

LA REFORMA FINANCIERA

V. Hugo Alarcón

México enfrenta la necesidad de reiniciar su crecimiento económico sin inflación, lo que exige entre otras acciones la modernización financiera, es por ello que el gobierno de la República decidió transformar su estrategia de desarrollo con base en una inserción cuidadosamente planeada en la economía internacional.

La modernización financiera representa una demanda de la sociedad para enfrentar el desafío del cambio, así como una necesidad de acuerdo con las principales tendencias observadas a nivel mundial; en este contexto, el sector financiero se encuentra obligado a responder a las nuevas circunstancias, para lo cual se hacen necesarias algunas reformas que permitan aumentar su eficiencia y competitividad.

En este proceso de adecuación de las estructuras financieras, el saneamiento de las finanzas públicas constituye un elemento clave, ya que permite liberar las funciones básicas de la banca y de los demás intermediarios financieros. La transformación de la banca especializada en banca múltiple representó un gran avance para liberar la intermediación cre-

diticia, diversificar el riesgo y simplificar la regulación. Además, la existencia de un mercado de valores públicos constituyó un requisito para una nueva forma de intermediación bancaria.¹

Con el fin de incursionar en el estudio de la reforma financiera, el presente ensayo pretende analizar los aspectos relevantes de la misma y sus principales efectos en la economía a la luz de las reformas legislativas de 1989 y 1990. En diciembre de 1989, el Congreso de la Unión aprobó una serie de reformas; la primera de ellas se refiere a la 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. La segunda reforma jurídica e institucional fue el cambio del régimen mixto de la propiedad bancaria, que permitió sentar nuevas bases para el futuro desarrollo del sector mediante la participación del sector privado en el capital de la banca co-

¹ Mancera, Miguel, "Discurso en la quinta reunión nacional de la banca", *El mercado de valores*, núm. 16, agosto 15, 1989.

mercial. A raíz de 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.

CAPTACION DE RECURSOS

Las disposiciones más importantes en el campo de la regulación bancaria han sido las referentes al régimen de captación e inversión de recursos. El financiamiento por medio de operaciones de mercado abierto permitió eximir los recursos bancarios de las reglas anteriores y conformar una intermediación crediticia más eficiente. De esta manera, las tasas de interés del sistema se determinan por medio de la oferta y demanda de los fondos prestables; cabe mencionar que la liberación de las tasas tomó un largo tiempo de gestación y constituye un importante avance en la consolidación de los mercados financieros.

El saneamiento de las finanzas públicas y la ampliación de los mercados financieros han permitido liberar a la banca de la tarea tradicional de financiar el déficit del sector público. Actualmente, éste se financia a través de las llamadas "operaciones de mercado abierto", que consisten en la colocación de valores gubernamentales directamente con el público.

El avance que se ha tenido en el desarrollo institucional del sistema financiero, actualizando su marco jurídico, ha sido con el propósito de 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.

Una de las metas de la modernización financiera es fomentar el ahorro interno y su canalización eficiente al sector productivo. Para alcanzar las metas de crecimiento establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 y reducir al mismo tiempo el peso de la deuda externa, se requiere aumentar el ahorro interno real en una cuarta parte sobre los niveles actuales observados. También se requiere de una más eficaz asignación del crédito a la inversión productiva. Para ello, además de mantener la congruencia de la estrategia seguida a nivel macroeconómico —mediante la coordinación de las políticas financiera, fiscal, monetaria y cambiaria en el marco de la concertación—, es necesario contar con un esquema institucional adecuado, que responda con agilidad a las necesidades de ahorro e inversión y a la competencia del exterior.

Es un hecho que a nivel mundial los sistemas financieros nacionales enfrentan cada vez una mayor competencia. El desarrollo de los servicios financieros de toda índole está estrechamente vinculado al de las telecomunicaciones, por lo que el avance de éstas ha resultado también en profundas transformaciones en la operación y estructura de los intermediarios financieros. Cada vez es menos importante la localización física de dichos intermediarios; la tendencia a la globalización rebasa fronteras nacionales con suma facilidad. Adicionalmente, como es sabido, la apertura de los servicios en general —y de

los financieros en particular— fue un tema central de la discusión de la Ronda Uruguay en el seno del GATT. Por estas razones, es necesario fortalecer el sistema financiero y prepararlo para una mayor competencia, buscando propiciar una mayor capitalización e integración del sector, que le permita aprovechar economías de escala y obtener una mayor agilidad en su operación.

REGULACION FINANCIERA

La modernización financiera implica decidir la fórmula más adecuada para ejercer la regulación, orientación y vigilancia del sistema en su conjunto. El esquema de regulación propuesto considera por separado los ámbitos correspondientes a la autoridad financiera, a la gestión administrativa y a la propiedad mayoritaria del Estado sobre la banca. El planteamiento consiste en desregular la actividad financiera, mejorar la supervisión y deslindar las funciones patrimoniales de las administrativas. Lograr una mejor definición de las funciones de la autoridad, eliminando traslapes y duplicación de atribuciones y funciones, pero fortaleciendo su capacidad de supervisión. A una mayor autonomía de gestión por parte de los intermediarios debe corresponder una mayor y mejor capacidad de supervisión, fortaleciendo la autoridad, pero sin que ello signifique la imposición de trabas administrativas que impidan una operación ágil y eficaz.

La reestructuración financiera dotó a las instituciones de un marco jurídico más adecuado para desarrollar su función administrativa con mayor autonomía de ges-

tión. Los mercados financieros demandaban una mayor capacidad de respuesta de las instituciones para competir eficazmente tanto en el ámbito interno como en el internacional. Con esta reestructuración se buscó fortalecer las facultades de los consejos directivos para tomar decisiones, principalmente para designar y remover al director general, considerando que sus miembros contarán con los elementos suficientes para determinar que la persona designada reuniera los requisitos establecidos por la ley.

Asimismo, se estableció que los propios consejos aprueben los programas financieros; los presupuestos de gasto e inversión; las estimaciones de ingresos anuales; el establecimiento y la reubicación de sucursales, agencias y oficinas en el país; la adquisición, el arrendamiento y la enajenación de muebles e inmuebles; la realización de obras y prestación de servicios; la promoción y publicidad; las estructuras organizacionales y las bases para la elaboración de los tabuladores de sueldos; en síntesis, la gestión administrativa de la sociedad. Lo anterior no implica pérdida de control por parte del Estado cada vez que se ejerce a través de la mayoría que tienen los consejos, cuya acción deberá sujetarse a los lineamientos que emita la Secretaría de Hacienda, misma que debe aprobar específicamente todo lo concerniente a la operación internacional.

Como principio básico de equilibrio, se fortaleció la Comisión Consultiva —órgano integrado por los representantes de la serie “B” de certificados de aportación patrimonial—, a la que se le asignan algunos derechos corporativos previstos para las empresas mercantiles. Entre ellos destacan los siguientes: opinar sobre el infor-

me 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.²

RENTABILIDAD FINANCIERA

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. Para la economía en su conjunto, se pretende que los bancos almacenen una rentabilidad de acuerdo con parámetros sectoriales e internacionales.

Pese a que los bancos mexicanos han venido fortaleciendo considerablemente su base de capital en los últimos años, todavía hay algunas instituciones que no disponen de capital suficiente que facilite su sano desarrollo; en cambio, en los principales centros financieros se observa un proceso de fortalecimiento de los índices de capitalización. Se considera conveniente llegar a parámetros similares en lo interno, con objeto de hacer frente a la competencia internacional.

Con el propósito de que las sociedades nacionales de crédito tengan un capital suficiente para garantizar su sanidad financiera y su desarrollo de largo plazo, se propone ampliar la participación de los sectores privado y social en el mismo; en consecuencia, se plantea modificar la forma de integración del capital para que

quede constituido por 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". Los tenedores de esta última no podrían intervenir en la administración de la sociedad, quedando limitados sólo a participar en las utilidades y en la cuota de liquidación.³

El proyecto se sustenta en los principios constitucionales que le garantizan y reservan al Estado el servicio público de banca y crédito; por esta razón la propuesta se orienta a capitalizar a las instituciones, manteniendo los derechos que le corresponden al Estado por su participación mayoritaria en el capital.

Complementariamente se propone aumentar el porcentaje máximo del capital pagado de la banca que puede ser aportado por personas físicas o morales mediante la adquisición de certificados serie "B". Cabe señalar que las sociedades de inversión han sido facultadas para adquirir porcentajes superiores al 1 por ciento. Estas propuestas permitirán una capitalización de la banca más acordes con los parámetros internacionales y una mayor permanencia e identificación de los tenedores con las instituciones.⁴

La dinámica de nuestra economía ha propiciado la interrelación patrimonial y operativa de empresas financieras. Esta situación constituye una realidad que debe reconocerse y regularse, en virtud de

² Aspe, Pedro, "Discurso ante la quinta reunión nacional de la banca", *El mercado de valores*, núm. 16, agosto 15, 1989.

³ Ortiz Martínez, Guillermo, "La economía mexicana: evolución y perspectiva", en *El Sistema Financiero*, Ed. Diana, México, 1990, p. 389.

⁴ Ortiz Martínez, Guillermo, *op. cit.*, p. 391.

que la operación agrupada permite ofrecer servicios diversificados, aumentar la competencia, aprovechar economías de escala y garantizar solidariamente la solidez financiera de las empresas integrantes del grupo. En tal virtud, la creación reglamentada de grupos financieros en torno a la banca, permitirá 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.

INTERMEDIACION FINANCIERA

Con el propósito de mantener el balance y la competencia con los intermediarios financieros no bancarios, se plantea la posibilidad de extender el concepto del grupo financiero al sistema en su conjunto, el cual se integra por lo menos con tres intermediarios y debe participar cuando menos con el 51 por ciento del capital de cada uno de los integrantes.⁵ En las sociedades controladoras de acciones se prohíbe la participación de capital extranjero y de instituciones de crédito.

Este mecanismo promueve la intermediación y garantiza en forma solidaria las operaciones realizadas por las distintas empresas.

Simultáneamente permite separar con claridad el campo de acción de la intermediación financiera no bancaria del que le corresponde al sistema bancario bajo los principios constitucionales y la Ley Regla-

mentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.

Una de las reformas financieras consideradas por el Congreso de la Unión fue lograr un mejor equilibrio entre los distintos intermediarios, con el propósito de promover un crecimiento armónico y balanceado del sistema. El seguro, las finanzas y pensiones adquieren una importancia creciente a medida que avanza el proceso de desarrollo económico.

Se planteó una reforma estructural en el sector que involucre a las instituciones, agentes y entidades supervisoras, con la intención de alentar la competencia, promover nuevas formas de seguro, garantizar la solvencia de las compañías, salvaguardar la protección del asegurado y promover el ahorro institucional.

El proyecto comprende una reforma integral para eliminar la sobrerregulación que ha limitado el desarrollo del seguro y la fianza, a la vez que se actualiza el marco jurídico y se fortalece la capitalización.

El seguro y la fianza son actividades de carácter netamente mercantil, de tal modo que al Estado sólo corresponde su regulación y orientación. El proyecto atribuye al acto administrativo que está en la base de esos servicios el carácter de autorización en vez de la concesión.

Asimismo, se ofreció flexibilizar las normas vigentes para establecer las coberturas, planes, primas, tarifas y documentos de contratación con mayor libertad por las aseguradoras y afianzadoras de acuerdo con disposiciones generales dictadas por las autoridades.

Con el propósito de promover la capitalización de las compañías de seguros, se

⁵ *Ibid.*, p. 392.

propuso fijar anualmente su capital mínimo, según la operación o el ramo de que se trate. Las instituciones de seguros deben contar con un capital mínimo que garantice las obligaciones que asuman. Por consiguiente se adoptó el régimen de margen de solvencia a fin de promover los riesgos con base en la garantía de los recursos patrimoniales. Se planteó, asimismo, facultar a las aseguradoras para practicar operaciones directas de reafianzamiento.

La inserción de la economía mexicana en el ámbito internacional hace necesario promover las condiciones que favorezcan el desarrollo de nuestros intermediarios. Se propuso aceptar la participación minoritaria de la inversión extranjera en el capital de las instituciones de seguros y fianzas para promover su capitalización, atraer tecnología, vincular más a la industria con el exterior y prepararla para enfrentar una mayor competencia en el futuro. Se prohíbe participar en el capital a los gobiernos o dependencias oficiales extranjeras y a las entidades financieras del exterior, con excepción de las aseguradoras o reaseguradoras.

La creación de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, se realizó con el propósito de contar con un órgano especializado de inspección y vigilancia, que permita dar una respuesta más ágil a las demandas del sector. Los seguros, fianzas y pensiones deben crecer sustancialmente en los próximos años, ya que su evolución resulta insuficiente para las necesidades del país. En las condiciones actuales resulta importante detectar con oportunidad los problemas de normatividad y de carácter técnico, así como llevar a cabo la vigilancia, las correcciones y las sanciones.

La escisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros se realizó con la finalidad de formar dos entidades especializadas. La Comisión Nacional Bancaria, responsable de la banca y de las organizaciones auxiliares de crédito, y la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. Ambos organismos ven fortalecidas sus funciones de autoridad sobre la base normativa determinada por la Secretaría de Hacienda, ya que se le están transfiriendo facultades de sanción y supervisión que hoy ejerce directamente la propia Secretaría.

La modernización financiera abarcó también la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito. Al igual que las compañías de seguros y fianzas, se propuso adoptar el principio de la autorización (en vez de concesión) para estas actividades. Las reformas propuestas para las organizaciones implicaron una mayor flexibilidad operativa y tarifaria, la diversificación de las fuentes de fondeo y el mejoramiento de la solvencia y la supervisión. Se considera conveniente permitir la inversión extranjera minoritaria en el capital de las almacenadoras y empresas de factoraje. Las arrendadoras cuentan ya con esta autorización, que ha permitido fomentar su desarrollo y solidez financiera.

FACTORES DE FINANCIAMIENTO

Los cambios a la ley propuestos en materia de almacenamiento se orientan a consolidar el certificado de depósito y el bono de prenda como instrumentos operativos. Asimismo, se incluyen disposiciones para propiciar una mayor vinculación de esas

instituciones con el fomento al comercio exterior. Se busca que las almacenadoras creen reservas para prevenir faltantes en la habilitación de bodegas y cuenten con fuerza legal para actuar en contra de bodegueros que cometan ilícitos.

Las empresas de factoraje financiero son cada vez más importantes, ya que los recursos que otorgan sobre los derechos del crédito son la única garantía susceptible de ser ofrecida por dichas empresas. Al otorgarle el carácter de organización auxiliar de crédito, el factoraje queda sujeto a una reglamentación específica bajo la cual se fijan capitales mínimos para su constitución, se delimita su objeto social, su operación y sus fuentes de fondeo.

El arrendamiento constituye un medio eficaz para fomentar la inversión en la planta productiva. Recientemente se permitió a las arrendadoras fondearse de manera directa con el público a través del mercado de valores. Ahora se propone evitar que las arrendadoras concedan créditos refaccionarios, hipotecarios o de corto plazo, ya que éstos corresponden a operaciones crediticias propias de la banca. En cuanto a su apalancamiento, se plantean las reglas para fijar el monto máximo de pasivos en relación con los recursos patrimoniales. Asimismo, se busca reglamentar las operaciones en moneda extranjera de acuerdo con las disposiciones de carácter general expedidas por el Banco de México. Estas medidas permitirán garantizar la canalización de los recursos y la solvencia de las instituciones.

El mercado de valores es uno de los canales más propicios para fomentar el ahorro institucional y la orientación de los recursos hacia nuevos proyectos de inver-

sión. Actualmente el mercado ha pasado por un proceso de consolidación. Se creó el grupo interinstitucional que se encarga de organizar y proponer lineamientos para fortalecer el mercado; se diseñaron nuevos mecanismos, tales como las sociedades de inversión de renta fija para personas morales; emisiones de obligaciones para el arrendamiento y el factoraje; nuevos instrumentos públicos como los Tesobonos, Ajustabonos, Bonos de Nafinsa y Obligaciones para la creación de infraestructura. Las operaciones de ventas en corto y la clasificación de los valores se encuentran en el proceso de puesta en marcha.

Las reformas que se hicieron a la ley del Mercado de Valores y de las sociedades de inversión, se orientaron a propiciar una mayor actualización e internacionalización de sus operaciones; la agrupación ordenada y regulada de los servicios financieros no bancarios; la desregulación de las operaciones y la simplificación administrativa.

La apertura comercial hace necesario promover las condiciones que favorezcan una mayor participación de nuestros intermediarios en el exterior. El propósito es colocar un mayor número de emisiones de valores mexicanos en otros mercados, atraer flujos de capital y preparar a los intermediarios para hacer frente a una mayor competencia externa en el futuro. La experiencia que obtengan nuestras instituciones en los mercados mundiales permitirá actualizar los procedimientos e incorporar nuevas formas de intermediación.

La desregulación de la actividad bursátil está orientada a promover la competencia y a facilitar la operación. Los crite-

rios básicos son la expedición de lineamientos generales por parte de la autoridad, el libre funcionamiento del mercado y la previsión de las acciones correctivas, dentro de una mayor certidumbre jurídica y supervisión. El uso indebido de la información privilegiada se reglamenta con el objeto de evitar esa práctica y promover el sano desarrollo del mercado.

MODERNIZACION ADMINISTRATIVA

Finalmente, se busca la simplificación administrativa mediante una reasignación de facultades entre las autoridades, que propiciará una mayor agilidad en los trámites, procedimientos y resoluciones. El propósito central es modernizar el sistema financiero de tal manera que las instituciones proporcionen mejores servicios a la sociedad. Las propuestas abarcan la operación global del sector, por lo que todos los usuarios se verán, directa o indirectamente, favorecidos.

La mayor autonomía de gestión de la banca y la competencia obligará a los bancos a proporcionar un mejor servicio. Algunos de los beneficios directos para los usuarios se materializarán en una reducción del costo del crédito, como resultado de un diferencial más estrecho entre las tasas activas y pasivas de los bancos. Los ahorradores tendrán acceso a mejores rendimientos de acuerdo con las tasas de referencia. Las instituciones ofrecerán nuevos instrumentos de ahorro. La banca se verá obligada a mejorar su capacidad operativa, mediante una mayor tecnificación que le permita ampliar su cobertura del mercado y complementar adecuada-

mente su estructura de sucursales, a la vez que le será factible flexibilizar sus horarios de atención al público. Ello redundará en un beneficio adicional para los usuarios de la banca.

En forma complementaria, las reformas planteadas por las instituciones de seguros y fianzas se traducirán en una mayor seguridad y solvencia de las compañías. Asimismo, se podrá ofrecer una gama más amplia de productos, semejantes a los disponibles en el mercado internacional, con mejores precios y tarifas. Será posible, también, exigir un cumplimiento más estricto que los compromisos de las compañías con su clientela y, en general, promover el ahorro institucional.

Los almacenes de depósito proporcionarán apoyos complementarios para facilitar el comercio exterior y la seguridad en el manejo de las mercancías. Las operaciones de factoraje beneficiarán a la industria mediana y pequeña, y fomentarán la actividad comercial. Las arrendadoras, por su parte, facilitarán las inversiones en nuevos equipos y en la planta industrial.

En lo que se refiere al mercado de valores, la modernización financiera fomentará atraer flujos de recursos del exterior, así como proporcionar mayor seguridad jurídica a los inversionistas. Asimismo, será posible evitar al máximo el manejo de información privilegiada y garantizar una operación clara y sujeta únicamente a las condiciones del mercado. Además promoverá el crecimiento del número de intermediarios, a la vez que se aplicarán tarifas más adecuadas a sus servicios.

En síntesis, la modernización financiera, además de consolidar el sistema finan-

ciero, se orienta a favorecer a los usuarios de los servicios financieros, lo que redundará en canales más propicios para promover el ahorro, la inversión, la producción y el empleo.

Todo ello, en conjunto, habrá de permitirnos retomar la senda del crecimiento sin inflación, factor fundamental para alcanzar el bienestar de la sociedad mexicana.