

**COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
SERIE FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO**

41

**SURGIMIENTO Y DESARROLLO DE LOS GRUPOS
FINANCIEROS EN MÉXICO**

Ángel Palomino Hasbach



NACIONES UNIDAS

**PROYECTO REGIONAL CONJUNTO CEPAL/PNUD
POLÍTICAS FINANCIERAS PARA EL DESARROLLO**

SERIE FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO

**SURGIMIENTO Y DESARROLLO DE LOS GRUPOS
FINANCIEROS EN MÉXICO**

Ángel Palomino Hasbach



NACIONES UNIDAS

**COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
PROYECTO REGIONAL CONJUNTO CEPAL/PNUD
POLÍTICAS FINANCIERAS PARA EL DESARROLLO**

Santiago de Chile, abril de 1997

LC/L.1003
Abril de 1997

Este trabajo fue preparado por el señor Ángel Palomino Hasbach, consultor de la Unidad de Financiamiento de la División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento de la CEPAL. Las opiniones expresadas en este documento, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, es de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

ÍNDICE

	<i>Página</i>
RESUMEN	5
INTRODUCCIÓN	7
I. ANTECEDENTES	11
II. DESARROLLO DE LOS ACTUALES GRUPOS FINANCIEROS	17
1. El proceso hacia una mayor liberalización financiera	17
2. Constitución de los actuales grupos financieros	18
3. La crisis de 1994 y 1995	23
4. El nuevo sistema de pensiones en México	28
III. AVANCES Y RETOS DE LA REGULACIÓN Y LA SUPERVISIÓN ..	33
1. Adecuación de los organismos supervisores	34
2. Criterios contables	37
3. Capitalización	39
4. Medidas para prevenir conflictos de interés	39
5. Modificaciones al actual sistema de protección	40
6. Divulgación y calidad de la información	42
7. Apertura del sistema y aliento a la competitividad	42
8. Autorregulación	45
IV. PERSPECTIVAS	47
Notas	50
BIBLIOGRAFÍA	51
CUADROS	
Cuadro 1: Indicadores económicos y financieros	13
Cuadro 2: Evolución de las tasas de mercado	13
Cuadro 3: Mercados financieros	15
Cuadro 4: Distribución de la cartera de la banca comercial por grado de riesgo y provisiones preventivas constituidas	19
Cuadro 5: La privatización de la banca	20
Cuadro 6: Crédito y cartera vencida de la banca comercial	24
Cuadro 7: Evolución del ahorro interno y externo	29
Cuadro 8: Integración de los grupos financieros al sistema	35
Cuadro 9: Integración de los grupos financieros	44

RESUMEN

La puesta en marcha de una política de liberalización financiera a partir de 1988, impulsó una vigorosa expansión de los bancos, de las instituciones financieras y de los mercados de crédito y de capital en México. La creciente diversificación de las transacciones de crédito y con valores, expandió el giro de los bancos y de las casas de bolsa. Tal como en otros sistemas financieros en franco desarrollo, esto condujo a preguntas acerca de una organización "industrial" del sistema financiero que promueva la solvencia, la eficiencia y condiciones equitativas de competencia entre las diversas instituciones participantes.

El autor aborda los avances y los retos a la regulación y supervisión de los bancos e instituciones financieras en el contexto de la constitución de conglomerados financieros. Esto lo lleva a analizar las normas y la experiencia mexicana relativa a los organismos supervisores, los criterios contables y de divulgación de información, los requisitos de capitalización, las medidas para prevenir conflictos de interés, las modificaciones al sistema de protección, la apertura del sistema financiero y el aliento a la competencia, y la autorregulación por parte de los propios bancos y otras instituciones financieras.

La discusión de estos temas tiene gran trascendencia para México, ya que la crisis que afectó a la banca en 1994-1995 puso en evidencia la importancia de fortalecer la regulación y supervisión prudencial. Esta última tiene ahora que resolver las cuestiones de regulación y supervisión en el ámbito más complejo de los conglomerados financieros, los que en el intertanto se han constituido en la institución predominante del sistema financiero.

SURGIMIENTO Y DESARROLLO DE LOS GRUPOS FINANCIEROS EN MÉXICO

INTRODUCCIÓN

Durante los setenta, la industria financiera a nivel internacional estaba sumamente regulada. En estos años, la volatilidad de las tasas de interés, de la inflación y del tipo de cambio, ocasionaron que el nivel de regulación impuesto representara altos costos para los intermediarios, principalmente para el sistema bancario, y produjera importantes distorsiones en el mercado.

En este contexto, la innovación financiera en términos de instrumentos, mecanismos y mercados, apoyada en el progreso tecnológico que facilita el procesamiento de datos y el avance en las comunicaciones, estuvo destinada a satisfacer las necesidades del público que demandaba servicios cada vez más complejos, aunque también en parte, a evadir los efectos de esta excesiva regulación. El mercado requería de nuevos instrumentos que permitieran reducir o transferir los riesgos de tasas de interés y de tipo de cambio; de nuevas fuentes de financiamiento y de una adecuada combinación de opciones de inversión que permitieran la obtención de mejores rendimientos.

Estas demandas provocaron cambios en la prestación del servicio financiero, que no sólo afectaron a los usuarios y a los intermediarios, sino que influyeron en el nivel de regulación impuesto al sistema, iniciándose en la propia década de los setenta un proceso constante de desregulación en la operación de los intermediarios en la mayor parte de los sistemas financieros en el mundo. Paralelamente, con sistemas financieros más dinámicos y que asumían mayores riesgos, fue necesario reforzar la supervisión prudencial, de manera que el buen funcionamiento de los intermediarios fuera vigilado a través de normas estrictas de solvencia, de liquidez y de diversificación de riesgos. También se registró una tendencia a revisar la regulación de los intermediarios no bancarios, principalmente sociedades de valores, cuyas reglas prudenciales eran menos estrictas que las de los bancos.

Como parte del proceso de desregulación y con la finalidad de estimular la competencia en los mercados domésticos, se redujeron las barreras para el ingreso de intermediarios extranjeros. La innovación financiera y la desregulación fueron factores dinámicos que se interrelacionaron y se constituyeron en impulsor importante de la globalización de los mercados. La división de los mercados internacionales y domésticos se hizo cada vez menos clara, el alcance tecnológico en materia de computación agilizó las transacciones y la divulgación de la información, lo que facilitó a los demandantes y oferentes de recursos la libre movilidad de sus capitales de un mercado a otro. Fue en esta década cuando surgieron los nuevos centros financieros internacionales como Singapur, las Islas Caimán y las Bahamas, con regulaciones flexibles y ventajas fiscales que atrajeron gran cantidad de recursos. Asimismo, la necesidad de contar con sistemas financieros competitivos, impulsó a las autoridades financieras de diversos países a fomentar las fusiones¹

para aumentar el tamaño relativo de sus instituciones, como medio para enfrentar la competencia dentro y fuera de sus fronteras.

Adicionalmente, este proceso de globalización hizo necesario que la regulación prudencial, así como la normatividad contable, fueran uniformándose a nivel internacional, al menos en sus principios básicos. Esta armonización tenía el propósito de que todas las instituciones que realizaran las mismas actividades se sujetaran a la misma regulación y supervisión, independientemente de su nacionalidad, de modo que la competencia se realizara en condiciones similares en todos los mercados. La globalización de los mercados obligó a que, en el diseño del nivel de regulación impuesto a los sistemas financieros, se tomaran en cuenta los usos y prácticas internacionales. A través de las recomendaciones realizadas por el Comité de Basilea y la OCDE, se propició la homogeneización de los criterios de la regulación y supervisión a nivel mundial.

El rápido proceso de liberalización y globalización de los mercados financieros fue reduciendo la segmentación de las actividades en distintos intermediarios, impulsando a los mismos a ampliar la gama de operaciones ofrecidas para poder atender las demandas de sus clientes en condiciones más ágiles y de mayor eficiencia. La velocidad con que la industria financiera evolucionaba obligó a las autoridades supervisoras, en algunos casos, a simplemente institucionalizar los cambios que ya se habían llevado a cabo por las propias fuerzas del mercado; pero sin poder, en muchos casos, reaccionar a la misma velocidad para generar un marco regulatorio y de supervisión preventiva adecuado.

Esta evolución implicó, en algunos países, el surgimiento de nuevas estructuras financieras con una clara tendencia a cubrir una gama completa de servicios, las cuales, básicamente mantienen dos formas: la de una institución universal facultada a prestar todos los servicios financieros, o la de conglomerados o grupos financieros, propia de los países donde se ha conservado una clasificación más bien estricta de las instituciones en diferentes categorías.

En el caso de México, la separación de funciones entre diferentes tipos de instituciones ha venido desapareciendo a lo largo de los últimos 20 años. Esta tendencia se ha acelerado en los últimos 5 años, mediante la constitución de los actuales grupos financieros que pueden ofrecer toda la gama de servicios financieros. Es importante resaltar el amplio rango de actividades que la banca mexicana, por sí misma puede desarrollar, ya que tiene autorización para ofrecer una amplia variedad de servicios financieros, con excepción de la emisión de valores, el corretaje de acciones y la operación de seguros.

Todo este proceso se ha llevado a cabo bajo un contexto de inestabilidad macroeconómica, que en algunos momentos se ha manifestado en graves crisis financieras. El bajo nivel de ahorro interno y la fuerte concentración de los recursos financieros, han dificultado el manejo de la política económica y han hecho muy vulnerable al sistema financiero mexicano, no sólo ante eventos económicos internos y externos, sino aún ante acontecimientos que están al margen de las variables económicas, que drásticamente han modificado las expectativas de los agentes económicos. Por ello, en ocasiones el rumbo del sistema financiero se ha visto afectado por factores ajenos a la naturaleza de su estructura, a su marco regulatorio y de supervisión e, incluso, a la eficiencia en su operación.

El propósito del presente trabajo es comentar las transformaciones del sistema financiero mexicano; la evolución de su estructura operativa, de instituciones altamente especializadas a la situación actual en la que los grupos financieros representan casi el 90% de la intermediación financiera. Se señalarán algunas de las circunstancias y causas de los principales cambios, y se hará una exposición de las adecuaciones relevantes en

materia de normatividad preventiva y supervisión. Finalmente, se harán algunas reflexiones acerca de las perspectivas en la forma de organización del sistema financiero mexicano.

I. ANTECEDENTES

Durante 1982, el país cayó en una de sus más profundas crisis económicas y financieras, después de un período de gran expansión económica ocurrido entre 1978 y 1981, modificándose la trayectoria de crecimiento económico en un plazo muy corto.

El 1º de septiembre de 1982 y ante la gravedad de la situación económica y financiera, el Ejecutivo Federal dispuso la nacionalización de la banca, la cual se encontraba en una situación difícil, no sólo debido a la severa crisis económica, sino en muchos casos a una deficiente gestión administrativa y a una excesiva concentración de créditos relacionados. En estas circunstancias, la decisión política de nacionalizarla vino a ser un alivio para algunas administraciones y accionistas que cedieron al Estado empresas con graves problemas.

En ese momento la banca privada estaba compuesta por 35 bancos múltiples² y 27 instituciones especializadas, algunas de las cuales estaban en proceso de liquidación o de fusión. Quedaron fuera de la nacionalización las organizaciones auxiliares de crédito, las sociedades de valores, llamadas en México casas de bolsa y, por supuesto, los bancos de desarrollo que siempre han estado bajo el control del Gobierno Federal.

A partir de la nacionalización, las autoridades financieras aplicaron una política que consistió en disminuir el número de instituciones y promover el fortalecimiento y expansión de las subsistentes. De hecho, políticas similares ya se habían utilizado a finales de la década de 1970, cuando la banca mexicana estaba sujeta a un régimen de banca especializada, con la finalidad de incentivar su integración en bancos múltiples. En ese momento, con los bancos en poder del gobierno, fue posible instrumentar un calendario de fusiones para los bancos múltiples, dirigido inicialmente hacia aquéllos 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 nuevo sistema. Para finales de 1988, este proceso de concentración había reducido el sistema bancario a 19 instituciones.

Una consecuencia muy importante de la nacionalización de la banca, fue la decisión del Gobierno de segregar de las instituciones de crédito los llamados "activos no bancarios", compuestos básicamente por las inversiones patrimoniales en empresas filiales distintas o complementarias de las de servicio. Entre las inversiones segregadas estuvieron las efectuadas en acciones de las casas de bolsa, compañías de seguros y otros intermediarios financieros no bancarios.

La principal justificación de esta decisión fue que se consideró conveniente que el capital privado se encauzara a los intermediarios financieros no bancarios, con la finalidad de fomentar el equilibrio entre ambos tipos de intermediarios, impidiendo de esta manera que el Estado ejerciera un monopolio sobre todo el sector financiero.

Por ello, se estableció que en el capital de casas de bolsa, de instituciones de seguros y de fianzas, no pudieran participar bancos ni otros intermediarios financieros no bancarios. Los bancos, por razones técnicas de complementariedad, podían invertir en el

capital de los almacenes generales de depósito, las empresas de factoraje, las arrendadoras financieras y las sociedades de inversión.

Con las reformas, la estructura operativa del sistema financiero se modificó; ahora los principales intermediarios del sistema —bancos y casas de bolsa— funcionarían en forma separada, truncando la tendencia observada hacia la reducción en la segmentación y especialización de las actividades de los distintos intermediarios. Este proceso comenzó, en la década de 1970, con la constitución de bancos múltiples, instituciones que podían prestar los servicios bancarios que antes sólo podían otorgarse separadamente por instituciones especializadas. Posteriormente, a principios de la década de los ochenta estos bancos múltiples habían creado empresas filiales o asociadas para prestar servicios financieros no bancarios, como los bursátiles, de factoraje o de arrendamiento financiero, así como casas de cambio, en una clara tendencia hacia la prestación de servicios financieros integrales.

Durante el período 1982-1988, el sistema financiero mexicano operó dentro de un contexto de inflación creciente, estancamiento económico, devaluación de la moneda nacional, ausencia de crédito externo, fuerte canalización de recursos al Gobierno y restricción crediticia al sector privado (ver cuadro 1), lo que desencadenó un proceso de desintermediación bancaria.

La importancia del sector público como acreditado de la banca, el subsidio a sectores prioritarios y la difícil situación 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 determinantes en la productividad de los bancos.

Dentro de este contexto, la banca quedó sujeta a un estricto y complicado régimen de encaje legal (depósitos e inversiones obligatorias) que el Banco de México modificaba de acuerdo con las necesidades de financiamiento del sector público, con el fin de que dicho financiamiento se realizara con el menor impacto monetario.

Durante este período, el crecimiento de la captación bancaria en términos reales fue negativo, debido a los límites impuestos a las tasas de interés pasivas. Las tasas de interés pagadas por los instrumentos tradicionales de la banca (certificados de depósito, pagarés y cuentas de ahorro), fueron también negativas en términos reales (ver cuadro 2).

Esta restricción, que complicó la actividad de la banca, provocó una fuerte desintermediación, contribuyendo de manera muy importante al desarrollo de otros intermediarios como las arrendadoras, las empresas de factoraje y las casas de bolsa, así como al surgimiento de otros mercados de intermediación extrabursátiles. Principalmente, las casas de bolsa se convirtieron en un importante contrapeso competitivo para la banca, no sólo por la mayor flexibilidad de los instrumentos que ofrecían, sino también debido a que la restricción del crédito bancario incrementó fuertemente el volumen de los recursos que manejaban; la realización de operaciones de reporto, les permitió, actuando como reportadas o reportadoras, utilizar esta operación como un instrumento de captación y de financiamiento en el que los valores quedaban como garantía. A través de los reportos, que fueron ofrecidos en grandes volúmenes al público en general, y de sus sociedades de inversión que ofrecían liquidez y rentabilidad, las casas de bolsa pudieron absorber una buena parte del mercado tradicional de la banca, sin sujetarse a una regulación en materia de capitalización como la aplicada a ésta, lo que dio un gran dinamismo a los recursos manejados por dichos intermediarios.

**Cuadro 1
INDICADORES ECONÓMICOS Y FINANCIEROS**

	INFLACION 1/ %	DEVALUACION DEL PESO 2/ %	VARIACION REAL DEL PIB %	VARIACION REAL DE LA DEUDA EXTERNA 3/ %	VARIACION REAL DEL FINANCIAMIENTO DE LA BANCA COMERCIAL POR SECTOR		PARTICIPACION DEL FINANCIAMIENTO DE LA BANCA COMERCIAL EN EL SISTEMA BANCARIO CONSOLIDADO 4/ %
					SECTOR	SECTOR	
					PUBLICO	PRIVADO	
1982	98.87	257.90	(0.62)	76.40	17.03	(27.24)	31.94
1983	80.77	76.35	(4.20)	22.55	(10.47)	(27.80)	34.22
1984	58.17	33.84	3.61	(8.66)	(17.53)	2.50	38.20
1985	63.74	86.79	2.59	3.37	57.63	(3.84)	40.11
1986	105.75	150.68	(3.74)	23.71	72.56	3.34	42.09
1987	159.17	120.20	1.86	(14.03)	14.19	25.48	46.12
1988	51.66	63.20	1.24	7.92	(54.40)	(28.45)	45.14
1989	19.70	Deslizamiento de un peso diario	3.34	(4.75)	(22.06)	30.35	53.27
1990	29.93	14.40	4.46	(19.77)	0.96	44.97	63.10
1991	18.79	Deslizamiento de 40 cts. diarios	3.62	(26.29)	(1.21)	23.94	73.98
1992	11.94	Deslizamiento de 20 cts. diarios	2.80	(15.47)	(60.26)	24.70	75.44
1993	8.01	Ajuste de 4 diezmilésimas de nuevo peso	0.59	(14.31)	(56.57)	11.06	78.99
1994	7.05	26.49	3.52	22.09	52.21	30.03	74.64
1995	51.97	94.86	(6.94)	(19.68)	(23.15)	(16.36)	70.85

1/ La inflación se calculó con base en las variaciones anuales del Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC).

2/ Tipo de cambio promedio.

3/ Deuda del Sector Público Consolidada con Banco de México (Saldo promedio expresado en pesos).

4/ El sistema bancario consolidado incluye Banco de México, Banca de Desarrollo y Banca Comercial.

FUENTE: Informe Anual e Indicadores Económicos de Banco de México. Varios años.

**Cuadro 2
EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE MERCADO
(Porcentajes)**

	INFLACION		CPP Promedio Anual	CETES A 28 días Promedio Anual	TASAS REALES 1/		COMO PROPORCION DEL PIB		TASAS REALES DE CRECIMIENTO 2/	
	Variación Promedio Anual (%)	Variación Anual (%)			CPP	CETES	CARTERA DE CREDITO	CAPTA- CION BANCARIA	CARTERA DE CREDITO	CAPTA- CION BANCARIA
1981	27.92	28.70	28.58	-	0.52	-	-	-	-	-
1982	58.93	98.87	40.40	45.31	-11.66	-8.57	16.23	25.15	-3.60	-29.68
1983	101.86	80.77	56.65	56.59	-22.40	-22.43	17.35	22.84	8.47	-7.86
1984	64.45	59.17	51.10	48.59	-8.12	-9.64	18.08	23.49	7.91	6.51
1985	57.70	63.74	56.07	60.18	-1.03	1.57	19.68	21.34	6.96	-10.76
1986	86.20	105.75	80.88	86.74	-2.86	0.29	25.05	25.68	3.36	-2.27
1987	131.83	159.17	94.64	95.97	-16.04	-15.47	29.28	25.98	-1.56	-4.71
1988	114.16	51.66	67.64	69.15	-21.72	-21.02	15.06	17.16	-23.40	-12.05
1989	20.01	19.70	44.60	45.05	20.49	20.86	18.32	19.89	32.14	25.84
1990	26.65	29.93	37.07	34.81	8.23	6.44	21.43	23.04	21.75	20.62
1991	22.70	18.79	22.56	19.29	-0.11	-2.78	25.71	29.38	27.30	35.27
1992	15.51	11.94	18.78	14.35	2.83	-1.00	30.85	29.73	26.32	6.54
1993	9.75	8.01	18.56	14.99	8.03	4.77	35.11	32.01	16.60	10.28
1994	6.97	7.05	15.50	14.10	7.97	6.67	38.91	33.42	14.95	8.33
1995	35.00	51.97	45.12	48.48	7.50	9.99	38.23	31.61	-18.44	-21.51

NOTA: La variación anual y la anual promedio se calcularon con base en el Índice Nacional de Precios al Consumidor año base = 1994.

1/ Tasas deflactadas con la variación promedio del año.

2/ Tasas de crecimiento deflactadas con la variación anual.

Fuente: Elaborado con datos de los Indicadores Económicos de Banco de México y Boletín Estadístico de la Banca Múltiple de la CNBV. Varios Años.

Ante esta situación, la reacción de la banca fue crear nuevos productos atractivos al mercado que le permitieran, por un lado, evadir las restricciones impuestas por la regulación y, por otro, competir en mejores condiciones con el resto de los intermediarios, principalmente con las casas de bolsa. Así surgió, por ejemplo, la denominada Cuenta Maestra, que a través de un fideicomiso hacía posible invertir los recursos captados en un fondo común de valores, el cual, combinado con una chequera y una tarjeta para la disposición a la vista de su inversión, permitió ofrecer al depositante un rendimiento de mercado con recursos de alta liquidez. La banca también participó activamente en el mercado de deuda a través de la mesa de dinero, lo que motivó que la captación a través de este mecanismo tuviera un crecimiento muy dinámico de 1985 a 1989.

No obstante los esfuerzos de la banca por detener el deterioro de su participación, su captación en 1988, sufrió una severa contracción que puso en peligro la estabilidad de las instituciones, por lo que las autoridades financieras autorizaron el otorgamiento de avales bancarios sobre papel comercial extrabursátil y removieron las limitaciones que tenían los bancos en cuanto al monto que podían emitir de aceptaciones bancarias, instrumento de colocación a tasas de mercado.

La primera emisión de aceptaciones bancarias se llevó a cabo en 1981, y constituyen básicamente letras de cambio giradas a corto plazo por empresas pequeñas o medianas y aceptadas por una institución bancaria a su propia orden. De esta forma, el banco es el que finalmente garantiza el pago del crédito. La autorización para emitir estas aceptaciones, dotaba por primera vez a los bancos de un instrumento de captación de recursos a plazo y tasa libres, que no quedaba sujeto al depósito obligatorio establecido por el régimen de encaje legal, sino a la obligación de mantener un coeficiente de liquidez, en valores gubernamentales, por el 30% de su monto. Su mercado creció rápidamente debido a que, por sus características, pudieron utilizarse como medio de captación directa y de financiamiento para su clientela de crédito, principalmente de la industria mediana y pequeña.

Del mismo modo, la banca se incorporó de lleno al mercado de los reportos, que gracias a la participación de las casas de bolsa había logrado un amplio desarrollo. Esta operación fue ampliamente realizada, tanto por bancos como por casas de bolsa, debido a su flexibilidad para ser empleada ya fuese como un medio para satisfacer necesidades de fondeo o para reducir excedentes de liquidez.

Las prácticas bancarias de captación de dinero a la vista para fondear títulos del mercado de valores de renta fija, dieron origen a una fuerte polémica, ya que invadían el terreno de la intermediación de valores y no estaban contempladas en el marco jurídico establecido; además de que al realizarse al margen del sistema de encaje legal, provocaron falta de control en los objetivos de la política monetaria y crediticia de las autoridades financieras. Lo cierto es que la participación de las casas de bolsa y de los bancos, en la intermediación de títulos de deuda, incentivó el desarrollo de un mercado de valores flexible, profundo y líquido.

A pesar de que la nacionalización de la banca separó la intermediación bancaria de la intermediación con valores, la política de restricción de tasas impidió que la separación funcionara efectivamente en la práctica. En efecto, debido a estas restricciones, la banca se vio obligada a incursionar en actividades que se habían considerado propias de los intermediarios de valores.

Durante el período de referencia, es innegable que, aun cuando no fue un objetivo en sí mismo, se logró la consolidación de los intermediarios no bancarios, que ante las restricciones impuestas a la banca pudieron competir por una penetración más importante en el mercado financiero. Esto se reflejó en el crecimiento real del mercado de valores y la gran dinámica que registró en todo el período, consecuencia de un entorno regulatorio

más favorable que el que regía para la banca, cuyo mercado tuvo un crecimiento mucho más lento (ver cuadro 3).

Cuadro 3
MERCADOS FINANCIEROS
(SalDOS en millones de pesos)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
MERCADO DE VALORES										
TOTAL SALDOS AL FINAL	4,873	17,880	58,042	137,077	213,388	336,620	543,846	847,547	874,316	941,818
Valores de Renta Variable	1,547	4,991	18,416	31,978	60,514	96,472	303,271	433,313	623,978	641,768
Valores de Renta Fija Corto Plazo	2,894	11,302	34,040	99,865	104,680	167,620	116,557	96,135	138,044	195,940
Valores de Largo Plazo	432	1,567	3,586	5,234	48,174	72,528	124,018	118,099	112,294	103,910
Crecimiento real del total %	78.13	21.07	61.28	30.04	21.42	36.00	6.37	25.01	0.60	
TOTAL OPERACION BURSATIL	25,436	75,877	307,830	865,808	1,170,198	2,245,946	5,233,358	11,148,049	14,432,184	13,283,894
Valores de Renta Variable	1,131	3,701	23,025	17,545	35,779	54,601	119,603	156,466	200,225	298,646
Valores de Renta Fija Corto Plazo	23,378	68,882	279,083	936,150	1,077,059	2,100,032	4,701,385	10,233,130	11,711,839	11,729,047
Valores de Largo Plazo	927	3,094	5,722	11,913	57,360	91,313	412,370	756,453	2,520,130	1,266,271
Crecimiento real del total %	44.60	56.95	106.84	1.25	47.72	96.15	90.27	19.88	(13.95)	
MERCADO BANCARIO										
Operación Tradicional Bancaria										
Cartera de Crédito Total	9,329	19,834	58,806	98,902	93,006	147,087	222,445	314,439	395,951	487,450
Crecimiento Real %	6.96	3.36	(1.56)	(23.40)	32.14	21.75	27.30	26.32	16.60	14.95
Captación bancaria 1/	10,115	20,334	50,225	87,013	100,942	158,166	254,174	303,013	380,886	418,709
Crecimiento Real %	(10.76)	(2.27)	(4.71)	(12.05)	25.84	20.62	35.27	6.54	10.28	8.33
Credito/Captación %	92.00	98.00	101.00	88.00	92.00	93.00	88.00	104.00	110.00	116.00
MERCADOS COMO PROPORCION DEL PIB										
MERCADO DE VALORES SALDOS AL FINAL	10.28	22.55	28.99	35.11	42.03	49.04	62.86	63.54	77.54	75.15
Valores de Renta Variable	3.26	6.30	9.53	8.19	11.92	14.05	35.05	42.52	55.34	51.22
Valores de Renta Fija Corto Plazo	6.11	14.27	17.61	25.58	20.62	24.42	13.47	9.43	12.24	15.64
Valores de Largo Plazo	0.91	1.98	1.86	1.34	9.49	10.57	14.33	11.59	9.96	8.29
MERCADO BANCARIO										
Cartera de Crédito Total	19.68	25.05	29.28	15.06	18.32	21.43	25.71	30.85	35.11	38.91
Captación bancaria	21.34	25.68	25.98	17.16	19.89	23.04	29.38	29.73	32.01	33.42

1/ Incluye Aceptaciones Bancarias

2/ Incluye los Bonos de Desarrollo del Gobierno Federal (Bondes), emitidos con motivo de la eliminación del coeficiente de liquidez.

Fuente: Elaborado con datos del Informe Anual de Banco de México y Boletín Estadístico de la Banca Múltiple de la CNBV. Varios Años.

II. DESARROLLO DE LOS ACTUALES GRUPOS FINANCIEROS

1. El proceso hacia una mayor liberalización financiera

A partir de 1988, el sistema financiero mexicano habría de ser objeto de profundas transformaciones. El marco regulatorio existente introducía severas distorsiones en la operación de los intermediarios que inhibían el desarrollo del mercado y su nivel de competencia. La economía mexicana había ya avanzado en el camino de la apertura económica, y se consideró necesario incrementar la eficiencia operativa y la autonomía de gestión de la banca nacionalizada, a fin de facilitar su desarrollo en un entorno económico más competitivo.

Para alcanzar estos objetivos, era necesario que el sistema financiero mexicano operara más libremente. El surgimiento de la banca múltiple y la formación y desarrollo del mercado de valores, junto con el saneamiento de las finanzas públicas, hicieron factible el proceso de liberalización financiera.

En marzo de 1989, el Banco de México autorizó que la banca estableciera discrecionalmente los plazos y tasas de interés de sus operaciones, permitiéndole también pagar intereses en la cuenta de cheques. Asimismo, se modificó radicalmente el complicado sistema de "encaje legal", convirtiéndolo en un "coeficiente de liquidez" y reduciéndolo a un 30% de los recursos captados, el cual debía invertirse en depósitos en el Banco de México y en valores gubernamentales. Con ello se eliminaba la inversión obligatoria en créditos al Gobierno Federal y a sectores subsidiados, y se dejaba a los bancos un 70% de su captación como inversión libre. El financiamiento otorgado al gobierno se realizaría básicamente a través de valores emitidos por el propio gobierno, a tasas de mercado.

Posteriormente, el 1º septiembre de 1991, el Banco de México eliminó el coeficiente de liquidez obligatorio para la captación marginal realizada por la banca, disponiéndose un régimen ordenado para su total eliminación. Se consideró que ante la gran profundidad del mercado de valores de renta fija, principalmente de los valores gubernamentales, era innecesario que la banca continuara manteniendo dicho coeficiente; además, con un mercado de dinero desarrollado, la banca disponía de la fuente idónea para cubrir sus necesidades de liquidez.

En cuanto al mercado de valores, se registraron avances en su internacionalización, especialmente en lo que se refiere a la participación de inversionistas extranjeros en valores emitidos en México. A partir de 1990, se removió la prohibición que existía desde 1980 para que los extranjeros no residentes en México invirtieran en los Certificados de la Tesorería de la Federación (cetes), que eran los valores que tenían una circulación mayor de entre los emitidos por el gobierno. Con esto, todos los valores gubernamentales quedaron como objeto de inversión para los extranjeros.

En este contexto de liberalización y a fin de ampliar la gama de servicios ofrecidos, tanto los bancos como las casas de bolsa recurrieron a la formación de grupos, mediante asociaciones o creación de subsidiarias.

Ante la evolución del mercado, en diciembre de 1989, se introducen trascendentes reformas que tuvieron la finalidad de reconocer las relaciones que, en la práctica, existían entre los diversos intermediarios. Las reformas permitieron la configuración de grupos en torno a los intermediarios más importantes del sistema: bancos y casas de bolsa. No se permitió que en un mismo grupo hubiera simultáneamente banco y casa de bolsa, dada la situación jurídica de que la banca estaba nacionalizada y por la decisión del Estado de no intervenir en el mercado bursátil.

Estos trascendentes avances en materia de liberalización dieron inicio a la instrumentación de una regulación de carácter prudencial, cuya finalidad era asegurar la adecuada cobertura de la toma de riesgos por parte de los intermediarios, principalmente del riesgo de crédito, y modernizar y reforzar los mecanismos de supervisión vigentes con el objetivo de permitir la detección oportuna de problemas en los intermediarios.

Las primeras reglas prudenciales instrumentadas se enfocaron a la cobertura del riesgo crediticio, ya que es el más importante en la operación de una institución de crédito. El sistema de capitalización de la banca mexicana se homologó al aplicado a nivel internacional siguiendo las recomendaciones del Comité de Basilea. Asimismo, se incrementó a 6% el nivel de capitalización de los bancos, creando el compromiso de que ese porcentaje se elevaría en forma gradual hasta alcanzar el 8% para el año de 1992.

También se obligó a la banca a realizar la calificación de cartera incluyendo la constitución de reservas preventivas. La calificación de cartera se realizaría a través de un mecanismo de clasificación que contiene 5 niveles de riesgo, que van de menor a mayor (A, B, C, D y E, esta última considerada como irrecuperable). A la cartera ubicada en cada nivel le corresponde un porcentaje para la creación de provisiones, factor que se incrementa en la medida que la posibilidad de la irrecuperabilidad crece. (ver cuadro 4).

Por otra parte, para controlar la exposición al riesgo cambiario de la banca, se establecieron restricciones a su capacidad para captar divisas, limitándola a una proporción de su captación total, con la finalidad de que el endeudamiento en moneda extranjera fuera congruente con la capacidad de pago del país. También se estableció que los intermediarios sólo debían mantener posiciones equilibradas en divisas. Además, se les obligó a mantener en instrumentos de alta calificación y liquidez el 15% de su captación en moneda extranjera.

Sin embargo, las medidas de capitalización y calificación de cartera, que implicaban importantes aportaciones adicionales de capital, hubieron de introducirse gradualmente, dado que estos cambios se dieron dentro del proceso de reprivatización de la banca, el que significó para el sector privado la utilización de grandes volúmenes financieros para el pago de los bancos. Por su parte, los organismos supervisores, aunque conscientes de la necesidad de mejorar la calidad de la supervisión, no pudieron realizar los cambios contemplados con la velocidad y eficiencia que la operación de los grupos financieros requería.

2. Constitución de los actuales grupos financieros ³

Debido a las necesidades de capitalización y mejora de la capacidad de absorción de tecnología, que significara un sistema financiero más eficiente y competitivo, se consideró conveniente la reprivatización de la banca. En junio de 1990, culminó el proceso legislativo de reforma constitucional que permitió nuevamente la participación del sector privado en la actividad bancaria.

Cuadro 4
**DISTRIBUCIÓN DE LA CARTERA DE LA BANCA COMERCIAL
 POR GRADO DE RIESGO Y PROVISIONES
 PREVENTIVAS CONSTITUIDAS**
(Saldos al final del periodo en millones de pesos)

Año	Distribución de la cartera por grado de riesgo						Provisiones preventivas sobre cartera de riesgo					
	Total 1/	Nivel mínimo calificación (A)	Nivel medio calificación (B y C)	Nivel alto calificación (D)	Cartera irrecuperable calificación (E)	Cartera no calificada y exceptuada	Total 1/	Nivel bajo calificación (B)	Nivel medio calificación (C)	Nivel alto calificación (D)	Cartera irrecuperable calificación (E)	Provisión adicional 2/
1991	222 408	164 191	35 451	3 070	1 158	18 538	2 745	82	460	1 016	1 187	
1992												
I	254 293	202 317	38 227	3 221	1 309	9 219	3 476	154	720	1 467	1 136	
II	277 083	214 932	41 166	3 736	1 744	15 505	4 416	258	1 210	1 631	1 318	
III	303 987	239 469	47 516	4 521	2 057	10 425	4 946	237	1 031	1 636	2 042	
IV	330 364	255 373	52 609	5 135	3 265	13 982	9 454	400	2 302	3 006	3 290	457
1993												
I	370 707	285 759	59 452	6 551	3 511	15 433	10 480	409	2 827	3 518	3 324	402
II	383 494	294 997	66 575	7 403	4 288	10 231	11 552	506	3 058	4 219	3 221	549
III	408 679	311 722	74 057	8 335	4 603	9 962	11 494	625	3 401	4 652	2 642	174
IV	427 661	328 584	78 342	9 736	3 906	7 093	14 151	728	4 245	5 542	3 308	328
1994												
I	470 276	367 458	81 669	10 326	4 145	6 678	15 358	606	4 551	6 205	3 619	377
II	493 574	385 100	82 975	11 192	5 061	9 246	15 979	617	4 372	6 594	4 318	78
III	517 491	406 025	87 032	11 378	6 279	6 777	17 775	665	4 714	6 827	5 469	100
IV	587 194	452 912	104 536	15 461	7 147	7 138	21 814	869	5 737	9 447	4 865	896
1995												
I	682 097	500 059	144 056	21 056	9 553	7 373	39 948	1 264	11 249	12 621	10 904	3 910
II	689 903	435 054	204 212	30 095	14 125	6 417	51 000	1 669	11 766	17 787	9 533	10 245
III	705 828	413 555	233 154	34 283	14 495	10 341	54 414	1 550	14 978	21 401	11 457	5 028
IV	689 445	382 692	228 319	49 757	19 351	9 326	57 330	1 671	13 944	21 438	12 242	8 035
1996												
I	668 244	343 394	219 141	57 298	21 800	26 611	70 010	1 669	14 640	26 607	17 281	9 813
II	642 315	303 463	208 739	71 527	20 611	37 975	79 103	1 736	14 277	34 287	16 201	12 602

1/ Los saldos de los niveles agregados pueden no coincidir con la suma de sus componentes, como resultado del redondeo de las cifras.

2/ Pago de intereses sobre operaciones vigentes y sobre riesgo de crédito.

e/ Cifras estimadas.

Fuente: Banco de México.

Conjuntamente se introdujeron nuevas reformas al marco regulatorio, de manera que los bancos pudieran formar parte de grupos financieros en los que participara una casa de bolsa. De esta forma, el proceso que el sistema financiero mexicano había registrado hacia la prestación de servicios financieros integrales, truncado con la nacionalización bancaria, estuvo en posibilidades de finalmente consolidarse. De las 18 instituciones de crédito que fueron puestas a la venta, la mayor parte fueron adquiridas por grupos financieros encabezados por casas de bolsa (ver cuadro 5).

Cuadro 5
LA PRIVATIZACIÓN DE LA BANCA
(Millones de pesos)

BANCOS	CANTIDAD PAGADA	PRECIO UTILIDAD	% DE CAPITAL VENDIDO	MÚLTIPLO DE VALOR EN LIBROS	FECHA DE VENTA	GRUPO COMPRADOR	REGION DE DESTINO
PRIMER PAQUETE							
Mercantil de México	611.20	11.4	77.20	2.66	7/06/91	PROBURSA	CD. DE MEXICO
Banpais	545.00	22.15	100.00	3.00	14/06/91	MEXIVAL	CD. DE MEXICO Y NUEVO LEON
Cremit	748.29	26.90	66.70	3.40	21/06/91	RAIMUNDO GOMEZ	GUADALAJARA
SEGUNDO PAQUETE							
Confía	892.26	10.44	78.70	3.73	2/08/91	ABACO	MONTERREY
Oriente	223.22	18.38	66.00	4.04	9/08/91	MARGEN	NORTE Y CENTRO
Bancreser	425.13	8.75	100.00	2.60	16/08/91	ALCANTARA Y MENDOZA	TOLUCA Y LEON
Banamex	9,744.98	10.90	70.70	2.67	23/08/91	ACCIVAL	CD. DE MEXICO
TERCER PAQUETE							
Bancomer	8,600.00	13.85	56.00	2.99	25/10/91	VAMSA	MONTERREY
B.C.H.	878.36	26.67	100.00	2.67	8/11/91	CABAL PENICHE	TABASCO, CAMPECHE Y CHIAPAS
CUARTO PAQUETE							
Serfin	2,827.80	11.2	52.00	2.66	24/01/92	OBSA	NUEVO LEON Y CD. DE MEXICO
Comermex	2,706.00	17.3	66.50	3.73	7/02/92	INVERLAT	CIUDAD DE MEXICO
Somex	1,876.50	15.33	81.60	3.31	28/02/92	INVERMEXICO	CIUDAD DE MEXICO
QUINTO PAQUETE							
Atlántico	1,469.20	9.41	68.50	5.33	27/03/92	GBM	CIUDAD DE MEXICO
Promex	1,074.50	13.1	66.00	4.25	3/04/92	FINAMEX	GUADALAJARA
Banoro	1,137.8	11.2	66.00	3.95	10/04/92	ESTRATEGIA BURSATIL	SINALOA
SEXTO PAQUETE							
Banorte	1,775.6	11.6	66.00	4.25	12/06/92	GONZALEZ, GZALEZ. Y GRAF.	N.L., TAMP. Y COAH.
Internacional	1,486.90	12.32	51.00	2.95	26/06/92	DEL VALLE Y BERRONDO	CD. DE MEXICO
Banco	869.40	10.83	66.30	4.65	3/07/92	MULTIVALORES	JALISCO, AGUASC., ZACAT. Y MIC.
Promedio	37,892.15	14.56	64.90	3.08			

FUENTE: Elaborado con base en los datos de Guillermo Ortiz, "La Reforma Financiera y la Desincorporación Bancaria", Una Visión de la Modernización de México. Ed. FCE México, 1994, pp. 267-336.

En 1990 se publicó la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras. Con la entrada en vigor de esta ley, se definieron las bases de organización y funcionamiento de los grupos financieros, los términos generales bajo los cuales habrían de operar, así como la protección de intereses de quienes celebraron operaciones con los integrantes de dichos grupos. Los distintos intermediarios integrantes de un grupo, continuaron sujetos a las leyes y reglas particulares establecidas para su operación.

Dentro de las distintas posibilidades de agrupación que la ley otorga, en la estructura del sistema financiero mexicano la figura dominante son los grupos financieros constituidos a través de una sociedad controladora.

Tomando en consideración que posiblemente algunos grupos pequeños no tuvieran la capacidad para conformar un grupo financiero mediante la constitución de una sociedad controladora, en la nueva ley bancaria se mantuvo la posibilidad de que los bancos múltiples que no formaran parte de un grupo financiero, pudieran invertir en el capital social de intermediarios financieros no bancarios, excepto casas de bolsa, instituciones de seguros o de fianzas. En este mismo sentido se introdujeron reformas a la Ley del Mercado de Valores, para permitir a las casas de bolsa la participación en el capital social de otras entidades financieras, excepto bancos, aseguradoras o afianzadoras.

En los grupos financieros con sociedad controladora, ésta administra y detenta como mínimo el 51% del capital pagado de al menos tres intermediarios financieros de distinta índole. La controladora responde solidariamente por cada uno de ellos, sin que éstos tengan la obligación de responder por las pérdidas de la controladora ni las del resto de los integrantes del grupo, a fin de evitar la contaminación al interior del grupo. Las sociedades controladoras tienen prohibido contratar pasivos, salvo temporalmente y con la finalidad de capitalizar a la propia sociedad, o bien para incorporar o fusionar en su grupo a otras entidades financieras; pero no pueden desempeñar ninguna de las operaciones que realizan sus integrantes.

Con la finalidad de limitar adecuadamente la tendencia observada, en la banca y en los grupos financieros, hacia la formación de grupos económicos, en la estructura accionaria de ambos intermediarios se establecieron topes a la participación de las personas morales. El capital social de ambos intermediarios quedó integrado de la siguiente manera: El capital ordinario debía estar integrado en más de un 51%, por acciones de la serie A, que sólo podían ser suscritas por personas físicas mexicanas. El 49% restante estaría compuesto indistintamente por acciones de las series A, B y C. En las acciones de la serie B, podían participar personas físicas y morales mexicanas y en la serie C los extranjeros. Finalmente, las acciones de la serie L, que eran de libre suscripción, podían constituir el capital adicional. La serie L podía alcanzar hasta el equivalente del 30% del capital ordinario y sólo otorgaba a sus tenedores derechos patrimoniales. Frente a las urgentes necesidades actuales de capitalización de la banca esta legislación se modificó, como se verá más adelante, a fin de permitir que las empresas pudieran invertir en acciones de la serie A, y que a las instituciones extranjeras les fuera posible, bajo ciertas condiciones, tomar el control de bancos mexicanos.

La regulación mexicana también limita la participación de los intermediarios integrantes de los grupos financieros en el capital de empresas. Al respecto, se establece que la banca sólo podrá detentar acciones que representen hasta el 15% del capital pagado de la emisora, por un plazo no mayor de 3 años,⁴ siempre y cuando las empresas no sean accionistas del grupo o del propio banco. También existen límites por empresa o globales, a las inversiones accionarias que una casa de bolsa puede realizar.

Los intermediarios integrantes de un grupo pueden ser bancos, casas de bolsa, empresas de factoraje, arrendadoras financieras, operadoras de sociedades de inversión, almacenes de depósito, casas de cambio, instituciones de fianzas, instituciones de

seguros, sociedades financieras de objeto limitado y, recientemente, las Administradoras de Fondos para el Retiro y de las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos de Retiro.

Los intermediarios agrupados están autorizados a ostentarse como integrantes del grupo, actuando de manera conjunta frente al público y ofreciendo bajo el mismo techo todos los servicios financieros, lo que ha traído considerables beneficios a los usuarios en términos de disponibilidad de productos. El inversionista puede tener acceso a una mezcla de financiamientos, combinando el crédito bancario, el arrendamiento financiero, la emisión de su propio papel o el acceso al factoraje; a su vez, el ahorrador puede encontrar una amplia gama de paquetes de inversión, alternando y combinando los títulos bancarios con los de renta fija o variable emitidos por otras empresas. De esta forma, se estuvo en posibilidades de incrementar la eficiencia del sistema y de las instituciones individuales a través de la explotación de economías de escala y sinergías. Simultáneamente, los intermediarios pudieron diversificar su ámbito de acción y, con ello, el de los riesgos asumidos. Independientemente de estas ventajas, la operación agrupada implica ciertas desventajas, entre las que pueden enunciarse: la dificultad para llevar a cabo una adecuada supervisión, el incremento en el riesgo de contagio, y la generación de conflictos de interés. Debido a la repercusión que estos factores pueden tener en la solvencia de las instituciones, deben siempre ser tomados en cuenta en la conformación del marco regulatorio y de los mecanismos de supervisión de cualquier sistema financiero.

Con la formación de grupos financieros en que participan bancos, y ante la facultad que la ley otorga para que los intermediarios adquieran acciones de empresas no financieras y para que en su capital participen personas morales, cobran especial importancia las normas de regulación y los mecanismos de supervisión referentes al otorgamiento de créditos relacionados y a la concentración de créditos.

En cuanto a los créditos relacionados, la regulación mexicana define que las personas físicas y morales deben considerarse como relacionadas con la institución, cuando detenten más del 1% de la tenencia accionaria o sean consejeros de la misma. Estas personas requieren de autorización del consejo de administración del banco para recibir un crédito. Todas estas operaciones deben ser comunicadas a la entidad supervisora y la suma total no puede exceder de una vez el capital neto⁵ de la institución; el exceso de este tipo de crédito debe deducirse del capital neto, así como los créditos para la compra de acciones de los intermediarios del grupo o de la controladora.

Sin embargo, la regulación establecida para este tipo de créditos es complicada. La definición de persona relacionada es sumamente amplia y se centra en la relación patrimonial o vínculo laboral. Debido a la pulverización del capital observada en algunas instituciones, se dificulta la labor de supervisión, invalidando en la práctica la norma establecida. Además, la definición de persona relacionada incluye a los consejeros de la institución, entre los que frecuentemente se encuentran grandes empresarios cuya tenencia accionaria no necesariamente implica el control de la institución. Todo ello ha obligado a que las autoridades supervisoras centren los esfuerzos en vigilar que los accionistas que efectivamente detenten el control de la institución y sus empresas, sean considerados como personas relacionadas y sujetos a los límites establecidos.

Ante estas dificultades, se considera que el concepto de crédito relacionado debe redefinirse y establecerse en función de verdaderos conflictos de interés, lo que llevaría a incrementar el porcentaje de tenencia accionaria para que la persona sea considerada como relacionada con la institución. Además, para evitar que las operaciones realizadas entre los integrantes del grupo financiero, impidan la detección oportuna de créditos otorgados a personas relacionadas, podría definirse como crédito relacionado el otorgado por el banco del grupo a otro integrante del mismo, a menos que el intermediario

compruebe que los recursos prestados no fueron utilizados para otorgar financiamiento a una entidad relacionada. Estas medidas se reforzarían mediante el establecimiento de procedimientos más estrictos de supervisión.

Con respecto a las normas referentes a la concentración de créditos, la regulación mexicana limita el tamaño de los créditos que la banca puede otorgar a un sólo acreditado o grupo de acreditados. Se considera que una cartera concentrada en créditos muy grandes incrementa el riesgo de que, en caso de insolvencia de algún acreditado mayor, el capital pueda registrar fuertes disminuciones. En México se distingue entre personas físicas y morales, siendo más altos los límites para éstas últimas; además, existe un límite genérico que el Banco de México da a conocer cada seis meses. Dichos límites se fijan respecto del capital neto.⁶

Por otro lado, existen reglas en la definición de los requerimientos de capital para evitar su piramidación. Para el cómputo del capital, se deducen los recursos invertidos en empresas que a su vez sean accionistas de la institución o de la controladora; asimismo, se deducen las inversiones accionarias en entidades financieras y en empresas, distintas de las de servicios complementarios, cuando la inversión se prolongue más allá del plazo permitido para que la ley la considere como inversión temporal.

3. La crisis de 1994 y 1995

Si bien no constituye un objetivo central del documento, la referencia a la crisis económica y financiera que actualmente afecta al país resulta obligada, debido al severo impacto que representó para la operación del sistema financiero.

Desde 1992, la economía mexicana venía absorbiendo grandes volúmenes de recursos externos, los cuales no sólo eran suficientes para financiar elevados déficit en cuenta corriente, sino que, además, permitieron una importante acumulación de reservas internacionales. Durante 1994, ante acontecimientos políticos y sociales adversos, se fue minando la certidumbre de los agentes externos acerca de la consecución de las metas planteadas en política económica, lo que generó una fuerte salida de capitales que afectaron severamente las reservas internacionales del país e impidieron que el Banco de México mantuviera el tipo de cambio dentro de la banda de flotación preestablecida, lo que finalmente provocó una fuerte depreciación del tipo de cambio. De mediados de diciembre de 1994 a febrero de 1995, la devaluación del peso mexicano llegó a cerca del 130%.

La corrida registrada contra las obligaciones externas de los bancos, ocasionó un estrechamiento de la liquidez y, para evitar que algunos bancos incumplieran sus obligaciones en moneda extranjera, el Banco de México otorgó a través del fondo de apoyo para la banca, llamado en México Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa), créditos a corto plazo en dólares. Para septiembre de 1995, todos los bancos participantes habían liquidado estos financiamientos, en vista de que el flujo de recursos provenientes de la banca extranjera se había normalizado.

Un efecto adicional, aún más severo, fue el impacto que la devaluación tuvo sobre la operación en moneda nacional de la banca. Ante las expectativas de altos niveles de inflación, las tasas de interés se elevaron substancialmente, en tanto que el plazo de captación se redujo a menos de 7 días como resultado de la incertidumbre prevaleciente en los mercados, todo lo cual afectó de inmediato los costos financieros de los bancos. Por su parte, los acreditados, a los que se había transferido el riesgo de tasa de interés, pues los créditos se habían pactado con tasas ajustables relacionadas con la tasa de mercado, no pudieron responder a sus compromisos ante la abrupta elevación de las tasas

y la fuerte contracción de la actividad económica. Este punto es muy importante ya que la banca, para cubrirse del riesgo de tasa de interés, lo transfirió a los acreditados convirtiéndolo en riesgo crediticio, sin verificar que los acreditados tuvieran la capacidad de enfrentar el riesgo de tasa de interés. Esto incrementó substancialmente la cartera vencida y, con ello, el monto de las provisiones que los bancos debían constituir y aplicar. De diciembre de 1994 al cierre de 1995, el saldo de la cartera vencida se duplicó (ver cuadro 6).

Cuadro 6
CRÉDITO Y CARTERA VENCIDA DE LA BANCA COMERCIAL^{1/}
(Saldos al final del período)

Concepto	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 p/
MILLONES DE PESOS											
CREDITO TOTAL (A+B) 2/	93,100	71,182	98,047	164,437	187,529	256,092	351,426	419,829	617,359	780,825	825,111
Organismos, Empresas y Particulares (A)	60,111	47,317	80,243	151,636	174,714	247,836	342,491	408,653	596,805	749,672	792,023
Gobierno (B)	32,989	23,865	17,804	12,802	12,815	11,256	8,937	11,176	20,554	31,153	33,088
CARTERA VENCIDA TOTAL (A+B) 3/			1,378	2,848	4,382	8,084	14,729	23,380	51,805	133,558	166,401
Organismos, Empresas y Particulares (A)			1,372	2,812	4,366	8,028	14,708	22,363	51,646	133,349	166,211
Gobierno (B)			6	34	16	57	23	90	159	209	190
PORCENTAJES DEL PIB											
Crédito total			25.1	32.4	27.3	29.9	34.5	37.2	49.3	49.4	n.d.
Cartera Vencida total			0.4	0.6	0.6	0.9	1.4	2.1	4.1	8.5	n.d.
PORCENTAJES											
Crédito total/Recursos totales	62.6	66.9	60.9	65.3	68.7	66.8	77.3	79.2	78.1	58.6	58.8
Cartera vencida/Cartera de crédito total			1.4	1.7	2.3	3.1	4.2	5.6	8.4	17.1	20.2
Cartera vencida/Capital, reservas y resultados			22.1	29.2	42.8	61.5	77.0	96.5	76.2	339.5	966.4

^{1/}Los saldos de los niveles agregados pueden no coincidir con la suma de sus componentes, como resultado del redondeo de las cifras.

^{2/}Hasta diciembre de 1989 el concepto "crédito" incluía cartera vigente, vencida y redescontada. A partir de enero de 1990 incorpora los intereses devengados sobre créditos vigentes e intereses vencidos. Asimismo, en 1995 y 1996 se incluye en la cartera de crédito los Programas UDIS y FOBAPROA.

^{3/}No se incluyen intereses vencidos. Se reportan datos a partir del año en que se inició su registro. A partir de 1995, se incluye la cartera vencida vendida al FOBAPROA.

n.d. No disponible.

p/Cifras preliminares al mes de junio.

Fuente: Banco de México.

Cabe destacar que al presentarse la crisis, se evidenciaron algunas deficiencias en las reglas y procedimientos generales de supervisión que agravaron su impacto en la banca. Con anterioridad, la cartera vencida ya registraba un alto crecimiento; en 1989, al modificarse y luego suprimirse el esquema de encaje legal, se había liberado un volumen importante de recursos prestables, lo que produjo una gran expansión del crédito al sector privado que, en algunos casos, se realizó con una deficiente evaluación del riesgo y sin contar con procedimientos adecuados para su otorgamiento. Aún cuando la banca tenía establecida la obligación de efectuar la calificación de su cartera crediticia desde 1990 y realizar las provisiones correspondientes, la supervisión no detectó que la cartera estaba en muchos casos mal calificada y, por consiguiente, insuficientemente reservada. Adicionalmente, el rezago existente entre la calificación de la cartera y la creación de las provisiones, provocó que su situación real no fuera transparentada del todo ni corregida oportunamente. Esta falta de transparencia se agravó por el hecho de que la metodología utilizada en México para determinar qué debe considerarse como cartera vencida, considera únicamente los pagos vencidos y no el principal, lo que ocasiona una subvaluación de su monto.

Ante el marcado deterioro de la cartera de la banca, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores decidió establecer un sistema más estricto para la constitución de las reservas preventivas. En 1995, la proporción de reservas se elevó al 60% de la cartera vencida, o debería ser equivalente al 4% de la cartera total, debiéndose cubrir la que resultara mayor en un plazo máximo de un mes.

Las disposiciones para la constitución de reservas con cargo a las utilidades o al capital, y el incremento del valor en pesos de los activos de los bancos en moneda extranjera, producto de la devaluación, provocaron que el coeficiente de capitalización se situara por debajo del mínimo establecido en la normatividad, lo que requirió que los accionistas aportaran recursos frescos; sin embargo, debido a la situación de los mercados financieros y al incremento del riesgo país, algunos bancos tuvieron serias dificultades para allegarse recursos de capital y, con ello, cumplir con las reglas de capitalización. Por esta razón, las autoridades financieras diseñaron un Programa de Capitalización Temporal (Procapte), operado por el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa).

Este programa consistió en la colocación de obligaciones subordinadas de conversión obligatoria en acciones, por parte de los bancos con coeficientes inferiores al 8%, mismas que fueron adquiridas por el Fobaproa. A fin de evitar la expansión de la base monetaria, se determinó que los bancos depositaran los recursos, producto de la colocación, en el propio Banco de México, a una tasa y plazo idénticos a los de las obligaciones. El programa tenía un plazo de cinco años, durante el cual las instituciones que se incorporaron debían mantener un coeficiente de capital de cuando menos 9%. Si bien los bancos tenían un plazo relativamente largo para captar capital y pagar su deuda, también implicaba que los accionistas pudieran perder su inversión, o ver diluida su participación accionaria en caso de que el Fobaproa llegase a ser accionista del banco en cuestión. Ante esta posibilidad, se estableció que en caso de que el Fobaproa llegase a asumir el control de un banco, se procedería a su enajenación en el menor tiempo posible.

Si bien el Procapte cumplió con la finalidad de capitalizar a la banca, no logró reducir la incertidumbre en cuanto a la capacidad de los accionistas para capitalizar a las instituciones. Por ello, para facilitar el cumplimiento de este objetivo, posteriormente se generó un mecanismo para incentivar la capitalización de la banca por parte del sector privado y, a su vez, mejorar la solidez financiera de las instituciones. Este mecanismo consistió en la compra de créditos por parte del Fobaproa, a un valor neto de reservas y en una proporción de dos a uno en relación a la aportación de capital. La compra se realizó mediante un crédito de la misma institución al Fondo, a tasas equivalentes a las de colocación primaria de los cetes. Las instituciones continúan administrando la cartera vendida, y con las recuperaciones se deberá ir liquidando el financiamiento otorgado al Fobaproa en un plazo de diez años. Al término del plazo, el crédito no redimido deberá ser pagado en un 75% por el Fobaproa y en un 25% por la institución bancaria.

Para facilitar el proceso de recapitalización, en 1995 la estructura accionaria de bancos y sociedades controladoras de grupos financieros fue modificada para permitir una mayor participación en el capital, tanto a las personas morales mexicanas, como a los extranjeros. En las acciones de la serie A se permitió la participación de las personas morales mexicanas y se estableció que las acciones de la serie B fueran de libre suscripción. Las acciones de la serie C fueron suprimidas. En cuanto a la parte adicional del capital, integrada por acciones de la serie L de libre suscripción, se permitió que alcanzara hasta un 40% del capital ordinario. También se ampliaron los límites a la tenencia individual de acciones que, con autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, puede llegar al 20%. En el caso particular de la inversión extranjera, se puede realizar mediante la suscripción de acciones de la serie B y de la serie L, y con la ampliación de los límites individuales, se permitió que la participación minoritaria para un solo

intermediario extranjero llegara hasta el 20%. Puede ampliarse esta participación, si dicho intermediario filial asume el control de la institución, mediante la suscripción de la totalidad de las acciones serie A.

Con estas facilidades, los bancos que se acogieron al Programa de Capitalización Temporal pudieron redimir sus obligaciones, algunos de ellos asociándose con alguna institución financiera del exterior. A la fecha, prácticamente todos los bancos han liquidado la totalidad de la deuda a su cargo, manteniendo un coeficiente de capitalización de al menos el 9%.

Dentro del contexto inflacionario ya mencionado, los deudores debieron hacer frente a una amortización real más acelerada del crédito, por el pago del componente inflacionario que exigen las tasas nominales de interés. La banca, con la finalidad de reducir el riesgo potencial de falta de pago, debió recurrir a la reestructuración de créditos, condonando los intereses moratorios, incorporando los intereses vencidos al capital, ampliando el plazo y reduciendo el monto de los pagos.

En cuanto a la cartera hipotecaria, la incertidumbre con respecto a los niveles de la inflación y a la tasa real de interés, ocasionó que el refinanciamiento de intereses fuera un procedimiento característico de este tipo de créditos. Si bien el riesgo de tasa fue trasladado al acreditado, su elevación ocasionó que en unos cuantos meses los intereses recapitalizados incrementaran el monto del adeudo por arriba del precio de mercado del inmueble financiado y constituido en la garantía del crédito.

El crecimiento del activo, provocado por el refinanciamiento de los intereses y el excepcional incremento de la cartera vencida, debió ser financiado con colocación de pasivos a tasas de interés cada vez más altas, lo que originó que, dada la disminución del rendimiento de dicho activo, el margen financiero se redujera fuertemente y, en muchos casos, fuera insuficiente para cubrir los gastos administrativos y la carga de provisiones. En tal situación, la banca registró una drástica caída de su nivel de utilidades, deteriorándose la base de una sólida capitalización.

Las autoridades, conscientes de esta problemática, diseñaron un programa de reestructuración de adeudos, aprovechando la reciente creación de una unidad de cuenta a la que se ha dado el nombre de Unidad de Inversión (Udi), cuyo valor diario refleja el comportamiento del Índice Nacional de Precios al Consumidor. Las operaciones pactadas en Udis devengan una tasa fija, siendo el valor del principal el que se ajusta con la inflación. Mediante la reestructura de créditos en esta unidad, se amplía el plazo de la deuda y de manera gradual se amortizan los créditos en términos reales; con ello, los agentes obtienen un mayor remanente de liquidez y se atenúa, en alguna medida, el impacto recesivo del ajuste postdevaluatorio.

En el mecanismo de reestructuración crediticia en Udis, participan el Gobierno Federal y los bancos comerciales; éstos transfieren los créditos denominados en Udis a un fideicomiso que ellos mismos administran, para lo cual reciben préstamos del Gobierno Federal también denominados en Udis. A cambio de la cartera cedida a los fideicomisos, los bancos toman bonos emitidos por el Gobierno Federal a tasa nominal, conservando el riesgo crediticio y el riesgo de liquidez. La tasa real a la que el Gobierno canaliza los recursos es menor a la del mercado, lo que beneficia al deudor en las reestructuras. Los créditos reestructurados en Udis tienen vencimientos a largo plazo, por lo que el costo fiscal potencial del esquema se diluye a lo largo de un período prolongado. Asimismo, los deudores que reestructuran por estos mecanismos, reciben una reducción temporal en los pagos que deben realizar. Dentro del programa de reestructura de la cartera bancaria en Udis, se encuentran programas específicos para la planta productiva, la vivienda, el crédito al consumo y para los gobiernos de los Estados y Municipios.

El mercado de valores también se vio afectado, tanto por la crisis postdevaluatoria, como por los problemas que aquejaban al sistema bancario: El índice de precios y cotizaciones de la Bolsa Mexicana de Valores mostró una gran volatilidad; el escaso interés en el mercado accionario mexicano también se reflejó en una fuerte disminución de la inversión extranjera en la Bolsa; el comportamiento en los precios de las acciones cotizadas y la falta de pago de algunos emisores, deterioraron las carteras de las sociedades de inversión. Por otra parte, al materializarse riesgos cambiarios, de crédito y de mercado, algunas casas de bolsa sufrieron pérdidas significativas. Al igual que para el mercado bancario, existe un fondo para el mercado de valores, llamado Fondo de Apoyo al Mercado de Valores (Fameval), cuyo objetivo primordial es proteger los intereses de los inversionistas de las casas de bolsa contra posibles malos manejos por parte de estos intermediarios. Su oportuna intervención en algunos intermediarios, atenuó el impacto de la crisis en este mercado.

En general, las acciones de las autoridades para hacer frente a la crisis estuvieron destinadas a reducir los riesgos del sistema financiero, mantener la confianza del público en las instituciones y apoyar a las familias y empresas para hacer frente a sus obligaciones crediticias; todo ello, sin perder de vista la importancia de minimizar el costo fiscal del saneamiento. Los esquemas de protección existentes, para la banca y para las casas de bolsa, han evitado que estos intermediarios incumplan con sus obligaciones ante terceros. A lo largo de 1994 y 1995, fueron intervenidas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, por el Fobaproa o por el Fameval, once instituciones de crédito y cinco casas de bolsa. Una vez concluido el proceso de saneamiento de estos intermediarios, y conforme las circunstancias mejoraron, se procedió a su venta. Se espera que a mediados de 1997 la mayor parte de las instituciones hayan sido enajenadas, o en caso de carecer de viabilidad, se encuentren liquidadas.

La severa crisis financiera de 1994 y 1995 permitió detectar deficiencias y limitación en la regulación y supervisión vigentes. Como ya se señaló, previo a la crisis la cartera crediticia de los bancos mostraba ya claros signos de deterioro, debido a que, en general, se carecía de métodos adecuados para la evaluación y administración del riesgo asumido, principalmente del crediticio. Con la reprivatización de la banca, la administración de estas instituciones quedó en manos de personas con poca experiencia bancaria que, en algunos casos, se tradujo en una deficiente administración del riesgo, y en el peor de los casos, recayó en administradores que actuaban al margen de la regulación y de las sanas prácticas bancarias. Además, la vinculación de algunos de ellos con el sector no financiero, provocó un excesivo financiamiento a negocios relacionados con los recursos del banco. De esta forma, a la ya de por sí mala calidad de la cartera crediticia, se le añadió el peso excesivo de los créditos relacionados y de los créditos contratados para realizar la compra de las instituciones.

Estos factores, sumados a la gradualidad con la que algunas medidas de regulación fueron introducidas, a la carencia de normas precautorias que obligaran a los intermediarios a generar mecanismos de autorregulación que fortalecieran los procedimientos de evaluación, control y cobertura del riesgo asumido, y a una deficiente labor de supervisión, agravaron las consecuencias que la crisis financiera tuvo en la situación financiera de los intermediarios en general y de los grupos financieros en particular.

Por otra parte, aunque desde 1992 se procedió a la modernización de los procedimientos de inspección y vigilancia, como ya se mencionó anteriormente, su implementación requirió tiempo y recursos. Además, la crisis evidenció que el complemento indispensable para mejorar el nivel de supervisión ejercido, y que recae en la labor realizada por los auditores externos y los contralores internos, fue en buen número de casos ineficaz.

Al sobrevenir la crisis, también se evidenció la marcada fragilidad de los intermediarios no agrupados y de las instituciones más pequeñas, ante los cambios repentinos en las condiciones del mercado. En estas circunstancias, los grupos financieros y la propia banca mexicana que tiene un amplio rango de servicios autorizado, pudieron adaptarse mucho mejor; en el momento en que el crédito bancario tradicional dejó de ser la fuente principal de sus ingresos, pudieron recurrir al otorgamiento de otro tipo de servicios financieros para compensar la caída de estos ingresos, demostrando con ello una menor vulnerabilidad ante eventos inesperados. Por contra, para aquellos intermediarios no agrupados, el efecto de la crisis fue aún más severo, por lo que un gran número de éstos desaparecieron y otros han debido reducir su operación drásticamente. Resultó evidente que la falta de flexibilidad en los servicios que pueden ofrecer estos intermediarios, reduce sus posibilidades de supervivencia en épocas de crisis. De esta experiencia podemos concluir que instituciones con un rango más amplio de actividades, están en posibilidades de diversificar mejor los riesgos potenciales de operación.

Finalmente, es importante destacar que los problemas institucionales y jurídicos existentes en México, dificultan el proceso para hacer efectivas las garantías de un crédito. Principalmente en épocas de crisis, la lentitud del esquema legal, no sólo obstaculiza el cobro oportuno por parte de los intermediarios, sino que contribuye a generar una cultura de no pago entre los acreditados.

4. El nuevo sistema de pensiones en México

El sistema financiero contará, en breve, con un nuevo tipo de participante. La Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, contempla la constitución de las Administradoras de Fondos para el Retiro (Afores) y de las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos de Retiro (Siefores). Estas entidades estarán sujetas a una estricta regulación y supervisión, función que será realizada por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar). Debido a que con la consolidación, en el mediano plazo, de estos nuevos intermediarios el sistema financiero mexicano puede desarrollar nuevas formas de operación, se considera conveniente describir brevemente su funcionamiento y presentar las ventajas y desventajas que su operación implicaría.

En México la carencia de fuentes estables y suficientes de ahorro interno, ha conducido a una excesiva dependencia del ahorro externo y ha limitado la disponibilidad de recursos para el financiamiento de proyectos de largo plazo, lo que ha constituido un serio obstáculo para lograr un crecimiento económico sostenido (ver cuadro 7).

Dentro de una política para fomentar el ahorro a largo plazo, un paso muy importante es establecer los mecanismos adecuados, como es el caso del nuevo sistema de pensiones en México, con lo que se busca un acercamiento a la consecución de este objetivo.

Con la creación de estas nuevas entidades financieras, susceptibles de integrarse a un grupo financiero, se sustituye la función que el gobierno realizaba, a través del Instituto Mexicano del Seguro Social, en la administración de fondos de pensiones. Las administradoras serán las responsables de establecer cuentas individuales para los recursos de cada trabajador en las que se concentrarán las aportaciones realizadas por los patrones, los trabajadores y el Estado. Por lo que respecta a las sociedades de inversión, administradas por ellas, serán las encargadas de invertir los recursos provenientes de las cuentas individuales. El régimen de inversión a que estarán sujetas establece que los valores emitidos por empresas privadas, aceptados o avalados por bancos múltiples o bancos de desarrollo y aquéllos que preserven su valor adquisitivo, deberán estar

calificados por una empresa calificadora de valores autorizada por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Esto con la finalidad de garantizar la mayor seguridad y la obtención de una adecuada rentabilidad de los recursos de los trabajadores.

Cuadro 7
EVOLUCIÓN DEL AHORRO INTERNO Y EXTERNO
(Millones de pesos)

	PIB A precios corrientes	PIB A precios de 1990	Crecimiento real (%)	Ahorro Interno Bruto	Ahorro interno bruto como proporción del PIB a precios corrientes	Ahorro Externo 1/	Ahorro externo como proporción del PIB a precios corrientes
1981	6,128	4,862	8.77	1,313	21.42	398	6.49
1982	9,798	4,832	-0.62	2,194	22.40	305	3.11
1983	17,879	4,629	-4.20	4,414	24.69	(887)	(4.96)
1984	29,472	4,796	3.61	6,618	22.46	(775)	(2.63)
1985	47,392	4,920	2.59	10,650	22.47	(244)	(0.51)
1986	79,191	4,736	-3.74	14,390	18.17	875	1.10
1987	193,312	4,824	1.86	42,531	22.00	(5,999)	(3.10)
1988	390,451	4,884	1.24	75,444	19.32	5,423	1.39
1989	507,618	5,047	3.34	95,437	18.80	14,518	2.86
1990	686,406	5,272	4.46	131,806	19.20	21,150	3.08
1991	865,166	5,463	3.62	154,420	17.85	44,230	5.11
1992	1,019,156	5,616	2.80	163,584	16.05	75,613	7.42
1993	1,127,584	5,649	0.59	177,774	15.77	72,893	6.46
1994	1,252,915	5,848	3.52	185,798	14.83	100,112	7.99
1995 (p)	1,580,130	5,442	-6.94	302,753	19.16	4,601	0.29

1/ El ahorro externo es el saldo de la cuenta corriente de la balanza de pagos.

FUENTE: Elaborado con base en datos del Sistema de Cuentas Nacionales, INEGI y el Informe Anual de Banco de México.

Como una medida para fomentar el adecuado balance y equilibrio en el mercado, ninguna administradora podrá tener durante un período transitorio, que termina a finales de 2001, más del 17% de participación en los sistemas de ahorro para el retiro. A partir de esta fecha, esta participación podrá elevarse a 20%. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá autorizar penetraciones mayores cuando a su juicio se justifiquen.

La principal discusión en torno a esta ley, se centró en la posibilidad de que fueran los bancos quienes se encargaran de la administración de estas nuevas entidades, debido a que eran los intermediarios que contaban con mayor experiencia y mejor infraestructura para llevar a cabo la tarea. Sin embargo, esta opción concentraría más recursos en la banca, en detrimento de los objetivos de fomentar la eficiencia y la competitividad dentro del sistema financiero. Además, existía la preocupación de que la relación entre bancos y afores pudiera ocasionar serios conflictos de interés, que quizás desvirtuaran el objeto para el cual estas últimas fueron creadas.

A pesar de las desventajas, las consideraciones sobre la experiencia y capacidad administrativa de los bancos fueron determinantes. Para lograr una regulación y supervisión más eficaz, se permitió que las Afores pudieran integrarse como un intermediario más de un grupo financiero, pero sin formar parte de algún intermediario del grupo. Sólo se permitió que, tanto casas de bolsa como bancos, pudieran participar en el capital de las administradoras y sus sociedades de inversión, en los mismos términos que se les autoriza a invertir en otras entidades financieras.

La implementación del nuevo sistema de pensiones, se constituirá en un factor que estimule de manera importante el desarrollo del sector asegurador en México. Las instituciones de seguros especializadas en fondos para el retiro, elegidas libremente por cada trabajador, serán los intermediarios encargados de recibir de las administradoras los recursos acumulados en la cuenta individual y otorgar, al momento del retiro, una pensión vitalicia al trabajador, cuyo valor deberá indizarse anualmente de acuerdo con la evolución del Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), y un seguro de sobrevivencia, siempre y cuando se haya cubierto el período mínimo de cotización y se alcance la edad requerida para su retiro. Con ello, el poder adquisitivo de la pensión no será afectado por la inflación. Por su parte, el Estado se compromete a realizar una aportación complementaria para aquellos trabajadores que, cumpliendo los requisitos mínimos de aportación y edad, al momento del retiro no hayan acumulado en su cuenta individual un monto suficiente para contratar una renta vitalicia equivalente a un salario mínimo indizado a la inflación, lo que constituye la pensión mínima garantizada.

Los principales objetivos de este nuevo sistema son: garantizar la equidad en el otorgamiento de pensiones, hacer más transparente su funcionamiento y dar certeza en cuanto a los beneficios. Estos factores contribuirán decididamente al esfuerzo de ahorro por parte del trabajador, que puede inclusive hacer aportaciones voluntarias a su cuenta individual, que serán contabilizadas en una subcuenta especial. Posteriormente, conforme el monto de los recursos acumulados en las cuentas individuales se vaya incrementando, y debido a que consisten básicamente en recursos a largo plazo, se abrirán nuevas opciones de desarrollo al mercado financiero. Estos recursos podrán canalizarse a proyectos de larga maduración, lo que puede contribuir a la disminución de las tasas de interés de los créditos para las empresas, al desarrollo de nuevos instrumentos de deuda y al crecimiento de los mercados de capitales. Se estima que hacia el año 2010, el saldo acumulado en el sistema alcanzará un valor equivalente al 20% del PIB.

En la organización de estos nuevos intermediarios, se contempla el establecimiento de mecanismos tendientes a evitar, en la medida de lo posible, los conflictos de interés. Para ello, se prevé la existencia de dos consejeros independientes en los consejos de administración de ambos intermediarios. Estos funcionarios no deberán tener parentesco,

vínculo laboral o financiero con los accionistas y deberán cumplir con requisitos de solvencia moral y reconocida competencia en materia financiera. Su función será la de propiciar que las decisiones tomadas en los consejos, redunde en beneficio de los trabajadores y que estén apegadas a la normatividad aplicable. También se contempla la creación de la figura del contralor normativo, quien será nombrado por la asamblea de accionistas de las Afores y reportará únicamente a ésta y al consejo de administración. Su función consistirá en vigilar el cumplimiento de la normatividad aplicable, proponer al consejo de administración modificaciones al programa de autorregulación, analizar los informes de los auditores externos e informar de irregularidades a la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar), el organismo supervisor de estas entidades.

Otro aspecto de importancia es que entre los requisitos para la constitución de las Afores, se establece la obligación de definir un programa de autorregulación que contenga, por lo menos, las principales obligaciones autorregulatorias de los funcionarios responsables de la administración de las Afores y Siefores, así como las medidas preventivas y las sanciones aplicables en caso de incumplimiento. En este programa se definirá también el plan de funciones a desarrollar por el contralor normativo.

III. AVANCES Y RETOS DE LA REGULACIÓN Y LA SUPERVISIÓN

En México, al igual que en otros países, al tiempo que se liberó la función financiera, se procuró introducir una regulación prudencial que incorporara, en muchos sentidos, las tendencias internacionales y que se reforzó ante la constitución de los grupos financieros.

Independientemente de que la severidad de la crisis financiera de finales de 1994 hubiera desestabilizado a un sistema financiero sólido y sano, se reconoce, como ya se mencionó, que tanto el marco regulatorio como el esquema de supervisión implementados no fueron lo suficientemente eficaces para prevenir los riesgos que implicaba la nueva configuración del sistema financiero mexicano. Su propia evolución, en muchos casos, influyó en las modificaciones que se introdujeron a la legislación, y la urgencia de instrumentar los cambios ha retrasado el diseño de un marco jurídico que permita incrementar la eficiencia de operación del sistema financiero y, en última instancia, conducir la dirección que la evolución conlleva.

Efectivamente, la Ley de Agrupaciones Financieras se centra en la manera en que será constituida y organizada la sociedad controladora del grupo financiero y no se avanzó con la profundidad requerida, en el diseño de una regulación que normará las operaciones entre los integrantes del grupo. La Ley de Agrupaciones establece que cada intermediario continuará rigiéndose bajo las normas establecidas en su ley respectiva y reglas particulares, considerando al resto de los integrantes del grupo como intermediarios independientes. Si bien se definen límites y libertades con respecto a las operaciones celebradas con estos otros intermediarios, dichos ordenamientos no fueron elaborados bajo el supuesto de una operación agrupada.

La asimetría existente en la regulación impuesta a los intermediarios, ocasiona que operaciones semejantes puedan estar sujetas a distintas normas, dependiendo del intermediario que las realice. Esto ha provocado el desvío de las operaciones más riesgosas, e inclusive de prácticas indeseables, hacia el sector con menor regulación. La posibilidad de llevar a cabo este arbitraje regulatorio, incentiva la realización de operaciones poco transparentes, lo que a su vez dificulta la labor de las autoridades encaminada a prevenir oportunamente el contagio al interior del grupo. Además, la existencia de los fondos de apoyo para bancos y casas de bolsa, también ha propiciado prácticas destinadas a que estas instituciones absorban o respalden los riesgos de los demás integrantes del grupo. En este sentido, es factible que transfieran carteras malas de empresas de factoraje o arrendadoras al banco, que es en última instancia el que está sujeto al apoyo del fondo. Si un integrante enfrenta problemas, es posible que se destinen recursos de los otros componentes para hacer frente a la situación, lo que implica un debilitamiento general del grupo. En estas circunstancias, es difícil que la autoridad detecte a tiempo la problemática individual de un integrante, ya que las transferencias son realizadas frecuentemente de manera indirecta, a través de préstamos internos, de activos a precio fuera de mercado, de costos y gastos, manipulación de las utilidades, etc.

Otro problema inherente a la operación agrupada, es que la posibilidad de que surjan conflictos de interés se incrementa, lo que normalmente repercute en contra de los

participantes más débiles en el mercado. Entre estos conflictos se pueden mencionar los que surgen entre las áreas que tienen a su cargo la inversión bursátil y las de crédito; las instituciones de crédito tienen acceso a información privilegiada sobre las empresas acreditadas, que no debe ser utilizada por los intermediarios del mercado de valores. Aunque no existe una regulación específica para el uso de información privilegiada dentro de la Ley de Agrupaciones Financieras, cuando las entidades, a partir de su utilización, obtienen utilidades en detrimento de los intereses de terceras personas, incurren en prácticas condenadas por la ley del Mercado de Valores y se hacen acreedoras a severas sanciones.

Un problema similar también surge entre las operadoras de sociedades de inversión y los propios fondos, en donde los intereses de la operadora, que es participante directa del mercado de valores y que mantiene posiciones propias, entran en conflicto con los intereses de los inversionistas de la sociedad de inversión. Al respecto, es factible que las operadoras de sociedades de inversión puedan vender al fondo valores en condiciones que el mercado no hubiera pagado.

Para subsanar los problemas a que se ha hecho referencia, las autoridades financieras han tomado una serie de medidas que se consideran indispensables, tendientes a lograr la operación de los grupos financieros con mayores niveles de eficiencia y con apego a sanas prácticas bancarias sin perjuicio de los intereses de terceros. Entre estas medidas se encuentran las siguientes:

1. Adecuación de los organismos supervisores

Los grupos financieros en México se desarrollaron con gran rapidez, actualmente alrededor del 92% de los recursos del sistema están concentrados en estos grupos, destacando el peso que bancos y casas de bolsa tienen en su estructura (ver cuadro 8). Debido a esto y con la finalidad de garantizar el nivel necesario de supervisión global, de asegurar el establecimiento de criterios uniformes de supervisión y facilitar el establecimiento de una supervisión por función y no por intermediario, la estructura del aparato supervisor fue modificada. La Comisión Nacional Bancaria y la Comisión Nacional de Valores se fusionaron de manera que todos los intermediarios financieros, independientes y agrupados, quedaron bajo la jurisdicción de la nueva Comisión. Sólo las aseguradoras y las instituciones de fianzas, debido a las características específicas del servicio que prestan, quedaron bajo la supervisión de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, y las recién creadas Afores y Siefors serán supervisadas por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar) en coordinación con las Comisiones Bancaria y de Valores y la de Seguros y Fianzas.

Paralelamente a este proceso de reestructuración, se puso en marcha un proyecto de modernización de las formas, procedimientos y metodologías específicas de supervisión. Este proyecto incorpora a los procesos tradicionales, técnicas modernas que contemplan la nueva organización, el tipo de operaciones y los instrumentos surgidos y utilizados en el sistema financiero. Con este objetivo y para maximizar los beneficios de la inspección "in situ", se ha procurado especializar a un conjunto interdisciplinario de supervisores por cada grupo financiero, quienes analizarán integralmente al grupo y a cada una de las instituciones que lo componen. Al familiarizarse con la naturaleza de operaciones realizadas, se harán responsables de la detección oportuna de problemas en dicho grupo o en sus integrantes. Como complemento, se instrumentó una supervisión horizontal de conceptos específicos, la cual es necesaria para vigilar los problemas de orden sistémico o para fortalecer al equipo que haya detectado algún problema que

Cuadro 8
INTEGRACIÓN DE LOS GRUPOS FINANCIEROS AL SISTEMA
(Participación de entidades financieras)
(Saldos corrientes en millones de pesos)

	DIC.91	% Penetración	DIC.92	% Penetración	DIC.93	% Penetración	DIC.94	% Penetración	DIC.95	% Penetración
ACTIVOS TOTALES DE LOS GRUPOS FINANCIEROS	194.75	34.16	619.0	84.65	800.7	85.77	1.034.1	85.49	1.103.8	91.55
INSTITUCIONES DE CREDITO	144.20	36.11	471.1	95.43	593.7	96.00	724.7	99.10	936.0	99.20
EMPRESAS DE FACTORAJE FINANCIERO	4.70	42.73	9.9	62.89	9.9	68.57	10.2	61.49	8.4	62.50
ARRENDADORAS FINANCIERAS	0.96	7.50	7.4	37.20	9.8	45.47	15.5	57.49	13.4	56.95
ALMACENES GENERALES DE DEPOSITO	0.05	3.47	0.2	8.43	0.3	13.18	0.4	15.57	0.5	19.20
CASAS DE CAMBIO	0.19	26.57	0.8	52.44	0.6	48.06	0.8	46.66	1.3	45.07
CASAS DE BOLSA	43.90	31.13	120.8	70.40	176.5	72.40	273.4	69.78	128.7	77.96
AFIANZADORAS	0.25	19.08	0.9	49.81	n.d.	n.d.	1.5	55.08	1.9	59.42
ASEGURADORAS	0.50	20.08	7.9	32.12	10.0	33.58	6.9	19.57	9.4	19.89
SOCIEDADES OPERADORAS DE SOC. DE INVERSION	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0.7	n.d.	1.7	n.d.
SOCIEDADES FINANCIERAS DE OBJETO LIMITADO	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0.0	n.d.	2.5	n.d.
PASIVOS TOTALES DE LOS GRUPOS FINANCIEROS	186.79	34.67	580.1	85.22	752.6	86.25	982.8	85.80	1.027.3	92.19
INSTITUCIONES DE CREDITO	138.69	36.76	442.0	95.43	556.5	96.00	685.3	99.25	874.3	99.52
EMPRESAS DE FACTORAJE FINANCIERO	4.61	45.20	9.4	64.07	9.1	69.94	9.4	61.58	7.8	60.29
ARRENDADORAS FINANCIERAS	0.87	7.77	6.7	38.19	8.4	45.50	13.4	57.24	11.2	53.38
ALMACENES GENERALES DE DEPOSITO	0.01	3.03	0.0	8.99	0.0	11.42	0.1	20.41	0.1	7.18
CASAS DE CAMBIO	0.11	24.77	0.5	51.31	0.1	34.26	0.3	38.57	0.3	26.31
CASAS DE BOLSA	41.97	30.79	115.3	70.20	171.3	72.30	268.6	69.61	123.9	77.89
AFIANZADORAS	0.13	18.71	0.5	45.40	n.d.	n.d.	0.9	53.75	1.1	56.53
ASEGURADORAS	0.40	17.26	5.7	30.18	7.1	31.73	4.8	17.46	6.2	16.91
SOCIEDADES OPERADORAS DE SOC. DE INVERSION	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0.0	n.d.	0.3	n.d.
SOCIEDADES FINANCIERAS DE OBJETO LIMITADO	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0.0	n.d.	2.2	n.d.
CAPITAL CONTABLE DE LOS GRUPOS FINANCIEROS	7.25	23.67	38.8	78.05	48.2	88.88	51.3	81.20	76.1	84.03
INSTITUCIONES DE CREDITO	5.40	24.56	29.0	95.34	37.2	98.00	39.4	99.36	61.7	96.31
EMPRESAS DE FACTORAJE FINANCIERO	0.21	16.46	0.6	48.22	0.8	55.51	0.9	60.59	0.6	80.70
ARRENDADORAS FINANCIERAS	0.07	4.87	0.7	29.66	1.4	45.29	2.1	59.16	2.2	86.27
ALMACENES GENERALES DE DEPOSITO	0.05	3.43	0.2	8.38	0.3	13.39	0.3	14.93	0.5	24.72
CASAS DE CAMBIO	0.08	8.44	0.4	53.97	0.5	54.99	0.5	52.51	1.0	59.26
CASAS DE BOLSA	1.91	34.98	5.4	83.00	5.2	85.00	4.8	80.67	4.4	73.78
AFIANZADORAS	0.12	22.57	0.4	57.03	n.d.	n.d.	0.5	57.46	0.8	63.78
ASEGURADORAS	0.11	21.40	2.2	38.50	2.9	39.15	2.1	27.10	3.2	29.99
SOCIEDADES OPERADORAS DE SOC. DE INVERSION	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0.7	n.d.	1.4	n.d.
SOCIEDADES FINANCIERAS DE OBJETO LIMITADO	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0.0	n.d.	0.3	n.d.
UTILIDAD NETA DE LOS GRUPOS FINANCIEROS	1.14	17.49	8.2	87.23	10.7	87.80	4.7	87.18	5.3	93.32
INSTITUCIONES DE CREDITO	0.63	15.85	6.7	98.01	8.5	98.01	3.4	98.00	2.8	89.54
EMPRESAS DE FACTORAJE FINANCIERO	0.04	23.81	0.1	50.08	0.1	84.31	0.0	100.00	(0.3)	31.58
ARRENDADORAS FINANCIERAS	0.01	3.56	0.2	42.10	0.3	83.02	0.3	68.13	0.1	100.00
ALMACENES GENERALES DE DEPOSITO	(0.01)	(1.57)	0.0	10.09	0.0	9.34	0.0	10.48	0.0	8.68
CASAS DE CAMBIO	0.02	18.46	0.1	69.58	0.2	67.04	0.2	60.18	0.5	60.42
CASAS DE BOLSA	0.43	33.00	0.7	82.99	0.8	84.98	0.2	100.00	0.2	62.97
AFIANZADORAS	0.01	36.67	0.1	57.89	n.d.	n.d.	0.1	87.32	0.3	75.69
ASEGURADORAS	0.00	25.00	0.3	43.69	0.8	50.22	0.5	46.55	1.3	46.54
SOCIEDADES OPERADORAS DE SOC. DE INVERSION	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0.1	n.d.	0.4	n.d.
SOCIEDADES FINANCIERAS DE OBJETO LIMITADO	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0.0	n.d.	(0.0)	n.d.

FUENTE: Boletines Estadísticos de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.
 Nota: No se incluyen intermediarios intervenidos.

requiera atención especializada. Dentro del proyecto se considera que el trabajo de vigilancia e inspección, debe ser llevado a cabo por un mismo grupo de trabajo, el que deberá realizar tanto el trabajo de oficina como el de campo, de los grupos financieros e instituciones independientes que le sean asignados. Con la estructura de grupos de trabajo, se posibilitará el diseño y definición de estrategias y prácticas comunes de supervisión, que se plasmarán en manuales de supervisión de aplicación general.

La implementación del nuevo sistema se realiza gradualmente. Cabe destacar que su éxito dependerá, en gran medida, de la capacidad de respuesta y cumplimiento de la Comisión, así como de los distintos intermediarios para atender las necesidades de información que se les demandarán. Actualmente se trabaja en el desarrollo de las metodologías de supervisión de los aspectos financieros, que se consideran de primordial importancia por su relación directa con la solvencia y liquidez de la institución. Al mismo tiempo, se trabaja intensamente en la capacitación y contratación de supervisores que puedan desempeñar eficientemente la nueva labor encomendada.

Es importante destacar los avances registrados en la regulación y supervisión de los sistemas internos de control de riesgo en las instituciones. A la fecha, algunos de los grupos financieros tienen proyectos muy completos de medición de riesgos y están en proceso de implementación de programas muy sofisticados; mientras que otros, se han mostrado más conservadores y están desarrollando sistemas menos complejos. Algunos bancos se encuentran ya en la etapa final de implementación y otros apenas están empezando a desarrollar su metodología.

A la fecha, se encuentran en su instrumentación inicial los procedimientos de supervisión bajo una base integral, como primer paso hacia la supervisión consolidada. Un reto complementario es conseguir que ésta contemple las sucursales, agencias, oficinas de representación y subsidiarias en el extranjero de bancos mexicanos. Para conocer con mayor amplitud sus actividades, recientemente la Comisión Nacional Bancaria y de Valores exigió que las instituciones remitieran información completa de sus operaciones. Asimismo, de acuerdo a las reglas de capitalización emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en breve se les exigirá que en el cálculo del coeficiente de capitalización de la matriz, se incluyan las operaciones realizadas no sólo por sus sucursales, sino también por sus filiales. Estas medidas constituyen el inicio de una regulación y supervisión efectiva de estos establecimientos del exterior, en las que se tiene contemplado también efectuar visitas de inspección.

Finalmente, se considera que dentro de las adecuaciones necesarias para incrementar la eficiencia de los mecanismos de supervisión, el trabajo de los auditores externos es de especial trascendencia. En 1994 se emitieron un conjunto de reglas generales destinadas a promover una participación más activa y comprometida con las autoridades por parte de estos profesionales. En dicho marco se especifican los requisitos básicos que deberán reunir los auditores externos especializados en la banca y se redefinen las características de su función y la presentación de los informes que habrán de remitir, tanto a los bancos como a las autoridades. Se fortalece su independencia con respecto a las entidades supervisadas y se instituye un sistema de responsabilidad y desempeño que incentive la sana competencia. Con ello, su labor complementa más eficientemente los nuevos procedimientos de supervisión establecidos. Adicionalmente, se ha procurado fortalecer el papel de las auditorías internas, de modo que contribuyan más decididamente a garantizar la solidez de las instituciones.

2. Criterios contables

Cuando se hace referencia a un grupo financiero, se debe entender como una sola empresa en la que la controladora y sus subsidiarias deben analizarse de manera conjunta. Para conocer la situación financiera real de un grupo, es necesario llevar a cabo la consolidación de sus estados financieros y esto es posible sólo si cuenta con criterios contables consistentes que obliguen a registrar las operaciones de igual manera, independientemente del intermediario que las realice.

El establecimiento de normas de contabilidad uniformes se considera como una prioridad para mejorar la calidad de la información. Con ello, las funciones de supervisión podrán estructurarse más por operación que por intermediario, facilitando la labor de las autoridades, en el seguimiento tanto de intermediarios independientes como de grupos financieros.

Actualmente, bancos y casas de bolsa contabilizan de manera diferente sus operaciones. En este aspecto, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores exigirá que, a partir de 1997, las casas de bolsa contabilicen sus operaciones bajo criterios consistentes con los utilizados por los bancos, como un primer paso hacia una consolidación confiable de sus estados financieros. Por otro lado, la creciente globalización de la industria financiera, exige que los criterios contables vayan igualándose a los establecidos a nivel internacional.

En cumplimiento de este objetivo, durante 1997 se modificará el sistema de contabilidad bancario para hacerlo comparable al USGAAP. Uno de los cambios más importantes con la entrada en vigor de los nuevos criterios contables aplicables a la banca, será el tratamiento de la cartera vencida. Con ello, se deberá reconocer como vencido el saldo insoluto del crédito, cuando el deudor no haya pagado intereses o capital después de: 30 días para los créditos con amortización única de capital e intereses y los sobregiros en las cuentas de cheques, 60 días para líneas y tarjetas de crédito, y 90 días para créditos con amortización única al vencimiento, pero que tengan estipulado el pago de intereses periódicos, incluyendo los créditos para la vivienda. Adicionalmente, una vez que el crédito es reconocido como vencido, deberá dejar de acumular intereses. Sólo cuando el crédito sea reestructurado o se liquiden los saldos pendientes de pago y se considere que existen condiciones para el pago sostenido del crédito, se permitirá que regrese al status de acumulación de intereses. Si entre el período en que se realizó el último pago y el momento en que el crédito es considerado como cartera vencida, algunos intereses fueran registrados en resultados, la institución deberá realizar las provisiones respectivas.

Un aspecto en el que se ha puesto especial atención, es el perfeccionamiento de los métodos para la valuación de los activos financieros de los distintos intermediarios. Se considera que es necesario contar con reglas generales de valuación, presentación y revelación de la posición y rendimiento que los distintos intermediarios obtengan de sus inversiones en activos financieros, de modo que se reduzca al mínimo la subjetividad en la valuación. Al conocer el valor real de los activos, se cuantificarán oportunamente las pérdidas y se realizarán las provisiones necesarias. Con la homologación de los criterios de valuación de cada intermediario se podrá conocer el capital del grupo.

En el caso de los activos crediticios, el saldo a reflejar en el balance de los bancos incluirá los intereses devengados no cobrados, deducidos de una estimación razonable del monto de créditos que no se espera cobrar. Al final de cada trimestre, se debe realizar la calificación de la cartera crediticia y en base a ella realizar las provisiones requeridas de acuerdo con cada grupo de riesgo. Con la entrada en vigor de los nuevos criterios contables, se complementará esta disposición, exigiendo que mensualmente se

incremente el monto de las provisiones. Para ello, se realizará una estimación de acuerdo con el porcentaje que en promedio se ha provisionado durante las últimas 4 calificaciones. Cada trimestre, al contar con la calificación, las provisiones se realizarán únicamente por la diferencia entre la estimación acumulada mensualmente y el resultado de dicha calificación. Estas disposiciones permitirán aproximar el valor real del crédito, obligando a los intermediarios a que reconozcan más oportunamente como pérdida la disminución de su valor. A la fecha, está en proyecto la emisión de nuevas reglas de calificación, en las que se redefinen los grupos de clasificación y se establecen nuevos requerimientos de reservas preventivas. Básicamente, el proyecto implica establecer más grupos de calificación, en lugar de los 5 actuales, para conocer con más precisión el riesgo de crédito y lograr una mayor gradualidad en la cobertura de este riesgo con provisiones. Asimismo, se establecerán criterios específicos para la calificación obligatoria de la cartera hipotecaria y de consumo. Las autoridades, conscientes de la importancia de contar con una correcta calificación de la cartera, han recurrido a la labor de los auditores externos, quienes dictaminan si dicha calificación fue realizada apegándose a los requisitos establecidos.

Es oportuno señalar que a la fecha, se encuentra en operación un buró de crédito cuya función es la prestación de servicios de información sobre operaciones activas y otras de naturaleza análoga realizadas por las entidades financieras. La constitución de este tipo de entidades, forma parte del esfuerzo realizado para combatir la cultura de no pago entre los acreditados. La información disponible es para las personas físicas y está en proceso la correspondiente a personas morales, con ello se permite que la institución que otorga el crédito, cuente con las bases mínimas que le permitan conocer la capacidad y oportunidad de pago del posible acreditado. Al respecto, actualmente se estudia la posibilidad de incluir, como parte de la información de los burós, el resultado de la calificación de la cartera crediticia.

La operación de los grupos financieros, demanda que todos los intermediarios que estén facultados a otorgar servicios que puedan considerarse como sustitutos del crédito, deban efectuar la calificación de su cartera. Por esto, próximamente, a las arrendadoras financieras y a las empresas de factoraje, se les exigirá llevar a cabo esta calificación y a crear las provisiones respectivas, bajo un esquema similar al instrumentado para la banca. En la actualidad, tienen ya la obligación de crear provisiones preventivas de acuerdo al nivel de cartera vencida que registren y al tipo de operación que le dio origen.

Con respecto a la valuación de la cartera de valores, y de acuerdo con los nuevos criterios contables, se exigirá a los bancos que los títulos conservados a vencimiento y los títulos para negociar, se registren inicialmente a su costo de adquisición y se valúen diariamente tomando como base el valor de mercado. Cada mes las instituciones deberán actualizar el valor de estos títulos. Para los títulos conservados a vencimiento, el ajuste se realizará dentro del capital contable, en una cuenta especial de superávit o déficit por valuación de títulos, y para los títulos sujetos a negociación, el ajuste deberá ser llevado a resultados. Los valores gubernamentales emitidos al amparo de los programas de reestructuración en Udis, se valuarán a su costo de adquisición.

En cuanto a la valuación de la cartera de valores de las casas de bolsa, las autoridades han hecho esfuerzos para que se utilice un vector de precios único. Para este efecto, se ha creado un comité de valuación, cuya función es definir las normas y metodologías para fijar los precios de los activos más representativos en el mercado y, en el caso de que no pueda llevarse a cabo una valuación a precio de mercado, establecer fórmulas teóricas de aplicación general. Actualmente, las sociedades de inversión realizan una valuación diaria de su cartera, mediante el uso de un vector de precios similar al utilizado por las casas de bolsa.

Las operaciones con valores que realizan los intermediarios deben valuarse a precio de mercado; con ello se evita el traspaso de las utilidades obtenidas en estas operaciones, entre los intermediarios integrantes de un grupo financiero. Con esta medida y el perfeccionamiento de los métodos de valuación, se pretende que en sus estados financieros se refleje su valor de mercado y en base a éste, se cuantifiquen las pérdidas y se hagan las reservas pertinentes.

3. Capitalización

Es innegable que la operación de los intermediarios financieros implica la toma de riesgo, por lo que las autoridades financieras deben promover mecanismos que permitan una adecuada medición y cobertura de los riesgos asumidos por parte de los intermediarios. Dentro del marco regulatorio mexicano, el primer paso en esta dirección fue el establecimiento de un sistema de capitalización de los riesgos crediticios para los bancos, en base a una clasificación de los activos sujetos a riesgo y operaciones de pasivo contingente.

Posteriormente, los esfuerzos se encaminaron a lograr un esquema similar para todos los intermediarios que, por la naturaleza de sus operaciones, asumieran riesgos de crédito. Las empresas de factoraje y arrendamiento financiero están sometidas a reglas de clasificación de activos sujetos a riesgo y operaciones de pasivo contingente similares a las de la banca; en base a esta clasificación se les exige una capitalización del 6%.

Recientemente se expidieron las nuevas reglas de capitalización para los bancos y las casas de bolsa, en las que adicionalmente se impone un esquema de medición de los riesgos de mercado, conducente a lograr una adecuada cobertura de estos riesgos. Esta reglamentación se verá fortalecida, con las nuevas normas de valuación de la cartera crediticia y de valores a que se hizo referencia en el inciso anterior.

Para garantizar que el grupo financiero esté adecuadamente capitalizado, el objetivo de las autoridades es establecer una norma homogénea aplicable a todos los intermediarios, de manera que todos los integrantes de un grupo financiero cuenten con capital suficiente y de igual calidad. Sólo de esta forma se pueden sentar las bases para cubrir el riesgo en que se incurre al celebrar operaciones integradas.

4. Medidas para prevenir conflictos de interés

Conforme la segmentación en la prestación de los servicios se va reduciendo, la probabilidad del surgimiento de conflictos de interés se incrementa. Desde el punto de vista de las autoridades, la preocupación principal es prevenir en lo posible que los intereses de los integrantes de los grupos financieros, al ser ejercidos sin restricción alguna, puedan ir en detrimento de los intereses del público.

Las disposiciones vigentes en materia de conflictos de interés, se centran fundamentalmente en las operaciones por cuenta propia de las casas de bolsa. Actualmente se prohíbe que las sociedades de inversión adquieran valores emitidos por entidades del grupo financiero del que formen parte, con excepción de los emitidos, aceptados o avalados por el banco del grupo. También se prohíbe que las sociedades de inversión en instrumentos de deuda, adquieran obligaciones de conversión forzosa a capital, emitidas por bancos o por sociedades controladoras de grupos financieros. Está previsto que las sociedades de inversión, tengan prohibida la inversión en cualquier título emitido por alguna entidad del propio grupo financiero.

Se tiene contemplado adoptar medidas para regular los conflictos de interés en las transacciones realizadas entre las operadoras, sean bancos o casas de bolsa, y las sociedades de inversión que administran, con valores de los cuales hayan actuado como agentes colocadores.

Con la creación de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la supervisión queda bajo la jurisdicción de una sola entidad, lo que da una visión integral de la operación de los grupos y facilita la supervisión de los intermediarios para evitar los posibles conflictos de interés y el uso indebido de información privilegiada.

En materia de regulación, aún es necesario generar una regulación integral, para lo cual, debería introducirse en la Ley de Agrupaciones Financieras un apartado específico que precise claramente las reglas a que deberán someterse los intermediarios entre los que se dan este tipo de conflictos, de modo que, en la toma de decisiones, se asegure la salvaguarda de los intereses de los clientes. Con respecto al uso de información privilegiada, como ya se mencionó, en la Ley del Mercado de Valores se establece una reglamentación general, que fija sanciones para cualquier participante que mediante el uso de esta información obtenga un lucro indebido o evite una pérdida. Sin embargo, se considera que también debería establecerse una regulación específica, más precisa y severa, en la Ley de Agrupaciones Financieras, que reglamente el uso de esta información por parte de los distintos integrantes de un grupo financiero.

Adicionalmente, el impulso a las valuadoras independientes de sociedades de inversión, es otro elemento que puede contribuir significativamente a controlar este tipo de conflictos. En la actualidad, se encuentran en operación dos sociedades valuadoras que ofrecen sus servicios a 219 de las 318 sociedades de inversión en operación. Sin embargo, debe reconocerse que estas instituciones se han concentrado en la verificación de los precios de los instrumentos que conforman las carteras de los fondos. Por tal motivo, resulta conveniente definir un marco general que norme su actuación y establezca los lineamientos a los que deberán sujetarse para el cumplimiento cabal de su objetivo. Al respecto, entre los objetivos de las autoridades se encuentra impulsar la creación de un comité de valuación, independiente tanto de los intermediarios como de las autoridades.

5. Modificaciones al actual sistema de protección

Actualmente existe en México un fondo constituido con las aportaciones de los intermediarios bancarios, administrado por el Banco de México, cuya función es la protección de los intereses de los ahorradores.

El Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa) desde su creación, ha tenido como objetivo básico apoyar a los intermediarios con problemas, evitando que el incumplimiento de sus obligaciones ante terceros pueda desencadenar procesos de inestabilidad en el sistema financiero, con lo cual se reduce al máximo la posibilidad del riesgo sistémico. Aunque legalmente el Fondo no se compromete a cubrir todas las obligaciones de los bancos, la experiencia derivada de su actuación, provoca que el público asuma que la cobertura es total. Esto es producto de que históricamente, aún antes de la existencia de un fondo de apoyo bancario, el gobierno mexicano ha asumido la obligación de respaldar los depósitos y obligaciones de los bancos que hubieran incurrido en insolvencia. Para ello se instrumentaron los mecanismos necesarios, de modo que ningún depositante perdiera sus derechos ante el sistema financiero. Con la intervención de dos instituciones bancarias en 1994, las autoridades anunciaron que el Fobaproa cubriría totalmente las obligaciones, derivadas de operaciones regulares, de estas instituciones.

La existencia de un sistema de protección implícito introduce severas distorsiones, ya que reduce la disciplina de mercado por parte de los inversionistas, quienes no se interesan en vigilar la toma de riesgos de su banco. Por otra parte, los accionistas y administradores de los bancos incrementan la toma de riesgos, buscando maximizar el beneficio esperado, debido a que sus acreedores continuarán depositándoles sus recursos independientemente del riesgo que asuman.

Hay acuerdo en torno a la necesidad de fortalecer y transformar la actual operación del Fobaproa, siguiendo la tendencia en el sentido de reducir su cobertura. Sin embargo, lo que en teoría puede parecer razonable, en la práctica encuentra graves obstáculos para su implementación. En el caso de México, el Fondo desempeña su labor en un sistema que se caracteriza por la alta concentración del ahorro financiero, carencia de información homogénea para los agentes, posicionamiento y dominio del mercado por los grandes intermediarios y, en general, promedios de inversión a muy corto plazo. Esto se traduce en un sistema financiero frágil y propenso a riesgos elevados, que se manifiestan en toda su magnitud en épocas de crisis.

El principal incentivo para que los depositantes impongan disciplina al mercado, es la posibilidad de que puedan perder parte de su inversión en el caso de quiebra de su banco. Aunque la autoridad no ha perdido de vista este hecho, no es posible, bajo un contexto económico incierto e inestable, permitir la quiebra o liquidación de una institución. El objetivo deberá centrarse en realizar un esfuerzo para mejorar la calidad y divulgación de la información financiera relevante, de modo que la reducción de la cobertura del Fondo, pueda apoyarse progresivamente en la formación de una adecuada cultura financiera por parte del público ahorrador.

Una vez que se haya dejado atrás la actual crisis financiera y en la medida que el riesgo sistémico no aumente al reducirse la cobertura, deberán introducirse paulatinamente limitaciones a la cobertura del fondo. En una primera etapa podrían excluirse de la protección del fondo los préstamos otorgados entre los intermediarios de un mismo grupo financiero con banco, y entre dichos intermediarios y sus filiales en el extranjero, así como los depósitos relacionados. Posteriormente, se excluirían los productos derivados, las coberturas cambiarias y la totalidad de las operaciones de reporto, de modo que los participantes asimilen que el riesgo inherente a estas operaciones debe correr por su cuenta. En la etapa final se reduciría el monto de las obligaciones cubiertas a los depositantes, haciendo totalmente explícito el sistema de protección de cobertura limitada.

Es conveniente referirse a la existencia del fondo para la protección de las casas de bolsa. En México, en 1979, las entidades participantes en el mercado de valores crearon un fondo, básicamente con la finalidad de proteger los intereses del público inversionista en caso de fraudes. Posteriormente, con la reforma de 1985, cambió su naturaleza y se constituyó el Fondo de Apoyo al Mercado de Valores (Fameval) con características similares al fondo existente para los bancos. A nivel internacional, la existencia de un fondo para el mercado de valores es poco común, ya que en dicho mercado la función de los intermediarios es administrar valores y, por consiguiente, la mayor parte de los riesgos son generalmente asumidos por los inversionistas y los oferentes primarios de valores. Sin embargo, la realización de operaciones de reporto en las que las casas de bolsa toman posiciones propias, convirtieron el fondeo de estos valores en riesgo para estos intermediarios ya que, por sus características, estas operaciones se asemejan a los depósitos bancarios. Por otra parte, debido a la volatilidad del mercado financiero en México, el riesgo de mercado es alto y en algunas ocasiones esto generó severos problemas para algunas casas de bolsa.

Para evitar un cambio drástico en la actual estructura del sistema financiero, existe la propuesta de que el Fameval se mantenga en operación por corto tiempo, hasta que se

decida excluir del sistema de protección la totalidad de las operaciones de reporto. Posteriormente, la cobertura del Fameval debería restringirse a cubrir solamente los casos de fraudes o inexistencia de valores en las casas de bolsa, y no las pérdidas ocasionadas por cambios en los precios de mercado, restituyendo con ello la finalidad original para la que fue creado. De hecho debe contemplarse la posibilidad de que este Fondo se constituya nuevamente como un seguro privado.

6. Divulgación y calidad de la información

El sistema de regulación y supervisión impuesto a un sistema financiero no será del todo eficaz si el propio mercado no actúa como regulador de las instituciones, incentivando a que los accionistas y directivos de los intermediarios los administren sana y eficientemente. Para lograr este objetivo, es de gran importancia que el mercado esté constante y transparentemente informado de la situación financiera y de los riesgos que asumen en su operación. Contar con información de divulgación pública homogénea y de calidad, promovería que un mayor número de agentes realizara una labor de supervisión y control de los intermediarios, facilitaría la toma de decisiones óptimas para los propios agentes y coadyuvaría a la tarea de regulación y supervisión realizada por las autoridades.

Al respecto, las autoridades financieras trabajan en el establecimiento, tanto de criterios contables homogéneos como de formatos estándares de información, que contengan los datos más reveladores para el mercado. Sobre el particular, se realiza un esfuerzo constante para que la información remitida por los intermediarios, cumpla con ciertos requisitos mínimos de claridad, objetividad y amplitud.

Por otra parte, para que los agentes puedan identificar las principales fortalezas y debilidades de los intermediarios, se debe procurar su oportuna, amplia y accesible divulgación. En este sentido, podría exigírseles a los bancos la publicación de un informe anual que contenga, entre otros, los estados financieros, el dictamen del auditor y los informes de sus posiciones de riesgo de crédito, de liquidez y de mercado. Dentro de este contexto, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores ha procurado que sus boletines contengan más y mejor información financiera y de fácil comprensión. En materia de sociedades de inversión, se han iniciado los trabajos tendientes a la generación de un boletín estadístico, conteniendo información relacionada con el desempeño de las sociedades de inversión en sus diversas modalidades.

Un factor que puede contribuir a este objetivo general, será la operación de calificadoras de emisiones bancarias. El hecho de que las Siefores para poder invertir en papel bancario deban contar con la respectiva calificación, incentivará a que los propios intermediarios se esfuercen en informar claramente al mercado sobre sus fortalezas, y según el caso, a corregir sus debilidades.

Como ya se mencionó en su oportunidad, las medidas instrumentadas para reforzar las labores realizadas por las agencias calificadoras y por los auditores externos, incrementarán la calidad de la información disponible.

7. Apertura del sistema y aliento a la competitividad

Hasta 1991 existió en el mercado financiero mexicano, una restricción completa de acceso para la participación tanto de nuevos bancos como de bancos extranjeros. Esto redujo la competitividad del sistema y se tradujo en un mercado proteccionismo a los

nichos de mercado ya constituidos por los intermediarios existentes, contribuyendo a la hegemonía impuesta por los bancos más grandes.

Como parte del proceso de liberalización y globalización del sistema financiero, que implicaba la reducción de barreras para el ingreso de intermediarios financieros al mercado doméstico, se inicia la apertura del mercado bancario bajo dos vertientes, una de carácter interno y otra de índole externa. La finalidad primordial era incrementar la oferta de servicios financieros y promover la competencia y fortaleza del mercado, incorporando recursos frescos de capital y tecnología más avanzada.

Una vez terminada la reprivatización de la banca, las autoridades otorgaron autorizaciones para la constitución de nuevos bancos múltiples. Hasta 1996 se habían autorizado 17 nuevas instituciones, de las que 9 se encuentran integradas a grupos financieros.

En cuanto a la participación de la banca extranjera en México, la legislación mexicana sólo permitía el establecimiento de agencias de representación; la única excepción fue el Citibank. En el marco de lo establecido en el Tratado de Libre Comercio con América del Norte, en 1993 se realizaron adecuaciones al marco regulatorio para permitir la apertura gradual al exterior, mediante el establecimiento de instituciones filiales o subsidiarias, no sucursales, de entidades financieras extranjeras.

En diciembre de 1993, se incluyeron nuevos capítulos en la legislación financiera, aplicables a las filiales de las instituciones financieras del exterior. En ellos se contempla el régimen legal, en donde los países signatarios establecen las reglas para la prestación de servicios financieros en su territorio, la inversión en intermediarios financieros y la prestación extrafronteriza de servicios financieros.

En abril de 1994, entraron en vigor las Reglas para el Establecimiento de Filiales de Instituciones Financieras del Exterior. En estas reglas se establecen los requisitos de autorización para constituirse y operar como filial o como sociedad controladora filial. La apertura del sector financiero incluyó la autorización para el establecimiento de oficinas de representación de casas de bolsa del exterior.

Conforme a lo acordado en el Tratado de Libre Comercio, las entidades financieras filiales del exterior deberán sujetarse a ciertos límites de mercado, medidos con base en el capital, aplicables durante un período de transición que concluirá a más tardar en el año 2000. A partir de esa fecha, México solamente podrá aplicar salvaguardas temporales.

La apertura del mercado mexicano ha permitido la constitución de 10 grupos financieros extranjeros, de los que 6 cuentan con un banco entre sus integrantes, además existen 12 filiales de bancos extranjeros operando a la fecha. También se encuentran en operación 10 casas de bolsa filiales, 6 de las cuales están integradas a un grupo financiero. Adicionalmente se han abierto filiales extranjeras de sociedades financieras de objeto limitado, arrendadoras financieras y oficinas de representación de casas de bolsa. También se autorizó recientemente la constitución de la primera operadora de sociedades de inversión filial. En cuanto a la rama aseguradora, las 13 filiales autorizadas no se encuentran integradas a un grupo financiero.

Ante los problemas que atraviesa la banca mexicana y su necesidad de mayor capitalización, se autorizó, desde febrero de 1995, que cuando una institución financiera del exterior participe en la capitalización de un grupo financiero mexicano o un banco mexicano ya en operación, no se tomará su inversión para computar en la cuota de mercado inicialmente acordada en el Tratado de Libre Comercio. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público autorizó en algunos casos, que un banco extranjero asumiera el control de un banco mexicano ya establecido, siempre y cuando la penetración obtenida en el mercado mediante la operación no fuera mayor al 6%.

Mediante estas facilidades, dos de los grupos constituidos originalmente con capital mexicano, cuentan ya con inversión extranjera mayoritaria en su capital. Adicionalmente, cuatro bancos mexicanos han incorporado socios extranjeros con inversión minoritaria.

Al hacer referencia a la competitividad del sistema, se puede establecer que la constitución de nuevos grupos financieros nacionales ha brindado aliento a la competencia; sin embargo, debido a su reducida penetración y a la actual crisis por la que atraviesa el sistema financiero, aún no conforman una estructura con vigor suficiente para competir exitosamente en un mercado excesivamente concentrado.

En el caso concreto de los grupos financieros filiales del exterior, las adquisiciones de bancos mexicanos ya existentes durante 1995 y 1996 les han permitido incrementar su penetración a 13.3% a junio de 1996, con respecto al total de activos manejados por los grupos financieros (ver cuadro 9). Esto, sin duda, brinda aliento a la competitividad del sistema.

Cuadro 9
INTEGRACIÓN DE LOS GRUPOS FINANCIEROS
PARTICIPACIÓN DE ENTIDADES FINANCIERAS
NACIONALES Y FILIALES

(Saldos corrientes en millones de pesos)

	JUNIO DE 1995			JUNIO DE 1996		
	SISTEMA DE GRUPOS	PARTICIPACION NACIONALES	PARTICIPACION FILIALES EXTRANJERAS	SISTEMA DE GRUPOS	PARTICIPACION NACIONALES	PARTICIPACION FILIALES EXTRANJERAS
ACTIVOS TOTALES DE LOS GRUPOS FINANCIEROS	1,048.6	94.52	5.48	1,177.4	86.75	13.25
INSTITUCIONES DE CREDITO	841.0	94.92	5.08	1,027.7	85.85	14.15
EMPRESAS DE FACTORAJE FINANCIERO	6.6	100.00	-	4.0	90.43	9.57
ARRENDADORAS FINANCIERAS	14.5	94.85	5.15	7.5	90.57	9.43
ALMACENES GRALES.DE DEPOSITO	0.7	96.52	3.48	0.6	95.86	4.14
CASAS DE CAMBIO	1.1	98.84	1.16	0.7	98.39	1.61
CASAS DE BOLSA	173.4	92.08	7.92	121.4	93.47	6.53
INSTITUCIONES DE FIANZAS	1.8	92.39	7.61	1.8	93.37	6.63
INSTITUCIONES DE SEGUROS	7.6	98.02	1.98	9.4	97.70	2.30
SOCS.OP.DE SOCS.DE INVER	1.3	99.78	0.22	1.2	99.04	0.96
SOC. FINANCIERAS DE OBJ. LIMITADO	0.6	100.00	-	3.1	61.50	38.50
PASIVOS TOTALES DE LOS GRUPOS FINANCIEROS	986.9	84.56	5.44	1,096.4	86.60	13.40
INSTITUCIONES DE CREDITO	791.7	95.05	4.95	960.6	85.70	14.30
EMPRESAS DE FACTORAJE FINANCIERO	6.0	100.00	-	3.5	(6.00)	106.00
ARRENDADORAS FINANCIERAS	12.4	94.55	5.45	5.3	89.93	10.07
ALMACENES GRALES.DE DEPOSITO	0.2	98.48	1.52	0.1	96.15	3.85
CASAS DE CAMBIO	0.3	99.93	0.07	0.2	100.00	-
CASAS DE BOLSA	169.4	91.97	8.03	116.8	96.47	3.53
INSTITUCIONES DE FIANZAS	1.0	92.32	7.68	1.1	93.50	6.50
INSTITUCIONES DE SEGUROS	5.0	97.50	2.50	5.6	96.64	3.36
SOCS.OP.DE SOCS.DE INVER	0.2	99.46	0.54	0.3	99.24	0.76
SOC. FINANCIERAS DE OBJ. LIMITADO	0.6	100.00	-	2.8	67.00	33.00
CAPITAL CONTABLE DE LOS GRUPOS FINANCIEROS	61.7	93.84	6.16	81.0	88.76	11.24
INSTITUCIONES DE CREDITO	49.3	92.94	7.06	67.0	87.80	12.20
EMPRESAS DE FACTORAJE FINANCIERO	0.6	100.00	-	0.6	84.75	15.25
ARRENDADORAS FINANCIERAS	2.1	96.67	3.33	2.2	94.93	5.07
ALMACENES GRALES.DE DEPOSITO	0.4	95.47	4.53	0.5	95.79	4.21
CASAS DE CAMBIO	0.8	98.41	1.59	0.5	97.90	2.10
CASAS DE BOLSA	4.0	96.56	3.44	4.6	92.46	7.54
INSTITUCIONES DE FIANZAS	0.7	92.50	7.50	0.7	93.17	6.83
INSTITUCIONES DE SEGUROS	2.6	99.02	0.98	3.8	99.28	0.72
SOCS.OP.DE SOCS.DE INVER	1.1	99.83	0.17	0.9	99.70	0.30
SOC. FINANCIERAS DE OBJ. LIMITADO	0.0	100.00	-	0.3	12.26	87.72

Fuente: Boletines Estadísticos de la CNBV y de la CNSF. Junio de 1996.

En cuanto a los intermediarios no bancarios, lo cierto es que, salvo las casas de bolsa, no tienen un espacio claro donde puedan ser competitivos, principalmente porque los recursos los obtienen casi en su totalidad de la banca, al no haber logrado una participación significativa en el mercado de valores. Por otra parte, su competencia en el mercado crediticio no ha sido exitosa, tanto por el costo de los recursos prestables como por el nicho de mercado en el que operan. Existe la posibilidad de introducir nuevas alternativas al mercado; entre ellas se puede mencionar la posibilidad de inducir a las casas de bolsa independientes de un grupo financiero, a que orienten su actividad a un conjunto específico de funciones preponderantemente orientadas a la administración de valores, minimizando los riesgos que asumen y reduciendo al mínimo los conflictos de interés.

8. Autorregulación

Es necesario señalar que la autorregulación de los intermediarios, debe constituir un complemento fundamental de la supervisión. Considerando el amplio rango y complejidad de las operaciones realizadas, es indispensable que los propios intermediarios, agrupados e independientes, practiquen una cultura financiera basada en el convencimiento pleno de las ventajas de operar apegándose a principios de conducta autoimpuestos.

La autorregulación sólo existe cuando la administración de los intermediarios es llevada a cabo por personas capaces y prudentes, así como por un consejo de administración responsable y comprometido. Además, deben disponer de sistemas adecuados de evaluación y control del riesgo asumido, que faciliten el cumplimiento eficiente de la función que se les encomienda. Los accionistas, consejeros y administradores, deben convencerse de que este tipo de mecanismos, independientemente de contribuir a la consecución de los fines de las autoridades financieras, preservan la solvencia y estabilidad de sus instituciones.

El establecimiento de un adecuado sistema de control interno, es responsabilidad del intermediario y dependerá, en gran medida, de la capacidad técnica de que disponga. Sin embargo, aun cuando el esfuerzo central corresponda a los intermediarios, parte de la autorregulación puede ser inducida legalmente. Por ello, las autoridades financieras han puesto énfasis en promover que las propias instituciones desarrollen mecanismos de autorregulación, obligándolas a implementar sistemas adecuados de evaluación y administración de riesgos en su operación.

Un ejemplo de estas medidas, fue la decisión tomada por el Banco de México de exigir ciertos requisitos mínimos de ingreso, a las instituciones de crédito interesadas en participar en los mercados de compraventa de dólares a futuro y de opciones de compra y venta de dólares, así como en el de coberturas cambiarias de corto plazo. Las instituciones deben cumplir 31 requisitos mínimos de administración, de operación y de control interno, destinados a garantizar un adecuado seguimiento de las operaciones y de la evaluación y control del riesgo asumido. Entre los requisitos se encuentra la elaboración de un manual de operación y de manejo del riesgo de mercado, el cual es revisado por la autoridad antes de aprobar el inicio de las operaciones mencionadas. Asimismo, se exige que la más alta autoridad del banco, el Consejo de Administración, tenga conocimiento y apruebe los niveles de exposición al riesgo que se den en estas operaciones. Para la autorización de estas nuevas operaciones, el Banco de México se apoya en el dictamen de una empresa especializada que determina si la institución cumple debidamente con cada uno de los requisitos exigidos.

Las autoridades financieras han considerado de vital importancia profundizar en la instrumentación de este tipo de medidas, con el fin de fomentar la implementación de mecanismos que garanticen un adecuado manejo de los riesgos por parte de los intermediarios. Por ello, se pretende que en un futuro próximo, estos requisitos mínimos sean exigidos a todos los integrantes y para todas las operaciones realizadas por los grupos financieros que conlleven la toma de riesgos, tanto de mercado como de crédito.

IV. PERSPECTIVAS

En México, la tendencia del mercado doméstico, históricamente se ha encauzado por las propias fuerzas del mercado hacia la prestación de servicios financieros integrales. Por ello, las autoridades financieras mexicanas han debido adecuar continuamente la regulación, para reconocer e introducir este proceso al marco de regulación y supervisión. En la estructura actual del sistema, operan formalmente tanto grupos financieros como instituciones especializadas. Como ya se mencionó en su momento, la mayor parte de los servicios financieros son prestados a través de estos grupos y en su estructura el eje de la actividad es, por lo general, la banca.

Es importante destacar que la banca mexicana tiene autorización para prestar una amplia gama de servicios financieros: Realiza operaciones de crédito; puede descontar, dar en prenda o negociar títulos de crédito; puede constituir depósitos en intermediarios del extranjero; asumir obligaciones por cuenta de terceros, con base en créditos concedidos a través de aceptaciones, endosos o aval de títulos de crédito; celebrar operaciones de fideicomiso; operar en los mercados de reportos y en los de futuros sobre divisas y de tasas de interés; operar con oro, plata y divisas; operar con documentos mercantiles por cuenta propia; invertir en acciones de otras sociedades que le presten servicios complementarios o auxiliares; y realizar inversiones con cargo a su capital neto. Puede también actuar como banco de inversión, brindando asesoría financiera sobre fusiones o reestructuras, apoyando la transformación y organización de empresas, de las que puede detentar momentáneamente acciones; adicionalmente puede realizar operaciones de arrendamiento y de factoraje. En cuanto a sus operaciones pasivas, puede captar recursos, emitir bonos bancarios y colocar obligaciones subordinadas. No obstante, la amplia facultad que en la actualidad tiene la banca para otorgar servicios además de los considerados como tradicionales de banca y crédito, aún no puede ser considerada como banca universal, ya que no puede ofrecer servicios de suscripción de títulos, operar acciones, seguros y fianzas, no puede administrar fondos de pensiones, ni invertir más que transitoriamente y por montos muy limitados en acciones de empresas en general.

Desde la perspectiva mexicana, es innegable que la operación, tanto de los grupos financieros como de una banca múltiple, ha sido satisfactoria. La diversificación en su actividad les ha dado la flexibilidad suficiente para adecuarse a las circunstancias, independientemente de que ha logrado incrementar la eficiencia del sistema a través de la explotación de economías de escala y sinergias.

Sin embargo, también es cierto que la operación de los grupos ha incrementado la transmisión de problemas financieros entre los integrantes del mismo. Aunque conceptualmente la organización de los grupos financieros a través de la constitución de una sociedad controladora, debería tener la finalidad de que los problemas que enfrente un integrante en particular recaigan en la controladora, en la práctica ha sido muy difícil aislar los problemas que aquejan a los distintos integrantes de un grupo. Cuando el intermediario en problemas no es el banco, su importancia relativa es generalmente menor, en cuyo caso y para evitar una contaminación de imagen, normalmente se ha permitido que el

banco apoye a dicho intermediario utilizando sus recursos. La preponderancia de los bancos en el sistema financiero, provoca que al interior de los grupos los problemas de los intermediarios no bancarios se conviertan en riesgo crediticio para la banca. Esto obedece a que el público en general, no hace distinciones, entre los distintos intermediarios y asume que realizar operaciones con cualquiera de ellos representa el mismo riesgo. Esta falta de distinción se agrava, debido a que en algunos grupos los integrantes comparten el nombre del banco, diluyéndose en estos casos, la ventaja de una relación indirecta de los integrantes de un grupo financiero.

Por otra parte, es indiscutible que la banca universal, en contraposición con la estructura de los grupos financieros, presenta ciertas ventajas. La separación formal de los intermediarios agrupados crea obstáculos administrativos y legales que impiden que puedan explotarse al máximo las ventajas de una prestación integral del servicio. Una administración, capital y recursos humanos y físicos separados, provoca que la eficiencia operativa se reduzca y que el costo de ofrecer una mezcla dada de servicios se incremente en comparación con el servicio otorgado por un banco universal; también complica el establecimiento de estructuras eficientes en la valuación y administración de los riesgos al interior de cada intermediario, ya que implica un alto costo. Dado que generalmente el banco es el ente preponderante al interior de un grupo, ha ocasionado que los esfuerzos en este sentido se centren en la banca, descuidando frecuentemente el nivel de los riesgos de crédito y de mercado asumidos por los otros intermediarios del grupo.

Debido a estos problemas, algunos grupos han recurrido a la creación de una empresa corporativa que ofrece servicios de computación, jurídicos, de administración de recursos humanos y materiales, y de administración y control de operaciones (contabilidad, tesorería, contraloría, presupuestos, asesoría, etc.), que atiende no sólo al banco, sino a todos los intermediarios integrantes. Esta administración centralizada ha permitido eficientar su operación evitando duplicidades o distorsiones y logrando avances en el desarrollo de sinergias y de economías de ámbito y de escala, al optimar tanto costos operativos como financieros.

Esta forma de organización, sin embargo, dificulta una adecuada supervisión, ya que si bien la Comisión Nacional Bancaria y de Valores tiene la facultad de fincar responsabilidades contra empleados de los intermediarios que incurran en operaciones irregulares si la persona responsable es empleado directo de otra sociedad, las acciones que las autoridades deben ejercer se ven limitadas. A pesar de este problema, las autoridades no han exigido la disolución de este tipo de empresas, porque se atentaría contra la eficiencia del grupo.

A la fecha, debido a los graves efectos de la crisis financiera, los esfuerzos de las autoridades financieras se han centrado en procurar que el sistema recupere su solidez. Una vez logrado este objetivo y tomando en cuenta las ventajas y desventajas de la actual estructura, así como las posibilidades de desarrollo del sistema financiero se deberá continuar con el proceso de perfeccionamiento del esquema actual, tanto de regulación como de supervisión, de modo que permita la coexistencia de grupos financieros, de una banca con una amplia gama de servicios y de entidades financieras especializadas, estimulando su operación con mayores niveles de eficiencia, en un marco de sanas prácticas bancarias.

En este sentido, se ha procurado instrumentar una regulación por tipo de operaciones y no por intermediario, a través de un constante trabajo de homogeneización de la regulación, de homologación de los criterios contables y de una adecuación de los procedimientos de supervisión, de modo que independientemente del tipo de instituciones que conformen el sistema, la labor de inspección y vigilancia pueda realizarse mediante mecanismos de aplicación general. Para contener el riesgo de contagio, se ha puesto

especial atención en lograr que las operaciones realizadas entre los integrantes del grupo, se lleven a cabo con base en una valuación a precios de mercado, y evitar así traslados de utilidades o pérdidas entre los mismos integrantes. En lo que respecta a los conflictos de interés, la regulación vigente es aún incipiente; como ya se mencionó, para avanzar en este sentido, es necesario precisar en la Ley de Agrupaciones Financieras cuales son las responsabilidades, limitaciones y sanciones de los intermediarios y de los agentes participantes que ofrecen servicios en donde este tipo de conflictos está presente. Por su parte, la autoridad financiera debe continuar promoviendo que los intermediarios generen mecanismos adecuados de autorregulación, a través de la elaboración y aplicación de códigos de conducta autorregulatorios.

En cuanto a permitir que los integrantes del grupo financiero se fusionen para constituirse en banca universal, se considera conveniente estimular que dentro de los grupos financieros, las instituciones con operaciones muy cercanas a las de banca y crédito, como pueden ser las de arrendamiento, factoraje y las ofrecidas por las casas de cambio y las sociedades financieras de objeto limitado, desaparezcan de modo que sean absorbidas por el banco del grupo. Para lograr este objetivo, un esquema regulatorio y de supervisión estructurado por función, puede constituirse en el punto fundamental que contribuya a que los integrantes de los grupos, al no encontrar ya ventajas en mantener intermediarios independientes en estas áreas específicas, incorporen sus funciones al banco. En casos especiales, como podría ser la asociación estratégica con algún intermediario especializado, éste se podría mantener como una filial del grupo fuera del banco, con la finalidad no sólo de allegarse recursos de capital, sino de mejorar la calidad de la administración en la rama que necesite fortalecerse, y la administración del negocio quedaría en manos del socio especializado y la controladora detentar la mayor parte del capital, obligándose solidariamente con su afiliado.

Por lo que respecta a las operaciones con acciones, la administración de fondos para el retiro, las sociedades de inversión y los seguros y fianzas, incluirlas como funciones propias de un banco universal indicaría que sería lo apropiado desde un punto de vista de eficiencia y sinergias; sin embargo, los serios conflictos de interés que surgen cuando se integran en una misma institución financiera estos servicios y los de intermediación bancaria, aconsejarían limitar la integración. Una regulación y supervisión para controlar los conflictos de interés, podrían ser más fácilmente aplicadas si pudieran ser claramente distinguidas las empresas que los producen. La existencia de estructuras diferentes, aún separadas físicamente, podría facilitarle a la autoridad implantar la regulación más adecuada y llevar a cabo una supervisión exitosa.

Una producción de dichos servicios, integrados a través de un grupo financiero, podría tomar las ventajas propias de la integración, y evitar las dificultades para el control de los conflictos de interés.

Como ya se mencionó también, se considera conveniente permitir la permanencia de intermediarios independientes que cubran nichos específicos. Las propias fuerzas del mercado establecerán cuáles y cuántos intermediarios financieros especializados deberán permanecer. Con ello, el mercado podrá equilibrarse entre la prestación de servicios especializados e integrales.

Para impulsar la competitividad en el sistema y con el objeto de que funcione con mayores niveles de eficiencia, actualmente se revisan las operaciones permitidas a las sociedades financieras de objeto limitado (sofoles o bancos no-bancos). Definir claramente el alcance de su operación permitirá que, en caso de quiebra, el costo para la sociedad sea menor. Actualmente existen más sofoles independientes que integradas a un grupo financiero, y puede ser el nicho que permita el desarrollo de una banca especializada. Debido a que para su operación estas sociedades deben usar como puente los recursos

provenientes de los bancos y las casas de bolsa, estarán sujetas a una regulación diferente y, por supuesto, quedar fuera de cualquier sistema de protección.

Se considera que un sistema financiero estructurado de esta forma, permitirá eficientar la operación de la banca al evitar duplicidad en las estructuras de organización y administración en servicios considerados como sustitutos, y simultáneamente, al delimitar su operación con respecto a los demás intermediarios, facilitará la labor de las autoridades en la conformación de una regulación eficiente de los conflictos de interés, tanto para evitar que las instituciones generen beneficios en contra de los intereses de terceros, como para garantizar un trato equitativo a grupos distintos de usuarios de servicios financieros.

La labor desarrollada deberá continuar prestando mayor atención al establecimiento de estrictos parámetros preventivos de regulación y de supervisión para la banca y los grupos financieros que entre sus integrantes cuenten con un banco, apoyándose cada vez más en mecanismos de mercado que contribuyan a facilitar la tarea de supervisión y a mejorar la competencia dentro del sistema financiero.

En este sentido, es de suma importancia la función realizada por otras entidades como las empresas calificadoras, las bolsas de valores, las empresas o comités especializados en valuación, las firmas de auditores externos, las empresas depositantes de valores y las liquidadoras. En el caso de México, se está trabajando intensamente para que estas empresas se ubiquen en el lugar que su importancia supone y asuman la gran responsabilidad que tienen. Al respecto, ya se ha concluido el marco conceptual y regulatorio para el establecimiento de una bolsa en la que se operarán futuros y opciones de cualquier activo subyacente; de igual manera y como en su oportunidad se señaló, se está trabajando en la configuración de un organismo independiente de los intermediarios y de las autoridades, cuya única función será el estudio y desarrollo permanente de metodologías de valuación.

Sin duda alguna, el sistema financiero mexicano aún padece las severas secuelas de la crisis financiera de 1994 y 1995. Las autoridades tienen la tarea de adecuar y perfeccionar la regulación aplicable, superando contradicciones, lagunas y vicios. La experiencia ha demostrado que una regulación ineficiente crea trastornos y distorsiones en el mercado, en detrimento de su eficiencia. En este momento, el reto consiste en consolidar la modernización del marco regulatorio y de los mecanismos de supervisión, condición indispensable para estructurar un sistema financiero sólido, eficiente y competitivo.

Notas

¹ La política de fusiones implementada en algunos países, fue utilizada también como una solución a las crisis financieras internas.

² La figura de banca múltiple en México, fue resultado de la integración de las funciones que anteriormente realizaban por separado instituciones especializadas: depósito y ahorro, financieras e hipotecarias.

³ El concepto de grupo financiero empleado en México es similar al de consorcio financiero.

⁴ La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene la facultad de autorizar porcentajes y plazos mayores.

⁵ Es el valor patrimonial de la institución y comprende, en términos generales, el capital pagado y las reservas de capital, más el incremento por la valuación de los activos en que está invertido y las utilidades, menos las inversiones de capital en subsidiarias.

⁶ El límite para las personas físicas es de 10% del capital neto y de 30% para personas morales. Adicionalmente, las instituciones de crédito deben cumplir con un límite genérico establecido en función del capital neto del sistema, y que el Banco de México da a conocer semestralmente. Este límite es de 0.5% para personas físicas y 6% para personas morales y tiene la finalidad de limitar el financiamiento para aquellos bancos que tengan un bajo apalancamiento o bien mantengan excedentes exagerados de capital.

BIBLIOGRAFÍA

- Bank Holding Companies. A better Structure for Conducting Universal Banking? Samuel H. Talley. Working Papers. Country Economics Department. The World Bank. May 1991. WPS 663.
- Banking Regulation. Its Purposes, Implementation and Effects. Kenneth Spong. Federal Reserve Bank of Kansas City. Division of Bank Supervision and Structure, 1994.
- Banca Múltiple. Primer Ciclo de Conferencias de Alto Nivel. Ed. Comisión Nacional Bancaria y de Seguros y Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1978.
- Comisión de Deuda Externa y Financiamiento para el Desarrollo. Documento de Trabajo de la Subcomisión de Modernización Financiera. Edita, IEPES. México, D.F., octubre de 1988.
- Crisis económico-financiera. 1994-1995. Solís, Leopoldo. Fondo de Cultura Económica. México, 1996.
- Desregulación Financiera en México. González, Héctor. Cemla. Revista Monetaria. Abril-Junio, 1993.
- Documentos Mexicanos de Análisis. El Mercado de Valores y la Banca. 40 Años de Historia. Caso Bercht, Jorge. Operadora de Bolsa.
- El Mercado de Valores. Bolsa Mexicana de Valores. Octubre de 1988.
- El Proceso de Globalización Financiera en México. Bolsa Mexicana de Valores. 1992.
- Financial Conglomerates. OCDE Publications. 1993.
- La Banca Mexicana en Transición. Retos y Perspectivas. Asociación Mexicana de Bancos. 1990.
- La Banca Mexicana. Septiembre de 1982-Junio de 1985. Marquez, Javier. Ed. CEMLA.
- La Banca Múltiple. Acosta Romero, Miguel. Ed. Porrúa. 1980.
- La Modernización del Sistema Bancario Mexicano. Discurso pronunciado por el Licenciado Antonio Ortiz Mena. Palacio de Bellas Artes, 8 de julio de 1989.
- La Reforma Financiera y la Desincorporación Bancaria. Una Visión de la Modernización de México. Ortiz Martínez, Guillermo. Ed. CFE.
- Palabras pronunciadas por el Lic. Eduardo Fernández García en la Séptima Convención del Mercado de Valores. Comisión Nacional Bancaria y de Valores. 15 de abril de 1996.
- Palabras del Lic. Eduardo Fernández García ante la 59a. Convención Bancaria. Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Cancún, Quintana Roo. 16 de marzo de 1996.
- Reestructuración del Sistema Financiero. Cuadernos de Renovación Nacional. Edita Fondo de Cultura Económica. México D.F., octubre de 1988.
- Universal Banking. Bentson, George. Journal of Economic Perspectives. Vol. 8, Nº 3. 1994.
- Universal Banking and the Financing of Industrial Development. Calomiris, Charles. The World Bank Policy Research Department. Policy Research Working Paper, Nº 1533. Noviembre de 1995.

Serie Financiamiento del Desarrollo *

- | Nº | Título |
|----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1 | "Regulación y supervisión de la banca en la experiencia de liberalización financiera en Chile (1974-1988)" (LC/L.522), noviembre de 1989 |
| 2 | "Ahorro e inversión bajo restricción externa y focal. El caso de Chile 1982-1987" (LC/L.526), diciembre de 1989 |
| 3 | "Los determinantes del ahorro en México" (LC/L.549), febrero de 1990 |
| 4 | "Ahorro y sistemas financieros: experiencia de América Latina. Resumen y conclusiones" (LC/L.553), abril de 1990 |
| 5 | "La cooperación regional en los campos financiero y monetario" (LC/L.603), noviembre de 1990 |
| 6 | "Regulación del sistema financiero y reforma del sistema de pasivos: experiencias de América Latina" (LC/L.609), enero de 1991 |
| 7 | "El leasing como instrumento para facilitar el financiamiento de la inversión en la pequeña y mediana empresa de América Latina" (LC/L.652), noviembre de 1991 |
| 8 | "Regulación y supervisión de la banca e instituciones financieras" (LC/L.655), noviembre de 1991 |
| 9 | "Sistemas de pensiones de América Latina. Diagnóstico y alternativas de reforma" (LC/L.656), noviembre de 1991 |
| 10 | "¿Existe aún una crisis de deuda latinoamericana?" (LC/L.664), diciembre de 1991 |
| 11 | "La influencia de las variables financieras sobre las exportaciones bajo un régimen de racionamiento de crédito: una aproximación teórica y su aplicación al caso chileno" (LC/L.721), noviembre de 1992 |
| 12 | "Las monedas comunes y la creación de liquidez regional" (LC/L.724), diciembre de 1992 |
| 13 | "Análisis estadístico de los determinantes del ahorro en países de América Latina. Recomendaciones de política" (LC/L.755), junio de 1993 |
| 14 | "Regulación, supervisión y desarrollo del mercado de valores" (LC/L.768), julio de 1993 |
| 15 | "Empresas de menor tamaño relativo: algunas características del caso brasileño" (LC/L.833), mayo de 1994 |

* El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Financiamiento de la División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago de Chile.

- 16 "El acceso de las pequeñas y medianas empresas al financiamiento y el programa nacional de apoyo a la PYME del Gobierno chileno: balance preliminar de una experiencia" (LC/L.834), mayo de 1994
- 17 "La experiencia en el financiamiento de la pequeña y mediana empresa en Costa Rica" (LC/L.835), mayo de 1994
- 18 "Acceso a los mercados internacionales de capital y desarrollo de instrumentos financieros: el caso de México" (LC/L.843), junio de 1994
- 19 "Fondos de pensiones y desarrollo del mercado de capitales en Chile: 1980-1993" (LC/L.839), mayo de 1994
- 20 "Situación y perspectivas de desarrollo del mercado de valores del Ecuador" (LC/L.830), junio de 1994
- 21 "Integración de las bolsas de valores en Centroamérica" (LC/L.856), agosto de 1994
- 22 "La reanudación de las corrientes privadas de capital hacia América Latina: el papel de los inversionistas norteamericanos" (LC/L.853), agosto de 1994
- 23 "Movimientos de capitales, estrategia exportadora y estabilidad macroeconómica en Chile" (LC/L.854), agosto de 1994
- 24 "Corrientes de fondos privados europeos hacia América Latina: hechos y planteamientos" (LC/L.855), agosto de 1994
- 25 "El movimiento de capitales en la Argentina" (LC/L.857), agosto de 1994
- 26 "Repunte de los flujos de capital y el desarrollo: implicaciones para las políticas económicas" (LC/L.859), agosto de 1994
- 27 "Flujos de capital: el caso de México" (LC/L.861), agosto de 1994
- 28 "El financiamiento latinoamericano en los mercados de capital de Japón" (LC/L.862), agosto de 1994
- 29 "Reforma a los sistemas de pensiones en América Latina y el Caribe" (LC/L.879), febrero de 1995
- 30 "Acumulación de reservas internacionales: sus causas efectos en el caso de Colombia" (LC/L.901), julio de 1995
- 31 "Financiamiento de las unidades económicas de pequeña escala en Ecuador" (LC/L.903), septiembre de 1995
- 32 "Acceso de la pequeña y microempresa al sistema financiero en Bolivia: situación actual y perspectivas" (LC/L.907), septiembre de 1995
- 33 "Private international capital flows to Brazil" (LC/L.909), octubre de 1995

- 34 "Políticas de financiamiento de las empresas de menor tamaño: experiencias recientes en América Latina" (LC/L.911), octubre de 1995
- 35 "Flujos financieros internacionales privados de capital a Costa Rica" (LC/L.914), octubre de 1995
- 36 "Distribución del ingreso, asignación de recursos y shocks macroeconómicos. Un modelo de equilibrio general computado para la Argentina en 1993" (LC/L.940), mayo de 1996
- 37 "Operación de conglomerados financieros en Chile: una propuesta" (LC/L.949), julio de 1996
- 38 "Efectos de los shocks macroeconómicos y de las políticas de ajuste sobre la distribución del ingreso en Colombia" (LC/L.965), agosto de 1996
- 39 "Nota sobre el aumento del ahorro nacional en Chile, 1980-1994" (LC/L.984), octubre de 1996
- 40 "Flujos de capital externo en América Latina y el Caribe: experiencias y políticas en los noventa" (LC/L.1002), abril de 1997
- 41 "Surgimiento y desarrollo de los grupos financieros en México" (LC/L.1003), abril de 1997