente surgen de situaciones no previsibles, como pueden ser:

- Hechos detectados de improviso a través de las funciones de vigilancia.
- Peticiones o sugerencias de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, del Banco de México o del Fondo Bancario de Protección al Ahorro.
- Seguimiento de situaciones anómalas detectadas en visitas anteriores, o de programas correctivos (en principio, el seguimiento corresponde a las áreas de vigilancia, pero las de inspección también participan cuando se requieren labores de investigación o de comprobación "in situ")

- Quejas del público usuario de los servicios bancarios, apoyo a otras autoridades, etc.

Para la práctica de visitas se cuenta con un manual que contiene los procedimientos aplicables de manera general a las distintas áreas o segmentos de la actividad bancaria que hayan de ser objeto de revisión, independientemente de lo cual, para cada programa o en su caso para cada visita en particular, se elabora un instructivo específico cuando es necesario.

Los visitantes e inspectores tienen distintas categorías jerárquicas en función de su capacidad técnica, experiencia y desarrollo profesional dentro del Organismo. Cada visita en la que participa más de un elemento tiene un responsable que es el visitador o inspector de mayor categoría; desde su iniciación la visita está sujeta a supervisión por parte de un visitador supervisor del área de inspecciones. Según la naturaleza e importancia de los hechos o situaciones determinadas, el responsable de la visita puede formular informes parciales durante el curso de la misma.

A su término, el responsable elabora un informe general detallado que presenta a su director de área junto con los papeles de trabajo y la documentación de apoyo necesaria. Informe y documentación se sujetan entonces a un proceso de revisión y evaluación de laboratorio, del que emana un memorándum que se presenta a la Vicepresidencia y por último, con su visto bueno, a la Presidencia, para ser incluido entre los asuntos con que se dará cuenta a la Junta de Gobierno del Organismo.

### **3.2 Programas desarrollados en época reciente y en curso de desarrollo.**

Durante el ejercicio de 1990 se desarrollaron programas para la revisión de: Banca de inversión (integral), centros regionales (selectivo), operaciones de control de cambios (selectivo, en apoyo al Banco de México) y se inició un programa integral encauzado a evaluar la clasificación efectuada por las instituciones de sus carteras de crédito por grado de riesgo. Otros programas importantes desarrollados recientemente (1988-1989) se han referido a empresas filiales de la banca; sucursales y agencias del extranjero, efectuado desde las oficinas centrales de los bancos para evaluar la supervisión y control que se ejerce sobre esas dependencias;

procedimientos para la concesión y administración del crédito; operaciones cambiarias y transferencias internacionales, en apoyo al Banco de México; inmovilizaciones y activos improductivos; cuentas de resultados y comportamiento presupuestal, con énfasis en los conceptos del gasto y seguimiento de programas correctivos en las instituciones apoyadas por el fondo bancario. Las actividades de inspección no programadas consistieron fundamentalmente en: el examen de diversas empresas no bancarias que presuntamente efectuaban operaciones de intermediación financiera reservadas a las instituciones de crédito; visitas o investigaciones sobre diversos asuntos, a petición o en apoyo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o del Banco de México, investigaciones diversas derivadas de las funciones de vigilancia o de quejas de los usuarios de los servicios de la banca.

Para el año en curso los programas fundamentales se relacionan con el apoyo a las áreas de vigilancia en la supervisión de la valuación contable de los bancos para efectos de su venta, labores en las que también participan los auditores externos; la clasificación de las carteras de crédito por grado de riesgo; se continúa con los de operaciones de control de cambios en apoyo al Banco de México y recientemente se iniciaron nuevos programas relacionados con la captación de recursos por parte de las agencias y sucursales de la banca mexicana en el extranjero y su colocación en el mercado nacional y, en forma selectiva, otro destinado a las operaciones fiduciarias de algunas instituciones.

### **3.3 Control de gestión**

Durante el año de 1990 se introdujo en forma experimental la inspección encauzada al control de gestión, que consiste en evaluar el funcionamiento de las áreas operativas (tesorería, captación, crédito, banca de inversión, etc.) y de supervisión y control (contraloría, auditoría, etc.), con el objeto de ubicar debilidades y deficiencias y sugerir, en su caso, las medidas correctivas procedentes.

El control de gestión implica evaluar estructuras, estrategias y objetivos, mediante una técnica de cuestionarios y entrevistas con los funcionarios encargados de las áreas involucradas, utilizando también procedimientos alternos de comprobación.



Se tiene proyectado que este tipo de visitas --que como se indicó, hasta ahora sólo se han practicado en forma experimental-- se instrumente en la futura banca reprivatizada como un procedimiento de evaluación consistente, paralelo a la inspección ordinaria o tradicional.

#### **4.- Fortalezas y debilidades de la supervisión.**

La Comisión Nacional Bancaria es un Organismo de alta profesionalidad que cuenta con una amplia experiencia en la supervisión bancaria, ya que desde su fundación en 1925, junto con el Banco de México, ha seguido el desarrollo de la banca mexicana en sus diversas etapas. Su personal técnico está integrado básicamente con funcionarios de carrera, en su mayoría desarrollados dentro del propio Organismo o en el sector financiero. Desempeña sus funciones con absoluta imparcialidad e independencia de criterio, por lo que goza de reconocimiento y respeto dentro del sistema financiero por su honorabilidad, profesionalismo y tradición.

Sus procedimientos y mecanismos de supervisión, explicados sucintamente con anterioridad, tienen en lo general un buen nivel técnico lo que ha permitido un conocimiento razonable de la situación general, y de la problemática en su caso, de las instituciones y entidades sujetas a la inspección y vigilancia del Organismo. La rectoría y normatividad del Banco de México en cuanto al funcionamiento y operación del sistema bancario y de la Comisión Nacional Bancaria en su inspección y vigilancia, han permitido que, considerada a nivel sistema, la banca mexicana se haya mantenido con un alto grado de solidez y confiabilidad para el público usuario de sus servicios. Tanto es así, que desde la reorganización del sistema financiero mexicano efectuada en el período 1925-1930, de la que formó parte la creación del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria, no ha habido una crisis bancaria generalizada. Las situaciones irregulares que se han presentado han sido siempre individualizadas y, por lo general, se han dado en instituciones pequeñas con escasa representación dentro del sistema. Como se explicó en el capítulo I, estas situaciones se produjeron con mayor incidencia en el sector de las sociedades financieras en la época del sistema de banca especializada, durante el período 1965-1975.

Durante los últimos cinco años, los problemas que se han suscitado en algunas instituciones han sido de carácter coyuntural en la mayoría de los casos, controlados y resueltos favorablemente con la intervención del Fondo de Apoyo Preventivo para las instituciones de Banca Múltiple (FONAPRE). Como se dijo en el capítulo II, en el que se explicó el funcionamiento de este Fondo, desde su constitución en 1986 ha dado apoyos a un total de ocho instituciones, de las cuales seis fueron rehabilitadas, una está en proceso de rehabilitación y otra se optó por fusionarla. En el citado capítulo se explicaron en forma general las causas generadoras de los problemas en esos bancos.

En estas condiciones, puede decirse que la situación actual de los bancos múltiples mexicanos es satisfactoria en términos generales, lo que se está ratificando con los resultados de las valuaciones que se han llevado a cabo para su venta a inversionistas privados.

Ahora bien, en un examen retrospectivo sobre la evolución de la banca comercial, una constante en la experiencia mexicana --que también ha sido común en otros países-- en cuanto a problemas de solvencia en instituciones financieras, es la ausencia de normas prudenciales en el otorgamiento y administración del crédito, lo que se refleja en carteras de mala calidad que van creciendo inflacionariamente con la continua capitalización de intereses cuyo reconocimiento en los resultados da lugar al registro de ingresos ficticios.

Estas situaciones no han sido fácilmente detectables mediante los procedimientos de vigilancia tradicionales, explicados con anterioridad, ya que se centran en el análisis y seguimiento de la cartera vencida, siendo que las carteras de mala calidad los problemas de mas relevancia están dentro de la vigente.

El sistema de clasificación de las carteras de crédito por su grado de riesgo, recientemente introducido en el sistema de banca múltiple, tendrá como consecuencia el establecimiento de los correlativos mecanismos de vigilancia e inspección por parte de la Comisión Nacional Bancaria, para cerciorarse de la razonabilidad de las clasificaciones efectuadas por los bancos; será necesario asimismo introducir controles fuertes sobre los intereses y las renovaciones de cartera, así como también sobre los márgenes financieros, todo lo cual mejorará la calidad de la

supervisión al poner el debido énfasis en una de las áreas claves del negocio bancario: la administración del crédito.

Un aspecto que también puede señalarse como una debilidad en los sistemas de vigilancia actuales, es la falta de una normatividad que defina en qué situaciones o circunstancias debiera calificarse formalmente a una institución de crédito en situación financiera deficiente o en peligro de insolvencia, incluso graduando la calificación por la importancia o gravedad de esas situaciones, y que, como resultado de la misma la institución o sus accionistas deban tomar obligatoriamente determinadas medidas correctivas.

Otras de las limitaciones importantes que a través del tiempo había tenido la Comisión Nacional Bancaria en el desempeño de sus funciones de inspección y vigilancia y que ya se han resuelto o se encuentran en proceso de resolución, son las siguientes:

-- Carencia de facultades para sancionar directamente a las instituciones. Esta limitación fue resuelta en las modificaciones a la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito efectuadas en diciembre de 1989 y recogidas por la actual Ley de Instituciones de Crédito, en la que, incluso, se adicionó la facultad de aprobar la designación de los comisarios, director general y otros funcionarios de alto nivel, así como la posibilidad de su remoción por parte del Organismo.

-- Rezago en sistemas automatizados. A partir de 1990 se puso en ejecución un amplio programa para modernizar a la Comisión Nacional Bancaria en este aspecto; actualmente ya se cuenta con una importante infraestructura en materia de sistemas.

-- Capacitación y actualización sistemática del personal, en la medida que lo requiere la dinámica evolución y transformación de las instituciones y los mercados financieros. Se creó un área específica para este objeto.

La reprivatización de la banca comercial y su inminente afiliación a las agrupaciones financieras previstas en la Ley recientemente expedida sobre esta

materia, hará necesarias también importantes adecuaciones a la tónica de la supervisión, aspecto al que nos referiremos en el siguiente capítulo.

- VIII -

**COMENTARIOS Y CONSIDERACIONES FINALES**

1).- La banca comercial mexicana ha pasado por diversas etapas de evolución trascendentales durante los últimos 15 años: su conformación a base de grupos que aglutinaban diferentes tipos de instituciones especializadas; su posterior transformación en banca múltiple --al introducirse esta figura en la ley bancaria-- lo que permitió integrar en una sola las operaciones y servicios que prestaban los diversos tipos de instituciones bancarias, con la consecuente desaparición de los grupos; la expropiación de la banca privada a fines de 1982, que inició el período de su administración estatal (1983-1991) y la liberalización del sistema financiero iniciada en 1989, que atenuó en forma importante el estricto régimen regulatorio y operativo al que estaba sujeta la banca.

2).- Actualmente, la banca y el sistema financiero mexicano en general, se encuentran en el umbral de una nueva etapa que estará caracterizada por la reprivatización de aquella y la constitución de conglomerados financieros de los que podrán formar parte instituciones de crédito, organizaciones auxiliares del crédito (sociedades de arrendamiento y de factoraje financieros y almacenes generales de depósito), casas de cambio, casas de bolsa, instituciones de seguros y de fianzas y operadoras de sociedades de inversión. Estos conglomerados revolucionarán el sistema financiero mexicano con la globalización de sus servicios; sin embargo, es prematuro todavía predecir si a la postre tales agrupaciones llevarán al país a un sistema de banca universal, en la que las diferentes entidades integrantes de un grupo puedan consolidarse en una sola institución, como en su época ocurrió con los bancos especializados que se transformaron en bancos múltiples.

3).- A partir de la nacionalización del sistema bancario y dentro del período de intensidad de la crisis económica que afectó al país, las autoridades financieras mexicanas siguieron la política de disminuir sustancialmente el número de bancos comerciales, para lo cual se liquidaron las instituciones que todavía subsistían como especializadas y se fusionaron con otros los bancos múltiples mas pequeños, que por la limitación de sus recursos o por debilidades estructurales eran mas vulnerables

y contaban con menores perspectivas o posibilidades de competir con éxito dentro del nuevo esquema; tal política fue congruente con el funcionamiento de un sistema de banca estatal que no requiere de un elevado número de bancos.

En consecuencia, las 36 instituciones de banca múltiple y las 14 especializadas que fueron objeto de la expropiación en 1982, se redujeron a 18 bancos múltiples durante el período 1983-1987, mismos que actualmente se encuentran dentro del proceso de reprivatización.

4).- Desde la reorganización del sistema en el período 1925-1930, en el que fueron creados el Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria, el país no ha sufrido crisis bancarias generalizadas; las situaciones de insolvencia se han dado en instituciones pequeñas, particularmente durante el período 1960-1975, época en la que varias sociedades financieras cayeron en problemas, generados casi siempre por una elevada concentración de riesgos.

Durante los últimos cinco años, ocho bancos han sido auxiliados transitoriamente por el Fondo de apoyo preventivo para las instituciones de banca múltiple (FONAPRE), en su mayor parte por problemas coyunturales o de productividad --sin que hayan caído en situaciones de abierta insolvencia-- que incluso no trascendieron al público. Seis de ellos fueron rehabilitados, uno se encontraba todavía en proceso de rehabilitación al iniciarse el presente año y el otro fue fusionado.

El Fondo de apoyo ha desempeñado sus funciones exclusivamente con recursos derivados de las cuotas que le aporta el sistema bancario, sin recibir aportaciones gubernamentales.

5).- A partir del segundo semestre de 1990 y con motivo de la valuación contable previa a su venta al sector privado, el sistema de banca múltiple nacionalizada ha estado llevando a cabo una exhaustiva depuración de sus activos con la participación de sus auditores externos y la supervisión de la Comisión Nacional Bancaria, así como de despachos contratados para ese objeto, a fin de que inicien su nueva etapa de banca privada en condiciones óptimas de sanidad financiera.

6).- Las normas legales y reglamentarias a que se encuentra sujeta la banca, las disposiciones regulatorias del Banco de México y los mecanismos de inspección y vigilancia de la Comisión Nacional Bancaria han funcionado con un adecuado grado de efectividad para mantener la solidez y solvencia del sistema, sin que esto quiera decir que no haya deficiencias. Estas se han dado fundamentalmente, desde época anterior a la nacionalización, en el conocimiento oportuno del deterioro de las inversiones crediticias y en la efectividad de los intereses ingresados contablemente. Para superarlas, recientemente se introdujo un procedimiento para clasificar a las carteras de crédito por su grado de riesgo y creación obligatoria de las correlativas provisiones globales de protección, mismas que por primera vez se están reflejando en los estados financieros de los bancos al 31 de diciembre de 1990. La aplicación de este procedimiento, aunado a controles más rigurosos sobre los intereses devengados no cobrados y las renovaciones de préstamos, dará una mayor oportunidad y efectividad a las labores de supervisión, cuyos mecanismos están adecuándose para ese objeto.

7).- La creación de agrupaciones de las que formarán parte las instituciones de crédito junto con otros tipos de entidades financieras, hará necesarias nuevas estrategias en la regulación del sistema y en los procedimientos de supervisión, en los cuales deberá tenerse en cuenta, más que a las instituciones en lo particular, al grupo en su conjunto considerándolo de acuerdo con su naturaleza real: una sola unidad económico-financiera. Para ello se recomienda:

-- Homogenizar en todo lo posible la normatividad y disposiciones regulatorias aplicables a las diversas entidades que pueden ser integrantes de un grupo, sobre todo en lo relativo a operaciones equivalentes o semejantes, para evitar que se eludan las normas de algunos de ellos cuando sean más rigurosas que las de otros, desplazando operaciones importantes hacia los sectores en que haya más laxitud en la normatividad. Esta homogenización sería conveniente, entre otras, para las disposiciones relativas a coeficientes de liquidez, requerimientos de capitalización, diversificación de riesgos, límites de financiamiento, etc.

-- Extender a todas las instituciones que manejen activos crediticios el procedimiento de clasificación de riesgos sobre bases y criterios homogéneos y establecer mecanismos adecuados de supervisión que permitan evaluar correctamente

el grado de confiabilidad de las clasificaciones. Asimismo, mantener controles fuertes sobre los intereses, renovaciones de créditos y márgenes financieros.

-- Poner énfasis en la diversificación de riesgos, evaluando las concentraciones a nivel de grupo y no de sus integrantes en lo individual; establecer mecanismos especiales de supervisión sobre las inversiones en empresas y negocios relacionados con los dirigentes del grupo.

-- Establecer vigilancia sobre las políticas y procedimientos operativos, controles internos y la administración general del grupo, para evaluar si califican correctamente dentro de las características de una administración prudencial. Para ello, será procedente desarrollar los proyectos sobre "control de gestión" a los que se hizo referencia en el capítulo anterior.

-- Establecer mecanismos adecuados para la medición de riesgos, de tal forma que las situaciones anómalas que puedan afectar o afecten la solvencia de las instituciones, graduadas y jerarquizadas, se identifiquen objetivamente y con base en ellas y conforme a la prioridad o grado de la anomalía, la administración o los accionistas deban adoptar obligatoriamente las medidas correctivas procedentes.

-- Instaurar un procedimiento confiable y consistente de consolidaciones contables para poder conocer y evaluar la situación del conglomerado. Para ello, serán necesarias consolidaciones previas respecto de cada institución con sus propias filiales, para llegar posteriormente a la consolidación general entre la sociedad controladora del conglomerado y los integrantes de éste, en la que se eliminen las operaciones inter-grupo. Para que estas consolidaciones cumplan su objeto de revelar la situación del grupo en su conjunto, es indispensable homologar los criterios contables y de valuación, para lo cual se requiere revisar y actualizar los catálogos uniformes de cuentas y las reglas de agrupación para cada uno de los sectores de instituciones y entidades que puedan formar parte de agrupaciones financieras.



-- Coordinar y hasta donde sea posible homogenizar las técnicas y mecanismos de inspección y vigilancia de los organismos encargados de supervisar a las distintas instituciones que puedan ser integrantes de grupos financieros, a fin de evitar que los requerimientos y controles fuertes que haya en un sector desplacen las operaciones anómalas hacia otros sectores con una supervisión mas débil.

México, D.F., enero mayo de 1991.

AMR\*org.

**LA REGULACION Y SUPERVISION DE LA  
BANCA EN MEXICO**

---

**DOCUMENTACION DE APOYO**

**CUADERNO NO. 1**

- Cifras condensadas e indicadores financieros de la banca múltiple comercial a nivel sistema y por instituciones. Período diciembre de 1989 y enero-diciembre de 1990.

**CUADERNO NO. 2**

- "Hoja clínica" de una institución a noviembre de 1990. Caso para ejemplificación.

**CUADERNO NO. 3**

- "LA MODERNIZACION DEL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO", por el Lic. Sergio Sánchez Gómez, Director General de Estudios Económicos y Estadística de la Comisión Nacional Bancaria. Documento presentado en la IV Reunión de Técnicos en Supervisión y Fiscalización Bancaria de la América Latina y el Caribe; México, 13-17 de mayo de 1991.

**CUADERNO NO. 4**

- Ley de Instituciones de Crédito.
- Ley para Regular las Agrupaciones Financieras.
- Prontuarios.

CUADERNO NO. 5

-- Reglamentación básica en vigor.

CUADERNO NO. 6

-- Banco de México.- Algunas de sus disposiciones normativas relevantes.

11

12