

El sistema financiero mexicano: situación actual

José Silvestre Méndez Morales

Profesor e investigador de tiempo completo de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Contaduría y Administración, UNAM

Resumen

En este artículo se hace una descripción de la situación actual (hasta enero de 1999) de la organización y el funcionamiento del Sistema Financiero Mexicano, debido a los importantes cambios que han ocurrido dentro de él en los últimos años, así como por su dinámica en torno al sistema económico nacional. Asimismo se presentan cuáles son sus principales problemas, incluyendo el rescate bancario a través del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa) y el Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB).

1. Conceptualización

El sistema financiero, integrado por el mercado de dinero y el de capitales, es el conjunto de instituciones que se encargan de proporcionar créditos en forma profesional a personas físicas y morales, así como financiar las actividades económicas que se realizan en nuestro país. En el caso de México éste se encuentra formado por el Sistema Bancario Mexicano y por el conjunto de instituciones denominadas intermediarios financieros no bancarios.

2. Estructura

En la estructura del Sistema Financiero Mexicano (SFM), que se presenta en la figura 1, destacan las autoridades máximas del SFM: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México. Estas autoridades para cumplir con sus funciones se auxilian de la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público de la SHCP, de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF) y de la Comisión Nacional del Ahorro para el Retiro (CONSAR).

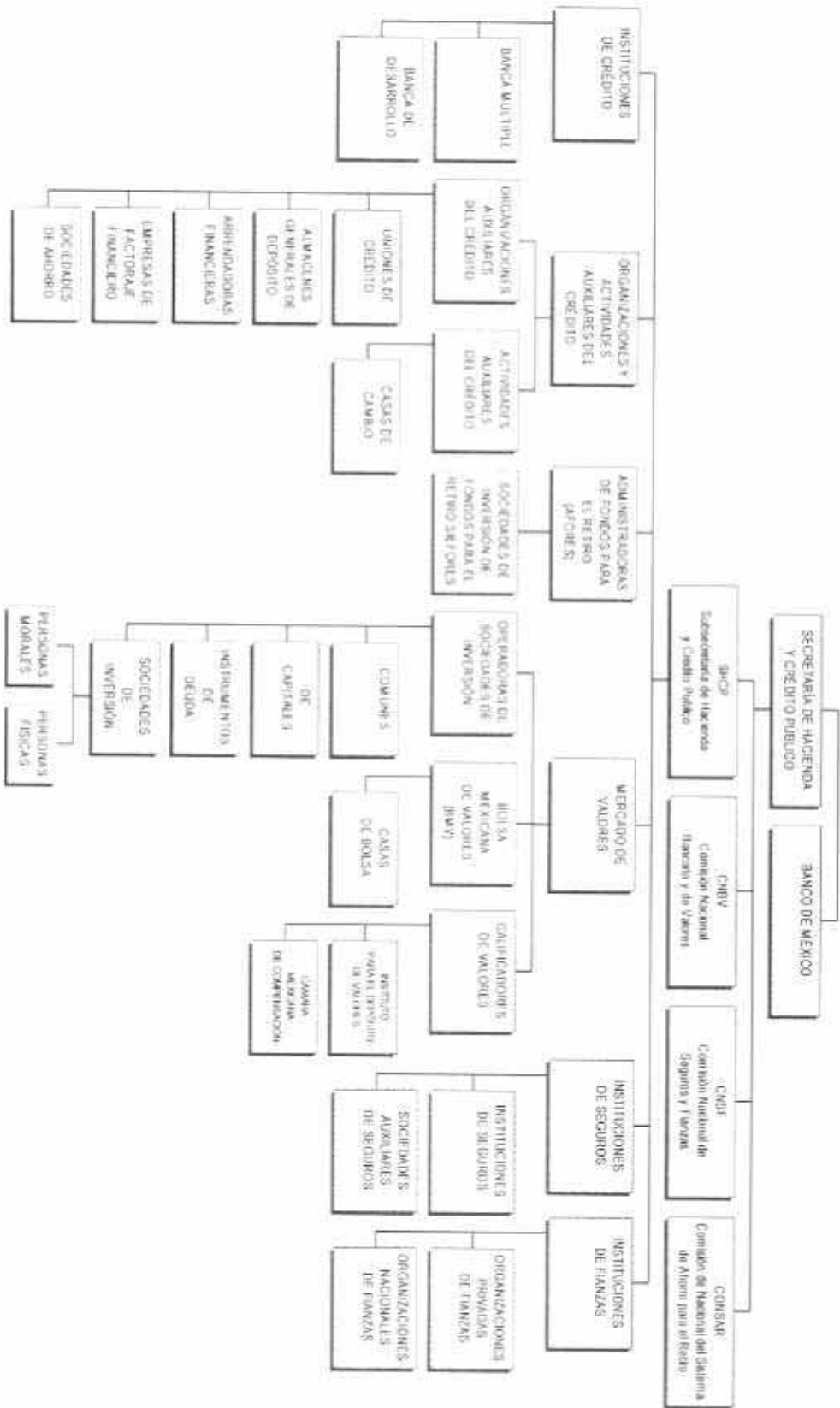


Figura 1. Estructura del Sistema Financiero Mexicano de acuerdo con la SHCP (hasta enero de 1999).
 Nota: No se incluyen el Mercado de Derivados ni el IPAB.

Estos cuatro organismos controlan a las siguientes instituciones financieras: instituciones de crédito, organizaciones y actividades auxiliares del crédito, Administradoras de Fondos para el Retiro, mercado de valores, instituciones de seguros e instituciones de fianzas.

A continuación se hace una descripción de cada una de ellas:

A. Instituciones de crédito

Éstas a su vez se dividen en banca múltiple y en banca de desarrollo.

a) La banca múltiple está formada por los bancos: Banamex, Bancomer, Serfin, Banco Inbursa, Banco Industrial, Banco Inverlat, Banco Santander Mexicano, Banco Mifel, Banca Quadrum, Banca Afirme, Banco del Bajío, Banco del Sureste, Banco Bilbao Vizcaya México, Banco Interacciones, Banco Bitel, Banco Mercantil Probusa, Citibank, Banco Obrero, Banpais, Banco Ixe, Bansi, Bancrecer, Banoro, Banorte, Banco del Centro, Banca Promex, JP Morgan, Chase Manhattan, Invex, Dresdner Bank, Banregio, Société Générale, I.N.G. Bank, Rep. Nat. of New York, Bank of America, B.N.P., Comercial Bank, Fuji Bank, Bank of Tokio, Bank of Boston, Nations Bank, ABN Amro Bank, G.E. Capital, American Express, y First Chicago Bank.

b) Las instituciones que conforman la banca de desarrollo son: Nacional Financiera (NAFIN), Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS), Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL), Financiera Nacional Azucarera (FINAZA), Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT), y Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada.

B. Organizaciones y actividades auxiliares del crédito

Las únicas actividades consideradas auxiliares de crédito son las que realizan las casas de cambio.

Por su parte, en la estructura del SFM las organizaciones auxiliares de crédito son:

- * Uniones de crédito
- * Almacenes generales de depósito (Almacenamiento Bancomer, Almacenes Generales de Depósito.)
- * Arrendadoras financieras (DBM Atlántico, Quadrum, etc.).
- * Empresas de factoraje financiero (Factoraje Atlas, Factoring Invermexico, etc.).
- * Sociedades de ahorro

C. Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES)

Éstas son entidades financieras que integran a las Sociedades de Inversión de Fondos para el Retiro (SIEFORES); además, se encargan de administrar las cuentas individuales de los trabajadores y canalizar recursos a las SIEFORES, que son instituciones financieras encargadas de reunir los recursos de la cuenta individual de retiro de los trabajadores para invertirlos en valores; esto representa una oportunidad y un beneficio para que los pequeños ahorradores tengan acceso a la bolsa de valores.

D. Mercado de valores

Éste se encuentra formado por tres tipos de instituciones (figura 1):

- a) Operadoras de sociedades de inversión que pueden ser comunes, de capitales, instrumentos de deuda y sociedades de inversión para personas físicas y morales.
- b) Bolsa Mexicana de Valores (BMV), que a su vez controla a las casas de bolsa.
- c) Calificadores de valores, integrado por el Instituto para el Depósito de Valores (INDEVAL) y la Cámara Mexicana de Compensación y Liquidación.

E. Instituciones de seguros

Se encuentra integrada por Seguros Monterrey, Grupo Nacional Provincial Seguros y por las sociedades auxiliares de seguros.

F. Instituciones de fianzas

Éstas encuentran formadas tanto por las organizaciones privadas como por las organizaciones nacionales de fianzas, entre las que destacan: Fianzas Guardianas Inbursa y Fianzas Comercial América.

G. Fondos permanentes de fomento económico

Además de las instituciones señaladas, existen los fondos permanentes de fomento económico cuya función principal es canalizar recursos hacia las actividades o sectores de su competencia. El Programa Nacional de Financiamiento al Desarrollo señala que estos fondos deben fortalecer el ahorro interno y fomentar la formación de capital, canalizando en forma eficiente los recursos financieros a las prioridades del desarrollo. Los principales fondos que existen en el país son:

- Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura (FIRA), manejado por el Banco de México.
- Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Crédito Agropecuario (FEGA), Banco de México.
- Fondo Especial de Financiamiento Agropecuario (FEFA), Banco de México.
- Fondo de Equipamiento Industrial (FONEI), Banco de México.
- Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados (FOMEX), Banco Nacional de Comercio Exterior.
- Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI), Banco de México.
- Fondo para el Desarrollo Comercial (FIDEC), Banco de México.
- Fondo de Garantía para las Sociedades Cooperativas (FOSOC), Banco de México.

- Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña (FOGAIN), Nafinsa.
- Fondo Nacional de Estudios de Preinversión (FONEP), Nafin.
- Fondo Nacional de Fomento Industrial (FOMIN), Nafin.
- Fideicomiso de Conjuntos, Parques, Ciudades y Centros Comerciales (FIDEIN), Nafin.
- Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR), Nafin.
- Fondo de Fomento a las Artesanías (FONART), BANRURAL.
- Fideicomiso del Azúcar (FINAZÚCAR), FINASA.
- Fideicomiso de Fomento de Centrales de Maquinaria y Equipo Agrícola de la Industria Azucarera (FIMAIA), FINASA.
- El Fondo Bancario de Protección al Ahorro, administrado por el Banco de México, desaparece para dar origen al Instituto para la Protección del Ahorro Bancario (IPAB).

3. Fundamentación legal

Una vez conceptualizado el Sistema Financiero Mexicano y descrita su estructura es importante analizar su fundamentación legal, para que, sobre esta base, se desarrolle su organización y funcionamiento.

El SFM se sustenta en las siguientes legislaciones: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley de la Administración Pública Federal, Ley Reglamentaria del Artículo 28 Constitucional, Ley de Instituciones de Crédito, Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, Ley del Mercado de Valores, Ley del Banco de México, Ley de Sociedades de Inversión, Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, Ley Orgánica del Patronato del Ahorro Nacional, Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros y Ley Federal de Instituciones de Fianzas.

A. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El artículo 28 constitucional hace referencia a la existencia de un banco central que contará con atribuciones necesarias para regular los cambios, la intermediación y los servicios financieros.

El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.¹

B. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Fundamenta las actividades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como responsable de la política financiera y, en consecuencia, del funcionamiento y regulación del SFM.

C. Ley Reglamentaria del Artículo 28 Constitucional

Complementa, junto con la Ley del Banco de México, la fundamentación jurídica del funcionamiento del Banco de México como banco central.

D. Ley de Instituciones de Crédito

Representa el fundamento legal del funcionamiento de crédito tanto en la banca múltiple (bancos comerciales o privados) como en la de desarrollo (bancos estatales); asimismo, contiene normas sobre las operaciones de estas instituciones (activas, pasivas y de servicios), disposiciones sobre su contabilidad, sanciones, prohibiciones y protección de los intereses que los usuarios tienen en estos organismos.

E. Ley para Regular las Agrupaciones Financieras

Esta ley regula el funcionamiento de los intermediarios financieros (bancarios y no bancarios) que se han ido integrando, y que forman grupos financieros para ser más competitivos en el mercado de dinero y de capitales del país; además, establece normas para la constitución e integración de los grupos, así como los servicios que prestan y la protección del público usuario.

F. Ley del Mercado de Valores

Por un lado, es la base jurídica de la organización y, por otro, de financiamiento del mercado de valores como un intermediario financiero no bancario; es decir, regula la intermediación bursátil; por ello, contiene normas que se refieren a disposiciones preliminares, Registro Nacional de Valores e Intermediarios, casas de bolsa y especialistas bursátiles, filiales de las instituciones financieras del exterior, bolsas de valores, Comisión Nacional Bancaria y de Valores, instituciones para el depósito de valores, protección de los intereses del público, contratación bursátil, operaciones internacionales, automatización.²

G. Ley del Banco de México

Fundamenta legalmente la naturaleza, finalidades y funciones del Banco de México, que es el banco central del país; asimismo, regula la emisión y circulación monetaria, las operaciones del banco, la reserva internacional y el régimen cambiario.

H. Ley de Sociedades de Inversión

En su artículo 1º plantea:

¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p. 27.

² Humberto Ruiz Torres, *Elementos de derecho bancario*, p. 68.

La presente ley es de interés público y tiene por objeto regular la organización y funcionamiento de las sociedades de inversión, la intermediación de sus acciones en el mercado de valores, así como las autoridades y servicios correspondientes.

En la aplicación de esta ley, las autoridades competentes deberán procurar el fomento de las sociedades de inversión, su desarrollo equilibrado y el establecimiento de condiciones tendientes a la consecución de los siguientes objetivos:

- I. El fortalecimiento y descentralización del mercado de valores;
- II. El acceso del pequeño y mediano inversionista a dicho mercado.
- III. La democratización del capital, y
- IV. La contribución del financiamiento de la planta productora del país³

I. Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito

Esta ley reglamenta los actos de comercio relacionados con las operaciones de crédito, tanto en lo concerniente a su emisión, expedición, endoso, aval o aceptación, como a los derechos y obligaciones que se derivan de los contratos, resultado de la emisión o transmisión de títulos de crédito.

J. Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito

Esta ley establece el fundamento para el control y funcionamiento de las organizaciones y actividades de crédito (ver figura 1, donde se muestra la estructura del Sistema Financiero Mexicano).

K. Ley Orgánica del Patronato del Ahorro Nacional

Esta ley regula el funcionamiento de esta importante institución financiera que tiene como objetivo fomentar el ahorro, sobre todo de los pequeños ahorradores.

L. Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros

Esta ley tiene por objeto regular a las instituciones de seguros y a las sociedades mutualistas de seguros.

En ambos casos se trata de sociedades que pueden realizar operaciones de seguro, pero las primeras (las instituciones de seguros) pueden operar con terceros a fin de lucrar con tal actividad. Las segundas funcionan de modo que las operaciones no produzcan lucro o utilidad para sus socios y deben cobrar sólo lo indispensable para cubrir los gastos generales que se ocasione su gestión y para constituir las reservas necesarias a fin de cumplir sus compromisos con los asegurados⁴.

M. Ley Federal de Instituciones de Fianzas

Esta ley fundamenta el ejercicio profesional de las instituciones que otorgan fianzas a título oneroso o que realicen operaciones de refinanciamiento, además, regula la organización y funcionamiento de este tipo de instituciones.

4. Organización y funcionamiento

La organización y funcionamiento de las autoridades del SFM se encuentra estructurado de la siguiente manera:

A. Secretaría de Hacienda y Crédito Público

De acuerdo con el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, esta Secretaría tiene las siguientes funciones con relación al SFM:

- Realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público

³ "Ley de Sociedades de Inversión", en *Código de Comercio* (actualizado), p. 485

⁴ Humberto Ruiz Torres, *op. cit.*, pp. 103-104.

- ♦ Planear, coordinar, evaluar y vigilar el Sistema Bancario del país que comprende al Banco Central, a la banca nacional de desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio de banca y crédito.

- Ejercer las atribuciones que le señalen las leyes en materia de seguros, fianzas, valores y de organizaciones y actividades auxiliares de crédito⁵

B. Banco de México

Es el banco central del país que obtuvo su autonomía del gobierno federal en 1993 al publicarse en el Diario Oficial la Ley del Banco de México, cuyos objetivos son:

- ⇒ Proveer de moneda nacional a la economía del país.
- ⇒ Procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda.
- ⇒ Promover el sano desarrollo del SFM.
- ⇒ Propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos.

Para cumplir con estos objetivos, el Banco de México realiza las siguientes funciones:

- I. Regula la emisión y circulación de la moneda, los cambios, la intermediación y los servicios financieros, así como los sistemas de pagos.
- II. Opera con las instituciones de crédito como banco de reserva y acreditante de la última instancia.
- III. Prestar servicios de tesorería al gobierno federal y actúa como agente financiero del mismo.
- IV. Funge como asesor del gobierno federal en materia económica y, particularmente, financiera.

- V. Participa en el Fondo Monetario Internacional (FMI) y en otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen bancos centrales.

- VI. Opera con los organismos referidos en la fracción anterior, con bancos centrales y con otras personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera.

C. Comisión Nacional Bancaria y de Valores

Esta Comisión es un órgano desconcentrado de la SHCP, con autonomía técnica y facultades ejecutivas en los términos de la propia Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de abril de 1995, y que entró en vigor el 1º de mayo del mismo año.

La Comisión tiene por objeto supervisar y regular, en el ámbito de su competencia, a las entidades financieras a fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento; además, mantener y fomentar, en su conjunto, el sano y equilibrado desarrollo del sistema financiero, en protección de los intereses del público. Asimismo, tiene como finalidad supervisar y regular a las personas físicas y morales cuando realicen actividades previstas en las leyes relativas a dicho sistema.

Cabe aclarar que por entidades financieras se entiende a las sociedades controladoras de grupos financieros, instituciones de crédito, casas de bolsa, especialistas bursátiles, sociedades de inversión, almacenes generales de depósito, uniones de crédito, arrendadoras financieras, empresas de factoraje financiero, sociedades de ahorro y préstamo, casas de cambio, sociedades financieras de objeto limitado, instituciones para el depósito de

⁵ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, p.23.

valores, instituciones calificadoras de valores, sociedades de información crediticia y otras instituciones y fideicomisos públicos que realicen actividades financieras en las que ejerza facultades de supervisión.

Para el cumplimiento de sus objetivos la Comisión Nacional Bancaria y de Valores cuenta con las facultades que le otorgan las leyes relativas al SFM, así como su propia ley; las cuales se ejercen a través de los siguientes órganos: junta de gobierno, presidencia, vicepresidencia, contraloría interna, direcciones generales y demás unidades administrativas necesarias.

D. Comisión Nacional de Seguros y Fianzas

Esta comisión, que se creó el 3 de enero de 1990 como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, goza de las facultades y atribuciones que le confiere la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, la Ley Federal de Instituciones y Fianzas, además de otras leyes, reglamentos y disposiciones administrativas aplicables al mercado asegurador y afianzador mexicano. Su misión es garantizar al público usuario de los seguros y las fianzas que los servicios y actividades, que realizan las instituciones y entidades autorizadas, se apeguen a lo establecido por las leyes.

E. Comisión Nacional de Sistema de Ahorro para el Retiro

Esta comisión, también llamada CONSAR, tiene las siguientes facultades:

- I. Regular, mediante la expedición de disposiciones de carácter general, lo relativo a la operación de los sistemas de ahorro para el retiro, la recepción, depósito, transmisión y administración de las cuotas y aportaciones correspondientes a dichos sistemas, así como la transmisión, manejo e intercambio de información entre las dependencias y entidades de la administración pública federal, los institutos de seguridad social y los participantes en los referidos sistemas, determinando los procedimientos para su buen funcionamiento.
- II. Expedir las disposiciones de carácter general a las que habrán de sujetarse los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro, en cuanto a su constitución, organización, funcionamiento, operaciones y participación en los sistemas de ahorro para el retiro, si se trata de las instituciones de crédito e instituciones de seguros, esta facultad se aplicará en lo conducente.
- III. Emitir en el ámbito de su competencia la regulación prudencial a que se sujetarán los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro.
- IV. Emitir reglas de carácter general para la operación y pago de los retiros programados.
- V. Establecer las bases de colaboración entre las dependencias y entidades públicas participantes en la operación de los sistemas de ahorro para el retiro.
- VI. Otorgar, modificar o revocar las autoridades y concesiones a que se refiere esta ley, a las administradoras, a las sociedades de inversión y a las empresas operadoras.
- VII. Realizar la supervisión de los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro; si se trata de las instituciones de crédito la supervisión se realizará exclusivamente con relación a su participación en los sistemas de ahorro para el retiro. La Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas y la Comisión Nacional de Sistema de Ahorro para el Retiro, de común acuerdo, establecerán las bases de colaboración para el ejercicio de sus funciones de supervisión.

- VIII. Administrar y operar, en su caso, la Base de Datos Nacional SAR.
- IX. Imponer multas y sanciones, así como emitir opinión a la autoridad competente en materia de los delitos previstos en esta ley.
- X. Actuar como órgano de consulta de las dependencias y entidades públicas, en lo relativo a los sistemas de ahorro para el retiro, con excepción de la materia fiscal.
- XI. Celebrar convenios de asistencia técnica.
- XII. Recibir y tramitar las reclamaciones que formulen los trabajadores o sus beneficiarios y patronos, en contra de las instituciones de crédito y administradoras conforme al procedimiento de conciliación y arbitraje establecido en esta ley y su reglamento.
- XIII. Rendir un informe semestral al Congreso de la Unión sobre la situación que guardan los sistemas de ahorro para el retiro.
- XIV. Dar a conocer a la opinión pública reportes sobre comisiones, número de afiliados, estado de situación financiera, estado de resultados, composición de cartera y rentabilidad de las sociedades de inversión, cuando menos de manera trimestral.
- XV. Elaborar y publicar estadísticas y documentos relacionados con los sistemas de ahorro para el retiro.
- XVI. Las demás que le otorguen las leyes.

A continuación se describe la organización y funcionamiento de las instituciones que conforman el SFM.

F. Instituciones de crédito

De acuerdo con el artículo 2º de la Ley de Instituciones de Crédito:

El servicio de banca y crédito sólo podrá prestarse por instituciones de crédito, que podrán ser:

- I. Instituciones de banca múltiple, y
- II. Instituciones de banca de desarrollo.

Para efectos de lo dispuesto en la presente ley, se considera servicio de banca y crédito la captación de recursos del público en el mercado nacional para su colocación en el público, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando el intermediario obligado a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados.⁹

Las instituciones de banca múltiple están organizadas como sociedades anónimas de capital fijo. Para su operación y funcionamiento requieren la autorización del Gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con la opinión del Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

De esta forma las principales funciones de la banca comercial o banca múltiple son:

- Captación de ahorro del público.
- Seleccionar y colocar créditos, es decir, canalizar los recursos captados del público.
- Otros servicios bancarios:
 - ♦ Operar fideicomisos.
 - ♦ Cajas de seguridad.
 - ♦ Representar a tenedores de crédito.
 - ♦ Llevar contabilidad a empresas.

Algunos instrumentos que opera la banca múltiple son: cuentas de ahorro, cuentas de cheques, crédi-

⁹ "Ley de Instituciones de Crédito", en *Código de Comercio* (actualizado), p. 547.

to (hipotecario, refaccionario, personal, etc.), fideicomisos, certificados de participación, bonos bancarios, aceptaciones bancarias, papel comercial, entre otras.

De acuerdo con el artículo 30 de la Ley de Instituciones de Crédito:

Las instituciones de banca de desarrollo son entidades de la administración pública federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituidos con el carácter de sociedades de crédito en los términos de sus correspondientes leyes orgánicas y de esta ley.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público expedirá el reglamento orgánico de cada institución, en el que establecerá las bases conforme a las cuales se regirá su organización y el funcionamiento de sus órganos.⁷

Cada institución de banca de desarrollo realiza diferentes funciones:

- a) **Nacional Financiera.** Su principal función es fomentar el desarrollo del sector industrial, en especial de la micro, pequeña y mediana empresa; además, promover el desarrollo tecnológico y la capacitación industrial.
- b) **BANOBRAS.** Especialización en promover y financiar obras y servicios públicos de interés social y obras de infraestructura urbana en zonas de desarrollo habitacional, industrial, turístico y portuario.
- c) **Banco Nacional de Comercio Exterior.** Se dedica a promover y financiar las actividades de comercio exterior; apoyar a las pequeñas y medianas empresas que se dediquen a la exportación.
- d) **BANRURAL.** Su función es financiar a la producción agropecuaria (agricultura, ganadería, silvicultura y pesca) y a actividades complementarias como beneficio, almacenamiento, transportación, industrialización y comercialización de productos agropecuarios.

e) **Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada.** Se encarga de otorgar créditos a los miembros del ejército, fuerza aérea y armada; apoyar la creación, organización y desarrollo de empresas y sociedades mercantiles operadas por miembros de las fuerzas armadas.

f) **Financiera Nacional Azucarera.** Su función es promover el desarrollo de la producción, industrialización, exportación y comercialización del azúcar, mediante el otorgamiento de créditos a los productores.

Algunos instrumentos que opera la banca de desarrollo son: créditos directos, garante de créditos, líneas de crédito, redescuento de documentos, créditos en dólares, créditos a la preexportación, líneas revolventes, además, puede actuar como agente en créditos sindicados y en cofinanciamiento.

G. Organizaciones y actividades auxiliares de crédito

De acuerdo con los artículos 3º y 4º de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito:

Artículo 3º. Se consideran organizaciones auxiliares de crédito las siguientes:

- I. Almacenes generales de depósito;
- II. Arrendadoras financieras;
- III. Sociedades de ahorro y préstamo;
- IV. Uniones de crédito;
- V. Empresas de factoraje financiero, y
- VI. Las demás que otras leyes consideren como tales.

Artículo 4º. Para los efectos de esta ley se considera actividad auxiliar del crédito, la compra-venta habitual y profesional de divisas⁸

⁷ *Ibid.*, p. 608.

⁸ "Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito", en *Código de Comercio*, p. 428.

a) Los Almacenes Generales de Depósito realizan las siguientes funciones principales:

- Almacenar, guardar, conservar, manejar, controlar, distribuir y comercializar bienes y mercancías bajo su custodia o que se encuentren en tránsito.
- Expedir certificados de depósito y bonos de prenda.
- Otorgar financiamiento con base en los certificados y bonos.
- Incorporar valor agregado, transformar, reparar y ensamblar mercancías depositadas para aumentar su valor.

b) Las arrendadoras financieras realizan contratos de arrendamiento en los que una persona, que es el arrendador, se obliga a conceder el uso o disfrute temporal de un bien (por ejemplo un automóvil) a otra persona, que es el arrendatario, la cual se obliga a pagar una renta por usar o disfrutar el bien.

c) Las sociedades de ahorro y préstamo son personas morales de capital variable con fines no lucrativos de duración indefinida y con domicilio en el territorio nacional. Estas instituciones operan como una caja de ahorro donde los socios aportan y reciben los recursos captados de acuerdo con su aportación.

d) Las uniones de crédito, cuyos socios pueden ser personas físicas o morales, están organizadas como sociedades anónimas de capital variable. Un determinado grupo de personas puede organizar una unión de crédito que satisfaga las necesidades crediticias de ese grupo; existen uniones de crédito ganaderas, agrícolas, pesqueras, entre otras.

Entre las actividades que realizan las uniones de crédito se encuentran: otorgar créditos a sus

socios, otorgar garantías o avales a los créditos que contraten sus socios, recibir depósitos de sus socios, recibir préstamos y realizar con sus socios operaciones de descuento de títulos de crédito.

e) La principal función de las empresas de factoraje consiste en la compra, a través de un agente financiero, de las cuentas por cobrar de una empresa o negocio a cargo de sus clientes. Generalmente son operaciones a corto plazo, además permiten otorgar un financiamiento a las empresas que convierten en efectivo sus cuentas por cobrar y que lo utilizan como capital de trabajo.

f) Las casas de cambio se encargan de la compra, venta y cambio de divisas —monedas que no tienen curso legal en el país—, billetes o piezas metálicas nacionales o extranjeras, así como monedas conmemorativas.

H. Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES)

Las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES) tienen su fundamentación legal en la Ley del Seguro Social, presentada el 12 de diciembre de 1995 y que entró en vigor el 1º de julio de 1997. Asimismo, las AFORES son entidades financieras que funcionan como sociedades anónimas de capital variable y que se dedican de manera exclusiva, habitual y profesional a administrar las cuentas individuales y a canalizar los recursos a las sociedades de inversión.

Las AFORES tienen la obligación de efectuar las gestiones necesarias para obtener una adecuada rentabilidad y seguridad en las sociedades de inversión que administren.

Las funciones de las AFORES, que por ley deben atender exclusivamente al interés de los trabajadores, son:

- Auditar a sus miembros.
- Vigilar la transparencia de las operaciones y la observancia de la reglamentación en la contratación de las operaciones.
- Establecer procedimientos para sancionar infracciones de los miembros.

Los contratos que se pueden negociar el MEXDER son: futuros sobre el Índice de Precios y Cotizaciones (IPC), futuros del dólar, futuros sobre bonos, opciones sobre el IPC, así como opciones sobre acciones individuales y sobre el dólar y bonos.

ASIGNA es un fideicomiso de pago que tiene como principal objetivo proveer de infraestructura y mecanismos para el registro, compensación y liquidación de las operaciones de los miembros del MEXDER.

J. Instituciones de seguros

La empresa aseguradora es (de acuerdo con Zamudio Callado) aquella que reúne bienes (de capital) y servicios (aspectos técnicos de seguro) con la finalidad de colocar en el mercado, contratos por los cuales se obliga a reparar un daño, resarcir a quien lo sufra o bien indemnizar por la actualización del riesgo previsto.⁹

Los tipos de seguros que manejan estas instituciones son: de vida, de accidentes y enfermedades y de daños; a su vez, estos últimos pueden ser de responsabilidad civil, de riesgos profesionales, marítimo y transporte, de incendio, de agrícola y animales, de automóvil, de crédito entre otros.

Otras operaciones que realizan las instituciones de seguros son: reaseguro, refinanciamiento, reafianzamiento, constitución e inversión de reservas, actuar como fiduciario, efectuar operaciones de descuento y redescuento, otorgar préstamos o créditos, emitir valores y operar con los mismos y operar con documentos mercantiles.

K. Instituciones de fianzas

Estas instituciones son las que otorgan fianzas a título oneroso o practican operaciones de refinanciamiento; esto significa que son intermediarios financieros porque captan recursos del público a través de las primas de las pólizas de las fianzas y colocan recursos invirtiendo sus reservas. Por esta razón su función principal es "garantizar por sus fiados el cumplimiento de obligaciones que tengan con terceros que han de ser los beneficiarios de las pólizas de fianza".¹⁰

Algunas de las operaciones que realizan las instituciones de fianzas son: reafianzamiento, cofianzamiento, constituir e invertir reservas, actuar como fiduciario, efectuar operaciones de descuento y redescuento, otorgar créditos y operar con valores.

5. Problemática del Sistema Financiero Mexicano

Desde luego que un análisis del SFM estaría incompleto si no se plantean algunos de los principales problemas que lo aquejan. Aunque no es el objeto de este trabajo explicar con detalle todos y cada uno de los problemas, sí conviene darles su debida importancia, pues uno de ellos constituye el objetivo de estudio de este caso; es decir, el problema de la cartera vencida y, en consecuencia, el rescate bancario. A continuación sólo se enumeran los problemas que, en mi opinión, son los más relevantes que aborda el SFM y que se refieren a la década de los 90:

- A. El SFM no cumple sus funciones porque no responde a las necesidades del aparato productivo y de distribución del país; es decir, ha fallado en su actuación profesional como intermediario entre el público ahorrador y los inversionistas.

⁹ Humberto Ruiz Torres, *op. cit.*, p. 105.

¹⁰ *Ibid.*, p. 113.

L. A pesar de los grandes avances tecnológicos continúa siendo muy deficiente el servicio bancario, un ejemplo de ello son las largas filas que realizan los usuarios para realizar una operación bancaria y el tiempo que se pierde en el banco.

M. El SFM no ha sido promotor del desarrollo económico ni de las actividades económicas y no ha colaborado en la eliminación de la crisis; sin embargo ha propiciado más todavía, por lo que el gobierno ha tenido que recurrir en su ayuda.

6. El Fondo Bancario de Protección al Ahorro y el Instituto de Protección al Ahorro Bancario

Uno de los más importantes problemas del SFM es, sin duda, la cartera vencida, problema que se agudiza sobre todo a partir de la crisis de 1995 y que ha modificado el espectro tanto de la economía nacional como del sector financiero.

El incumplimiento de los compromisos contraídos por los deudores, así como la obligación de los bancos de construir provisiones preventivas para respaldar los riesgos potenciales, trajeron como consecuencia la disminución de los recursos propios de los bancos lo que a su vez afectó la solvencia de los mismos.

Con el fin de evitar en lo posible estos problemas, las autoridades han propuesto diversas alternativas de solución que incluyen los esquemas preventivos ya existentes en el Sistema Financiero Mexicano (el Fondo Bancario de Protección al Ahorro y el Fondo de Apoyo al Mercado de Valores) y nuevos programas diseñados especialmente para superar la crisis entre la cartera crediticia con base en las Unidades de Inversión (UDI's) y Programas para solventar las insuficiencias de capital de los bancos, destacando el Programa de Capitalización Temporal (Procapte).¹¹

De acuerdo con el artículo 122 de la Ley de Instituciones de Crédito:

Las instituciones de banca múltiple deberán participar en el mecanismo preventivo y de protección del ahorro, cuya organización y funcionamiento se sujetará a lo siguiente:

I. El Banco de México administrará un fideicomiso que se denominará Fondo Bancario de Protección al Ahorro, cuya finalidad será la realización de operaciones preventivas tendientes a evitar problemas financieros que pudieran presentar las instituciones de banca múltiple, así como procurar el cumplimiento de obligaciones a cargo de dichas instituciones, objeto de protección expresa del Fondo.

La constitución del fideicomiso por el Gobierno Federal no le dará el carácter de entidad de la administración pública federal, y por lo tanto, no estará sujeto a las disposiciones aplicables a dichas entidades;

II. Para que las instituciones de banca múltiple puedan recibir apoyos preventivos, deberá garantizarse el pago puntual y oportuno del apoyo, con acciones representativas del capital social de la propia institución, con valores gubernamentales o cualquier otro bien, que a juicio del fiduciario satisfaga la garantía requerida¹²

El Fondo Bancario de Protección al Ahorro es un mecanismo que está utilizando el Gobierno Federal para el rescate bancario. Consiste en la creación de un fondo por medio del cual se compra cartera vencida a los bancos.

El mecanismo consiste en que el Fobaproa compre esta cartera a los bancos con el objeto de ayudar a sanearlos y para que no se vean afectados los intereses de los ahorradores; esto significa que se evitará la quiebra de los bancos y los ahorradores no pierden sus ahorros como ha pasado con muchos bancos en otros países.

Hay que tener presente que el rescate bancario se da en un contexto de crisis económica y financiera

¹¹ Nora García Medina, "Mecanismos de prevención y respuestas a las crisis bancarias: Fobaproa y Procapte", en *Revista Interna CNBV*, p. 25.

¹² "Ley de Instituciones de Crédito", en *Código de Comercio (actualizado)*, p. 646.

del país (1994 y 1995) sin olvidar tampoco el proceso de desarrollo que ha tenido la banca, desde la nacionalización bancaria en 1982, en el gobierno de López Portillo; la reprivatización parcial, en el gobierno de Miguel de la Madrid; y la reprivatización total, en los gobiernos de Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo.

La propuesta del Ejecutivo Federal es convertir los pasivos del Fobaproa en deuda pública; es decir, deuda del gobierno, que tendríamos que amortizar todos los mexicanos que pagamos impuestos.

Desde luego, habría que hacer un análisis (auditoría) muy riguroso de todos los pasivos que tiene el Fobaproa con el objeto de proponer estrategias de solución al problema bancario.

El monto de los pasivos del Fobaproa al 28 de febrero de 1998 era de 552,300 millones de pesos, que en la actualidad deben representar aproximadamente 617,000 millones de pesos por los intereses acumulados.

No obstante hay que señalar con firmeza que la propuesta del Ejecutivo de convertir los pasivos del Fobaproa en deuda pública es inconstitucional porque viola el artículo 73 fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se señala que para contratar una deuda pública se debe contar con la autorización y aprobación del Congreso, así como los fines de dicho endeudamiento.

La propuesta del ejecutivo también viola la Ley de Deuda Pública y la Ley de Instituciones de Crédito; por esta y muchas otras razones debemos oponernos a la propuesta del gobierno. Por otra parte, es conveniente reconocer que el rescate financiero era necesario, pero que el Fobaproa no era ni es la única opción. Existen diversas opciones, propuestas o estrategias de solución como las de algunos partidos, entre las que destacan la del PAN y la del PRD.

El Fobaproa estuvo en operación hasta diciembre de 1998 al ser sustituido, por acuerdo del Congreso de la Unión, por el Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB).

El Instituto de Protección al Ahorro Bancario, dado a conocer en diciembre de 1998, es resultado de la alianza de los partidos políticos PRI y PAN, además, es el organismo encargado de resolver el rescate bancario mediante la reducción gradual del seguro bancario, la solidez del sector bancario y la transferencia de los activos del Fobaproa al IPAB.

De acuerdo con la Ley de Protección al Ahorro Bancario:

El sistema de protección al ahorro bancario será administrado por un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal con personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio en el Distrito Federal, denominado Instituto para la protección al Ahorro Bancario.¹²

Como se ha visto, el Sistema Financiero Mexicano tiene gran dinámica y su funcionamiento es básico para fomentar el crecimiento y desarrollo económico del país, sin embargo, debe superar sus carencias y problemas para jugar el papel de intermediario financiero que le permita fomentar las actividades productivas del país y contribuya de esta manera a eliminar la crisis económica a través del aumento de la producción y la productividad mediante la canalización oportuna de créditos baratos y suficientes.

Ante la apertura económica del país y la globalización financiera, el Sistema Financiero Mexicano tiene el reto de volverse más eficiente, aumentar su productividad y mejorar su competitividad en todas sus funciones y actividades.

¹² "Ley de Protección al Ahorro Bancario", en *Diario oficial de la Federación*, p. 7

Bibliografía

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, SISTA, 1997.

GARCÍA MEDINA, Nora, "Mecanismos de prevención y respuestas a las crisis bancarias: Fobaproa y Procapte", en *Revista Interna CNBV*, septiembre de 1995.

"Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito" en *Código de Comercio (actualizado)*, 3a. ed., México, Mc Graw Hill, 1997.

"Ley de Instituciones de Crédito" en *Código de Comercio (actualizado)*, 3a. ed., México, Mc Graw Hill, 1997.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 32a. ed., México, Porrúa, 1995.

"Ley de protección al ahorro bancario", en *Diario Oficial de la Federación*, México, martes 19 de enero de 1999.

"Ley de Sociedades de Inversión", en *Código de Comercio (actualizado)*, 3a. ed., México, Mc Graw Hill, 1997.

MÉNDEZ MORALES, José Silvestre. *Problemas económicos de México*, 4a. ed., México, Mc Graw Hill, 1998.

RUIZ TORRES, Humberto. *Elementos de derecho bancario*, México, Mc Graw Hill, 1997, (Serie Jurídica).

Acércate al posgrado de la UNAM

La Dirección General de Estudios de Posgrado te invita a visitar su página de INTERNET para obtener toda la información que te interesa sobre:

- Planes y programas de estudios de posgrado
- Eventos del posgrado en la UNAM.
- Becas
- Directorios de autoridades del posgrado en la UNAM y en instituciones privadas y públicas de educación superior.

<http://www.posgrado.unam.mx>

Dirección General de Estudios de Posgrado
Av. Universidad No. 3000
Ciudad Universitaria
Edif. Oficinas Administrativas 2
Copilco el Alto, C. P. 04510, México D.F.
Tel. 622 23 40 / 622 23 42 / Fax. 616 22 97

Correo electrónico: dgep@dgep.posgrado.unam.mx



Dirección
General
de Estudios
de Posgrado