

Las colecciones de Documentos de Trabajo del CIDE representan un medio para difundir los avances de la labor de investigación, y para permitir que los autores reciban comentarios antes de su publicación definitiva. Se agradecerá que los comentarios se hagan llegar directamente al (los) autor(es).

❖ D.R. © 1999, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C., carretera México-Toluca 3655 (km. 16.5), Lomas de Santa Fe, 01210 México, D. F., tel. 727-9800, fax: 292-1304 y 570-4277. ❖ Producción a cargo del (los) autor(es), por lo que tanto el contenido como el estilo y la redacción son responsabilidad exclusiva suya.



NÚMERO 74

Jorge Culebro Moreno

**AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA: EL CASO
DE LA COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES**

*Introducción**

El presente documento forma parte del proyecto de investigación denominado *Oportunidades y obstáculos para la autonomía administrativa: el caso de tres instituciones reguladoras de mercado*. La institución que nos ocupa es la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV). Esta comisión es un órgano dotado de autonomía técnica y facultades ejecutivas que tiene como objeto supervisar y regular a las entidades financieras, así como a las personas físicas y morales que realicen actividades propias del sector financiero.

Se escogió esta comisión debido a que facilita establecer comparaciones con otras instituciones reguladoras del mercado como la Comisión Reguladora de Energía y la Comisión Federal de Competencia Económica. Cada una de estas comisiones en su respectiva área busca fomentar y desarrollar la participación de distintos actores económicos. Asimismo, la CNBV como entidad reguladora de los mercados financieros, facilita el proceso de saneamiento y evita crisis financieras, de tal forma que su adecuado funcionamiento es un mecanismo necesario para la estabilidad financiera.

Este trabajo persigue dos objetivos generales: el primero consiste en estudiar las características institucionales de la CNBV y la iniciativa de ley que propone reformarla; el segundo pretende analizar dos situaciones en las cuales la CNBV intervino en dos entidades del sistema financiero mexicano.

La finalidad del primer objetivo es entender la naturaleza jurídica de la Comisión y conocer sus funciones, así como analizar el actual marco legal de la CNBV y la iniciativa de reformas en materia financiera propuesta por el Ejecutivo en 1998 para modificar el marco jurídico de la CNBV y dotarla de mayores atribuciones.

De esta manera, estudiar el diseño institucional de la CNBV nos permitirá observar cómo es concebida formalmente su independencia y de qué forma se relaciona con otros organismos del Gobierno Federal y con el mercado que regula.

Por otra parte, al alcanzarse el segundo objetivo se conocerá en qué medida el marco jurídico afecta el funcionamiento de la Comisión y la forma de regular el mercado financiero. Para lograr esto, se escogieron dos casos en los cuales la CNBV intervino en el mercado que regula. El primer caso es el de Banca Confía, una institución de Banca Múltiple que fue intervenida por la CNBV y después vendida a un banco extranjero. El segundo caso es el Banco Nacional de Crédito Rural que a diferencia del primero es una institución de la Banca de Desarrollo y, por consiguiente, se relaciona en forma distinta con la Comisión y el Gobierno Federal.

En estos dos casos se pretende identificar aquellos factores institucionales que afectaron el desempeño de la Comisión, y ubicar a sus principales actores. Por

* Agradezco a Jorge García Azaola por su ayuda en la revisión de estilo de este documento, el contenido es responsabilidad del autor.

esta razón se eligió una presentación descriptiva que pone especial atención en el funcionamiento de la CNBV y su relación con otras dependencias.

Se asume en primer término que la Comisión se encuentra dentro de una estructura gubernamental. Por ello, un obstáculo para que ejerza sus atribuciones de manera independiente es la posibilidad de ser capturada por las entidades que regula o bien por el gobierno federal. Así, su funcionamiento eficaz requiere de independencia para actuar aun en contra de dichas entidades sin la necesidad de una aprobación de carácter político o del sector financiero (Lindgren *et al*; 1996).

De esta forma, la autonomía de la CNBV se puede entender a través de dos elementos: el primero es el margen de maniobra que dispone para tomar decisiones imparciales orientadas por su objetivo y basadas en función de criterios técnicos; el segundo se encuentra en su capacidad para evitar ser capturada por miembros de la elite política o del sector que regula (Nava; 1997). Esta habilidad puede tener su origen, entre otros factores, en el marco institucional previsto por la ley, de tal suerte que la independencia formal no es absoluta y se convierte en un asunto de grado (Khaderman; 1996).

El presente documento esta organizado principalmente en 2 partes. En la primera se presenta la naturaleza jurídica, funciones y el marco legal que regula la CNBV, así como la propuesta del Poder Ejecutivo de reformas que buscan otorgarle una mayor autonomía y facultades. En la segunda parte, se describen y se analizan dos casos de instituciones reguladas en los que la CNBV actuó en su carácter de regulador del mercado: Banca Confía y Banrural. En ellos se intenta mostrar el impacto del diseño institucional en sus decisiones y cómo su funcionamiento puede verse afectado por diversos actores políticos y empresariales.

Diseño institucional de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Naturaleza jurídica y funciones de la CNBV.

En 1924 se estableció la Comisión Nacional Bancaria como una institución de interés público, dotada de funciones propias e incorporada a la Secretaría de Hacienda con una competencia muy especializada y amplia libertad funcional (De la Fuente; 1993). En adelante, la Comisión Nacional Bancaria fue adquiriendo mayores facultades de supervisión y regulación, así como el carácter de autoridad para hacer cumplir sus decisiones.

La CNBV se creó en abril de 1995 con el propósito de consolidar en un sólo órgano desconcentrado las funciones que correspondían a la Comisión Nacional Bancaria y a la Comisión Nacional de Valores. Este órgano comprendería en su esfera de atribuciones a todas las instituciones del sistema financiero a excepción de aquellas del sector asegurador y afianzador. Esto obedeció a la necesidad de contar con mejores organismos y procedimientos de supervisión para evaluar adecuadamente los riesgos que enfrentan las entidades financieras, sus sistemas de control y la calidad moral de sus administradores.

Sobre su naturaleza jurídica, la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores señala que la CNBV es un organismo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) con autonomía técnica y facultades ejecutivas. Esto quiere decir que a diferencia de los órganos descentralizados La CNBV no tiene personalidad jurídica ni patrimonio propio.¹ En otras palabras su actividad es la de una autoridad federal dependiente de la SHCP.

Cabe mencionar que un órgano desconcentrado ostenta todas las ventajas de un ente autónomo sin que por ello se pierda la unidad funcional del sistema, ya que está dotado de atribuciones propias y exclusivas. La desconcentración es una forma de organización administrativa en virtud de la cual los órganos superiores transfieren al órgano desconcentrado —órgano inferior en la relación jerárquica— determinadas facultades exclusivas, o bien se disminuye la subordinación de los inferiores a los superiores sin dejar de existir el nexo de jerarquía administrativa (Acosta Romero; 1995).

Las principales características de los órganos desconcentrados son:

- Son creados por una ley.
- Dependen siempre de un órgano que forma parte del Poder Ejecutivo Federal.
- Pueden realizar todas las atribuciones señaladas por la ley.
- No tienen personalidad jurídica ni patrimonio propio.
- Tienen carácter de autoridad frente a los particulares.
- La autonomía técnica es su justificación (Serra; 1996).
- Las relaciones con sus trabajadores de base se regulan por la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional.

Un elemento a destacar es que en la desconcentración administrativa los órganos inferiores gozan de autonomía técnica, llamada así porque se le atribuyen facultades de decisión (limitadas) y cierta independencia financiera presupuestaria. Los organismos desconcentrados tienen autonomía financiera y técnica, esta última supervisada por el órgano del que dependen y con el cual existe nexo de jerarquía y poder de nombramiento. En otras palabras, gozan de autonomía técnica pero no de autonomía política (Acosta Romero; 1995) debido a que el órgano superior transfiere cierta competencia exclusiva para que el órgano desconcentrado lleve a cabo sus funciones de acuerdo a criterios técnicos. Sin embargo, el órgano superior conserva determinadas facultades como el nombrar y remover a los directivos.

En síntesis, la CNBV contiene las características de un órgano desconcentrado, salvo que no es una unidad administrativa de la SHCP sino un organismo público

¹ Al respecto el artículo 25 del Código Civil en su fracción segunda señala que son personas morales aquellas corporaciones de carácter público reconocidas por la ley, lo cual implica que la CNBV no tiene personalidad jurídica propia.

dependiente de ella que administra un presupuesto independiente, carece de personalidad jurídica y patrimonio propio, mantiene autonomía técnica y cuenta con competencia para actuar en materia de supervisión del sistema financiero dentro del territorio nacional. Por ello, el presente documento pretende abordar tan sólo aquello que se refiere a la autonomía técnica.

Funciones de la CNBV

La CNBV tiene la misión de supervisar y regular en el ámbito de su competencia a las entidades financieras, a fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento. También busca mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo del sector financiero en su conjunto, en protección de los intereses del público.²

Así, en términos generales, son dos las funciones de la CNBV: supervisar y regular a las entidades financieras. La supervisión financiera consiste en un conjunto de metodologías y procedimientos que permiten a la autoridad vigilar que las instituciones realicen sus actividades de acuerdo con la regulación vigente y según las sanas prácticas financieras. De igual forma busca medir de manera objetiva los riesgos de las instituciones y evaluar la calidad de sus controles internos.³

El objetivo de esta supervisión es evaluar los riesgos que corren las entidades financieras, sus sistemas de control y la calidad de su administración. Todo ello con la finalidad de verificar su solvencia, estabilidad y ajuste a las disposiciones que los rigen. Esta función supone las facultades de inspección y vigilancia. La primera se lleva a cabo por medio de visitas, verificación de operaciones y auditoria de registros, y la segunda a través del análisis de la información económica y financiera.

La regulación tiene la finalidad de procurar que los intermediarios cuenten con los sistemas de control internos adecuados que les permitan medir y limitar la toma excesiva de riesgos. Esto debe realizarse promoviendo un enfoque funcional de la regulación mediante el desarrollo de normas, procedimientos y estándares mínimos obligatorios. Esto es, procurar que las entidades financieras posean sistemas de control interno para medir y limitar la toma excesiva de riesgos, así como para preservar la liquidez y la solvencia. Con el fin de realizar esta función la Comisión tiene las facultades de prevención y corrección que consisten en emitir normas de carácter prudencial y establecer de programas de cumplimiento forzoso tendientes a eliminar irregularidades.

Existen otras funciones llamadas cuasirreglamentarias, cuasijurisdiccionales y de opinión. La primera se realiza al formular el reglamento que determina los días en que las entidades financieras deben cerrar sus puertas y suspender las operaciones. Las cuasijurisdiccionales aparecen cuando la comisión actúa como un tribunal en materia de conciliación y arbitraje en controversias con los usuarios del servicio,

² Programa Institucional de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores 1997-2000.

³ Programa Institucional de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores 1997-2000.

y en materia de opinión al servir como órgano consultor del Gobierno Federal en aspectos financieros.

Marco jurídico de la CNBV

El marco legal que regula a la CNBV está compuesto por una serie de leyes y reglamentos relacionados con la actividad financiera del país. Estas son, la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Ley de Instituciones de Crédito, la Ley de Organizaciones Auxiliares de Crédito, la Ley del Mercado de Valores, la Ley para Regular las Agrupaciones financieras, las Reglas para la Constitución y Funcionamiento de Grupos Financieros y la Ley de Sociedades de Inversión. Cada una de estas leyes ha tenido diversas reformas y adiciones desde su publicación hasta la fecha.

Además de lo anterior existen otras disposiciones legales que regulan la actividad de la CNBV como la Ley Reglamentaria de la Fracción XIII Bis del Apartado B de Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Reglamento Interno de la Comisión Nacional Bancaria, el Reglamento de la Comisión Nacional Bancaria en materia de Inspección, Vigilancia y Contabilidad, la Ley del Banco de México y aquellas leyes y reglamentos orgánicos de la Banca de Desarrollo.

En el presente documento sólo revisaremos la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Ley de Instituciones de Crédito y la Ley de Organizaciones Auxiliares de Crédito, esto con la finalidad de identificar los principales aspectos de la actuación formal de la comisión sobre el mercado que regula.

Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores

Según esta ley, la CNBV se creó por una parte para consolidar en un sólo órgano las funciones de la Comisión Nacional Bancaria y la Comisión Nacional de Valores, y por la otra, con la finalidad de contar con mejores organismos y procedimientos de supervisión, sobre todo de aquellos que permitan medir en forma consolidada el estado en que se encuentran las instituciones en lo individual o formando grupos financieros. Asimismo, por la necesidad de supervisar de manera más eficaz a las entidades financieras, para evaluar sus riesgos, sus sistemas de control, y la calidad moral y técnica de sus administradores.

La CNBV tiene competencia sobre las entidades del sector financiero,⁴ es decir, sobre un mercado cuya característica en común es la de realizar actividades fi-

⁴ Estas entidades son las 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 Desarrollo de Valores, Instituciones

nancieras. Este grupo no es homogéneo ya que está compuesto no sólo por las instituciones de banca múltiple sino también por organizaciones auxiliares de crédito e incluso por casas de bolsa.

La CNBV está constituida por una Junta de Gobierno, por la Presidencia — máxima autoridad administrativa de la Comisión—; las Vicepresidencias de Servicios Especializados, Análisis Financiero, Supervisión Integral, Jurídica y Supervisión Bursátil; la Coordinación General Técnica de la Oficina de la Presidencia; la Coordinación General de Normatividad; una Contraloría Interna, las Direcciones Generales y otras unidades administrativas. Esta Junta de Gobierno está integrada por el Presidente de la CNBV, nombrado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dos Vicepresidentes y 10 vocales, de los cuales 5 son designados por la SHCP, 3 por el Banco de México, uno por la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas y uno por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

De acuerdo con esta estructura, el máximo órgano de la Comisión es la Junta de Gobierno, quien está facultada para acordar la intervención administrativa o gerencial de las entidades financieras, imponer sanciones administrativas y aprobar los presupuestos anuales de ingresos y egresos. Por su parte, el presidente de la Comisión tiene a su cargo la representación legal de la CNBV, declara con acuerdo de la Junta de Gobierno la intervención de alguna entidad financiera y, en términos generales, ejecuta los acuerdos de la Junta de Gobierno.

El Presidente, los Vicepresidentes, el Contralor Interno y los Directores Generales deben ser ciudadanos mexicanos, no desempeñar cargos de elección popular, no ser accionistas, consejeros, funcionarios, apoderados o agentes de alguna entidad financiera y no haber sido inhabilitados para ejercer el comercio o para desempeñar algún cargo en el servicio público o en el Sistema Financiero Mexicano, ni tampoco haber sido condenados por sentencia irrevocable por delito intencional. Además, es requisito que el Presidente haya ocupado, por lo menos durante cinco años, cargos de alto nivel en el Sistema Financiero Mexicano o en las dependencias, organismos e instituciones que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera. Asimismo, el Presidente no debe tener litigio pendiente con la Comisión.

Ley de Instituciones de Crédito

La Ley de Instituciones de Crédito fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 1990 y desde entonces se le han hecho modificaciones y reformas que adicionan o abrogan algunas disposiciones con el fin de otorgar una mayor competencia a la CNBV. Así, debido a la globalización de los servicios financieros, en 1992 se reformó el sistema financiero con el objeto de lograr una mayor competitividad y, por consiguiente, más eficiencia de los intermediarios. Asimismo, esta reforma buscó restablecer las facultades de la CNBV para clausurar aquellas ne-

Calificadoras de Valores, Sociedades de Información Crediticia y Fideicomisos Públicos que realicen actividades financieras. (Ver anexo 1)

gociaciones que lleven a cabo en forma irregular las Instituciones de Crédito (IC) o para suspender sus operaciones.⁵

El objeto de la Ley de Instituciones de Crédito (LIC) es regular tanto el servicio de banca y crédito como la organización y funcionamiento de las Instituciones de Crédito. Asimismo, busca controlar las actividades y operaciones que las mismas podrán realizar, así como su sano y equilibrado desarrollo. También busca proteger los intereses del público, y quiere regular los términos en que el Estado ejercerá la rectoría financiera del Sistema Bancario Mexicano.

De igual forma esta ley señala que la SHCP tomará en cuenta la opinión de la CNBV cuando ejerza sus atribuciones; por ejemplo, cuando la SHCP autorice la organización y operación de las instituciones de banca múltiple. De igual forma en la autorización para que cualquier persona adquiera el control de dicha institución, para la fusión de dos o más instituciones y su revocación, en lo relacionado con las filiales de Instituciones Financieras del Exterior, en la clasificación de los activos o en la determinación del Capital Social, los porcentajes máximos de los pasivos, los límites máximos del importe de las responsabilidades directas y contingentes; así como para determinar las bases de la calificación de la cartera de crédito, para la contabilidad y medidas básicas de seguridad.

En cambio, los nombramientos del director general, los consejeros, comisarios, y los funcionarios de las Instituciones de Crédito requieren la aprobación de la Junta de Gobierno de la CNBV. Esta junta también puede determinar que se proceda a su remoción, incluso de los miembros del consejo de administración. Esta suspensión sucede cuando, a juicio de la CNBV, estas personas no cuentan con la suficiente calidad moral para el desempeño de sus funciones, no reúnen los requisitos establecidos o incurren de manera grave y reiterada en infracciones a la Ley de Instituciones de Crédito. De igual forma la junta puede inhabilitar a las citadas personas para desempeñar un empleo, cargo o comisión dentro del sistema financiero mexicano. Estas resoluciones pueden ser recurridas ante la SHCP.

Con relación a las sanciones administrativas, la Comisión puede imponerlas por el uso de palabras relacionadas con bancos o por incumplimiento de las leyes relativas a las instituciones de crédito. Además, cuando se trate de sanciones, la CNBV debe oír previamente al interesado y tomar en cuenta la importancia de la infracción, las condiciones del infractor y la conveniencia de evitar prácticas tendientes a contravenir las disposiciones de la ley. Las sanciones son impuestas por la Junta de Gobierno de la comisión, la cual puede delegar esta facultad.

En contra de las sanciones que imponga la comisión procede el recurso de revocación ante la misma, obligatorio para otras instancias. Dicho recurso debe interponerse ante el presidente de la comisión cuando se trate de sanciones impuestas por los demás servidores públicos de ese órgano. El recurso tendrá las siguientes consecuencias: se desecha por improcedente, se confirma, se repone uno nuevo o se revoca.

⁵ Exposición de motivos de la Ley de Instituciones de Crédito.

En el caso de los delitos se procede a petición de la SHCP y tomando en cuenta la opinión de la CNBV. En cuanto a la protección de los intereses del público, la LIC señala que las instituciones no podrán dar información sino al titular o beneficiario, excepto cuando la autoridad judicial solicite esta información por conducto de la CNBV y el titular sea parte o acusado. De igual forma la comisión puede revisar los contratos de adhesión utilizados por las instituciones, pudiendo ordenar que se modifiquen dichos contratos.

Además, la CNBV tiene facultad para intervenir en lo que a consultas y reclamaciones se refiera, de tal forma que los usuarios podrán presentar reclamaciones ante la Comisión, la cual queda facultada para suplir la deficiencia en las reclamaciones en beneficio del usuario. Se seguirá un proceso establecido en la ley, ya sea como arbitraje en la que tendrá facultad de allegarse los elementos que juzgue necesarios, y en la amigable composición en la cual se fijarán las cuestiones que deban ser objeto del arbitraje.

Cuando las reclamaciones se presenten ante la CNBV, la Comisión conciliará y en su caso resolverá las diferencias que se susciten interrumpiendo la prescripción. Cuando se trate de fideicomisos solo conocerá las reclamaciones que presenten los fideicomitentes o fideicomisarios en contra de los fiduciarios.

Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito

La Ley General de Organizaciones Auxiliares de Crédito se publicó el 14 de enero de 1985 con el objeto de recopilar la regulación que la legislación bancaria contenía respecto de las Organizaciones Auxiliares de Crédito. En otras palabras, se buscó contar con los supuestos normativos específicos que permitieran a la administración Pública inducir y orientar el desarrollo de estas organizaciones. En el caso de la Comisión Nacional Bancaria (CNB)⁶ se propone que esta sea la que otorgue concesión para la constitución de las Uniones de Crédito y vigile las operaciones de las casas de cambio.

En 1991 se incorporaron las sociedades de ahorro y préstamo a las Organizaciones Auxiliares de Crédito, siendo la CNB la encargada de su inspección y vigilancia. También se propuso sujetar las casas de cambio a la intervención administrativa de la Comisión y se le dieron facultades para amonestar, remover, suspender e inhabilitar a sus funcionarios y empleados así como a los de las OAC.

Esta ley regula la organización y funcionamiento de las Organizaciones Auxiliares de Crédito y se aplicará al ejercicio de las actividades que se reputen como auxiliares de crédito. Las Organizaciones Auxiliares de Crédito son los Almacenes Generales de Depósito, las Arrendadoras Financieras, las Sociedades de Ahorro y Préstamo, las Uniones de crédito, las Empresas de Factoraje Financiero y las Filiales de Instituciones Financieras del Exterior y las demás que otras leyes consideren co-

⁶ En este periodo la Comisión Nacional Bancaria no tenía las atribuciones que le correspondían a la Comisión Nacional de Valores.

mo tales. Por otro lado, considera actividad auxiliar de crédito la compra-venta habitual y profesional de divisas.

Si bien la SHCP es el órgano competente para interpretar a efectos administrativos los preceptos de esta ley y todo lo que se refiera a estos órganos, la CNBV tiene competencia sobre esta materia, entre otras cosas como órgano de consulta para diversas autorizaciones y revocaciones. Un ejemplo de éstas es la constitución y operación de cada una de las Organizaciones Auxiliares de Crédito, salvo las Uniones de Crédito, para determinar los capitales mínimos necesarios y contables, el importe máximo de responsabilidades, la distribución de remanentes, las reglas para el establecimiento de Filiales de instituciones financieras del exterior, el importe del pasivo y establecer las reglas para las reservas de contingencia.

La inspección y vigilancia de las OAC y casas de cambio queda confiada a la CNBV, la cual tiene todas las facultades que en materia de inspección y vigilancia le confiere la Ley de Instituciones de Crédito. De tal forma que las OAC están obligadas a permitir las visitas de inspección.

Cuando a juicio de la CNBV existan irregularidades que afecten la solvencia de la sociedad, el presidente de la comisión podrá declarar la intervención con carácter de gerencia y designar un interventor-gerente, con las mismas facultades que normalmente le corresponden al consejo de administración, y plenos poderes para actos de dominio, administración, pleitos y cobranzas, así como para otorgar los poderes generales o especiales que juzgue convenientes.

Además, el Presidente puede proceder a la remoción de los miembros del consejo de administración, así como de directores generales, comisarios, directores, gerentes y demás funcionarios que puedan obligar a las OAC. De igual forma puede inhabilitar a estas personas para desempeñar algún empleo dentro del sistema financiero.

Con relación a las infracciones administrativas, la Comisión tiene facultad de imponer las multas correspondientes a las violaciones de la ley y de las disposiciones que emanen de ella. Esta facultad se hace efectiva a través de la SHCP. Contra estas sanciones procede el recurso de revocación que debe interponerse ante la junta de gobierno de la Comisión o ante el presidente. Dicho recurso podrá ser desechado, confirmado, repuesto por uno nuevo o revocará el acto impugnado.

Al igual que con las Instituciones de Crédito, para proceder en caso de algún delito es necesario que la SHCP formule una petición con la previa opinión de la CNBV. Además, la SHCP después de escuchar la opinión de la Comisión, puede dictar disposiciones para prevenir y detectar en las OAC actos u operaciones con recursos que procedan de un probable delito.

Por otra parte, los reclamantes contra una OAC podrán presentar su queja ante la CNBV. Las OAC están obligadas a someterse al procedimiento de conciliación establecido en la ley con las facultades que le confiere la Ley de Instituciones de Crédito, pero cuando se trate de uniones de crédito sólo conocerá de las diferencias con sus propios socios.

Ley para regular las agrupaciones financieras

El objeto de esta ley es regular las bases de organización y funcionamiento de los grupos financieros, así como establecer tanto los términos bajo los cuales habrán de operar como la protección de los intereses de quienes celebren operaciones con los integrantes de los grupos.

La CNBV opina cuando la SHCP autoriza o revoca la constitución y funcionamiento de los grupos financieros, los estatutos de la controladora y sus modificaciones, para autorizar a los inversionistas institucionales. También se requiere su opinión para que la SHCP apruebe a cualquier persona para que adquiera el control de una sociedad controladora

La CNBV puede remover a los miembros del consejo de administración, al director general, a los comisarios y demás funcionarios que puedan obligar con su firma a la controladora. Dicha remoción puede realizarse ante SHCP. La controladora estará sujeta a la inspección y vigilancia de la Comisión que supervise a la entidad financiera integrante del grupo que la SHCP determine como preponderante.

El presidente de la Comisión puede dictar medidas cuando encuentre que la controladora comete irregularidades graves. Si la controladora no se ha regularizado el presidente de la Comisión puede declarar la intervención administrativa.

La Comisión puede decretar la intervención gerencial de la controladora cuando las irregularidades afecten su estabilidad o solvencia y pongan en peligro los intereses del público o de sus acreedores. También puede declarar la intervención gerencial cuando en alguna de las entidades financieras que integren el grupo al que pertenece la controladora se haya decretado una intervención. Asimismo, impone multas por incumplimiento a la Ley de Agrupaciones Financieras.

Iniciativa para crear la CNBV y modificar otras leyes en materia financiera

Debido a las características del actual marco jurídico de la CNBV que afectan tanto su estructura y composición como el proceso de toma de decisiones y sus relaciones con el gobierno federal, el 26 de marzo de 1998 el Presidente Ernesto Zedillo envió al Congreso de la Unión un paquete de reformas a las leyes financieras. Por medio ellas se pretende expedir una ley que cree una nueva Comisión Nacional Bancaria y de Valores, otra reforma que adicione la Ley del Banco de México y modifique la Ley de Instituciones de Crédito, la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, la Ley General de Organizaciones Auxiliares de Crédito, la Ley del Mercado de Valores y la Ley de Sociedades de Inversión.

Esta iniciativa busca que la supervisión y vigilancia de la CNBV esté sujeta lo menos posible a presiones políticas. Por ello busca el Banco de México acoja dentro de su autonomía institucional a la CNBV, y que al fortalecer sus funciones tome algu-

nas de las atribuciones en materia de regulación prudencial y autorización que realiza la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.⁷

Se desea entonces que la CNBV siga existiendo como una agencia independiente pero donde su órgano de gobierno quede representado mayoritariamente por el Banco Central; la intención es prevenir con oportunidad eventos o prácticas que pudieran afectar la solidez del sistema financiero.⁸

Así, se persigue que la autonomía del Banco Central a través del órgano de gobierno de la Comisión procure aislar las tareas de supervisión financiera de los fenómenos políticos que pudieren presentarse en el país, los cuales pudieran afectar la continuidad en las políticas a seguir en materia de supervisión financiera.⁹ Esto implica que las decisiones se apeguen a criterios técnicos y no políticos. Además, uno de los puntos más importantes es que la CNBV tenga dentro de su seno la responsabilidad de establecer la regulación prudencial del Sistema Bancario Mexicano de tal forma que las facultades de regulación que corresponden a la SHCP pasen a formar parte de la CNBV.

En la exposición de motivos de este paquete de iniciativas el gobierno federal resalta la necesidad de ajustar la estructura de regulación de los sistemas financieros a través del fortalecimiento de la supervisión y la regulación prudencial. Estas reformas pretenden dar mayor énfasis a las normas prudenciales, de ahí que se busque un carácter más preventivo que sancionador. Por otro lado, debido a las tendencias hacia la prestación de una amplia gama de servicios mediante grandes corporaciones estas reformas se dirigen hacia una supervisión consolidada.¹⁰

En otros términos se propone que la CNBV deje de ser parte de la SHCP para transformarse en un órgano desconcentrado del Banco de México. Con ello se busca dotar a la Comisión de la autonomía que tiene el Banco de México y otorgarle mayores atribuciones sobre las entidades financieras.

De esta manera, el artículo tercero de la Ley del Banco de México quedaría de la siguiente manera:

“ Art. 3. El banco desempeñará las funciones siguientes:

VI. Realizar la supervisión de los intermediarios financieros, así como de las personas físicas y demás personas morales cuando realicen actividades reguladas en las que leyes que rigen a los propios intermediarios.

El banco podrá llevar a cabo las funciones de supervisión, así como las de regulación de la intermediación de los servicios financieros a través de un órgano desconcentrado...”

⁷ Entrevista realizada con Eduardo Fernández, Presidente de la CNBV el 2 de marzo de 1998. *El Financiero*.

⁸ Declaración del Secretario de Hacienda y Crédito Público durante la Convención Nacional Bancaria el 7 de marzo de 1998.

⁹ Entrevista con Eduardo Fernández, 2 de marzo de 1998. *El Financiero*.

¹⁰ La supervisión consolidada trata de conocer la totalidad de los riesgos que puede enfrentar o asumir un grupo financiero en su conjunto o un intermediario de manera global y en todas las operaciones que realice.

Las principales facultades de la CNBV serían las de emitir disposiciones de carácter prudencial, fungir como órgano de consulta del Gobierno Federal, autorizar o concesionar la constitución, operación, fusión y adquisición de control, así como revocar la autorización de las entidades financieras. Además, la Comisión sería capaz de celebrar convenios con organismos nacionales e internacionales con funciones de supervisión y regulación. Asimismo, podría rechazar las solicitudes de información por causas de orden público o seguridad nacional.

Según el proyecto de ley el órgano de gobierno de la Comisión estaría integrado por 6 miembros, esto es por el presidente de la CNBV, por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, el Subsecretario del ramo, por dos Subgobernadores y por el Gobernador del Banco de México. Así con esta estructura se trata de lograr una mejor coordinación entre la administración pública federal y el Banco central.

Art. 10 de la CNBV:

“La Junta de gobierno estará integrada por el Gobernador del Banco de México, quien la presidirá, el subgobernador del Banco de México con mayor antigüedad en el cargo y otro Subgobernador designado por el citado gobernador, el Secretario de Hacienda y Crédito Público, el Subsecretario de Hacienda y Crédito público y el Presidente de la Comisión.”

Este proyecto propone que el Presidente de la CNBV sea designado por el Presidente de la República, con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. El Presidente de la Comisión duraría en su encargo 6 años comenzando el primero de enero del quinto año calendario del periodo que corresponde al Presidente de la República. Además, se restringe su participación en actos políticos partidistas.

Otros aspectos relevantes son que cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión podrá citar al Presidente de la Comisión para que rinda informes sobre las políticas y actividades de la CNBV. Por otra parte, las intervenciones administrativas o gerenciales no podrán exceder de 6 meses, salvo por causas debidamente justificadas. De igual forma los presupuestos de ingresos y egresos de la CNBV deberán ser aprobados por la Junta de Gobierno de la Comisión y sometidos a la autorización de la Junta de Gobierno del Banco de México.

El paquete financiero busca no sólo dar mayor autonomía a la CNBV sino también pretende otorgarle mayores atribuciones en materia financiera que le son propias a la SHCP como la autorización para constitución y operación de entidades financieras, de esta forma busca coadyuvar con mayor agilidad al desarrollo de las medias prudenciales concentrando en un sólo órgano la regulación y supervisión de los bancos, casas de bolsa y otros intermediarios financieros.

En síntesis, son cuatro los principales aspectos que pretenden dotar de mayor autonomía a la CNBV: en primer lugar, a través de la inamovilidad de quien ejerza su conducción, en segundo término mediante la autosuficiencia presupuestaria, tercero

en la integración del órgano superior de la Comisión, y finalmente en la posibilidad de que ésta pueda dictar normas al interior de ella misma.

Efectos del diseño institucional en las decisiones de la CNBV.

En esta parte se presentan dos casos en los cuales la CNBV intervino en el mercado financiero, se trata de Banca Confía y Banrural. El primero es una institución de Banca Múltiple y el segundo de la Banca de Desarrollo. La finalidad de su descripción es observar cómo el marco jurídico afectó el proceso de intervención de estas entidades, y revisar qué actores participaron y la forma en que lo hicieron de acuerdo al diseño institucional de la Comisión. Se pretende conocer por qué la Comisión actuó de esa forma, cómo lo hizo y quiénes participaron. De esta manera se expone primero una breve historia de la entidad, el momento de la intervención, y la decisión final.¹¹

Banca Confía¹²

El 4 de agosto de 1991 la SHCP adjudicó Banca Confía a la Casa de Bolsa Abaco en 892 mil millones de pesos (292 millones de dólares) lo que representó 3.73 veces su valor en libros, El presidente de Abaco era Jorge Lankenau. Esta inversión se recuperaría en 10 años, por lo que se anunciaron planes para conformar un grupo financiero que incluiría la Casa de Bolsa Abaco, una afianzadora y una almacenadora.

En septiembre del mismo año la SHCP autorizó la constitución y operación de este grupo formado por Abaco Casa de Bolsa, Aba Divisas Casa de Cambio, Aba Factor, Arrendi y Seguros del País. Todavía no se incluía a Banca Confía por que fue hasta el 10 de septiembre de 1991 cuando se liquidó su compra pagando 8,918.8 millones de pesos (12.9 millones de dólares) en intereses.

El 16 de marzo de 1992 la SHCP autorizó la formación del Grupo Financiero Abaco (GFA) con la incorporación de Banca Confía. El capital social del grupo ascendía a 2 mil 419, 667.7 millones de pesos. En los meses siguientes su presidente informó de una serie de ofertas e inversiones. Para el 18 de marzo GFA presentó una oferta primaria de 5 millones de acciones con un valor de 50, 000 millones de pesos que servirían para la compra de una almacenadora y una afianzadora. En mayo del mismo año se anunció una oferta de Eurocertificados de Depósito hasta por 100 millones de dólares.

¹¹ Durante el periodo que se desarrollaron estos casos, existieron elementos propios del contexto tales como la privatización de los bancos, la crisis financiera, la compra de cartera vencida, estos elementos son relevantes en la medida en que alertan sobre el contenido del discurso de los actores, pero escapan al objeto de esta parte que se refiere a cómo el diseño institucional afectó sus decisiones y permite identificar sus actores.

¹² La descripción de estos dos casos se basan en la información y comentarios publicados por los periódicos Reforma, El Financiero y La Jornada de enero de 1996 a marzo de 1998.

En el ramo de inversiones también se comunicó la apertura de 38 sucursales en mayo y 38 en julio con un costo de 105 millones de dólares. Además, se informó de dos inversiones, la primera de 35 millones de dólares para un proyecto de servicios médicos y hospitalarios, y otra de 100 millones de dólares en sistemas computacionales en junio de 1993.

Sin embargo, a principios de 1993 Banca Confía apareció como último lugar en la calidad de la cartera crediticia. Esto llevó a que Humberto Garza, socio del grupo, decidiera vender sus acciones colocándolas en un fideicomiso que las valoraría en 11 pesos. El paquete accionario valía entre 150 y 180 millones de pesos.

Estas acciones fueron compradas por el presidente del grupo a través de un préstamo a corto plazo que otorgó Confía al accionista y que tenían como garantía los mismo títulos. Posteriormente el banco vendería las acciones en un tiempo determinado, de tal forma que si se vendían a un precio inferior a 10 pesos el banco tomaría la pérdida.

En el mismo periodo otro accionista, Felipe Delgado, preocupado por el futuro del grupo aceptó la propuesta de vender sus acciones a Jorge Lankenau a cambio de inmuebles. En otros términos, Aba Inmuebles realizaba una venta a Felipe Delgado a cambio de todas sus acciones con un valor cercano a los 25 millones de dólares. Las acciones fueron colocadas en un fideicomiso que a su vez habría entregado los títulos en garantía contra un préstamo de 20 millones de dólares que Abaco Confía le otorgó a Lankenau y a otros socios.

Sin embargo, a partir de 1995 el dinero depositado en la "Off Shore" se comenzó a utilizar para salvar a Confía. Para el 27 de octubre de ese año GFA reconoció necesidades de capitalización y lanzó al mercado obligaciones subordinadas convertibles en capital por 300 millones de dólares. En marzo del siguiente año Confía realiza su primera venta de cartera al programa de rescate FOBAPROA¹³ por 2,000 millones de pesos.

En diciembre la "Off Shore" cambia de nombre y domicilio, se muda de las Islas Vírgenes a Montevideo, Uruguay con el nombre de Scottie Holding Corp. De tal manera que no era vigilada por la SHCP ya que esta ciudad no estaba en la lista de "paraísos fiscales". Sin embargo, a partir de entonces la "Off Shore" registraba saldos negativos, producto de las disposiciones que algunos de sus directivos hicieron para productos inmobiliarios, compra de acciones o inversiones en fondos del mismo grupo financiero.

Por otra parte, en febrero de 1997 voceros del banco anunciaron que de las necesidades de capitalización de 250 millones de dólares ya habían reunido 60 millones. Dos meses después la CNBV señaló que no había fecha límite para que Confía concluya era su programa de capacitación.

En mayo de 1997 el Grupo Financiero Abaco reportó una pérdida neta de 451.8 millones de pesos al concluir el primer trimestre, debido a las pérdidas de Confía por 445.1 millones de pesos. De tal forma que requerían de 165 millones de dólares para completar su programa de capitalización.

¹³ Fondo Bancario de Protección al Ahorro.

En julio de ese año en el seno de la CNBV se discutían las propuestas para re-capitalizar a Banca Confía, esto era, decidir si las instituciones extranjeras asumirían el control accionario o bien si los accionistas nacionales lo harían con sus recursos. Al mismo tiempo el director general de Citybank había manifestado su interés en adquirir un banco mexicano.

Para esos días la única posibilidad era capitalizar en forma inmediata, es decir, inyectar 200 millones de dólares en efectivo, según el compromiso que se estableció con la CNBV. De acuerdo con analistas, el esquema del grupo de inversionistas pretendía realizar inyecciones escalonadas, bajo condiciones que la CNBV no veía con buen agrado.¹⁴

Por otra parte, en junio de 1997 varios inversionistas preocupados por la operación y solvencia del grupo financiero y por su dinero depositado en la "Off Shore" acudieron a la CNBV. La Comisión decidió suspender las operaciones de las acciones y obligaciones de GFA. Un mes más tarde se presentó una demanda en contra el grupo en un juzgado federal por un presunto fraude, se sometió a arraigo domiciliario a Jorge Lankester y la CNBV anunció la venta de Confía al Grupo Financiero Citybank.

Para finales de agosto de 1997 todo estaba listo para cerrar la operación entre el Citybank y la CNBV después de largas negociaciones. Sin embargo, el documento de la operación tuvo que ser modificado ya que la SHCP estudiaba la conveniencia de intervenir al GFA debido a los reclamos de 40 inversionistas por 175 millones de dólares. Esto se llevó a cabo, el GFA fue intervenido gerencialmente a raíz de estas presiones.

Por otro lado, organismos como el CCE¹⁵ solicitaron una mayor vigilancia para evitar la repetición de fraudes en instituciones financieras y recomendó revisar y modificar en su caso el marco jurídico vigente. Además, la COPARMEX¹⁶ demandó que las autoridades persiguieran a quienes fueran responsables de dichos fraudes.

Además, en diciembre de ese año el Secretario de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados informó que se auditaría a la Comisión en su ejercicio de 1996 para revisar su función supervisora, ya que a su juicio no detectó a tiempo acciones "poco ortodoxas" de Banca Confía. Al respecto la CNBV dijo que todo fue responsabilidad del exbanquero, no de Confía ni de las autoridades.

Banco Nacional de Crédito Rural (Banrural)

A diferencia del caso anterior, Banrural pertenece a la Banca de Desarrollo en donde es el Secretario de Hacienda y Crédito Público quien preside su Consejo Directivo. La Banca de Desarrollo o de "segundo piso" nació después de la Revolución Mexicana ante la necesidad de reconstruir el sistema económico nacional y con la finali-

¹⁴ Periódico Reforma 9 de julio de 1997.

¹⁵ Consejo Coordinador Empresarial.

¹⁶ Confederación Patronal Mexicana

dad de dirigirse al campo. En 1926 se fundó el Banco Nacional de Crédito Agrícola. Muchos años después, en 1985 surgió Banrural a través de la unión del Banco Nacional de Crédito Agrícola, del Banco Nacional de Crédito Ejidal y el Banco Nacional de Comercio Agropecuario.

La historia comienza el 26 de noviembre de 1997 cuando la CNBV comunicó a Banrural que debía contar con previsiones preventivas por 11 mil 157 millones de pesos. Esta cifra era superior en 6 mil 566 millones de pesos a la que había reportado el banco el 30 de septiembre de ese año.

Un mes después, la Comisión informó a Banrural que se habían otorgado financiamientos en actividades que no guardaban relación con el objetivo del banco y le pidió que se abstuviera de otorgar nuevos financiamientos y de renovar los existentes que estuvieran en estas situaciones. Además, Banrural reportó a su Consejo Directivo una pérdida de operaciones de mil 200 millones de pesos y un margen de financiamiento negativo al cierre de octubre. En enero del siguiente año se informó de una pérdida al cierre de noviembre de 1995 de 1' 569 millones de pesos, así como un margen negativo de 96 millones de pesos. Se aplicaron reestructuraciones, prórrogas y renovaciones por mil 369 millones de pesos.

El 16 de diciembre de 1997, según el oficio número 601-11-80255, la CNBV le solicitó a Banrural un informe detallado de los créditos que había otorgado a sectores que no estaban relacionados con la actividad agropecuaria o forestal. Para ello se tomaron en cuenta todas las instituciones que integraban el Sistema Banrural.

Esta solicitud se hizo para contar con información que permitiera a las autoridades estar en posibilidad de determinar el tratamiento que debía darse a los financiamientos otorgados a acreditados cuya actividad no guardaba relación con el objeto de Banrural. Dicho informe debió rendirse a mediados de enero de 1998, y para el mes de febrero todavía no se había presentado.

Este requerimiento tuvo su origen en noviembre de 1997, cuando se otorgaron créditos por 9 mil 170 millones de pesos, cifra superior en un 19% a lo programado. De estos recursos, el 65% se canalizó a créditos de avío,¹⁷ el 11% a refaccionarios¹⁸ y el 24% a otro tipo de financiamientos. En febrero Banrural reconoció que había otorgado créditos a sectores no agropecuarios aunque señaló que solo representaban cerca del 10%.

A finales de enero de 1998 la SHCP evaluaba distintas opciones de apoyo para la Banca de Desarrollo, como la recapitalización e incluso la absorción de pasivos. Por otro lado se estudió el papel que le esperaba a este sector de la banca para la segunda mitad de este sexenio. Para el 27 de ese mes la CNBV presionó a la directiva de Banrural que diseñara un programa que corrigiera su situación financiera ante la

¹⁷ En el crédito de avío el acreditado queda obligado a invertir el importe del crédito en la adquisición de materias primas y materiales, y en el pago de jornales, salarios y gastos directos de explotación indispensables para los fines de su empresa.

¹⁸ En el crédito refaccionario el acreditado se obliga a invertir el importe del crédito en la adquisición de aperos, instrumentos, útiles de labranza, abonos, ganado, o animales de cría; o bien en la realización de plantaciones o cultivos cíclicos o permanentes; o en la apertura de tierras para el cultivo.

falta de capital y recursos crediticios y frente a las constantes pérdidas de su operación.

Las pérdidas que reportaba Banrural respondieron a un deficiente otorgamiento de créditos que no había podido ser recuperado y a un nivel excesivo de gastos de 1, 800 millones de pesos.¹⁹ Otro elemento a tomar en consideración se encontraba en la cartera vencida, ya que el 12% de los clientes concentraban el 75% de la derrama.

Sobre la situación de Banrural, el primero de febrero el Secretario de la Central Independiente de Obreros Agrícolas (CIOAC) aseguró que Banrural requería de un mayor presupuesto para atender las necesidades del sector agropecuario tanto con recursos crediticios como con asesoría técnica especializada.

Un día después, dirigentes empresariales pidieron que antes de otorgar una nueva capitalización a la banca de desarrollo se replantease su rumbo y se rediseñase sus esquemas de otorgamiento de créditos para tener un mayor control. Por ejemplo, el presidente del CCE solicitó que esta banca canalizara adecuadamente los créditos y diseñara sus esquemas. Simultáneamente la CONCANACO²⁰ demandó replantear la función de la Banca de Desarrollo y unificar sus criterios para tener un mejor control de los créditos.

A este respecto, la SHCP dijo que se estaba evaluando la forma de dotar a la Banca de Desarrollo de una nueva estructura funcional. Por su parte, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) indicó que no se investigaba a ningún servidor público de "alto nivel" de Banrural por presuntos desvíos, pero que sí lo hacían con funcionarios menores. Asimismo, informó que ni la CNBV ni la SHCP le habían pedido que investigara posibles irregularidades sobre el desvío de recursos federales y que quienes estarían investigando directamente era la contraloría de la SHCP.

Por otra parte, el 10 de febrero de 1998 la SECODAM dio a conocer que entre agosto y noviembre de 1997 había recibido denuncias de la contraloría interna de Banrural del Golfo acerca del otorgamiento de créditos por varios cientos de miles de dólares a empresarios que sobrevaloraron sus garantías hipotecarias o que no cumplían con las condiciones del préstamo.

A raíz de estos hechos, dirigentes empresariales opinaron que la CNBV debía profundizar sus investigaciones y proceder a través de las instancias judiciales, de tal forma que esta Comisión tenía que dictaminar y en el caso de existir algún delito debía enviarse a la Procuraduría General de la República.

El 11 de febrero de 1998 el Secretario de la Comisión de Programación y Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados indicó que se debía revisar toda la legislación y los procedimientos jurídicos para facilitar y dar seguridad a la Banca de Desarrollo sobre el cobro de determinados créditos. Al mismo tiempo, el presidente del CCE defendió también a esta banca, pero puntualizó que las propuestas

¹⁹ Cabe mencionar que esta cantidad representa el 31% de lo que el gobierno tenía previsto destinar al Programa Social PROGRESA.

²⁰ Confederación Nacional de Cámaras de Comercio.

del sector privado debían ser tomadas en cuenta en el rediseño de los canales de asignación de créditos.

El 12 de febrero se anunció la creación de un grupo de trabajo integrado por la SHCP, SECODAM y Banrural que diseñara e instrumentara un convenio de desempeño y estrategias para resolver los problemas financieros. Ese mismo día la CNC²¹ denunció que existía una estrategia generalizada de desprestigio contra la Banca de Desarrollo que exageraba “problemas circunstanciales insignificantes”. Por ello, según la CNC, debía fortalecerse a los sectores agricultores, ganaderos y de desarrollo rural. Posteriormente señaló que Banrural había cumplido con una función de fomento al establecer y desarrollar instrumentos ligados a la actividad que buscaba promover.

Análisis de los casos presentados

El presente análisis se lleva a cabo a través de dos formas, la primera mediante las similitudes que se derivan de su marco institucional y la segunda por medio de sus diferencias. Esto es, se trata de analizar cómo el diseño formal de la CNBV influyó en sus decisiones, condicionó la participación de los actores y afectó las decisiones que tomó la Comisión.

Un primer elemento en común se refiere a la naturaleza jurídica de la CNBV. En este sentido son dos los puntos a destacar, el primero es la relación que guarda con el gobierno federal, en particular con la SHCP al ser un órgano desconcentrado de ésta. En los dos casos presentados la SHCP tiene un papel fundamental durante los acontecimientos y esto puede explicarse porque la CNBV es un órgano de la Administración Pública Federal que depende administrativamente de la SHCP, lo que coloca a esta Secretaría jerárquicamente por encima de la Comisión. Esto nos hace suponer que al existir un nexo de jerarquía administrativa con la SHCP es factible que el gobierno federal logre influir sobre la capacidad de decisión de la Comisión.

El primer caso se trata de una institución de banca múltiple cuya organización, funcionamiento y decisiones se encuentran sujetas a la inspección y vigilancia de la CNBV. En la descripción de los hechos es posible identificar a una serie de actores que en alguna forma pudieron haber influido en el desempeño de la comisión. En principio se encuentra la SHCP, ya que fue ella y no la Comisión quien autorizó la compra de Banca Confía y la constitución del Grupo Financiero Abaco. Esta secretaria también participó en la intervención de dicho banco, así como en la venta de Banca Confía a Citybank.

A lo largo de la presentación de la intervención y venta de Banca Confía, podemos apreciar la participación de actores importantes, entre los que resaltan los inversionistas del Grupo Financiero Abaco. Estos inversionistas acudieron en junio de 1997 a la CNBV preocupados por las operaciones del Grupo. Posteriormente las operaciones de este grupo fueron intervenidas.

²¹ Confederación Nacional Campesina.

De igual forma, organismos que pertenecen al sector empresarial como el Consejo Coordinador Empresarial y la Confederación Patronal Mexicana se manifestaron por una mejor actuación de la CNBV y por modificar el marco jurídico vigente en su momento. Además, también es posible observar cómo el Congreso de la Unión, en particular la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, puede influir en el desempeño de la comisión cuando informó que se le auditaría para revisar el correcto cumplimiento de sus funciones de inspección y vigilancia.

Con relación al segundo caso presentado, en primer lugar podemos observar que la naturaleza de la entidad financiera supervisada y regulada por la CNBV afecta el desempeño y la independencia formal de esta comisión. Es decir, que el diseño institucional de la CNBV y de las instituciones financieras incorpora a diversos actores e influye en sus relaciones en función de las características de dicha entidad financiera.

De esta forma, cuando la CNBV actuó en su carácter de entidad reguladora sobre Banrural el tipo de relaciones y su desempeño fue distinto que en el caso de Banca Confía. Esto se debió a que el presidente del Consejo Directivo de Banrural es el Secretario de Hacienda y Crédito Público. Esto es fundamental para el funcionamiento de la CNBV por dos razones, la primera porque el Secretario de Hacienda es quien designa al presidente de la Comisión y en segundo lugar porque esta Comisión es un órgano desconcentrado de la SHCP y depende administrativamente de ella.

De esta manera es más activo el papel que desempeña la SHCP sobre la Banca de Desarrollo o de "segundo piso", entidades que también regula la CNBV. Asimismo, otros actores del gobierno federal tienen una mayor relevancia, como la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, e inclusive organismos del sector social como la Central Independiente de Obreros Agrícolas.

Al igual que en el caso anterior, organismos empresariales como el Consejo Coordinador Empresarial y la Confederación Nacional de Cámaras de Comercio, buscan influir sobre el mercado que regula la CNBV y sobre sus funciones. De igual forma el Poder Legislativo, a través de la Comisión de Programación y Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, busca revisar el marco jurídico de la Banca de Desarrollo.

Conclusiones

Los objetivos de este documento fueron estudiar las características jurídicas y el diseño institucional de la CNBV y, posteriormente, analizar el impacto de su diseño institucional en las decisiones que tomó para inferir algunas observaciones con relación a su autonomía. Como se mencionó en la introducción, la autonomía de esta Comisión se entiende como el margen de maniobra de que dispone para tomar decisiones imparciales. Esto último con base en criterios técnicos y no de otro tipo, de tal manera que evite ser capturada por el gobierno federal o el sector empresarial.

Las funciones de la CNBV son principalmente la supervisión y la regulación del sistema financiero mexicano, la primera mediante la inspección y vigilancia, y la

segunda a través de mecanismos de prevención y corrección. Posee también otras funciones como las de opinión, las cuasirreglamentarias y cuasijurisdiccionales.

El marco jurídico de la CNBV permite conocer mejor sus atribuciones y la manera en que el mercado regulado por ella es también ámbito de competencia de otros actores como el gobierno federal. De esta manera el mercado sobre el que actúa la CNBV es el sistema financiero en México, el cual está compuesto por las Sociedades Controladoras de Grupos Financieros, las Instituciones de Crédito, las Casas de Bolsa, los especialistas bursátiles, las Bolsas de Valores, las Sociedades Operadoras de Sociedades de Inversión, Almacenes Generales de Depósito, las Uniones de Crédito, las Arrendadoras Financieras, las Empresas de Factoraje Financiero, las Sociedades de Ahorro y Préstamo, las Casas de Cambio, las Sociedades Financieras de Objeto Limitado, las Instituciones para el Desarrollo de Valores, las Instituciones Calificadoras de Valores, las Sociedades de Información Crediticia y Fideicomisos Públicos que realicen actividades financieras.

En este sentido es posible observar que el mercado que regula la Comisión es heterogéneo y compuesto por entidades distintas en tamaño y manejo de recursos. Además trabaja en un ambiente muy especializado cuyo buen funcionamiento impulsa el desarrollo del País. Es decir, el entorno de la CNBV es complejo, por lo mismo es indispensable poseer conocimientos técnicos y dinámico debido a los continuos cambios e innovaciones en el sistema financiero.

La actividad de la CNBV (anexo 1) es compleja, una idea de la diversidad de variables del mercado que regula está en las entidades financieras intervenidas gerencialmente. Entre ellas, se puede observar a los Grupos Financieros, las Casas de Bolsa, las Casas de Cambio, los Bancos, las Arrendadoras Financieras, las Sociedades de Ahorro y Préstamo, las Uniones de Crédito y Sociedades Operadoras. Con relación a las sanciones administrativas estas incluyeron todo tipo de entidades siendo mayoría los bancos. Esto puede significar que si bien el mercado que regula es muy amplio y heterogéneo, como órgano interventor sus decisiones se han centrado en el sistema bancario mexicano.

En el caso de la composición de su órgano de gobierno sobresale el hecho de que en éste existen 10 miembros externos a la Comisión, esto es, 5 nombrados por la SHCP, tres por el Banco de México, uno por la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas y uno por la Comisión Nacional de Seguro para el Retiro. De aquí se desprende que sólo tres miembros de la Junta de Gobierno pertenecen a la CNBV. Por otra parte, con el fin de aislar a la Comisión de presiones se pide que sus directivos no desempeñen ningún cargo de elección popular, accionistas, consejeros o funcionarios de alguna entidad financiera.

La legislación que regula el funcionamiento de la CNBV señala que muchas de las atribuciones de la SHCP están relacionadas con las funciones de supervisión y vigilancia de la Comisión. Por ejemplo cuando se trata de la autorización para constituir una Institución de Crédito o un Grupo Financiero, o bien para interpretar los efectos administrativos de la Ley General de Organizaciones Auxiliares de Crédito.

La intención del gobierno federal con la iniciativa de reformas en materia financiera que se entregó al Poder Legislativo pretende fortalecer la autonomía de la CNBV y dotarla de mayores atribuciones de las que actualmente le corresponden a la SHCP. Esto se hizo con el fin de que la Comisión permanezca aislada de presiones políticas al actuar bajo la autonomía del Banco de México. La idea fundamental era que al otorgarle mayores facultades se fortalecería su independencia y autonomía.

Con esta iniciativa, la CNBV dejaría de ser un órgano desconcentrado de la SHCP para serlo del Banco de México y su Junta de Gobierno estaría integrada mayoritariamente por miembros del Banco Central. Es de destacar que para darle más independencia a la Comisión su presidente sería nombrado por el Presidente de la República no pudiendo ser removido por éste. Además, en el caso de la rendición de cuentas se propone que cualquier Cámara de Congreso de la Unión puede citar al Presidente de la Comisión para rendir informes sobre las actividades de la CNBV.

El diseño institucional a través del cual se le otorga independencia formal, ayuda a entender el grado de autonomía de esta Comisión ya que es dentro de éste en el cual la CNBV actúa al interior del Gobierno Federal e interviene en el mercado que regula. Este marco se convierte así en el piso en el que obtiene su margen de maniobra para poder decidir fuera de presiones políticas o de los regulados y desempeñarse con base en criterios técnicos lo más apegado a sus objetivos. Así a lo largo de este documento hemos visto cómo este diseño impacta en sus decisiones al incluir en él las reglas de comportamiento con otros sectores del Poder Ejecutivo y del Sistema Financiero en México.

Bibliografía

- Acosta Romero, Miguel (1995), *Teoría General del Derecho Administrativo*, México, Porrúa.
- Acosta Romero, Miguel (1997), *Nuevo Derecho Bancario*, México, Porrúa.
- Canals, Jordi (1997), *Universal Banking. International Comparisons and Theoretical Perspectives*. Clarendon Press, Oxford University Press, N.Y.
- De la Fuente Rodríguez, Jesús (coord) (1993), *Comisión Nacional Bancaria*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Khademan, Anhe (1996), *Checking on Banks. Autonomy and Accountability in three Federal Agencies*, Washington, Brooking Institutions Press.
- Lindren, Carl, Gilean García, Mathew Isaal (1996), *Bank Soundness and Macroeconomics Policy*, Washington, D.C., International Monetary Found.
- Meier, Keneth (1988), *The Political Economy of Regulation*, Albany, *The Case of Insurance*. State University of New York Press.
- Nava Campos, Gabriela (1997), "Autonomía administrativa", Documento de Trabajo núm. 47, México, CIDE.
- Ponce Cumplido, Jaime (1986), "La Desconcentración Administrativa. Estudio Teórico Doctrinario", en *Revista de Administración Pública*, núm. 67, julio-diciembre, México, INAP.
- Serra Rojas, Andrés (1976), *Desconcentración Administrativa*, México, Secretaría de Presidencia.
- Serra Rojas, Andrés (1996) *Derecho Administrativo*, México, Porrúa.
- Stigler, George (1971), "The Theory of Economic Regulation", en *Bell Journal of Economics and Management Science*, núm. 2 pp. 3-15.

Leyes y reglamentos

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Legislación Bancaria. Colección Porrúa.
- Ley Reglamentaria de la Fracción XIII bis del apartado B del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley del Banco de México.
- Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria.
- Reglamento de la Comisión Nacional Bancaria en materia de inspección, vigilancia y contabilidad.
- Ley del Mercado de Valores.
- Ley de Sociedades de Inversión.
- Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
- Ley de Instituciones de Crédito.
- Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito.
- Ley para Regular las Agrupaciones Financieras.
- Reglas Generales para la Constitución y Funcionamiento de Grupos Financieros.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Periódicos.

Reforma.

El Economista.

El Financiero.

La Jornada.

El Universal.

Periodo consultado: enero de 1996 a marzo de 1998.

Anexo 1

Actividad financiera de la CNBV (1994-1997)²²
Entidades financieras intervenidas gerencialmente

1	Grupo Financiero Havre, S.A. de C.V.
2	Arrendadora Financiera Havre, S.A. de C.V.
3	Factoring Havre, S.A. de C.V.
4	Factoring Havre, S.A. de C.V.
5	Grupo Financiero Cremi, S.A.
6	Banca Cremi, S.A.
7	Banco Unión, S.A.
8	Factor Cremi, S.A. de C.V.
9	Factor Unión, S.A. de C.V.
10	Arrendadora Unión S.A. de C.V.
11	Casa de Cambio Cellini, S.A. de C.V.
12	Casa de Cambio Majapara, S.A. de C.V.
13	Casa de Cambio Unión, S.A. de C.V.
14	Grupo Financiero Asemex Banpaís, S.A. de C.V.
15	Banpaís, S.A.
16	Mexival Banpaís, S.A. de C.V. Casa de Bolsa.
17	Grupo Financiero Capital, S.A. de C.V.
18	Banco Capital, S.A.
19	Arrendadora Capital, S.A. de C. V.
20	Factoraje Capital, S.A. de C.V.
21	Grupo Financiero del Sureste, S.A. de C.V.
22	Banco del Sureste, S.A.
23	Bursamex, S.A. de C.V. Casa de Bolsa
24	Banco Interestatal, S.A.
25	Estrategia Bursatil, S.A. de C.V. Casa de Bolsa.
26	Arrendadora Pragma, S.A. de C.V.
27	CANAFO, Caja Mexicana de Fomento, S.A.P
28	Unión de Crédito de la Microindustria Metalmecánica y Similares de Estado de Nuevo León, S.A. de C.V.
29	Unión de Crédito de fomento para la Empresa, S.A. de C.V.
30	Unión de Crédito del Valle de México, S.A. de C.V.
31	CBI Casa de Cambio, S.A. de C.V.
32	Grupo Financiero Anáhuac, S.A. de C.V.
33	Banco Anáhuac. S.A.
34	Anáhuac, Casa de Bolsa, S.A. de C.V.
35	Arrendadora Financiera Anáhuac, S.A. de C.V.
36	Factoring Anáhuac, S.A. de C.V.
37	Grupo Financiero Pronorte, S.A. de C.V.
38	Banco Promotor del Norte, S.A.
39	Abaco Grupo Financiero, S.A. de C.V.
40	Confía, S.A.
41	Abaco, Casa de Bolsa, S.A. de C.V.
42	Banco de Oriente, S.A.
43	Banco Obrero, S.A.
44	Valores Bursátiles de México, S.A. de C.V.
45	Casa de Cambio Dinex, S.A. de C.V.

²² Fuente: Vicepresidencia Jurídica de la CNBV

Anexo 2
Sanciones administrativas impuestas por la CNBV
por tipo de entidad financiera
1995

<i>Tipo de entidad</i>	<i># de oficinas de multa</i>	<i># de oficinas de amonestación.</i>	<i># de infractoras</i>	<i>monto en pesos</i>
Banca Múltiple	64		18	791,785.13
Empresas de factoraje financiero	16		13	601,793.87
Uniones de crédito	25		21	439,026.73
Almacenes generales de depósito	16		13	216,332.18
Casas de cambio	8		7	210,446.78
Inmobiliarias bancarias	2		2	191,449.14
Arrendadoras financieras	14		11	127,215.83
Banca de desarrollo	12		8	68,403.66
Grupos financieros	5		3	64,972.91
Sociedades de ahorro y préstamo	2		2	14,395.54
Total.	164		97	2'725,872.77

Fuente: Vicepresidencia Jurídica de la CNBV

Anexo 3
Sanciones administrativas impuestas por la CNBV
por tipo de entidad financiera
1996.

<i>Tipo de entidad</i>	<i># de oficinas de multa</i>	<i># de oficinas de amonestación.</i>	<i># de infractoras</i>	<i>monto en pesos</i>
Banca múltiple	108		16	6'378,506.82
Arrendadoras financieras	40		19	4'864,702.72
Sociedades operadoras	167		29	3'426,588.00
Empresas de factoraje financiero	36		18	2'356,545.46
Grupos financieros	21		11	1'976,821.44
Sociedades emisoras	113	9	108	718,436.00
Uniones de crédito	6		6	19,465.50
Almacenes generales de depósito	16		11	671'286.40
Casas de cambio	14		12	292,936.09
Inmobiliarias bancarias	4		4	158,063.50
Banca de desarrollo	18		11	499,021.61
Sociedades de ahorro y préstamo	6		3	176,467.03
Total.	549	9	248	21'538,840.57

Fuente: Vicepresidencia Jurídica de la CNBV

Anexo 4
**Sanciones administrativas impuestas por la CNBV
 por tipo de entidad financiera.**
 1997

<i>Tipo de entidad</i>	<i># de ofi- cios de multa</i>	<i># de ofi- cios de amonés- tación</i>	<i># de infrac- toras</i>	<i># de oficios de revoca- ción.</i>	<i>Monto en pesos.</i>
Casas de Bolsa	59		20		7'028,840.20
Banca Múltiple	69		24		1'768,211.95
Arrendadoras Financieras	18		7		291,386.74
Sociedades Emisoras	47	5	17		504,150.00
Empresas de Factoraje finan- ciero	11		7		504,150.00
Grupos Financieros	1		1		9,150.00
Uniones de Crédito	12		12		89,151.00
Almacenes Generales de De- pósito	4		4		225,183.10
Casas de Cambio	14		8		379,107.20
Inmobiliarias Bancarias	2		2		39,919.60
Banca de Desarrollo	1		2		39,919.60
Sociedades de Ahorro y Prés- tamo	5		4		225.183.10
Persona Moral			1	1	
Total.	284	263	151	1	12'971,485.84

Fuente: Vicepresidencia Jurídica de la CNBV