

EVOLUCION RECIENTE DEL SISTEMA BANCARIO MEXICANO

COMITE DE DESINCORPORACION BANCARIA

INTRODUCCION

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

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

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

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

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

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

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

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

ANTECEDENTES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El segundo grupo de bancos es el de los multirregionales. En conjunto captan el 15 por ciento de los recursos del público. Las instituciones de carácter multirregional son: Atlántico, BCH, Cremi, Banpaís, Bancreser, Confia, Multibanco Mercantil de México. La banca regional es el tercer grupo. Está constituido por los bancos más pequeños, ya que representan el 4 por ciento de los activos del sistema y sólo el 6 por ciento de la captación bancaria. Son bancos altamente rentables y de operación local y regionalmente bien cimentada. Los integrantes de este grupo son: Banoro, Mercantil del Norte, Promex, Banco del Centro y Banco de Oriente.

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

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

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

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

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

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

CAMBIOS RECIENTES

LIBERACION DEL MERCADO BANCARIO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

PAQUETE FINANCIERO DE DICIEMBRE DE 1989

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

REFORMAS DE 1990: DESINCORPORACION BANCARIA Y AGRUPACIONES FINANCIERAS

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

La iniciativa se sustentaba en tres razones fundamentales:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

MECANICA DE LA DESINCORPORACION BANCARIA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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