

ASPECTOS JURIDICOS DE LA INTERMEDIACIÓN BANCARIA EN MEXICO. TENDENCIAS Y PERSPECTIVAS

Gerardo Gil-Valdivia

El sistema de intermediación financiera y bancaria en México, se encuentra en pleno proceso de modernización, como parte de la transformación de la economía mexicana. Se ha articulado un conjunto de políticas de reestructuración productiva en virtud, tanto del agotamiento de los esquemas de desarrollo que funcionaron en otras décadas, como de la necesidad de reinsertar al país en una economía crecientemente global.

Los cambios que generan estas políticas de reestructuración productiva requieren que la modernización del sistema financiero se dé previa o simultáneamente. Además, este proceso de modernización financiera no puede llevarse a cabo sin tomar en cuenta la evolución del sistema financiero internacional, que se caracteriza por tres rasgos fundamentales:

- Globalización de los servicios financieros;
- Internacionalización financiera, y
- Una competencia más en las funciones de intermediación.

Cabe precisar en estos rasgos, la tendencia de varios países a la desregulación para flexibilizar las operaciones bancarias. Asimismo la normatividad aplicable a las operaciones bancarias se adapta a la regionalización que se da dentro del proceso de globalización internacional.

El proceso de reestructuración del sistema bancario nacional se inicia con la reforma al artículo 28 constitucional en 1990, para suprimir la exclusividad del Estado en la prestación del servicio de banca y crédito. La reforma constitucional permite la emisión de un marco jurídico secundario, que regula a un sistema bancario integrado por instituciones de banca de desarrollo, de carácter público y por instituciones de banca múltiple, susceptibles de pasar a la esfera del sector privado, como se ha venido realizando en los últimos meses. Además, este cambio de carácter legislativo permite también reestructurar, en su totalidad, al sistema de intermediación financiera en México.

Existen nuevas leyes de instituciones de crédito y para regular las agrupaciones financieras (publicadas en el *Diario Oficial* del día 18 de julio de 1990, las cuales, aunadas a las reformas y adiciones a la Ley del Mercado de Valores y a las leyes de sociedades de inversión; de organizaciones y actividades auxiliares de crédito, así como a las leyes orgánicas del Banco de México y de los bancos de desarrollo y a otros ordenamientos que datan de distintas épocas), que establecen el nuevo marco normativo de la intermediación financiera en México, dando inicio a una nueva etapa de la evolución de esta materia en el país. Este cambio se inserta en un proceso que data de más de 100 años en el que se ha encauzado el desarrollo institucional de la actividad bancaria en México. Se innova sustancialmente el marco normativo, reorientando el sistema para adaptarlo a la nueva etapa del desarrollo del país, pero se recogen disposiciones expedidas con anterioridad, que guardan coherencia con la nueva normatividad.

La intermediación bancaria presenta, así, las siguientes características:

1) El servicio de banca y crédito no es considerado más un servicio público, prestado exclusivamente por el Estado. Pasa a ser un servicio de interés público, que puede ser prestado tanto por el Estado como por los particulares.

En tal virtud no es ya un servicio sujeto a una concesión sino a autorización.

2). En consecuencia, las instituciones de banca múltiple pueden estar en manos del sector privado. A la fecha todos los bancos comerciales existentes se han transferido al sector privado, previa transformación de sociedades nacionales de crédito a empresas de derecho privado, sociedades anónimas.

Destaca en este proyecto, el propósito de pulverización en el capital de los bancos, con el objeto de democratizarlo, así como la apertura a la inversión extranjera minoritaria, tanto en instituciones de crédito, casas de bolsa y otros intermediarios, quedando excluida aquella proveniente de gobiernos o dependencias oficiales extranjeras. Debe precisarse que existe un límite para adquirir, por parte de una persona física o moral, salvo autorización de la SHCP, que podrá autorizar hasta el 10 por ciento.

3) La banca de desarrollo permanece en poder del Gobierno Federal, si bien se redimensiona y reestructura, concentrándose casi siempre en actividades de segundo piso, tratando de cumplir sus objetivos de política económica, en coordinación y a través del resto del sistema de intermediación financiera.

4) Existe una clara tendencia a la desregulación de la actividad bancaria y crediticia, con lo que se busca flexibilizar la prestación del servicio, para hacer más eficiente la captación de recursos financieros y optimizar su asignación al proceso productivo. Se busca, así, atender a las dinámicas necesidades, preferencias e intereses de oferentes y demandantes, en una economía que se reactiva y se transforma.

Sin embargo, esta tendencia a la desregulación tiene excepciones, como el aspecto relativo a la protección de los intereses del público. Al respecto cabe hacer referencia al Fondo Bancario de Protección al Ahorro. Además, la tendencia a la desregulación de los intermediarios no está en oposición con la necesidad de que éstos presenten condiciones adecuadas de solvencia y liquidez, por lo que sobre el particular existen los controles respectivos. El objeto es preservar la confianza del público, tanto en los intermediarios financieros individualmente considerados, como en el sistema financiero en su conjunto, elemento básico para su desarrollo.

La tendencia a la liberalización de las operaciones bancarias, coherente con la tendencia internacional, procura una adecuada solvencia y liquidez de las instituciones; eficacia en la aplicación de las políticas monetaria, crediticia y cambiaria, y mayor eficiencia operativa, sin descuidar la protección de los intereses del público, además de estimular la sana competencia entre los brazos.

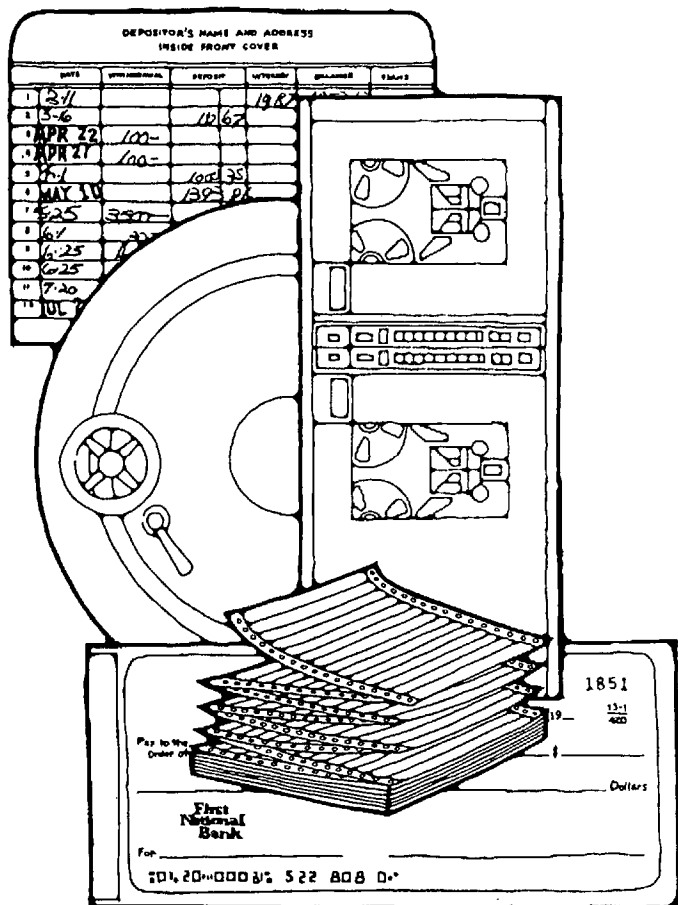
5) La nueva legislación instituye nuevos regímenes concernientes al capital y a la administración de la banca comercial.

6) El cambio estructural más importante del nuevo marco jurídico es la apertura del tránsito de la intermediación especializada a la general. Se busca, así, permitir que un solo intermediario o un grupo formado por distintos tipos de ellos, realice la generalidad de los servicios financieros.

Así, el tránsito gradual y ordenado de la especialización a la universalidad permitirá satisfacer tanto las necesidades de un público ahorrador e inversionista, por una parte, como los requerimientos de los agentes económicos involucrados en el proceso productivo por la otra, en una sociedad compleja que cambia, buscando su eficiencia para la satisfacción de un mercado interno creciente, como ante su integración a una economía internacional crecientemente global.

La nueva regulación del sistema bancario mexicano tiene por objeto permitirle modernizarse operativamente, para entrar en el nivel más avanzado actualmente en el mundo, y eventualmente competir con intermediarios internacionales. Como se refirió, es un paso más en un proceso evolutivo, ya que la estructura institucional del sistema bancario es ahora más racional, ya que en su momento el desarrollo de la banca múltiple permitió la reducción del número de bancos de 60 a 18 instituciones. Si bien estos bancos mantienen una situación financiera sana, como parece ser el criterio de los grupos que han adquirido los bancos comerciales que se han transferido al sector privado, requieren modernizar su base técnica mediante la actualización de equipo de cómputo, telecomunicaciones y de cajeros automáticos, para situarlas en una posición competitiva a nivel internacional.

Con referencia a las operaciones bancarias, es relevante recordar la disposición que establece la ley de institu-



ciones de crédito, en el ámbito de las operaciones activas, en el sentido de que los bancos, para el otorgamiento de sus financiamientos, deberán estimar la viabilidad económica de los proyectos de inversión respectivos, los plazos de recuperación de éstos, así como otros criterios de carácter económico y financiero, sin menoscabo de las garantías que sean necesarias para la seguridad del financiamiento.

Este es un punto medular de la modernización crediticia: lograr el bancario a proyectos rentables, con base en los criterios técnicos del mismo, más que en las garantías, como opera la banca de buena parte de los países desarrollados.

En cuanto a la banca de desarrollo, ésta, como se indicó, permanece en poder del Gobierno Federal. Durante las últimas décadas este tipo de instituciones ha sido un instrumento estratégico de la política económica del Gobierno Federal para fomentar el desarrollo económico y optimizar la asignación de recursos en las áreas y sectores en las que el sector público ha tenido particular interés de estimular su crecimiento.

La banca de desarrollo, y sus predecesoras, las instituciones nacionales de crédito, han cumplido diversos objetivos, de acuerdo a distintas etapas del desarrollo del país. Uno de los más importantes fue la canalización de recursos financieros, que por su cantidad, plazo de recuperación y grado de riesgo, no eran susceptibles de ser aportados por los particulares para grandes proyectos industriales y obras de infraestructura.

Sin embargo, este tipo de instituciones enfrentaron diversos problemas: el apoyo a empresas en mala situación financiera y a proyectos poco rentables; el apoyo desproporcionado a la empresa pública; el otorgamiento de subsidios a través del crédito preferencial, las cuales afectaron su rentabilidad en los plazos de captación y financiamiento, las estructuras administrativas redundantes.

En la realidad, muchos de los malos financiamientos, tanto a nivel crediticio, como de inversión, tuvieron su origen en decisiones políticas tomadas en instancias fuera de los bancos. Por ese motivo es fundamental establecer candados jurídicos para evitar esas decisiones, que provocaron un fuerte quebranto a las instituciones y a las finanzas públicas.

Por otra parte, el cambio económico que vive México, y los cambios en el ámbito bancario: privatización y tendencia a la intermediación universal conllevan una redefinición profunda de la banca de desarrollo. Así, en los últimos años se han efectuado un conjunto de reformas y adecuaciones, con el objeto de consolidar las instituciones afines y operar en un segundo piso, salvo en aquellas áreas y sectores que el sistema bancario comercial no logre atender puntualmente. De esta forma, se trata de que la banca de desarrollo opere en forma articulada, a través de otros intermediarios financieros. Asimismo, se ha tratado de evitar la excesiva especialización de la banca de desarrollo, para impedir, como sucedió, que la institución se vea arrastrada por la problemática del subsector que atiende.

En cuanto a las características de las instituciones de banca de desarrollo, la ley las define como entidades de la administración pública federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituidas con el carácter de sociedades nacionales de crédito, de acuerdo a la ley de instituciones de crédito y a sus respectivas leyes orgánicas.

Desde la perspectiva de sus características operativas más relevantes podemos referir las siguientes:

1) Se trata de intermediarios financieros, no de entes gubernamentales con una simple función de asignación de recursos financieros subsidiados. En el pasado la banca de desarrollo operó apoyos subsidiados a diversas áreas y sectores de la economía, pero la crisis fiscal del Estado, así como la nueva concepción económica prevaleciente, de cara a la apertura comercial y a la inserción internacional, provocaron este profundo cambio.

2) Fungen como instrumentos de la política económica del Gobierno Federal, con el propósito de optimizar la asignación de recursos productivos en las áreas y sectores que éstos atienden.

3) Existe la tendencia a operar, en casi todos los casos, como instituciones de segundo piso, para utilizar la estructura administrativa del resto de los intermediarios financieros, salvo en los casos de las áreas y sectores que éstos no atiendan.

4) Se trata de ofrecer programas de apoyo para corregir las imperfecciones del mercado y los rezagos de las áreas que lo requieran para estimular una política de desarrollo integral, pero sin recurrir al subsidio como política general. Esto es, logrando un margen financiero sano, si bien medido con criterios distintos a los aplicables a la banca comercial.

5) El perfil de los bancos de desarrollo es muy distinto entre sí, pero se procura el fortalecimiento de los programas de apoyo al sector privado. En tal virtud, la cartera crediticia de algunos de ellos se ha transformado profundamente, ya que anteriormente, con frecuencia los financiamientos estaban básicamente destinados al sector público.

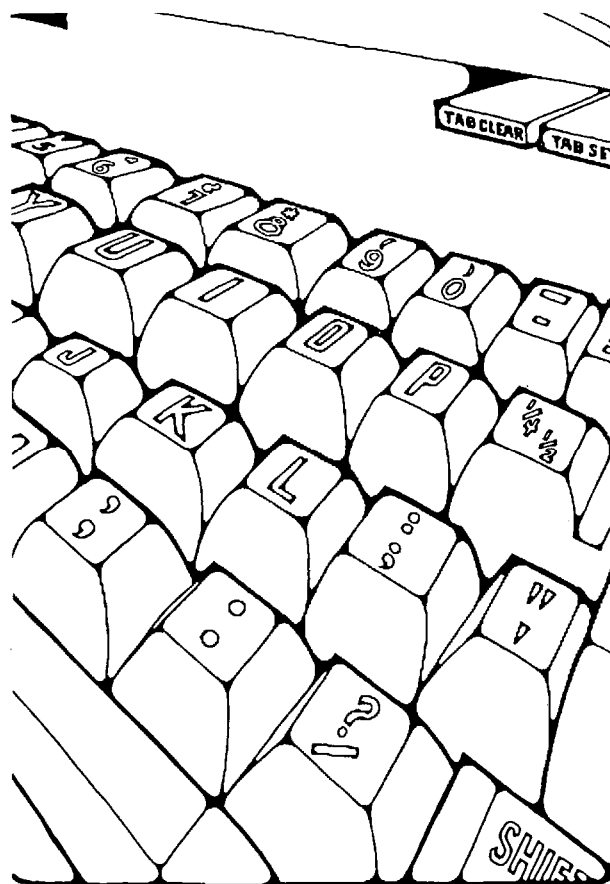
En la actualidad Bancomext, Banrural, Banobras, Banpeco y Nafin, principalmente, desarrollan un conjunto de programas para apuntalar el comercio exterior, el sector rural, la obra de infraestructura, la distribución y el abasto, y a la micro, pequeña y mediana empresas. Sin embargo, la banca de desarrollo debe encontrar y renovar en forma constante sus nichos específicos de trabajo, para ser un útil instrumento de la promoción del desarrollo, prestando sus servicios sin subsidios y en forma eficiente.

Uno de los retos pendientes es definir el tipo de desarrollo industrial y tecnológico que se articulará en esta etapa del desarrollo del país, y el tipo de apoyos financieros que se logren articular para esos propósitos.

De esta forma, el sistema de intermediación bancaria se integra con estos dos tipos de instituciones públicas y privadas. Pero, como se apuntó antes, uno de los aspectos operativos de mayor trascendencia es la apertura hacia la banca universal, lo cual se estimula al autorizarse, en 1990, la constitución de agrupaciones financieras, previamente analizadas. Como se señaló, estos grupos financieros pueden ser perfectos o imperfectos.

Debe resaltarse la prohibición de la agrupación de entidades financieras con grupos industriales o de algún otro giro empresarial no financiero, para evitar la asignación preferencial de recursos a las empresas del grupo, concargo al público ahorrador e inversionista.

Mediante la constitución de estos grupos se pretende crear economías de escala, que generen un mayor grado de eficiencia y calidad de los servicios, así como compartir costos de infraestructura. Se persigue, también, la protección de los intereses de quienes celebran operaciones con los integrantes de dichos grupos. De igual forma se abre la posibilidad de que los servicios ofrecidos por las agrupaciones financieras se complementen con los programas ofrecidos por la banca de desarrollo, a través de otros intermediarios, tratando de satisfacer las dinámicas necesidades de los agentes económicos que participan en el proceso productivo. Al respecto, cabe señalar que el hecho de que los bancos de desarrollo puedan invertir en acciones de la serie "A", tiene como propósito facilitar con esas vinculaciones patrimoniales una adecuada



complementariedad entre los dos tipos de la banca.

En suma, es válido afirmar, acerca del sistema de intermediación bancaria, lo siguiente:

1) Cuenta con un marco jurídico avanzado y flexible, y es considerado uno de los más avanzados del mundo.

2) Existe una banca de cobertura nacional, que opera en todo el país sin restricciones regionales.

5) La ley autoriza la asociación entre intermediarios financieros y la conformación de grupos financieros que controlen bancos, casas de bolsa, aseguradoras, empresas de factoraje y otros intermediarios, lo que les permitirá una diversificación suficiente como para abrir todas las necesidades del mercado.

4) La banca de desarrollo intenta un profundo proceso de ajuste que le permita operar con una base financiera más sólida y con mayores niveles de eficiencia.

Además, ofrece una serie de servicios complementarios al crédito, como la asistencia técnica y la capacitación. Sin embargo, no se puede soslayar que la banca de desarrollo se encuentre en un proceso de redefinición conceptual y estructural, y que se requiere de un gran esfuerzo para re-encontrar su papel en el desarrollo del país.

5) En el aspecto internacional, la presencia en México de bancos, oficinas de representación, empresas de asesoría y agencias financieras internacionales, aunada a la libre convertibilidad del peso, da lugar ya a una competencia extranjera. Así, la banca foránea de alguna manera

ha tenido participación en el mercado mexicano, a través de la relación con empresas extranjeras que operan en México, los grandes grupos empresariales y los grandes patrimonios familiares.

Por otra parte, la ley de instituciones de crédito permite el establecimiento, en el extranjero, de sucursales de bancos mexicanos, permitiendo que las operaciones se ajusten con flexibilidad a las necesidades del mercado en el que operan. Además, como se señaló, se autoriza, a partir de 1990, la inversión extranjera. En el caso de la banca, esta participación puede ser en la serie "C" del capital de la sociedad, y se aplica el límite individual del 5 %. Debe precisarse que la propia ley garantiza que el control del banco esté en manos de nacionales.

La perspectiva de la banca mexicana ante el proceso de internacionalización de la economía del país, y con base en su nuevo marco jurídico, es enfrentar:

- Capitalización creciente;
- La posibilidad de internacionalizarse;
- Mayor creatividad financiera;
- Participación diversificada y plural en la integración del capital;
- Mayor control y vigilancia por parte del Estado sobre las actividades de las instituciones financieras;
- Reducción de gastos y creación de economías de escala, y
- Ampliar de la red de sucursales.

La modernización del sistema bancario mexicano conlleva que:

— Las instituciones financieras mexicanas tendrán que actualizarse en tecnología, en forma específica en informática y en infraestructura para comunicaciones.

— Se deberán desarrollar nuevos instrumentos de captación, así como una amplia gama de productos que incluyan crédito, ingeniería financiera y otros servicios.

— Deberá enfatizarse, en forma particular, el negocio de habilidades y no sólo los negocios de procesamiento. El personal deberá ser capacitado para fortalecer las áreas de negocios de las instituciones. Este es uno de los aspectos más trascendentes de la modernización de la banca mexicana, tanto en los bancos comerciales, como en los de desarrollo. Con frecuencia ambos tipos de instituciones cuentan con grandes estructuras de personal calificado, pero enfocados a los negocios de procesamiento, con lo que sus organizaciones administrativas resultan onerosas y tienen poco personal calificado para el desarrollo del negocio de habilidades.

Asimismo, cabe enfatizar el papel del abogado en los bancos, ya que con frecuencia se le desplaza de las áreas sustantivas al apoyo, en virtud de que cuando carece de la formación adecuada es quien señala todo lo que no

se puede hacer, en lugar de ser quien apunte como se pueden encontrar las soluciones a los problemas. Cabe referir que lo contrario sucede en la banca de otros países, donde el abogado participa en las áreas sustantivas.

En el desarrollo del negocio de habilidades es relevante la participación del abogado, con la formación corporativa adecuada, que le permita participar en el proceso de toma de decisiones.

La modernización bancaria conlleva también:

— Reducir el margen financiero, brindando más eficiencia a la banca y poder otorgar así un crédito más barato.

— Cabe destacar que, con frecuencia, en México, en diversos periodos recientes, el costo del dinero ha sido más caro que en otros países, como en Estados Unidos y Canadá.

— Asimismo, es preciso instrumentar técnicas más expeditas y modernas para el otorgamiento del crédito, y no basarse tanto en las garantías.

En suma, al lado de una banca comercial que se privatiza, se moderniza y actualiza tecnológicamente y que tiende a agruparse con otros intermediarios financieros, cabe insistir en que la banca de desarrollo deberá: avanzar en la definición de sus nichos de competencia y de sus especializaciones, e intensificar el apoyo financiero integral que contempla, además del crédito, esquemas de garantía, asistencia técnica, capacitación gerencial y técnica, difusión de información técnica y servicios de ingeniería financiera.

Cabe destacar, también como prioridades de la banca de desarrollo, el apoyo al desarrollo industrial y tecnológico, y el comercio exterior.

Dentro de las perspectivas de la intermediación bancaria, se encuentra claramente la posibilidad de la apertura de los servicios financieros al exterior. Si bien este es un tema de carácter específico, me limitaré a resaltar la conveniencia de que ésta sea gradual. Si bien se deberá dar en un esquema de reciprocidad, se deberán tomar en cuenta las asimetrías, y dando tiempo a que los grupos financieros se consoliden. En virtud de dicha asimetría, se deben establecer límites máximos de participación extranjera en los mercados y actividades financieras.

En suma, estamos frente al nuevo marco jurídico de un sistema financiero mixto, bajo la rectoría del Estado, sujeto al principio de legalidad, y dentro del esquema de la planeación del desarrollo.

Este nuevo marco normativo regulará la intermediación financiera en un proceso de profunda transformación en el país, por el cual debemos transitar, preservando el Estado de Derecho.

De la articulación de un sistema de intermediación financiera, moderno y eficiente, dependerá, en buena medida, la consecución del desarrollo sostenido del país.