

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

Rafael Moreno Valle S.

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

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

cios, con el consecuente impacto sobre el desarrollo económico.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

contar con un periodo de ajuste a las nuevas circunstancias.

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

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

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