

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

DIVISION DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES



LICENCIATURA EN ECONOMIA

SUPERVISION BANCARIA

ALUMNA:

REYES GUZMAN ALMA ELENA

NOMBRE DEL ASESOR :

RICARDO SOLIS ROSALES



MAT. 92328853

México D.F., diciembre 1998.

*OK
RSR*

INDICE

1.	Presentación	1
2.	Capítulo 1. "IMPORTANCIA DE LA SUPERVISION BANCARIA"	5
3.	Capítulo 2. "SUPERVISION DE LA BANCA"	16
4.	Capítulo 3. "EL SISTEMA BANCARIO EN MEXICO"	42
5.	CONCLUSIONES	49
6.	BIBLIOGRAFIA UTILIZADA	51

PRESENTACION

Para distinguir la importancia de la empresa bancaria al ser activador económico, es necesario situarnos en que la intermediación financiera se puede definir como captar y prestar dinero, aunque en realidad encierra toda una gama de acontecimientos complejos y complicados, entre ellos destacan los bancos como las empresas más significativas de la actividad económica de un país. La intermediación financiera se da porque las unidades que forman parte de un contexto económico, sean las personas o las empresas, presentan un desequilibrio en la posesión de recursos financieras, unas tienen más de lo que necesitan mientras que otras necesitan más de lo que tienen, es decir que hay agentes económicos con superávit de fondos, y agentes con déficit de fondos. El presente trabajo de investigación se centra en los distintos procedimientos en que se apoyan las instituciones para llevar a cabo la supervisión de la banca.

Cabe señalar que en una economía de muy pocas personas o empresas tal vez podría existir un mecanismo de información y de concertación que pusiera en contacto directo a estos dos tipos de agentes, con lo cual las transacciones financieras podrían llevarse a cabo mediante acuerdos o convenios bilaterales, como ocurre a veces entre miembros de una misma familia o entre integrantes de un pequeño grupo de trabajo; pero cuando se trata de grandes conglomerados no existirá ninguna posibilidad de que funcione un mecanismo de asignación de recursos tan simple como el descrito, y es entonces bajo esa circunstancia que surge el banco para convertirse en el colector o depositario de los fondos que sobran de un lado para ponerlos a la disposición del otro que los necesita.¹

Esto, presenta dos problemas importantes por una parte, nunca existirá la posibilidad de que haya una coincidencia entre el plazo a que están dispuestos a ceder sus fondos los depositantes y el plazo que necesitan los usuarios para el desarrollo de sus proyectos o la atención de sus necesidades.

¹ Rafael Díaz Arias "ASPECTOS DE LA SUPERVISION FINANCIERA " Centro de Estudios Monetarios.México 1993.

Al manejarse grandes masas de dinero captado a muy diversos plazos, y si las captaciones son permanentes, podría entenderse que no hay dificultad para complacer los deseos o necesidades de los demandantes de ese dinero, aunque en la realidad siempre existe la posibilidad de enfrentar problemas de liquidez para atender puntualmente las obligaciones contraídas, cuyo origen puede estar en incumplimientos de pago por parte de los deudores, en alteraciones en los ingresos vía depósitos o en una inadecuada programación de los flujos de fondos, que no sólo puede crear dificultades por la vía de los faltantes sino también por los excesos, en razón de que pueda conducir a una situación de recursos ociosos con limitadas opciones para colocarlos en condiciones rentables. Por lo tanto, la intermediación financiera está expuesta a riesgos de pérdida por insuficiencia o exceso de liquidez, pérdida que en el primer caso se produce cuando hay que tomar recursos de emergencia a alto costo y, en el otro, cuando se hace necesario invertir recursos ociosos a bajas tasas de interés.²

La particular naturaleza de las empresas bancarias y la trascendencia pública de su actividad, como receptoras del ahorro nacional y medio para la expansión de la masa monetaria por otro, han determinado que el Estado se ocupe de ellas, tanto desde el punto de vista de la regulación monetaria como de la supervisión bancaria.

Cabe señalar que los bancos no operan con su propio capital sino con el que captan del público en una suma varias veces superior a su patrimonio, esto aunado a la necesidad de que los bancos y en general los intermediarios financieros cumplan eficientemente con una la función de asignación de recursos a las diversas unidades productivas, hace necesario que el Estado dicte las regulaciones y establezca las medidas de control correspondientes con el objeto de lograr la necesaria confianza del público en el sistema financiero.

La supervisión bancaria, es necesaria, para garantizar que los bancos estén en condiciones de cumplir eficazmente la función de captadores del ahorro del público y distribuidores del crédito.

² Rafael Díaz Arias "ASPECTOS DE LA SUPERVISION FINANCIERA " Centro de Estudios Monetarios.México 1993.

La supervisión de la actividad bancaria comprende, desde el punto de vista del control preventivo, tanto la autorización de organización como la de funcionamiento de las empresas y entidades del sistema financiero, dado que el Estado debe ver para que dicho sistema funcione normalmente y cumpla los fines que en cada país se le tienen asignados por su influencia en la economía nacional.

La garantía del Estado de los depósitos del público se cumple por los organismos de supervisión bancaria, que tienen como objetivo la defensa del interés del público en el sistema financiero, por lo que deben cumplir en el establecimiento de las normas de prudencia, interviniendo inclusive en el otorgamiento de las autorizaciones que son necesarias para operar en dicho sistema, así como también en la supervisión y control de sus operaciones.

En algunos países se ha pensado en la necesidad de crear, un fondo de garantía de los depósitos, concebido como una institución que estaría llamada a coadyuvar con las autoridades monetarias en el mantenimiento equilibrado del sistema, en la corrección de cualquier trastorno que se llegara a presentar, y en el establecimiento de un seguro de depósito que mantenga la confianza en el sistema.³

La supervisión de los bancos comprende una labor de preservación y cuidado del correcto funcionamiento del sistema bancario, mediante el establecimiento de normas de prudencia y la aplicación de principios o criterio de prevención que aseguren su normal funcionamiento. Ello, tanto en defensa del interés del público por ser esa la razón de ser de los organismos de supervisión bancaria, como en procura de la eficaz utilización de los bancos como instrumentos de política monetaria y crediticia.

“La regulación bancaria en México se inicia con el Código de Comercio de 1884, que ordenó por primera vez la actividad bancaria en México y estableció un sistema de vigilancia que correspondía ejercer a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de los interventores particulares para cada banco. Este mecanismo de supervisión fue recogido por la Ley de Instituciones de Crédito de 1897”.

³ Rafael Díaz Arias "ASPECTOS DE LA SUPERVISION FINANCIERA " Centro de Estudios Monetarios.México 1993.

El 3 de noviembre de 1889 Don Manuel Dublán, que en esa época fungía como Secretario de Hacienda, encomendó al señor Licenciado Luis G. Labastida la realización de un estudio que vio la luz pública con el nombre de "Estudio Histórico y Filosófico sobre la Legislación de Bancos", mismo al que algunas opiniones atribuyen el mérito de ser el antecedente más remoto desde el punto de vista teórico doctrinario, de las funciones que posteriormente tomaría la Comisión Nacional Bancaria, porque se proponía una sección de interventoría en el seno de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que centraliza las funciones de intervención y vigilancia de los bancos.⁴

La Ley General de Instituciones de Crédito, primera "Ley Bancaria" del país publicada el 19 de marzo de 1897, en su artículo 113 establecía que la vigilancia de todas las instituciones de crédito correspondía a la Secretaría de Hacienda, por medio de interventores, nombrados para cada banco, o especiales, para algunos casos específicos; el artículo 118 de dicha Ley determinaba que los interventores tendrían igual función que los comisarios de las sociedades, en balances de los bancos.

El 1º de octubre de 1904 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, creó la Inspección General de Instituciones de Crédito y Compañías de Seguros, que ejercía sus funciones a través de un inspector general y de varios interventores a sus órdenes. Después de un período de cierta atonía durante la Revolución de 1916 hasta 1925, el Estado da un impulso y orientación a las actividades de banca y crédito, creando el Instituto Central, previsto en el artículo 28 de la Constitución y también la Comisión Nacional Bancaria según Decreto de 24 de diciembre de 1924, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre del mismo año.⁵

Cabe señalar que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) es un órgano con autonomía técnica y facultades ejecutivas para realizar la supervisión de la banca, en este trabajo conoceremos la naturaleza, objeto, facultades y organización de la CNBV de acuerdo a su propia ley.

⁴ Díaz Rico Susana. "ANÁLISIS DEL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO" Tesis de Actuaría. UNAM 1997.

⁵ CNB - Revista Bimestral No. 3 Mayo-Junio 1991 Pag. 72.

CAPITULO 1.

IMPORTANCIA DE LA SUPERVISION BANCARIA

La importancia de los bancos radica en que hacen una labor de intermediarios, ya que por un lado reciben dinero de los ahorradores y por el otro, lo prestan a personas y empresas para contribuir en el crecimiento de la economía de un país.

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

- Instituciones de banca múltiple, e
- Instituciones de banca de desarrollo.

Se considera servicio de banca y crédito a 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.

Para organizarse y operar como institución de banca múltiple se requiere autorización del Gobierno Federal, que le corresponde otorgar a la SHCP, considerando la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria.

Las autorizaciones que al efectos se otorguen, así como sus modificaciones se publicarán en el Diario Oficial de la Federación.

Se les otorgara la autorización a las sociedades anónimas de capital fijo, organizadas de conformidad con lo dispuesto por la Ley General de Sociedades Mercantiles considerando lo siguiente:⁶

⁶ Comisión Nacional Bancaria y de Valores "LEY DE INSTITUCIONES DE CREDITO" Septiembre de 1996.

Tendrán por objeto la prestación del servicio de banca y crédito en los términos de la "Ley de Instituciones de Crédito".

La duración de la sociedad será indefinida.

Deberán contar con el capital social y el capital mínimo que corresponda conforme a lo previsto en la "Ley de Instituciones de Crédito". y su domicilio social estará en el territorio nacional.

La escritura constitutiva y cualquier modificación de la misma , deberá ser sometida a la aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Una vez aprobadas la escritura o sus reformas deberán inscribirse en el Registro Público de Comercio sin que sea preciso mandamiento judicial.⁷

Es importante señalar que, la exposición del banco al riesgo crediticio, que es la probabilidad de que la contraparte del banco no cumpla con sus obligaciones de acuerdo con los términos convenidos, constituye la fuente más importante de los problemas de éste.

Los préstamos constituyen y constituirán en el futuro, la fuente principal de ingresos y pérdidas bancarias. De hecho, la evaluación del riesgo crediticio es una ciencia ambigua en la que los banqueros enfrentan la toma de decisiones basándose con frecuencia en información inadecuada y parcial.

Por lo tanto la exposición al riesgo crediticio no se limita a la función del préstamo, se extiende hacia una gran variedad de actividades que lleva a cabo un banco, incluyendo la ampliación de los compromisos y garantías, aceptaciones, financiamiento comercial, préstamo interbancario, transacciones de intercambio foráneo, futuros financieros, swaps, bonos títulos y opciones.

La falta de identidad entre depositantes y prestatarios hace que el dinero sea cedido por el banco bajo su propia responsabilidad, corriendo así con las eventuales pérdidas ocasionadas por el no cobro de los créditos, y como éstos constituyen de manera general su principal activo, entendamos entonces la

⁷ Comisión Nacional Bancaria y de Valores "LEY DE INSTITUCIONES DE CREDITO" Septiembre de 1996.

magnitud de su exposición al riesgo, más si se toma en cuenta que son diversas las causas que pueden conducir a la no recuperación de lo prestado, pues si bien es cierto que lo usual es atribuir la culpa al deudor, lo es también que éste expuesto a adversidades que alteran su capacidad de pago, aparte de la responsabilidad que muchas veces compete al propio banco prestamista por un manejo descuidado de su cartera de préstamos.⁸

El elemento "riesgo" se encuentra involucrado en toda operación bancaria tiene el propósito de identificar una de las principales razones de ser la supervisión financiera, dentro de esto se debe considerar el riesgo que tiene que ver con la pérdida de valor de los activos, y que es distinto, por ejemplo, al riesgo que afecta a la cartera de préstamos, pues en este caso lo que pierde es el activo no recuperado, se trata de una eventualidad de pérdida ocasionada por tener que vender un activo a un precio inferior al de su costo, uno de los casos más usuales es el que tiene que ver con las inversiones en títulos valores cuyo precio de mercado es fluctuante, inversiones que por lo regular son cuantiosas, pues no sólo se producen cuando se tienen recursos financieros ociosos sino también por disposición o imposición de las autoridades monetarias y fiscales.⁹

El análisis del riesgo se asocia con la principal actividad de los bancos, el otorgamiento del crédito. Las medidas de control en la actividad crediticia¹⁰ deben identificar, medir y limitar de manera oportuna la toma de riesgos, estableciendo las políticas y procedimientos. Vemos que para el adecuado desarrollo de la actividad crediticia es necesario que el personal que maneja en las distintas etapas tenga definida su función y responsabilidad, sujetandose a las políticas y procedimientos de la institución, así como a la normatividad aplicable.

Para desarrollar la actividad crediticia, las instituciones deberán contar para cada una de las etapas, con procesos administrativos y sistemas computacionales que permitan el logro de sus objetivos en materia de crédito.

⁸ Rafael Díaz Arias "ASPECTOS DE LA SUPERVISION FINANCIERA " Centro de Estudios Monetarios.México 1993.

⁹ Sánchez Ugalde Araceli. "LA SUPERVISION DEL SISTEMA BANCARIO Y EN EL MUNDO". Tesis UNAM 1997.

¹⁰ Actividad crediticia, se entiende como la colocación de los recursos tanto propios como los captados del público mediante operaciones de préstamo, descuento, aval o crédito en su más amplio sentido, así como cualquier operación bancaria que genere o pueda generar un derecho de crédito a favor de instituciones, respecto del cual existe un riesgo de incumplimiento.

Para cada área de negocios crediticios, las instituciones deberán desarrollar y aplicar sistemas y procedimientos de prevención de riesgos de operación, así como de fraudes.

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores podrá auxiliarse en una empresa de consultoría para la evaluación o diagnóstico de la actividad crediticia de las instituciones. Asimismo podrá ordenar la creación de provisiones preventivas respecto de aquellos créditos que en su proceso presenten vicios o irregularidades o conflicto de intereses.¹¹

La actividad bancaria está inmersa en alternativas de riesgo, generadas interna y externamente. La función de los bancos determina el manejo de recursos ajenos, de manera que los depositantes, ahorradores, inversionistas y acreedores son los más expuestos o eventualmente afectados por esos riesgos.

Dentro de la actividad económica los bancos actúan como los agentes que asignan los recursos financieros que demandan sus distintas actividades, esta es la razón de ser de la regulación y la supervisión de que necesariamente deben ser objeto los bancos, que están siempre rodeados de un interés público.

La regulación financiera comprende el conjunto de leyes y normas que definen el campo en el que actúa la banca y los demás intermediarios financieros.

La supervisión por su parte, se ocupa de controlar el cabal cumplimiento de esas leyes y normas como parte de su objetivo primario que es vigilar permanentemente el comportamiento de la solvencia financiera de cada uno de los agentes.

La regulación y supervisión son funciones complementarias que apuntan hacia el mejor funcionamiento del sistema financiero, procurando evitar que sus unidades alcancen niveles de riesgo que comprometan su situación patrimonial.

¹¹ Comisión Nacional Bancaria y de Valores y Banco de México "DISPOSICIONES DE CARACTER PRUDENCIAL EN MATERIA DE CREDITO" 12 de febrero de 1998.

La regulación de la supervisión financiera va a estar en concordancia con el tipo de organización económica a que estén referidas por la naturaleza del mecanismo de asignación de recursos que impere en la economía.

Si en el sistema prevalece una planificación centralizada, algún organismo determinará las principales actividades y transacciones a realizar y dentro de ello los niveles de riesgo que puede asumir el sistema financiero, así como los precios del dinero, manipulando en tal sentido la asignación del crédito y las tasa de interés.

En un sistema en el que prevalece una economía de mercado, será la interacción de sus agentes económicos y sus propias decisiones las que determinen la asignación de los recursos, el precio de éstos expresado mediante tasas de interés y, en general, el nivel de riesgo que en definitiva alcance el sistema.¹²

La regulación y la supervisión siempre estarán presentes en todo sistema financiero, la diferencia va a estar en el énfasis, respecto a lo cual debe tenerse presente que estas actividades tienen un comportamiento inverso, esto es, a mayor regulación menos supervisión y más supervisión cuanto menor sea el nivel de regulación.

La supervisión financiera ejercida por entidades oficiales ha sido objeto de cambios en su enfoque, en sus prácticas y procedimientos, especialmente en el ámbito latinoamericano. Por muchos años y en muchos países la fiscalización bancaria se caracterizó por ser una función más que todo verificadora, interesada en la corrección y puntualidad de los registros contables, en la exactitud de los inventarios, en la correcta tenencia de los activos líquidos y en la legalidad y nitidez de las transacciones.¹³

Anteriormente el ejercicio de la supervisión se llevaba a cabo mediante visitas sorpresivas a los bancos, con un carácter casi de operativos, sin ninguna

¹² Consulta a la página electrónica de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. <http://www.cnbv.gob.mx>. Octubre 1998.

¹³ Estrada Martínez Ma. del Lourdes. "LA DIRECCION DE INTERMEDIARIOS BURSATILES DE LA CNBV". Tesis Admon. UNAM 1997.

comunicación previa a las autoridades del banco a examinar, sin que hubiera diálogo alguno en el curso de la inspección o examen y sin ningún análisis o discusión sobre las conclusiones finales.

La responsabilidad de la entidad supervisora estaba centrada en garantizar la corrección de las transacciones bancarias, de su registro contable, así como el cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentaria y normas reguladoras del Banco Central.

La estructura de recursos humanos del agente fiscalizador estaba determinada casi sólo por inspectores o examinadores, pues no merecía mayor importancia el análisis financiero a nivel macro, ni se le daba un tratamiento científico a los activos expuestos al riesgo, los que sólo eran objeto de ajustes a base de provisiones o reservas estimadas siguiendo usos y prácticas internacionales, sin ninguna referencia a la realidad particular de cada banco.¹⁴

Las inspecciones tenían el carácter de pesquisas con la observación de la exactitud y puntualidad de los registros contables; con el adecuado y ordenado archivo de documentos.

Este esquema de trabajo en el campo de la supervisión se distorsionaba más en los sistemas financieros dominados por el Estado, pues al obviarse el elemento de riesgo que caracteriza la intermediación financiera en virtud de la imposibilidad técnica de que un banco oficial pueda incurrir en una situación de insolvencia, desaparecía del marco de responsabilidades del agente supervisor la protección de los depositantes y acreedores bancarios, al disponer ellos de una garantía de última instancia, desaparecía del marco de responsabilidades del agente supervisor la protección de los depositantes y acreedores bancarios, al disponer ellos de una garantía de última instancia, como la que otorga el Estado a sus instituciones.¹⁵

¹⁴ Comisión Nacional Bancaria y de Valores y Banco de México "DISPOSICIONES DE CARACTER PRUDENCIAL EN MATERIA DE CREDITO" 12 de febrero de 1998.

¹⁵ Castañeda Torres Ma. Guadalupe. "INSTITUCION DE CREDITO Y SU SUPERVISION" Tesis de Admon. UNAM facultad de Estudios Superiores Cuatitlán 1997.

Una de las razones por las que la bancanacionalizada ha fracasado en casi todos los países que la han puesto en práctica ha sido la debilidad o el enfoque equivocado del mecanismo de supervisión.

Hoy en día la fiscalización bancaria tiene otra perspectiva, determinada por el énfasis que merece la vigilancia de la solidez, de la solvencia de los intermediarios financieros, en virtud de que de ello depende la normalidad de su operación y, consecuentemente, la protección de los intereses de sus depositantes y demás acreedores.

Esto plantea la necesidad de aplicar procedimientos y estrategias concordantes, para satisfacer la responsabilidad de medir paso a paso el comportamiento de la solvencia financiera de cada banco, y la responsabilidad de anticipar su acontecer futuro, única forma de efectuar oportunamente ajustes y correcciones para evitar acontecimientos negativos o perturbadores de esa solvencia.

Estamos hablando de un concepto de supervisión preventiva, de la utilización de indicadores de alerta, de un alto profesionalismo en el control de los activos expuestos al riesgo, de sistemas de inspección o examen con objetivos integrados, responsables de garantizar la credibilidad de la información financiera que suministran al público y a la entidad supervisora de los bancos que integran el sistema, además se está hablando de equipos de analistas de reconocida pericia y experiencia, de sistemas de cómputo que agilicen la captura de información y su procesamiento, y se está hablando de entidades supervisoras con estructura institucional que les otorgue la necesaria independencia en el cumplimiento de sus funciones y de un marco jurídico que recoja el elenco de facultades y atribuciones que reclama el cumplimiento de una responsabilidad tan significativa como lo es la vigilancia de la solvencia de un sistema financiero.¹⁶

Se debe considerar el funcionamiento de las auditorías internas de cada banco y la participación de auditorías externos o independientes con que cuentan esas empresas por exigencia de ley. El trabajo de estos tres centros

¹⁶ Documento Estratégico de la Comisión Nacional Bancaria 1994. CNBV

de control debe estar debidamente coordinado, para evitar innecesarias repeticiones de tareas y para que los esfuerzos converjan en un mismo objetivo.

Las funciones fundamentales de las auditorías internas son cuidar la existencia y buen uso de los mecanismos de control interno, por la puntualidad y exactitud de los registros contables, y por la exactitud en cantidades y valores de los activos que son propiedad del banco.

La supervisión financiera se agiliza y simplifica si el agente supervisor se apoya en las auditorías internas de los bancos, con lo que se evita repetir tareas que son propias de la especialidad funcional de esas auditorías, sin descartar, algunos exámenes directos con base en muestreos selectivos, especialmente cuando se trate de actividades que son fundamentales en la percepción macrofinanciera que corresponde a la entidad supervisora del sistema.

La tarea de los auditores externos e independientes consiste en dictaminar los estados financieros del banco a que están asignados; su opinión es una de las más importantes guías para la toma de decisiones de quienes dan en esas empresas la custodia y el manejo de sus fondos, así como para los potenciales accionistas.

En la legislación comparada de la actividad bancaria se localizan cada vez con mayor frecuencia disposiciones que obligan a los bancos a exhibir estados financieros dictaminados por auditores externos, disposiciones que confieren a la entidad fiscalizadora atribuciones para vigilar el funcionamiento de esas auditorías externas, e inclusive para calificar la idoneidad y para fijarles un marco mínimo de directrices conforme a las cuales deben llevar a cabo su trabajo y formular los dictámenes.

En algunos países no ha sido fácil para la autoridad contralora establecer normas para calificar las auditorías externas de los bancos y más aún para fijar pautas mínimas de trabajo y cobertura de los dictámenes, en razón de que se ha discutido por parte de este gremio profesional la prevalencia de los principios generales de auditoría y contabilidad y el concepto de

independencia que caracteriza y tipifica su actividad. A este respecto pareciera que se pierde de vista la naturaleza particular del negocio bancario, cuyo giro normal es la intermediación financiera, esto es, el operar con fondos en su mayor parte ajenos, por eso es que el acontecer de los bancos importa más a sus acreedores que a sus accionistas desde el punto de vista patrimonial, y siendo esto así, los términos de la evaluación que llevan a cabo los auditores externos independientes debe tener una dimensión especial.

El desarrollo institucional de la entidad supervisora comienza a manifestarse en los inicios de la década de los años ochenta, tal vez como una consecuencia del proceso de liberalización de las políticas crediticias emanadas de los bancos centrales, instituciones que con anterioridad demandaron no sólo la potestad reguladora del sistema financiero sino también la atribución de controlar el debido cumplimiento de las regulaciones. En el ámbito latinoamericano, la supervisión bancaria era ejercida dentro de cada sistema financiero por su banco central, modelo que todavía no es superado del todo, porque hoy en día hay países que mantienen esa estructura y, en muchos otros, se dan vínculos de subordinación, con diferentes matices, entre la entidad supervisora y la autoridad monetaria.¹⁷

Otro hecho importante que aceleró el proceso evolutivo de la supervisión bancaria lo constituyen las crisis financieras que afrontaron algunos países en los primeros años de la década pasada, especialmente en América del Sur, que determinaron serias fallas en los mecanismos de control, y cuya corrección favoreció los nuevos enfoques que están caracterizando esta actividad.

El beneficio que obtiene el Banco Central por una adecuada supervisión financiera puede garantizarle el buen cumplimiento de sus regulaciones monetarias y crediticias, a través de las cuales se ejecutan funciones fundamentales como las que tienen que ver con la estabilidad económica y monetaria del país; por otro lado, se estima que es justo el aporte de las entidades fiscalizadas, pues éstas logran buen provecho del análisis técnico y profesional que lleva a cabo la autoridad fiscalizadora.

¹⁷ CNBV-CEMLA Asamblea de la Asociación de organismos supervisores bancarios de América y El Caribe. Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos. 1996.

Cabe mencionar que para esto, hay tres áreas de acción relevantes: la inspección o examen, la evaluación de activos expuestos al riesgo y el análisis financiero; esto en la parte técnica operativa, la que necesariamente tiene que complementarse con las unidades administrativas, de informática, jurídicas y demás elementos de apoyo que demanda el funcionamiento coherente e integrado de una entidad comprometida con la fiscalización bancaria.

Para lograr un adecuado diagnóstico y proyectar la evolución futura de la solvencia financiera de un banco se requiere disponer de información cierta respecto a cada uno de los elementos que tienen que ver con ese concepto global. Siendo ello así, es indispensable contar con un cuerpo de inspectores que puedan dar fe del contenido de los estados financieros y en general, de los distintos datos en que se expresa la actividad del banco. Ahora bien, como hay factores de naturaleza muy especulativa, como lo son las eventuales pérdidas en los activos expuestos a riesgos, y el caos de la cartera de préstamos y las inversiones en títulos de valores, es atinado entonces disponer de expertos en este campo, que puedan evaluar ese aspecto del negocio bancario, y en cierta forma, actuar como críticos de los especialistas que trabajan para la banca.¹⁸

Cubiertos los aspectos que tienen que ver con lo que podríamos llamar el control de calidad de la información fiscalizadora para calificar el estado de solvencia de los bancos y su comportamiento esperado, se cae en la necesidad de disponer de un grupo de analistas financieros que arreglen y manipulen las cifras para obtener de la asociación de ellas y de su complementación con variables cualitativas, referidas más que todo al comportamiento gerencial del banco en examen, y conclusiones sobre su salud financiera.

A ese nivel del proceso fiscalizador es que tiene verdadera vigencia el concepto de supervisión preventiva, fundamentada en la utilización de indicadores de alerta que aportan la información necesaria no sólo para medir el comportamiento actual de un banco sino también para estimar su acontecer futuro, permitiendo así adoptar oportunamente medidas correctivas

¹⁸ De la Fuente Rodríguez Jesús y Mayet Van Vollenhoven - NAFIN "LA COMISION NACIONAL BANCARIA" . 1994.

para conjurar eventuales problemas en la operación bancaria.

Cabe mencionar que las entidades bancarias, como instituciones de crédito que son, tienen la función de intermediar en el uso del crédito, esta actividad lleva implícita la delicada misión para el banquero de ser custodio y administrador del ahorro público y la responsabilidad de hacer la derrama de esos recursos en la economía del país.

De ahí la condición de que la banca goce de la confianza general, atributo esencial del que deriva la denominación de "instituciones de crédito". La preservación y el mantenimiento de este atributo es responsabilidad del Estado, quien la ejerce a través de mecanismos de regulación y supervisión, esta última a través de un organismo altamente especializado que en México es precisamente la Comisión Nacional Bancaria y que en otros países iberoamericanos tiene la denominación de Superintendencia de Bancos.¹⁹

¹⁹ CNBV-CEMLA Asamblea de la Asociación de organismos supervisores bancarios de América y El Caribe. Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos. 1996.

CAPITULO 2.

SUPERVISION DE LA BANCA

El Sistema Bancario Mexicano está integrado por el Banco de México, las instituciones de banca múltiple, las instituciones de banca de desarrollo, el Patronato del Ahorro Nacional y los fideicomisos públicos constituidos por el Gobierno Federal para el fomento económico, así como aquellos que para el desempeño de la ley encomienda el Banco de México, con tal carácter se constituyan.²⁰

La regulación y la supervisión del macrosistema está a cargo de la SHCP, el Banco de México y las tres comisiones nacionales encargadas de la supervisión de los distintos sectores: La Comisión Nacional Bancaria para el sistema bancario y las organizaciones auxiliares del crédito; la Comisión Nacional de Valores para casas de bolsa, sociedades de inversión y otras entidades del sector bursátil y la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas para instituciones y sociedades mutualistas de seguros y afianzadoras.

Dentro de este marco corresponde a la SHCP la regulación estructural de la banca, al Banxico la regulación operativa y cambiaria y a la Comisión Nacional Bancaria la supervisión de los sistemas bancarios y de organizaciones auxiliares del crédito así como la normatividad contable y valuatoria.

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO ²¹

A esta Secretaría le corresponde:

- Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país, que comprende a la Banca Nacional de desarrollo y las demás instituciones

²⁰ Comisión Nacional Bancaria y de Valores "LEY DE INSTITUCIONES DE CREDITO" Septiembre de 1996.

²¹ Díaz Rico Susana. "ANALISIS DEL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO". Tesis de Actuaría. UNAM 1997.

encargadas de prestar el servicio público de Banca y Crédito.

- Dirigir las políticas monetarias y crediticias.

- Ejercer las atribuciones que señalan las leyes en materia de seguros, fianzas, valores y de organizaciones auxiliares de crédito.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá autorizar, el establecimiento en el territorio nacional de oficinas de representación de entidades financieras del exterior. Estas oficinas no podrán realizar en el mercado nacional ninguna actividad de intermediación financiera que requiera de autorización por parte del Gobierno Federal, y por tanto se abstendrán de actuar, directamente o a través de un intermediario, en operaciones de captación de recursos del público, ya sea por cuenta propia o ajena, y de proporcionar información o hacer gestión o trámite alguno para este tipo de operaciones.

Las actividades que realicen las oficinas de representación se sujetarán a las reglas que expida la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y a las orientaciones que de acuerdo con la política financiera señalen la propia Secretaría y el Banco de México.

La propia Secretaría podrá autorizar el establecimiento en la República de sucursales de bancos extranjeros de primer orden, cuyas operaciones activas y pasivas podrán efectuarse exclusivamente con residentes fuera del país.

El establecimiento de las mencionadas sucursales se sujetará a las reglas de carácter general que dicte la SHCP, y las operaciones que a éstas autorice la propia Dependencia se sujetarán a las disposiciones que emita el Banco de México.

Los bancos extranjeros, sin perjuicio de la obligación de responder ilimitadamente con todos sus bienes por las operaciones que practiquen en la República, mantendrán afecto a las sucursales citadas el capital mínimo que determine la SHCP, tomando en cuenta los usos internacionales relativos a esas operaciones

Las oficinas y sucursales se sujetarán a la inspección y vigilancia de la Comisión Nacional Bancaria, y cubrirán las cuotas que por estos conceptos determine la SHCP.

BANCO DE MEXICO²²

Las finalidades de Banxico serán:

- Promover el sano desarrollo del Sistema Financiero Mexicano.
- Propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pago.

FUNCIONES

- Regular las emisiones de circulante, los cambios, la intermediación y los servicios financieros, así como los sistemas de pago.
- Operar como banco de reserva de las instituciones de crédito y acreditante de última instancia.
- Prestar servicios de Tesorería al Gobierno Federal y actuar como agente financiero del mismo.
- Fungir como asesor financiero del Gobierno.
- Participar en el F.M.I. y en otros organismos internacionales que agrupen Bancos Centrales.
- Emitir billetes y acuñar moneda.
- Atribución exclusiva: Para determinar el monto y manejo de su propio crédito, Banxico sólo otorgará crédito al Gobierno Federal, a los Bancos y a otros Bancos del exterior, a organismos de cooperación internacionales y a los fondos de protección del ahorro y del apoyo al mercado de valores.

²² Díaz Rico Susana. "ANÁLISIS DEL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO". Tesis de Actuaría. UNAM 1997.

COMISION NACIONAL BANCARIA

Este organismo fue creado en el mes de enero de 1995 por decreto presidencial con la finalidad de supervisar el funcionamiento de las instituciones financieras afiliadas y así garantizar transparencia en sus operaciones. Dependía directamente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, creada por decreto presidencial el 11 de febrero de 1946 que, de acuerdo a lo establecido en el capítulo V de la Ley del Mercado de Valores y sus disposiciones reglamentarias, tenía como objetivo el regular el mercado de valores y vigilar la debida observancia de dichos ordenamientos. En el diario Oficial publicado el 28 de abril de 1995, aparece el decreto donde se crea la COMISION NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES.²³

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores 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 ²⁴, teniendo por objeto supervisar y regular, en el ámbito de su competencia, a las entidades financieras, a fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento, así como mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo del sistema financiero en su conjunto en protección de los intereses del público. También tiene como finalidad supervisar y regular a las personas físicas y morales cuando realicen actividades previstas relativas al sistema financiero.

La CNBV, que se creó en 1995, aglutina las funciones y facultades que anteriormente correspondían a la Comisión Nacional Bancaria y a la Comisión Nacional de Valores. Los motivos para la consolidación en un sólo órgano de las funciones que corresponden, se establecen en el texto de la iniciativa presidencial que propuso la aprobación de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. En él se menciona que nuestro sistema financiero se ha orientado hacia un esquema de banca universal mediante el cual se presta una amplia gama de servicios a través de entidades financieras pertenecientes a un mismo grupo financiero. Que si bien de este esquema derivan importantes ventajas tales como economías de escala, por otra parte implica

²³ Díaz Rico Susana. "ANÁLISIS DEL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO". Tesis de Actuaría. UNAM 1997.

²⁴ De acuerdo al artículo 1ero. de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

la necesidad de contar con mejores organismos y procedimientos de supervisión.²⁵

Las entidades a las que esta Comisión supervisa son:

- Sociedades controladoras de grupos financieros, instituciones de crédito, casas de bolsa, especialistas bursátiles, bolsas de valores, sociedades operadoras de 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 valores , instituciones calificadoras de valores, sociedades de información crediticia, así como otras instituciones y fideicomisos públicos que realicen actividades financieras y respecto a la Comisión ejerza facultades de supervisión.

Corresponde a la a la CNBV.²⁶

- I. Realizar la supervisión de las entidades financieras, así como otras personas morales y personas físicas cuando realicen actividades previstas en las leyes relativas al sistema financiero.
- II. Emitir, en el ámbito de su competencia, la regulación prudencial a que se deben sujetar las entidades financieras.
- III. Dictar normas de registro de operaciones aplicables a las entidades financieras.
- IV. Fijar reglas para la estimación de los activos y, en su caso, de las obligaciones y responsabilidades de las entidades financieras en los términos de la legislación aplicable.
- V. Expedir normas respecto a la información que deben proporcionar periódicamente las entidades financieras.

²⁵ Blanco Gonzalo, Savita Verma. "EL SISTEMA FINANCIERO EN MEXICO". Las instituciones, los instrumentos, las operaciones. TEC Monterrey.

²⁶ De acuerdo al artículo 4 de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

- VI. Emitir disposiciones de carácter general que establezcan las características y requisitos que deben cumplir los auditores y dictaminadores de las entidades financieras.
- VII. Establecer los criterios conforme a los cuales se precise si una oferta es pública, así como aquellos de aplicación general en el sector financiero acerca de los actos y operaciones que se consideren contrarios a los usos mercantiles, bancarios y bursátiles o sanas prácticas de los mercados financieros y dictar las medidas necesarias para que las entidades financieras ajusten sus actividades y operaciones a la legislación aplicable.
- VIII. Fungir como órgano de consulta del Gobierno Federal en materia financiera.
- IX. Procurar a través de los procedimientos establecidos en las leyes que regulen al sistema financiero que las entidades cumplan eficazmente las operaciones y servicios, en los términos y condiciones concertados, con los usuarios de servicios financieros.
- X. Actuar como conciliador y árbitro, así como proponer la designación de árbitros, en conflictos originados por operaciones y servicios que hayan contratado las entidades financieras con su clientela.
- XI. Autorizar la constitución y operación, así como determinar el capital mínimo, de aquellas entidades financieras que señalan las leyes.
- XII. Autorizar y aprobar los nombramientos de consejeros, directivos, comisarios y apoderados de las entidades financieras, en los términos de las leyes respectivas.
- XIII. Determinar y recomendar que se proceda a la amonestación, suspensión, veto o remoción y, en su caso, inhabilitación de los consejeros, directivos, comisarios, delgados fiduciarios, apoderados, funcionarios y demás personas que puedan obligar a las entidades, de conformidad con lo establecido en las leyes que las rigen.

- XIV. Ordenar la suspensión de operaciones de las actividades financieras.
- XV. Intervenir administrativa o gerencialmente a las entidades financieras con objeto de suspender, normalizar o resolver las operaciones que pongan en peligro la solvencia estabilidad o liquidez o aquellas violatorias de la legislación aplicable.
- XVI. Investigar actos de personas físicas, así como de personas morales que no siendo del sector financiero hagan suponer la realización de operaciones violatorias de las leyes que rijan las citadas entidades, pudiendo al efecto ordenar visitas de inspección a los presuntos responsables y en su caso ordenar la suspensión de operaciones.
- XVII. Ordenar la suspensión de operaciones, así como intervenir administrativa o gerencialmente, según se prevea en las leyes, la negociación, empresa o establecimientos de personas físicas o a las personas morales que, sin la autorización correspondiente, realicen actividades que la requieran en términos de las disposiciones que regulan a las entidades del sector financiero, o bien proceder a la clausura de sus oficinas.
- XVIII. Investigar presuntas infracciones en materia de uso indebido de información privilegiada.
- XIX. Imponer sanciones administrativas por infracciones a las leyes que regulen actividades, entidades y personas sujetas a su supervisión, así como a las disposiciones que emanen de ellas.
- XX. Conocer y resolver sobre el recurso de revocación que se interponga en contra de las sanciones aplicadas, así como condonar total o parcialmente las multas impuestas.
- XXI. Intervenir en los procedimientos de liquidación de las entidades en los términos de la ley.
- XXII. Determinar los días en que las entidades financieras deben cerrar sus

puertas y suspender sus operaciones.

XXIII. Elaborar y publicar estadísticas relativas a las entidades y mercados financieros.

XXIV. Celebrar convenios con organismos nacionales e internacionales con funciones de supervisión y regulación similares, así como participar en foros de consulta y organismos de supervisión y regulación financiera a nivel nacional e internacional.

XXV. Proporcionar la asistencia que le soliciten las instituciones supervisoras y reguladoras de otros países.

XXVI. Intervenir en la emisión, sorteos y cancelación de títulos o valores de las entidades financieras, cuidando que la circulación de los mismos no exceda a los límites legales.

XXVII. Emitir las disposiciones necesarias para el ejercicio de las facultades que la LCNBV y demás leyes le otorgan y para el eficaz cumplimiento de las mismas y de las disposiciones que en base en ellas se expidan.

ART. 5. La supervisión que realice la Comisión se sujetará al reglamento que al efecto expida el Ejecutivo Federal y comprenderá el ejercicio de las facultades de inspección, vigilancia, prevención y corrección que le confiere a la Comisión esta Ley, así como otras leyes y disposiciones aplicables.

La supervisión de las entidades financieras tendrán por objeto evaluar los riesgos a que están sujetas, sus sistemas de control y la calidad de su administración, a fin de procurar que las mismas mantengan una adecuada liquidez, sean solventes y estables, en general, se ajusten a las disposiciones que las rigen y a los usos y sanas prácticas de los mercados financieros. Asimismo, por medio de la supervisión se evaluarán de manera consolidada los riesgos de entidades financieras agrupadas o que tengan vínculos patrimoniales, así como en general el adecuado funcionamiento del sistema

financiero.²⁷

La inspección se efectuará a través de visitas, verificación de operaciones y auditoria de registros y sistemas, en las instalaciones o equipos automatizados de las entidades financieras, para comprobar el estado en que se encuentran estas últimas.

La vigilancia se realizará por medio del análisis de la información económica y financiera, a fin de medir posibles efectos en las entidades financieras y en el sistema financiero en su conjunto.

La prevención y corrección se llevarán a cabo mediante el establecimiento de programas de cumplimiento forzoso para las entidades financieras, tendientes a eliminar irregularidades. Asimismo, dichos programas se establecerán cuando las entidades presenten desequilibrios financieros que puedan afectar su liquidez, solvencia o estabilidad, pudiendo en todo caso instrumentarse mediante acuerdo con las propias entidades.

La supervisión que efectúe la Comisión respecto de las personas físicas y demás personas morales, cuando realicen actividades previstas en las leyes relativas al sistema financiero, tendrá por propósito que tales personas observen debidamente las citadas leyes, así como las disposiciones que emanen de ellas.

ART.6. La Comisión debe dar conformidad con lo que establezcan las leyes relativas al sistema financiero, emitirán normas de carácter prudencial orientadas a preservar liquidez, solvencia y estabilidad de las entidades financieras.

ART.7. La Comisión podrá ordenar la suspensión temporal de todas o algunas operaciones de las entidades financieras cuando infrinjan de manera grave o reiterada la legislación que les resulta aplicable, así como las disposiciones que deriven de ella. Dicha facultad no comprenderá la suspensión de operaciones que de conformidad con las leyes corresponda

²⁷ Consulta a la página electrónica de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. <http://www.cnbv.gob.mx>. Octubre 1998.

ordenar al Banco de México.²⁸

ART.8. La Comisión a efecto de llevar a cabo visitas de inspección, así como de cumplir eficazmente las resoluciones de clausura, intervención administrativa o gerencial que emita en ejercicio de sus facultades, podrá solicitar el auxilio de la fuerza pública. Se sujetará, en su caso, a los términos del acuerdo previamente suscrito al efecto con las entidades supervisoras y reguladoras de otros países y siempre que prevalezca el principio de reciprocidad.

ART.9. La Comisión podrá solicitar a las autoridades y dependencias nacionales la información y documentación que obre en su poder, a fin de atender las solicitudes de asistencia correspondiente.²⁹

El Artículo 123 de la Ley de Instituciones de Crédito establece que « la inspección y vigilancia de las instituciones de crédito en la prestación del servicio de banca y crédito y el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley, quedan confiadas a la Comisión Nacional Bancaria » ; a su vez, los artículos 99, 101 y 102 le otorgan atribuciones en relación con la contabilidad, la formulación, la aprobación y la publicación de estados financieros y la estimación de activos, pasivos y responsabilidades. Disposiciones y facultades equivalentes en relación con la Comisión Nacional Bancaria están contenidas en los artículos 53, 54 y 56 de la Ley General de Organizaciones Actividades Auxiliares del Crédito.

La ley de Instituciones de Crédito y la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, así como las diversas disposiciones reglamentarias emanadas de ellas, al referirse a las funciones de supervisión a cargo de la Comisión Nacional Bancaria las mencionan con la denominación genérica de « inspección y vigilancia ».

El artículo 134 de la Ley de Instituciones de crédito indica que la vigilancia consistirá en cuidar que las instituciones cumplan con todas las

²⁸ Consulta a la página electrónica de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. <http://www.cnbv.gob.mx>. Octubre 1998.

²⁹ Díaz Rico Susana. "ANÁLISIS DEL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO". Tesis de Actuaría. UNAM 1997.

disposiciones de la ley y las que deriven de la misma, y atiendan las disposiciones e indicaciones de la Comisión, como resultado de las visitas de inspección realizadas.

El reglamento de la Comisión Nacional Bancaria en materia de Inspección, Vigilancia y Contabilidad aún vigente, señala en el Artículo 25 que la vigilancia consistirá únicamente en el cuidado que las entidades cumplan con las disposiciones legales como resultado de las visitas de inspección realizadas, por lo que se asemeja a lo dispuesto por la Ley de Instituciones de Crédito.³⁰

De aquí se desprende que la vigilancia es el seguimiento que realiza la Comisión del resultado de la facultad de inspección, así también se observa que la inspección y vigilancia van entrelazadas, ya que la primera es el origen y consecuencia de la segunda, pero ninguna puede subsistir sin el apoyo de la otra.

El reglamento de la Comisión Nacional Bancaria en materia de Inspección, Vigilancia y Contabilidad en su Artículo 26 señala que se ejercerá ésta facultad « por medio de la comprobación y evaluación sistemática del funcionamiento, servicio y operación de las entidades y personas que se refiere, para cuidar el cumplimiento de las disposiciones legales que le son aplicables y prevenir, identificar y, en su caso corregir oportunamente las situaciones que puedan afectar su estabilidad, solvencia eficiencia y productividad ».

Este criterio es aceptado en la Ley ya que estableció que la vigilancia se realizará por medio del análisis de la información económica y financiera, a fin de medir posibles efectos en las entidades financieras y en el sistema financiero en su conjunto.³¹

³⁰ Comisión Nacional Bancaria y de Valores "LEY DE LA COMISION NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES" Septiembre de 1996.

³¹ De acuerdo al artículo 5 de la "LEY DE INSTITUCIONES DE CREDITO"

La vigilancia se efectuará en las instalaciones de la Comisión, examinando la documentación e información que periódicamente le envíen las entidades supervisadas y se basa en la revisión de balances del ejercicio, revisión de estados mensuales de contabilidad y demás información que se les requiera, además se les realizarán estudios de gabinete con base en la información proporcionada.³²

De esta manera las entidades serán evaluadas de manera integral en todos y cada uno de los aspectos para tratar de detectar los principales riesgos a los que esta sujeta la entidad financiera; precisar los incumplimientos a la normativa vigente; interactuar con los directivos de las entidades para desarrollar políticas orientadas a corregir los problemas encontrados en la marcha de la entidad ; se dará seguimiento continuo a éstos problemas con la intensidad que sus dimensiones indiquen y se harán proposiciones de adecuación al marco normativo, orientados a prevenir o corregir los problemas generales encontrados.³³

De la Inspección y Vigilancia

La Inspección se sujetará al reglamento que al efecto expida el Ejecutivo Federal y se efectuará a través de visistas que tendrán por objeto: revisar, verificar, comprobar y evaluar los recursos, obligaciones y patrimonio, así como las operaciones, funcionamiento, sistemas de control y en general, todo lo que pudiendo afectar la posición financiera y legal, conste o deba constar en los registros, a fin de que se ajusten al cumplimiento de las disposiciones que las rigen y a las sanas prácticas de la materia.

FUNCIONES DE VIGILANCIA

Las áreas de vigilancia desempeñan como actividades importantes, entre otras: análisis y evaluación financieros de las entidades supervisadas, tanto

³² Villagrán César Damian. "LA COMISION NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES, NATURALEZA JURIDICA, ORGANIZACIÓN Y FACULTADES" .Tesis de Derecho. UNAM 1997.

³³ Armendáriz de H. Patricia. "EL PROGRAMA MACRO EN EL PROCESO DE LA MODERNIZACION DE LA COMISION NACIONAL BANCARIA" Revista CNB No. 14 Marzo-Abril 1993.

en lo individual como de los sectores en su conjunto - banca múltiple, banca de desarrollo, sistema unionístico, arrendamiento financiero, factoraje, etc, por otra parte, revisión de sus balances anuales y estados de contabilidad mensuales; validación y confrontación de cifras; formulación de los cómputos derivados de disposiciones legales; examen de la diversificación de riesgos e identificación y seguimiento de los resultados de las calificaciones de la cartera de créditos y la correspondiente creación de reservas globales, control y seguimiento de los llamados "créditos relacionados", otorgados o consejeros accionistas y personas vinculadas con ellos; control y seguimiento de la valuación de las inversiones en títulos-valores de renta fija y variable; control y seguimiento de oficinas directas (sucursales y agencias) y de subsidiarias en el extranjero; control y seguimiento de bienes recibidos por adjudicación o en pago; supervisión de inversiones inmobiliarias, de avalúos, y de los peritos valuadores bancarios; revisión de reserva para pensiones del personal y primas de antigüedad y de sus inversiones, e.t.c.

Algunas de las funciones relevantes en las áreas de vigilancia son:

□ REQUERIMIENTOS DE CAPITAL

El capital es uno de los elementos más importantes que la autoridad debe de tener en cuenta al vigilar a los intermediarios financieros, porque representa el patrimonio que la entidad compromete para hacer frente a las posibles pérdidas derivadas de los riesgos en que incurren. El capital es, además la base y el sustento para el futuro crecimiento de la entidad y el incentivo más importante para una adecuada administración de riesgos. A los bancos se les pide que mantengan un nivel de capitalización sobre activos en riesgo no menor de ocho por ciento.

□ RESERVAS Y PROVISIONES

En el caso de las entidades bancarias las provisiones preventivas se constituyen principalmente ante posibles pérdidas provenientes del deterioro de su cartera crediticia. Cabe señalar que la constitución de dichas provisiones busca proteger los recursos que los ahorradores han confiado a las instituciones.

□ ANALISIS Y EVALUACION FINANCIEROS

Consisten en evaluar, con base en diversos indicadores, la situación de los sectores en su conjunto y la particular de las Instituciones o entidades, y examinar asimismo su evolución y los cambios habidos durante los periodos objeto de comparación (mismo mes del año inmediato anterior, diciembre o mes inmediato anterior)

El documento fuente para estas labores es el "estado analítico de cuentas" que se recibe mensualmente en medios magnéticos para ser procesado en el área de sistemas, donde se clasifican y agrupan las cifras por los diversos conceptos que se manejan para efectos de información y análisis.

La información producida se refiere a: a captación global; captación por instrumentos; media de la captación por cuenta-habientes (vista), cuenta-ahorristas, inversionistas, por sucursal y por empleado; captación interbancaria doméstica y externa) cartera de créditos (crecimiento absoluto, penetración en el sistema, cartera vigente, vencida y cedida en descuento, cartera media por sucursal y por empleado); calificación de la cartera de créditos; cartera de valores (operativa e institucional); activos inmovilizados (deudores diversos, bienes recibidos por adjudicación o en pago, cargos diferidos, e.t.c.); infraestructura operativa (inmuebles, sistemas y equipos técnicos, red de sucursales); integración de los recursos patrimoniales; cuentas de resultados y conceptos relacionados (ingreso, costo y margen financiero, dividendos, ingresos por servicios, gastos de operación costo de personal por empleado, utilidad neta por empleado, e.t..c); rentabilidad (ingreso financiero, margen de utilidad, rotación de inversiones, productividad de la inversión apalancamiento de capital, relación de activos-capital, rentabilidad del capital, rentabilidad del capital) ; solvencia, e.t.c.

Por su parte la banca comercial, como uno de los productos del procesamiento de la información se elabora un reporte por cada banco, al que se denomina « hoja clínica »y donde se presentan las cifras de cada institución en forma comparativa con las del mismo mes del año inmediato anterior, los mismos datos se presentan respecto del sistema y del grupo o el

nivel en el que se encuentra la institución de tal forma que se ubica la posición individual de ésta respecto de su grupo y del sistema en ambas fechas y pueden observarse su desarrollo y su evolución en los diversos aspectos que anteriormente se mencionan. Con apoyo de las « hojas clínicas » y en los sistemas automatizados, las áreas de análisis y evaluación producen documentos en los que se interpretan y explican los resultados del análisis para presentar un diagnóstico general sobre la institución, estos documentos se formulan respecto de cada una de ellas una o más veces durante el año, sin que haya una periodicidad determinada para ello.

□ REVISION DE ESTADOS FINANCIEROS³⁴

Las instituciones y las entidades envían cada año a la Comisión Nacional Bancaria su balance general de fin de ejercicio con la documentación analítica de apoyo correspondiente, la que tratándose de instituciones de crédito así como de algunas organizaciones auxiliares, incluye los dictámenes de auditoría externa. Esta documentación está sujeta a una revisión « de gabinete », durante la cual el personal que la efectúa usualmente llama a los funcionarios de la entidad para consultas y aclaraciones.

La revisión de los estados de contabilidad mensuales se enfoca a determinar si están formulados correctamente con base en los analíticos de cuentas, a su publicación y a la determinación de las variaciones importantes.

□ COMPUTOS

Las diversas leyes y disposiciones reglamentarias del sector financiero establecen límites mínimos o máximos para ciertos conceptos como lo son la capitalización inversiones de capital, créditos, aceptación de obligaciones, endeudamiento, e.t.c., los cuales se determinan en función de parámetros que pueden ser, por ejemplo, el capital, el pasivo, los activos de riesgo, etc. La función de estas áreas de vigilancia consiste en cuidar que tales conceptos no sean mayores o menores, según el caso, que los límites establecidos den

³⁴ CNB-NAFIN "Comisión Nacional Bancaria" Fondo de Cultura Económica. México 1993.

leyes y reglamentos, para lo cual se formulan periódicamente los cómputos que corresponden.

De acuerdo con la estructura organizacional de las distintas áreas de vigilancia, estas actividades incluyen la supervisión de las inversiones con cargo al capital, requerimientos de capitalización, inversiones obligatorias, importes máximos de financiamientos, seguimiento y control de bienes adjudicados, etc.³⁵

□ INTERVENCION³⁶

Del resultado de las facultades de inspección y vigilancia, se podrá practicar o no la intervención a las entidades supervisadas, ésta se podrá realizar cuando existan:

- ✓ Irregularidades de cualquier género en las entidades, si las mismas afectan la estabilidad y solvencia de ellas
- ✓ Establecimiento de personas físicas o morales que capten recursos del público sin contar con autorización para ello.
- ✓ Clausura administrativa de establecimientos que hagan uso en sus denominaciones de palabras reservadas a las entidades financieras.

La intervención se hará a través de un interventor-gerente, el cual tendrá todas las facultades que correspondan normalmente al máximo órgano de la entidad y plenos poderes generales para actos de dominio, administración, pleitos y cobranzas, etc.

La intervención se llevará a cabo por disposición del Presidente de la Comisión y con acuerdo de la Junta de Gobierno, él dictará las medidas necesarias para normalizar la situación y señalará un plazo determinado de acuerdo a la gravedad de la situación, para que ésta se regularice.

³⁵ CNB-NAFIN "Comisión Nacional Bancaria" Fondo de Cultura Económica. México 1993.

³⁶ CNB-NAFIN "Comisión Nacional Bancaria" Fondo de Cultura Económica. México 1993.

De no llevarse a cabo dicha regularización en el plazo fijado, el Presidente de la Comisión podrá ordenar que se suspenda la ejecución de las operaciones contrarias a la ley, o se proceda a la liquidación de las mismas, dependiendo si lo estime conveniente, la intervención a la entidad que se trate (art. 40 del Reglamento de la Comisión aún vigente).

El procedimiento de intervención se realizará con las formalidades consideradas en las visitas de inspección, es decir, dictándose la orden correspondiente en oficio que contendrá los siguientes datos, que están establecidos en el artículo 41 del Reglamento de la Comisión Nacional Bancaria en Materia de Inspección, Vigilancia y Contabilidad:

- ✓ Lugar y fecha de expedición
- ✓ Persona física o moral a quien se dirija
- ✓ Motivo que origina la intervención
- ✓ Acuerdo de la junta de gobierno por el que se realiza la intervención
- ✓ Disposición legal en que se funda
- ✓ Objetivos que se señalen en el acuerdo correspondiente
- ✓ Apercebimientos y otros aspectos que procedan
- ✓ Nombre de la persona designada como interventor
- ✓ Lugar o lugares donde habrá de practicarse

Al igual que en las visitas, el interventor designado para practicar la misma, la entenderá con el representante de la persona moral o con la persona física de quien se trate, o en su ausencia con cualquiera de sus empleados y se iniciará la intervención, también se deberá entregar el oficio de intervención respectivo a cualquiera de las personas que el Reglamento señala para tal efecto, y se

identificará plenamente el interventor.

Se levantará un acta circunstanciada de la notificación ante dos testigos que le sean propuestos por el notificado, a propuesta del interventor, pudiendo éste poner bajo custodia la documentación e información que estime necesario para tal efecto y desde ese momento dicho funcionario estará revestido de las más amplias facultades que la ley le confiera.

Si la intervención se realiza con carácter de gerencia, se entenderá con dos testigos, con la persona mencionada anteriormente, y el oficio que contenga dicho nombramiento de interventor, será inscrito en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio que corresponda al domicilio de la entidad intervenida, sin más requisitos que los contenidos en los mismos, asimismo el interventor-gerente tendrá las más amplias facultades que le otorgue la ley respectiva.

Llegado el momento, y una vez que los objetivos de la intervención se satisfagan y las operaciones irregulares u otras contravenciones a la ley se hubieran corregido o liquidado, se levantará la intervención, la cual se comunicará por oficio a la entidad de que se trate por conducto de la persona autorizada para ello por el Reglamento, y en su caso al director del Registro Público de la Propiedad y del Comercio que haya hecho la anotación del nombramiento del interventor-gerente, para los efectos de la cancelación respectiva.

Al momento del levantamiento de la intervención, se levantará un acta circunstanciada de la misma en la que comparecerá el interventor y los funcionarios de alto grado de la entidad, así como dos testigos que podrá designar el interventor, en caso de que no lo hagan las personas que intervengan en dicha acta.

La clausura se efectuará cuando la Comisión encuentre que alguna persona ya sea física o moral efectúa operaciones sin la autorización necesaria para ello, en tales casos, la Comisión les concederá un plazo de siete días para que comparezcan a exponer lo que a su interés convenga y se exhiban las

pruebas pertinentes para ello, una vez que transcurra dicho plazo, si la persona interesada no comparece o no aporta pruebas, o las ofrecidas no son suficientes para desvirtuar los hechos comparados por la Comisión, ésta ordenará la clausura definitiva³⁷

El inspector comisionado para la práctica de la clausura, estará facultado para dar los avisos de clausura del giro a las autoridades federales y locales correspondientes para los efectos legales que haya lugar.

□ PREVENCIÓN

A diferencia de otros sectores económicos, en donde la regulación ha sido diseñada para corregir los problemas que impiden el funcionamiento eficiente de los mercados, la regulación del sector financiero también tiene como objetivo procurar que los intermediarios cuenten con sistemas de control internos que permitan medir y limitar la toma excesiva de riesgos. Estos riesgos surgen no sólo en épocas de crisis o de dificultades económicas, sino también en épocas de auge económico, o bien cuando los intermediarios subestimen o ignoren las posiciones que se tomen en estrategias de crecimiento acelerado, por lo que es importante contar con controles internos adecuados que permitan evaluar el impacto de éstos problemas.³⁸

Dentro de la normatividad prudencial, encontramos:³⁹

- Requerimientos de capital, consistentes en fortalecer los criterios de valuación de activos y limitar la toma excesiva de riesgos provenientes de la operación con nuevos productos financieros.
- Redefinición del capital, fortaleciendo las reglas de capitalización, a fin de lograr instituciones sólidas que garanticen la seguridad de los recursos a ellas encomendadas y reflejen los riesgos de mercado en que éstas pueden

³⁷ De acuerdo al art. 53 del Reglamento de la Comisión Nacional Bancaria en Materia de Inspección, Vigilancia y Contabilidad.

³⁸ Villagrán César Damian. "LA COMISION NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES, NATURALEZA JURIDICA, ORGANIZACIÓN Y FACULTADES". Tesis de Derecho. UNAM 1997.

³⁹ Comisión Nacional Bancaria y de Valores "LEY DE LA COMISION NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES" Septiembre de 1996.

incurrir.

- Calificación de cartera, realizada mediante la experiencia de pago, tipo de garantías, estados financieros y los flujos proyectados, lo que permitirá una protección más adecuada de los intermediarios ante el riesgo crediticio buscando un aprovisionamiento de fácil aplicación y revisión.
- Capitalización y creación de Provisiones, tendientes a preservar la estabilidad de las entidades ante posibles pérdidas provenientes del deterioro en la cartera crediticia, lo que permite hacer frente a las posibles fluctuaciones en los precios de sus activos y pasivos, buscando la protección de los recursos invertidos.
- Desarrollo de normas, procedimientos y estándares mínimos obligatorios tales como niveles de reservas y provisiones.
- Establecimiento y Homogeneización de principios contables, obteniendo esta información de las entidades de manera confiable y oportuna; para ello se requerirá adecuar los principios contables a parámetros internacionales y aplicándolos de manera homogénea a los diversos intermediarios, lo que permitirá una mejor comparación entre las entidades nacionales con las del exterior, incrementando la confianza del público inversionista.
- Una oportuna divulgación de información veraz que permita a las entidades conocer de una manera objetiva su situación financiera, ya que esto facilita la toma eficiente de decisiones y favorece una mejor administración de los riesgos asumidos por cada entidad.⁴⁰

⁴⁰ CNB-NAFIN "Comisión Nacional Bancaria" Fondo de Cultura Económica. México 1993.

□ CORRECCION Y SANCION⁴¹

Los ordenamientos en materia financiera, le otorgan a la Comisión una amplia gama de facultades en materia de Corrección y Sanción, ya que va a garantizar al público inversionista la transparencia de las operaciones financieras, mediante la prohibición o limitación de aquellas prácticas u operaciones que incrementen los riesgos de insolvencia o falta de liquidez.

Para el mejor ejercicio de estas facultades, deberán ampliarse las facultades de la Comisión en materia de investigación y denuncia de probables ilícitos, a fin de que dichas medidas correctivas y de sanción cumplan eficazmente con su función de desincentivar operaciones que vayan en contra de las sanas practicas financieras y no se conviertan en un costo adicional para los intermediarios.

Podemos ver que la Comisión puede suspender las actividades u operaciones que realicen las entidades, cuando por infracciones graves o reiteradas a las leyes que las rigen o a las disposiciones que se deriven de ellas sea necesaria tal medida, sin embargo, no podrá suspender las actividades de algunas entidades cuando dicha facultad le competa al Banco de México.

Cuando las entidades supervisadas no acaten las normas establecidas como obligatorias la Comisión interviene haciendo respetar la norma violada mediante la aplicación de sanciones pecuniarias o administrativas, tales como la imposición de multas a las entidades o la suspensión, inhabilitación o remoción del funcionario que cometa faltas a esas normas.

Estas sanciones deberán convertirse en medidas ejemplares que constituyan un castigo real para los infractores, y se determinarán por la Junta de Gobierno oyendo al interesado y a la entidad afectada, se tomarán en cuenta la gravedad, reincidencia, y en su caso, el monto del perjuicio derivado de la sanción.

⁴¹ CNB-NAFIN "Comisión Nacional Bancaria" Fondo de Cultura Económica. México 1993.

FUNCIONES DE INSPECCION⁴²

Las funciones de inspección constituyen uno de los dos tipos de actividades sustantivas fundamentales de la supervisión, se llevan a cabo mediante revisiones a las que se denomina « visitas de inspección », que se practican directamente en las instituciones y entidades sujetas a la supervisión de la Comisión Nacional Bancaria.

Las áreas de inspección y vigilancia deben retroalimentarse ya que las áreas de inspección reciben información sobre las anomalías o deficiencias detectadas por la vigilancia, así como peticiones de ésta para la práctica de visitas o investigaciones, y a su vez le turna copias de los informes de los resultados de las visitas de inspección practicadas así como de las observaciones formuladas con motivo de las mismas, para efectos de seguimiento.

Las visitas de inspección son de tres tipos: ordinarias de programa, especiales y de investigación.

La visita *ordinaria* de inspección tiene como principal finalidad obtener la información que permita conocer la verdadera situación financiera y económica de una institución de crédito, algunos pormenores sobre la administración y organización interna y, en su caso, permite saber si se ha venido cumpliendo con las diversas disposiciones legales que le son aplicables.

La visita *ordinaria* de inspección se ha llevado a cabo mediante la práctica de una auditoría de balance, con algunas modalidades que permiten a la Comisión Nacional Bancaria cumplir con sus funciones de inspección y vigilancia de las instituciones de crédito.

⁴² Rafael Díaz Arias "ASPECTOS DE LA SUPERVISION FINANCIERA " Centro de Estudios Monetarios.México 1993.

Aspectos que se revisan en una visita ordinaria.

- ✓ Comprobación y verificación de todos los bienes, propiedades, valores y documentos representativos del activo de la institución visitada.
- ✓ Confirmación de saldos de bancos y corresponsales, así como de los saldos de los acreditados, de los depositantes, inversionistas o cuenta-habientes. Cuando son muy numerosas estas pruebas, se efectúan en forma selectiva.

Análisis y calificación de la cartera de crédito para determinar su grado de liquidez y recuperabilidad, tanto de la vigente como de la no pagada a su vencimiento conocida como cartera vencida. De la calificación de la cartera de crédito, se hace una clasificación en dos grandes grupos:

LIQUIDA : La que se puede cobrar a su vencimiento

CONGELADA : La que por diversas causas no puede determinarse cuando podrá obtenerse su recuperación.

- ✓ Verificación de los activos fijos y diferidos y del cálculo de las reservas complementarias correspondientes.
- ✓ Verificación de todos los pasivos a cargo de la institución de las reservas de pasivo; de los créditos diferidos; de las cuentas del capital social y de las reservas de capital, y de las cuentas de resultados deudoras y acreedoras.
- ✓ Una vez hecho lo anterior, así como las demás pruebas ordinariamente se ejecutan en una auditoría de balance, se elabora un balance que se denomina Estado de Contabilidad y Liquidez, en el cual se comparan todos los pasivos, según su grado de exigibilidad, contra todos los activos, según su grado de disponibilidad, restando de éstos últimos los que se hubieran calificado como congelados o sujetos a castigo. Puede apreciarse si la institución visitada cuenta con activos líquidos suficientes para hacer frente a sus obligaciones, dentro de cada uno de los diversos plazos, de unos y otros.

Con base en dicho Estado de Contabilidad y Liquidez, y como resultado de todos los trabajos realizados en la auditoría, se produce un informe, que contiene lo siguiente:

- ✓ Situación financiera y económica

- ✓ Situación legal

- ✓ Organización y funcionamiento

- ✓ Información especial

Las visitas *especiales* se practicarán siempre que sea necesario a juicio de la Comisión Nacional Bancaria. Estas tienen como finalidad el examen de uno o varios aspectos como por ejemplo, cuentas de resultados, manejo del depósito obligatorio, disponibilidades, operaciones de crédito con determinadas firmas en particular, aumentos de capital pagado, etc.

Este tipo de visitas son las que mayor auge han tenido en virtud de que las Instituciones de Crédito han crecido en forma desorbitante y no es posible efectuar una visita de inspección ordinaria porque se llevaría mucho tiempo su realización y tendría que ocuparse a un gran número de inspectores.

Al final de cada ejercicio se formulan los programas ordinarios para el año inmediato siguiente; la selección de instituciones y entidades que se visitarán y los aspectos o áreas que serán objeto de revisión se determinan en función de antecedentes y comportamiento y teniendo en cuenta los elementos derivados de las funciones de vigilancia. Los programas para áreas o aspectos específicos pueden ser generales, si se van a desarrollar en todo el sistema, o selectivos si sólo se refieren a una o aun determinado número de instituciones. Durante el curso del ejercicio pueden agregarse programas no previstos originalmente.

En la banca múltiple las visitas programadas se encauzan básicamente a la revisión de áreas operativas específicas. Las más frecuentes son las de cartera

de créditos, banca de inversión, funcionamiento y operación de centros

regionales, puntos de venta, etc. Claro que cualquier área operativa puede ser objeto de revisión cuando sea conveniente.

Las visitas especiales y las de investigación se diferencian por el ámbito que cubren y la extensión que se les da. Las visitas especiales pueden ser tanto o más amplias inclusive que una visita de programa. Las de investigación se encauzan usualmente a una operación o a operaciones específicas y por lo tanto son las de menor duración. Unas y otras surgen de circunstancias o hechos no previsibles tales como :

Situaciones presuntamente anómalas, detectadas de improviso a través de las funciones de vigilancia o de las que se tuvo conocimiento por cualquier otro medio.

Peticiones de la SHCP, del Banxico, del Fondo Bancario de Protección al Ahorro o de otras autoridades.

Para la práctica de visitas se tiene un manual con los procedimientos aplicables de manera general a las distintas áreas que hayan de ser objeto de revisión, independientemente de lo cual, para cada programa y en su caso para cada visita, se elabora un instructivo específico cuando sea necesario.

Los visitantes e inspectores de la CNB tienen distintas categorías jerárquicas en función de su capacidad técnica, experiencia y desarrollo profesional dentro del organismo. Cada visita en la que participa más de una persona tiene un responsable que es el visitador o inspector de mayor categoría, además las visitas están sujetas a supervisión por parte de un superior jerárquico.

Según la naturaleza y la importancia de los hechos o situaciones determinadas, el jefe de la visita puede realizar informes parciales durante el curso de la misma. Al final, el responsable elabora un informe general que presenta a su director de área junto con los papeles de trabajo y la documentación de apoyo necesaria, los cuales se sujetan a un proceso de

revisión y evaluación de laboratorio. Finalmente se redacta un memorándum en el que se da cuenta de la visita, así como el oficio de observaciones a la entidad visitada con el correspondiente emplazamiento en caso de haberse determinado infracciones que deban ser sancionadas. Se han estado introduciendo en forma experimental algunas técnicas encauzadas a la auditoría en gestión, para evaluar el funcionamiento de las áreas operativas (tesorería, captación, crédito, banca de inversión, etc.) y de supervisión y control (contraloría, auditoría, etc.), con el objeto de ubicar debilidades y deficiencias y sugerir, en su caso, las medidas correctivas procedentes.⁴³

La auditoría de gestión implica evaluar estructuras, estrategias y objetivos, para lo cual se ha aplicado una metodología a base de cuestionarios y entrevistas con los funcionarios encargados de las áreas involucradas, y se han utilizado también procedimientos alternos de comprobación.

La evolución de la economía mexicana demanda una modernización continua de su sistema financiero, basada en la creciente competitividad entre los intermediarios y en una relación sana y equilibrada entre todos los participantes. en este contexto el Estado asume también sus responsabilidades en el marco de la modernización, adecuando las disposiciones que regulan a las instituciones financieras para responder a las necesidades actuales. Es por esto, que se proponen modificaciones a diversos ordenamientos en aspectos como la protección a los intereses del público por parte de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la modificación a la estructura accionaria de algunos intermediarios financieros.

En cuanto a las facultades de la Comisión en materia de conciliación y arbitraje entre los bancos y su clientela, se propone incorporar la posibilidad de que las partes designen como árbitro a un tercero distinto de la propia Comisión, de entre los que ésta les proponga. Asimismo se plantea que en caso de que la institución de crédito decline el arbitraje y existan elementos por los que la autoridad suponga la responsabilidad de aquélla, la Comisión podrá emitir un dictamen técnico que entregaría al reclamante para que lo pueda hacer valer ante los tribunales competentes.⁴⁴

⁴³ CNB-NAFIN "Comisión Nacional Bancaria" Fondo de Cultura Económica. México 1993.

⁴⁴ Villagrán César Damian. "LA COMISION NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES, NATURALEZA JURIDICA,

CAPITULO 3.

EL SISTEMA BANCARIO EN MEXICO

En el proceso de transformación que a iniciado nuestro país en los últimos años, la modernización del sistema financiero ha desempeñado un papel muy importante en esta transformación, en virtud de su importante función en la movilización de recursos y su canalización eficiente y oportuna hacia actividades productivas. Dicha modernización ha logrado importantes avances, pero aún son muchos los retos que enfrenta a fin de poder adecuadamente a las necesidades de ahorro y financiamiento de los diversos sectores de la economía. Uno de los principales elementos del proceso de modernización ha sido el constante fortalecimiento de la supervisión.

La crisis financiera desatada a finales de 1994 trajo consigo severos efectos sobre los sectores real y financiero, en un contexto de sobreendeudamiento de las empresas y familias mexicanas que tenían deudas con el sistema bancario. La severa devaluación del peso, la profunda disminución de la actividad económica y el sensible incremento de las tasas de interés, ocasionados por la crisis, hicieron evidente la vulnerabilidad de la economía mexicana a principios de 1995, con el inminente riesgo de que se presentara un problema de insolvencia generalizada, caracterizada por la falta de liquidez tanto de la banca para hacer frente a un retiro masivo por parte de los depositantes y ahorradores, como de los deudores para cumplir con las obligaciones a su cargo. Esta situación afectó al sistema bancario, que presentaba ya una situación de fragilidad.⁴⁵

Ante el deterioro de los activos de las instituciones de crédito, el Gobierno Federal al conocer la existencia de un problema tan grave en el sistema financiero y en el aparato productivo decidió actuar con rapidez y eficacia, además de asumir los costos económicos y políticos de salvaguardar el ahorro de los mexicanos con el propósito de evitar un daño mayor a los mexicanos, adoptando una serie de medidas de apoyo a la banca y a los

ORGANIZACIÓN Y FACULTADES". Tesis de Derecho. UNAM 1997.

⁴⁵ Iniciativa de ley que presenta el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 1998.

deudores cuya premisa fue la de salvaguardar los ahorros de la sociedad.

De no haber actuado ante la quiebra generalizada de instituciones bancarias, las empresas no sólo se habrían visto imposibilitadas de acceder al crédito sino que, al no poder disponer de sus depósitos, no habrían cumplido sus pagos con proveedores y empleados. A ello se agregarían las graves consecuencias que para la realización de transacciones comerciales, tendría la desaparición de la infraestructura para efectuar pagos mediante cheques o transferencias de fondos y en general habría obstruido la realización de las operaciones mercantiles, al hacerse prácticamente imposible el pago de bienes, servicios e impuestos. Lo anterior es cierto, pero todo esto se pudo evitar en parte con una eficiente supervisión con el debido control en crédito materia de gran importancia en este punto.

Cabe señalar que la experiencia internacional reconoce como necesaria la intervención del Estado, mediante el uso de fondos públicos para restablecer la viabilidad del sistema bancario cuando enfrenta una crisis generalizada.

Las crisis bancarias que se han presentado en más de una centena de países en los últimos veinte años, así como los recientes acontecimientos en el sureste asiático, han generado una gran discusión en la búsqueda de fórmulas que permitan evitarlas dado el impacto que llegan a tener en la sociedad. Por lo que vemos que existe coincidencia en torno a la necesidad de ajustar la estructura de regulación de los sistemas financieros, fundamentalmente a través del fortalecimiento de la supervisión y de la denominada "regulación prudencial" cuyas normas están orientadas a preservar la liquidez, solvencia y estabilidad de las entidades financieras.⁴⁶

El esfuerzo de todos los mexicanos y el apoyo que las autoridades otorgaron al sistema financiero permitieron superar la emergencia y reactivar el crecimiento económico. Este apoyo se instrumentó para fortalecer al sistema financiero, no como un fin en sí mismo, sino para que el país contara con un sector bancario que le permitiera crecer y así alcanzar el objetivo último de la

⁴⁶ Consulta a la página electrónica de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. <http://www.cnbv.gob.mx>. Octubre 1998.

política, un mejor nivel de vida para todos.

Los apoyos, debe enfatizarse, se han otorgado a ahorradores y deudores; se han dirigido a las instituciones, no a sus accionistas, la gran mayoría de las cuales han perdido sus instituciones, y cuando no ha sido así, han sufrido pérdidas importantes y han tenido que realizar cuantiosas aportaciones de capital para mantener en funcionamiento las instituciones.

El dinamismo, la complejidad y la globalización de los mercados financieros plantean la necesidad de poner mayor énfasis en normas prudenciales aplicables a los intermediarios, relativas a la capitalización, diversificación y medición de riesgos, calificación de cartera y provisionamiento de posibles pérdidas, así como valuación y estimación de activos, obligaciones y responsabilidades.

En cuanto a la supervisión, en los últimos años se han gestado importantes cambios en su perspectiva, al evolucionar de una función con un alto contenido sancionador a una de carácter más preventivo, es decir, de una función que actuaba sobre hechos consumados a una que busca anticiparse a los mismos. Por otro lado, la tendencia hacia la prestación de una amplia gama de productos y servicios financieros a través de la configuración de grandes corporaciones, han hecho los avances hacia una supervisión consolidada, que permita una visión global de los riesgos y atienda más a las operaciones que a los intermediarios que las realicen. Esto en virtud de que tradicionalmente la regulación se ha referenciado prioritariamente a las entidades financieras, lo que ha dado lugar, al existir regímenes normativos distintos, a que las referidas corporaciones lleven a cabo sus operaciones a través de aquellas entidades cuya regulación les resulta menos restrictiva. La creación de nuevos instrumentos financieros que tienden a diluir principalmente las fronteras tradicionales entre actividades de banca y bolsa, ha reforzado la necesidad de una supervisión con este nuevo enfoque.

El ejercicio de atribuciones en materia de regulación y supervisión de los sectores financieros en el mundo se ha asignado a tres entidades públicas:

1. El Ministerio de Finanzas o de Hacienda, o bien una entidad dependiente de éste;
2. El Banco Central, o
3. Instituciones o agencias especializadas con mayor o menor grado de autonomía respecto de los gobiernos.

Las experiencias recientes definen una tendencia mundial hacia la conformación de entidades especializadas y con el mayor grado de autonomía posible, encargadas de la función de supervisión de los sistemas financieros, en tres grandes objetivos que son:⁴⁷

- ◆ El primero consiste en dotar a la institución supervisora de un régimen que procure su apego a criterios técnicos en cuanto a la autorización, regulación y supervisión de las entidades que forman parte del sector financiero.
- ◆ El segundo de ellos tiene que ver con la planeación y la continuidad en el largo plazo en la aplicación de directrices y estrategias de supervisión que procuren mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo de los sistemas financieros, en protección de los intereses del público.
- ◆ El último objetivo estriba en que los países cuenten con personal altamente capacitado y con experiencia acumulada en las tareas de supervisión.

Por lo dicho anteriormente, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores busca su autonomía, al hacerla participe de la que es propia del Banco de México, dejando de ser un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y transformándose en un órgano desconcentrado del Banco Central, con mayores atribuciones en materia de regulación financiera.

⁴⁷ Consulta a la página electrónica de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. <http://www.cnbv.gob.mx>. Octubre 1998.

Entre los cambios que se plantean está que la designación y remoción del titular de esta Institución supervisora por el Ejecutivo Federal, esto únicamente bajo ciertas causas que estarían previstas en ley y conforme a un procedimiento en el que participaría la Junta de Gobierno de la Comisión, emitiendo su dictamen sobre la existencia de tales causas de remoción. Por otra parte, se prevé que la duración del cargo de Presidente de la Comisión será de seis años, pudiendo ser designado más de una vez.

Además se restringe la participación en actos políticos partidistas del Presidente de la Comisión y se le prohíbe el desempeño de algún empleo, cargo o comisión enumerado ajeno al ejercicio de la representación de la Comisión.

El régimen propuesto para el Presidente de la Comisión le permitiría ejercer sus atribuciones con independencia de criterio, requisito indispensable para que recaiga en el citado servidor público la responsabilidad de una adecuada supervisión del sistema financiero.

Entre las distintas medidas instrumentadas por el gobierno mexicano desde que se inició la crisis en diciembre de 1994, en apoyo a deudores y banca, destaca la relativa a una mayor apertura de nuestro sistema financiero. Esto ha sido fundamental en el proceso de saneamiento y recapitalización de la banca al mismo tiempo que ha inducido una mayor competencia, cuyos signos empiezan a vislumbrarse en la captación tradicional y algunos rubros de crédito. Se espera que, de continuar y profundizarse la política de apertura financiera, se reduzcan los márgenes de intermediación, en beneficio del público ahorrador y de las familias y empresas mexicanas usuarias de crédito. La iniciativa de ley que se hace plantea suprimir la restricción para que entidades financieras del exterior puedan llegar a detentar el control de instituciones de banca múltiple cuyo capital neto exceda el seis por ciento de la suma del capital neto que alcancen en su conjunto dichas instituciones.⁴⁸

⁴⁸ Iniciativa de ley que presenta el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 1998.

Para identificar a los accionistas de control de grupos financieros, bancos y casas de bolsa, se incorporaría la obligación de informar a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores de cualquier transmisión o adquisición de acciones que representen más del dos por ciento del capital ordinario, manteniéndose la autorización cuando se pretenda adquirir más del cinco por ciento de dicho capital. Esto permitiría a la autoridad percatarse de que cualquier persona que pretenda participar como accionista de manera importante, cumpla con requisitos de solvencia moral y económica indispensables en el negocio bancario y bursátil.

Por otro lado, se propone que la Integración de los consejos de administración de sociedades controladoras de grupos financieros, instituciones de banca múltiple y casas de bolsa, se integren hasta por un máximo de quince consejeros con el fin de hacer más eficiente su funcionamiento e inducir una mayor responsabilidad de sus integrantes en la forma de decisiones que corresponden a este órgano societario.

Con el propósito de contribuir a la reactivación económica y al fortalecimiento del sector financiero, resulta necesario modificar algunas disposiciones de las Leyes.

Un elemento fundamental para garantizar la solvencia de los intermediarios financieros y proteger los depósitos del público ahorrador, es la existencia de una base sólida de capital en las instituciones de crédito. A efecto de garantizar una mejor capitalización de éstas y de las casas de bolsa, la Iniciativa contempla tres medidas.⁴⁹

La primera, consiste en prohibir a las instituciones de crédito y a las entidades financieras integrantes de un grupo, el otorgamiento de financiamientos para la adquisición de acciones de la propia institución o de acciones de dichas entidades o del grupo financiero al que pertenezcan respectivamente, con el propósito de evitar que los recursos destinados a capitalizar los bancos se originen en la propia institución o bien, que dichos recursos permanezcan

⁴⁹ Consulta a la página electrónica de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. <http://www.cnbv.gob.mx>. Octubre 1998.

dentro de un mismo grupo, desincentivando la aportación de recursos frescos al mismo.

La segunda medida, consiste en permitir a los potenciales compradores de cartera de las instituciones y a los inversionistas por porcentajes significativos del capital de los bancos o de las sociedades controladoras de grupos en que se incluya un banco, en este último caso previa autorización de la SHCP, conocer información detallada de dichos créditos o de la cartera total u otros activos, respectivamente. Esta medida para apoyar la capitalización al incrementar la certidumbre en la adquisición de créditos o en la inversión en el capital de los bancos, contribuirá a reactivar la economía la ampliar la capacidad crediticia de la banca y permitira financiar un mayor número de proyectos destinados a la inversión productiva.

La tercera medida para fomentar la captialización consiste en modificar la base para el cálculo de la cuota inicial que los bancos de reciente creación deben cubrir al Fondo Bancario de Protección al Ahorro.

Pero, para poder reactivar a la economía es necesario que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México, consideren que se deben de reformar las leyes conforme a las necesidades que se van presentando en el sector financiero.

El desarrollo del sistema financiero constituye una de las condiciones necesarias para la generación del crecimiento económico. Este desarrollo requiere, entre otros aspectos, alentar la capitalización de las instituciones financieras con recursos internos y externos adecuando para tal fin el marco normativo que las rige. Cabe señalar que la generación de ahorro interno es uno de los pilares básicos de la estrategia de crecimiento y desarrollo económico por lo que requiere de la mayor atención de las autoridades financieras. Es por esto necesario que se de una adecuada supervisión.

CONCLUSIONES

Es importante señalar que el único medio de elevar en forma firme y sostenida el bienestar de la población es aumentando la capacidad productiva de la economía. No puede haber crecimiento económico si no hay inversión y no puede haber inversión si no hay recursos para financiarla. De ahí la estrecha relación que a nivel internacional se observa entre el desarrollo del sistema financiero y el crecimiento económico.

El incremento en el ahorro interno debe ser una de las prioridades de la política económica. Este ahorro solo puede ser promovido si la población percibe que el sistema bancario es sólido y tiene la capacidad de respaldar los recursos que le son confiados. Por ello, le resulta evidente, la importancia que tiene un sector bancario fuerte, como mecanismo para transformar el ahorro en inversión y promover el crecimiento y mejores condiciones de vida.

Las medidas que ha tomado el Gobierno Federal han logrado avances significativos en el fortalecimiento y consolidación del sistema bancario. Sin embargo el saldo de la crisis ha sido elevado. Como resultado del apoyo a los ahorradores, el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA) ha contraído compromisos por montos importantes y ha recibido activos, fundamentalmente créditos, que representan gran parte de la cartera de la banca comercial.

Por lo anteriormente expuesto vemos que se debe establecer un marco legal que reduzca las posibilidades de que enfrentemos una nueva crisis bancaria. Por ello, se habla de fortalecer la supervisión financiera, además de establecer mecanismos de mercado que impongan mayor disciplina, la administración de los bancos, así como prever un régimen legal que facilite su capitalización.

BIBLIOGRAFIA UTILIZADA

Díaz Rico Susana. "ANALISIS DEL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO".
Tesis de Actuaría. UNAM 1997.

Sánchez Ugalde Araceli. "LA SUPERVISION DEL SISTEMA BANCARIO EN MEXICO Y EL MUNDO".
Tesis Admon. UNAM 1997.

Estrada Martínez Ma. del Lourdes. "LA DIRECCION GENERAL DE INTERMEDIARIOS BURSATILES DE LA CNBV"
Tesis Admon. UNAM 1997.

Díaz Arias Rafael. "ASPECTOS DE LA SUPERVISION FINANCIERA"
Centro de Estudios Monetarios, 1993.

Comisión Nacional Bancaria y de Valores - Banco de México.
"DISPOSICIONES DE CARACTER PRUDENCIAL EN MATERIA DE CREDITO".
Febrero de 1998.

Comisión Nacional Bancaria y de Valores. "LEY DE INSTITUCIONES DE CREDITO"
Septiembre de 1996.

Comisión Nacional Bancaria y de Valores. "LEY DE LA COMISION NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES"
Septiembre de 1996.

CNB - Revista bimestral No. 3 Mayo - Junio 1991. Pag. 72

Consulta de la página electrónica de la CNBV.
<http://www.cnbv.gob.mx>. Octubre 1998.

Castañeda Torres Ma. Guadalupe. "INSTITUCIONES DE CREDITO Y SU SUPERVISION"

TESIS ADMON. UNAM Facultad de Estudios Superiores Cuautitlán 1997.

Blanco Gonzalo, Savita Verma. "EL SISTEMA FINANCIERO EN MEXICO"

Las instituciones, los instrumentos, las operaciones

TEC Monterrey, México D.F. 1997

Armendáriz de H. Patricia. "EL PROGRAMA MACRO EN EL PROCESO DE LA MODERNIZACION DE LA CNBV" Revista de la CNBV. No. 14 Marzo- Abril 1993.

CNB-NAFIN. "LA COMISION NACIONAL BANCARIA"

FCE 1993.

Documento Estratégico de la Comisión Nacional Bancaria 1994. CNBV.

CNBV-CEMLA. "Asamblea de organismos supervisores bancarios de América y El Caribe".

Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos. 1996.

De la Fuente Rodríguez Jesús y Mayet Van Vollenhoven - NAFIN "LA COMISION NACIONAL BANCARIA"

1994.

Villagrán César Damian. "LA COMISION NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES, NATURALEZA JURIDICA, ORGANIZACION Y FACULTADES".

Tesis de Derecho. UNAM 1997.

Reglamento de la Comisión Nacional Bancaria en Materia de Inspección, Vigilancia y Contabilidad, 1998.

Iniciativa de Ley que presenta el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 1998.