

MODERNIZACION DEL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO

Guillermo Barnés G.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

realizar conjuntamente estudios y proyectos de inversión sectorial y regional.

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

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

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

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

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

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

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

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

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