

712



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO SEMINARIO DE DERECHO MERCANTIL

ANALISIS JURIDICO FINANCIERO DEL INSTITUTO PARA LA PROTECCION AL AHORRO BANCARIO-IPAB

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE: LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA: PABLO MAURICIO PEREZ SANDOVAL

ASESOR: DRA. AIDA ROJAS CASTAÑEDA



MEXICO, D. F.

296665

2001



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO MERCANTIL

SR. ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ.
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION ESCOLAR
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
P R E S E N T E.

El alumno: PABLO MAURICIO PEREZ SANDOVAL, realizó bajo la supervisión de este Seminario el trabajo titulado: "ANÁLISIS JURIDICO FINANCIERO DEL INSTITUTO PARA LA PROTECCION AL AHORRO BANCARIO-IPAB", con la asesoría de la DRA. AIDA ROJAS CASTAÑEDA, que presentará como tesis para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El mencionado asesor nos comunica que el trabajo realizado por dicho alumno reúne los requisitos reglamentarios aplicables, para los efectos de su aprobación formal.

En vista de lo anterior, comunico a usted que el trabajo de referencia puede ser sometido a la consideración del H. Jurado que habrá de calificarlo.

Por sesión del día 3 de febrero de 1998 del Consejo de Directores de Seminario se acordó incluir en el oficio de aprobación de tesis la siguiente leyenda que se hace del conocimiento del sustentante:

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad."

Atentamente,

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Ciudad Universitaria, a 04 de julio del año 2001.

DR. ALBERTO FABIAN MONDRAGON PEDRAZA
DIRECTOR.



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO MER

c.c.p. Secretaría General de la Facultad de Derecho.
c.c.p. Archivo Seminario.
c.c.p. Alumno.
AFMP/mrc.

A mi adorado hijo Germán, con todo mi amor.

A mis queridos padres Elsa y Sergio, con cariño y eterna gratitud.

A mis hermanos con cariño: Gerardo, Gabriela, Norberto, Rubén, Marcos y Mónica.

A la memoria de mi hermano Germán y mi abuela Lucía, que en paz descansen.

A mis maestros, compañeros y amigos.

ANÁLISIS JURÍDICO FINANCIERO DEL INSTITUTO PARA LA PROTECCIÓN AL AHORRO BANCARIO- IPAB

	PÁGINA
CONTENIDO	I
INTRODUCCIÓN	IV
 CAPÍTULO I EL SISTEMA BANCARIO MEXICANO	
A. GENERALIDADES	1
A.I EL SERVICIO DE BANCA Y CRÉDITO	13
B. BANCO DE MÉXICO	18
C. BANCO DEL AHORRO NACIONAL Y SERVICIOS FINANCIEROS	24
D. FIDEICOMISOS PÚBLICOS	29
E. SOCIEDADES FINANCIERAS DE OBJETO LIMITADO	37
F. INSTITUCIONES DE BANCA DE DESARROLLO	42
G. INSTITUCIONES DE BANCA MÚLTIPLE	48
H. FILIALES DE INSTITUCIONES FINANCIERAS DEL EXTERIOR	56

CAPÍTULO II
FONDO BANCARIO DE PROTECCIÓN AL AHORRO - FOBAPROA

A. ANTECEDENTES	63
B. NATURALEZA JURÍDICA	68
C. OBJETIVO	69
D. CARACTERÍSTICAS	71
E. PATRIMONIO	76
F. PROGRAMA DE CAPITALIZACIÓN TEMPORAL – PROCAPTE	78
G. EL RESCATE BANCARIO 1995-2000	83
H. POLITIZACIÓN DEL PROBLEMA	93
I. IMPACTO FISCAL Y PRESUPUESTAL	102
J. REFORMAS LEGALES	107
K. INFORME MACKAY	112

CAPÍTULO III
INSTITUTO PARA LA PROTECCIÓN AL AHORRO BANCARIO- IPAB

A. CREACIÓN	121
B. NATURALEZA JURÍDICA	125
C. OBJETO	129
D. MARCO LEGAL	131
E. ATRIBUCIONES	132
F. ÓRGANO DE GOBIERNO	137
G. APOYOS Y PROGRAMAS DE SANEAMIENTO FINANCIERO	143

G.1.SERFIN	147
G.2.BANCRECER, ATLANTICO, PROMEX	152
H. PROGRAMA DE OBLIGACIONES GARANTIZADAS	156
I. PROGRAMA DE ENAJENACIÓN DE BIENES	160
J. SEGURO DE DEPÓSITO	166
K. PATRIMONIO Y REFINANCIAMIENTO	166

**CAPÍTULO IV
PROPUESTAS PARA MEJORAR LA PROTECCIÓN DE LOS
AHORRADORES DE LA BANCA**

A. EVALUACIÓN DEL RIESGO	179
B. APERTURA AL CAMBIO Y FOMENTO A LA COMPETENCIA	189
C. CAPACITACIÓN, SUPERVISIÓN Y REGULACIÓN	195
CONCLUSIONES	206
BIBLIOGRAFÍA	211

INTRODUCCIÓN

Sin duda nuestro sistema bancario ha sufrido múltiples cambios en los últimos veinte años con sucesos como la nacionalización de la banca en septiembre de 1982, que desde mi punto de vista el término correcto a utilizar es estatización, como la subsecuente reprivatización de la misma fundamentada en la Ley de Instituciones de Créditos de 1990, la propia crisis bancaria de 1994 con su rescate a través del Fondo Bancario de Protección al Ahorro –FOBAPROA que conllevó a la intervención, fusión, capitalización y venta de diversas instituciones de crédito y hasta la creación en enero de 1999 del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario – IPAB, organismo que en nuestros días ha cobrado una fundamental importancia para la protección de los ahorros de la banca.

Inmersos en un mundo de globalización, nuestro sistema financiero ha tenido que irse ajustando al mismo, con la implicación de reformas legales y financieras que sin ellas nuestro país se encontraría en un rezago considerable a nivel mundial.

El determinar si estas adecuaciones tanto jurídicas como financieras se efectuaron de la mejor manera, no lo podemos afirmar, este trabajo intenta, mediante un análisis objetivo, resaltar las acciones positivas y negativas, así como aquellas que en la actualidad son susceptibles de reforzar y que no deben descuidarse por la importancia que revisten para la estabilización del Sistema Financiero Mexicano y de la protección de los ahorros del público inversionista y en general para el sano desarrollo económico del país.

Un factor importante y que podemos considerar como histórico ha sido el cambio democrático que esta viviendo nuestra nación, traducido en una integración plural del Congreso, un Presidente en el poder de un partido de oposición después de setenta años de dominio priista y una diversidad partidista de gobiernos estatales, que caracterizaron o imprimieron un matiz diferente a la manera de afrontar y resolver los problemas y situaciones críticas en nuestro sistema financiero y bancario.

El presente trabajo se integra por cuatro capítulos conforme a lo siguiente:

El primer capítulo denominado El Sistema Bancario Mexicano, trata la evolución que ha tenido hasta nuestros días la legislación bancaria, asimismo, se lleva a cabo un análisis

de los integrantes del sistema bancario y de los entes afectos al mismo, con el propósito de comprender su participación y función en el citado Sistema Bancario Mexicano.

En el segundo capítulo intitulado Fondo Bancario de Protección al Ahorro FOBAPROA se analizan sus antecedentes y la forma en que tuvo que hacer frente a la crisis bancaria de 1994, con sujeción en los mecanismos de apoyo de capitalización a las instituciones de banca múltiple y los programas de apoyo a deudores, todo ello conforme a las facultades y limitantes con que contaba dicho fondo en su momento.

Se exponen las repercusiones financieras en las finanzas públicas y el cuestionamiento de la legalidad en cuanto a la emisión de los pagarés emitidos a favor de la banca, para llevar a cabo el rescate bancario.

Se analiza la situación política en cuanto a la resolución del FOBAPROA, así como el resultado de las auditorías ordenadas por la cámara de diputados con el precedente que esto implica en cuanto a la rendición de cuentas por parte del Ejecutivo al Congreso de la Unión, que sin temor a equivocarnos reflejan los nuevos tiempos que vive nuestra nación.

El tercer capítulo que titula Instituto de Protección al Ahorro Bancario IPAB, permite un recuento de las reformas legales propuestas que sirvieron de base para su creación, como fueron las iniciativas de la Ley Federal del Fondo de Garantía de Depósitos FOGADE y la Ley de la Comisión para la Recuperación de Bienes COREBI, así como de sus características como organismo descentralizado de la Administración Pública Paraestatal y de sus principales atribuciones e innovaciones como son la administración cautelar, los apoyos y programas de saneamiento financiero en donde Banca Serfin, S.A. se convirtió en el primer banco apoyado por el IPAB, el Seguro de Depósito que representa un aspecto trascendental por la nueva limitante por parte del Gobierno Federal para responder por los ahorros del público inversionista hasta la cantidad de 400,000 UDI's a partir del año 2005 y su capacidad de refinanciamiento a través de los Bonos de Protección al Ahorro.

Se analizan los artículos transitorios más importantes de la LPAB que son determinantes para la transición de las operaciones celebradas por el FOBAPROA al IPAB, entre los que

se encuentran el programa de capitalización y compra de cartera, así como el programa de enajenación de bienes.

Con el surgimiento del IPAB se crea una nueva etapa en el Sistema Mexicano de Protección al Ahorro Bancario, adecuando el mismo a los mecanismos establecidos en los países de primer mundo.

En el capítulo cuarto se exponen diversas propuestas para mejorar la protección de los ahorradores de la banca, para lo cual se requiere mejorar las acciones en cuanto a la evaluación del riesgo en otorgamiento de créditos, flexibilidad en nuestro marco jurídico y fomento a la competencia, todo ello bajo una eficiente regulación y supervisión por parte de nuestras autoridades financieras, con el propósito de contar con un sistema bancario que coadyuve al sano desarrollo económico del país.

Finalmente, mencionare que este trabajo pretende ser de utilidad a todos aquellos estudiantes y estudiosos en los tópicos jurídico-financieros, aclarando que los puntos de vista vertidos son propios del autor.

Verano 2001.

CAPÍTULO I

EL SISTEMA BANCARIO MEXICANO

A. GENERALIDADES

La integración del Sistema Bancario Mexicano, es el resultado del proceso de la legislación que el Estado fue expidiendo sobre las instituciones de crédito a lo largo de la evolución de las mismas, hasta la actual Ley de Instituciones de Crédito y que para comprender mejor esta integración resulta conveniente analizar los antecedentes de la legislación bancaria vigente.

El Código de Comercio de 1884, como primer ordenamiento regulador de operaciones bancarias en su Título Décimo Tercero "De los bancos", estableció entre otras las siguientes reglas:

- Se requiere autorización del Gobierno Federal para el establecimiento de bancos de cualquier especie.
- Vigilancia a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Se prohíbe la emisión de cualquier tipo de documento que contenga una promesa de pago en efectivo, ya sean billetes, recibos de depósito, etc., si no se encuentran autorizados en los términos del citado código.

De este código se han embonado todas las leyes que sobre instituciones de crédito se han dictado.

En relación a dicho ordenamiento y a este último punto, la exposición de motivos de la Ley General de Instituciones de Crédito de 1897 exponía lo siguiente:

"...contenía sobre esta materia una serie de disposiciones que, en su mayor parte, estaban destinadas a permanecer letra muerta, principalmente en lo relativo a bancos de emisión, porque los artículos transitorios de dicho código, en concordancia con el artículo 8° de la concesión expedida pocos días después a favor del Banco Nacional de México, constituían un régimen bajo el cual era imposible la creación de nuevos bancos, y hasta la subsistencia de los que funcionaban..."

El Código de Comercio de 1889 dejó sin efectos la anterior normatividad al establecer en su Título XIV del Libro Segundo, "De las Instituciones de Crédito":

"Artículo 640. Las instituciones de crédito se registrarán por una ley especial y mientras ésta se expide, ninguna de dichas instituciones podrá establecerse en la República sin previa autorización de la Secretaría de Hacienda y sin el contrato respectivo, aprobado, en cada caso, por el Congreso de la Unión."

El primer ordenamiento especializado en materia de Instituciones de Crédito data del año de 1897, mismo que contenía tres puntos básicos a saber: i) La posibilidad de que existiesen nuevos bancos, ii) las garantías que debían otorgarse a los usuarios, y iii) la intervención del Gobierno en los establecimientos bancarios.

Asimismo, regulaba a las instituciones emisoras, así como a los bancos hipotecarios y los bancos refaccionarios, existiendo para el año de 1910 dos bancos dedicados a la emisión en la Ciudad de México, el Banco Nacional de México y el Banco de Londres y México y entre otros en el interior de la República, el Banco Hipotecario de Crédito Territorial Mexicano, Banco Internacional e Hipotecario, Banco Refaccionario de Campeche, Banco Refaccionario de la Laguna, Banco Refaccionario de Michoacán y el Banco Refaccionario de Chihuahua, ya que en un principio predominaba un sistema de pluralidad de bancos particulares de emisión de billetes.

Posterior al movimiento de la Revolución de 1910, se establece en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada en el año de 1917 el principio del banco único de emisión a favor de un banco del Estado, que a través del tiempo recayó este privilegio en el Banco de México, cuya primera Ley Orgánica data del 25 de agosto de 1925 y que hasta nuestros días es considerado el Banco Central.

La segunda ley bancaria que a su vez es la primera postrevolucionaria se publicó en el D.O.F., el 24 de diciembre de 1924 bajo el nombre de Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, regulando además a los bancos agrícolas, industriales, de depósito y descuento y de fideicomiso, siendo sustituida por la promulgada el 31 de agosto de 1926, contemplando normas a las ya establecidas, sobre cajas de ahorro, almacenes generales de depósito y compañías de fianzas.

Las leyes antes citadas marcan una etapa inicial en la historia bancaria de la Revolución

Mexicana, así lo estima Enrique Creel de la Barra al referirse a la primera afirmando: "el principio que sirve de base para esta ley es el de la especialización estricta de las instituciones" y agrega: "este criterio, que también se recoge en la de 1926, viene a ser el primer enfoque de orden técnico con el que opera el sistema bancario postrevolucionario."¹

La tercera ley bancaria de 1926, de igual nombre que la de 1924, agrega al grupo de los Bancos de Fideicomiso a los Bancos de Ahorro, los Almacenes Generales de Depósito y las Compañías de Fianzas, en ella se encuentra por última ocasión la posibilidad de que un banquero pueda ser una persona física, y con ello se marca el parte aguas del antiguo sistema para dar paso al del sistema de capitales mínimos para las distintas clases de sociedades de crédito o banqueros que se incorpora de manera definitiva al Sistema Bancario Mexicano, sentando las bases del mismo.

La cuarta ley bancaria, denominada Ley General de Instituciones de Crédito se dictó en 1932, en la cual se contempló de manera específica que las instituciones de crédito llevaran a cabo operaciones activas de crédito, además de efectuar operaciones de ahorro, depósito y descuento por departamentos creados al efecto, convirtiendo a los bancos en instituciones especializadas, asimismo se reconoce a los bancos del Estado denominados instituciones nacionales de crédito, comprendiendo de esta manera dicha ley dos tipos de bancos, las instituciones de crédito y las nacionales de crédito.

Se dice que con esta ley se inició la nueva etapa bancaria de México, ya que no se concretó a reglamentar lo existente, sino que fue en verdad creadora de un sistema bancario, dando cabida a una nueva figura jurídica "La Unión de Crédito".

Es a partir de 1933 cuando el sistema de crédito se desarrolla de manera importante, apoyado en la legislación citada, al presentarse varios puntos como el superar los obstáculos de la depresión de 1929 y los esfuerzos de regulación de las autoridades como el Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria, para crear un ambiente de confianza pública que dieron cabida a la banca especializada, grupos financieros, banca múltiple y a la consolidación del avance de la banca pública y privada.

¹ Creel de la Barra, Enrique. *La Historia de la Banca en México en el Mercado de Valores*. Seminario de Nacional Financiera núm. 27. Julio de 1979. p. 548.

En 1941 se promulgó la quinta ley bancaria llamada Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, con esta ley se ratificó el principio de concesión por parte del Gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y sus normas requerían que los bancos se constituyeran como sociedades anónimas, siendo tres los tipos de bancos que operaban de manera importante; los de depósito, financieras e hipotecarias, con sus departamentos de ahorro y fiduciario cada uno, con la limitante que una misma institución sólo podía tener concesión para operar como banco de depósito, financiera o hipotecaria, no más de una, permitiéndose en contraparte la adquisición de sus acciones entre sí, por lo que el control de instituciones de estos tres tipos por parte de uno sólo dio origen a los grupos financieros y/o bancarios, lo que fue consolidado con las reformas publicadas en D.O.F. del 29 de diciembre de 1970.

Mediante las reformas de enero de 1974, se permitió establecer sucursales o agencias en el extranjero, siendo pioneras las instituciones Bancomer, S.A., Banco Nacional de México, S.A. y Multibanco Comermex, S.A., incursionando así la banca mexicana en la internacionalización de la prestación de servicios bancarios.

Con las reformas de 1975 se hizo una excepción al principio de banca especializada, permitiéndose a los bancos contar con más de una concesión cuando el banco solicitante fuera fusionante o resultara de la fusión de sociedades que contaran con determinada concesión ampliándoseles su capacidad de operación, lo que derivó en un gran auge a los bancos múltiples.

Como resultado de tales modificaciones se fusionaron 163 instituciones de depósito, financieras e hipotecarias, integrándose 33 bancos múltiples, teniendo como consecuencia lo que el expresidente Miguel de la Madrid Hurtado llamó como: "La transformación estructural más importante que ha observado el sistema bancario mexicano desde el establecimiento de las leyes bancarias que promulgaron los gobiernos de la Revolución en los primeros años de la década de los treinta."²

La Reforma de 1978 a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941, ya no contempló como una excepción la autorización de concesiones a una sola institución de crédito derivadas de fusiones, sino como una especialidad del

² De la Madrid Hurtado Miguel. *Banca Múltiple, Primer Ciclo de Conferencias de Alto Nivel, CNBS, SHCP*. México 1978. p.75.

servicio público de banca y crédito, operando la banca múltiple como en nuestros días.

Hermilo Herrejón Silva, señala: "El proceso evolutivo del derecho bancario mexicano experimentado bajo la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941, es de tal manera importante, que trascendió a la nacionalización bancaria, pues durante esta etapa que va de 1982 a 1990, se reconoció a la banca múltiple como uno de los tipos bancarios por medio de los cuales el Estado prestó de manera exclusiva en dicha época, el servicio público bancario y aún ha subsistido hasta la fecha con la reprivatización de la banca, ya que la Ley de Instituciones de Crédito, publicada en el D.O.F. del 18 de julio de 1990, también recoge a la banca múltiple, junto con las instituciones de banca de desarrollo, como las instituciones que prestan el servicio bancario."³

La primera Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito se publicó el 31 de diciembre de 1982, se expide con motivo de los Decretos Presidenciales de nacionalización de la banca privada y el control generalizado de cambios, publicados en el D.O.F., el 1° de septiembre de 1982, cambiando sustancialmente el sistema bancario de la República de estar conformado por instituciones de particulares y del estado a un sistema de banca controlado exclusivamente por este último.

Para tal efecto fue necesario reformar el artículo 28 Constitucional, referente a los monopolios, añadiendo un párrafo quinto en el que se estableció que el servicio público de banca y crédito sólo podía ser prestado por el propio Estado, a través de las sociedades nacionales de crédito.

El Decreto de Nacionalización de la banca privada del 1° de septiembre de 1982 establecía lo siguiente:

- Expropia el patrimonio de las instituciones de crédito privadas, que de acuerdo con su artículo primero se dispuso lo siguiente: *"Por causas de utilidad pública se expropián a favor de la Nación las instalaciones, edificios, mobiliario, equipo, activos, cajas, bóvedas, sucursales, agencias, oficinas, inversio-*

³ Herrejón Silva, Hermilo. *El Servicio de Banca y Crédito*. Academia Mexicana de Derecho Bursátil y de los Mercados Financieros, A.C. Editorial Fiscal y Laboral, S.A. de C.V. México 1995. p.132.

nes, acciones o participaciones que tengan en otras empresas, valores de su propiedad, derechos y todos los demás muebles o inmuebles, en cuanto sea necesario, a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, propiedad de las instituciones de crédito privadas a las que se les haya otorgado concesión para la prestación del servicio público de banca y crédito."

- Contempla el pago de indemnización a los accionistas, conforme al artículo segundo que estableció: "El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, previa la entrega de acciones y cupones por parte de los socios de las instituciones a que se refiere el Artículo Primero, pagará la indemnización correspondiente en un plazo que no excederá de 10 años."
- En su artículo quinto excluyó de la expropiación a las instituciones nacionales de crédito, banca mixta, Banco Obrero, oficinas de representación, sucursales de bancos extranjeros y las organizaciones auxiliares del crédito.

En el Sistema Bancario Mexicano contemporáneo este decreto de nacionalización de la banca fue muy controvertido y comentado por analistas políticos cuestionando fuertemente si la nacionalización de la banca fue por una necesidad política para rescatar el prestigio del Presidente, y no como una solución económica, y por los propios banqueros, que en su oportunidad manifestaron estar en desacuerdo con la medida tomada por el Ejecutivo Federal, compartiendo los conceptos expresados por, en aquel entonces Presidente de la Asociación de Banqueros de México, don Carlos Abedrop Dávila, en el sentido que son "injustas e infundadas" las apreciaciones que hizo el Presidente de la República sobre la banca privada en su VI Informe de Gobierno, indicando que el sistema bancario siempre fue reconocido, dentro y fuera de nuestras fronteras por su solidez y por su calidad técnica, manifestando que siempre estuvieron en la mejor actitud de acatar todas las disposiciones legales, incluyendo el control de cambios si así se hubiese dictado, lo cual comparto en forma personal.

La Segunda Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, publicada en el D.O.F., el 14 de enero de 1985, unificó la estructura de las instituciones y sentó las bases que permiten al Estado prestar en forma exclusiva el servicio de banca y crédito, derogó la anterior Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito y la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941, clasifica o establece a las instituciones de banca múltiple e instituciones de banca de desarrollo como operan hasta

ahora al amparo de la vigente Ley de Instituciones de Crédito y menciona ya a las operaciones pasivas, activas y de servicios.

La Ley de Instituciones de Crédito publicada en el D.O.F. el 18 de julio de 1990, representa lo que fue la reprivatización de la banca, con ello se restableció el régimen mixto de bancos públicos (instituciones de banca de desarrollo) y privados (instituciones de banca múltiple), los cuales forman parte del Sistema Bancario Mexicano conforme a sus artículos 2° y 3°, permitiendo entre otros puntos el establecimiento de sucursales de bancos extranjeros en México, volviendo al concepto de "autorización" y no de concesión, por parte del Gobierno Federal para organizarse y operar como instituciones de banca múltiple, dejando atrás el anterior marco legal en el que operó el Sistema Bancario Mexicano en manos del Gobierno en medio de una crisis económica que se prolongó por muchos años, para lo cual fue necesario que el Ejecutivo Federal con fecha 2 de mayo de 1990, sometiera a la consideración del H. Congreso de la Unión una iniciativa para reformar el artículo 28 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, derogando el párrafo quinto del citado artículo 28 Constitucional que daba la exclusividad al Estado de prestar el servicio de banca y crédito y adicionando el artículo 123 para incluir en su apartado "A" los servicios de banca y crédito y en su apartado "B" fracción XIII Bis, los de las entidades de la Administración Pública Federal que forman parte del sistema bancario actual.

La exposición de motivos de esta ley señaló:

"El ensanchamiento creciente del Estado en muchos ámbitos de la vida social, útil en otro tiempo, hoy compete con el cumplimiento de alguna de sus funciones básicas y en ocasiones, lo impide... es conveniente modificar la propiedad estatal exclusiva de la banca porque han cambiado las circunstancias que la motivaron y el proyecto en que se sustentaba... La estatización de la banca se realizó en el contexto de una aguda crisis financiera sin precedentes. Las circunstancias han cambiado. Se han modificado las políticas de desarrollo y se han realizado transformaciones de las estructuras económicas de gran trascendencia... Las realizaciones son evidentes. Hemos avanzado en la corrección de los desequilibrios financieros y llevado a cabo los cambios que nos están permitiendo salir adelante... No es conveniente mantener la exclusividad para el Estado de la prestación del servicio de banca y crédito... Se trata de restablecer el carácter mixto en la propiedad y gestión de la banca para que el Estado cumpla con sus responsabilidades sociales y, también, para modernizar al

propio sector bancario en beneficio de la sociedad."

Ignacio Soto Sobreira y Silva, considera a esta ley como: "El fruto de una política económica de apertura comercial en los ámbitos interno y externo, que llevó a cabo la administración Salinista aunado al proceso de desincorporación de las entidades de la administración pública, no estratégicas y carentes de competitividad." ⁴

De manera panorámica podría decir que la vigente Ley de Instituciones de Crédito contempla una normatividad para regular el nuevo entorno, social, económico, de manera especial la intermediación crediticia y por que no decirlo político, la que a pesar de su corta vida, ésta ha sido objeto de múltiples reformas publicadas en el D.O.F.: 9 de junio de 1992, 23 de julio y 23 de diciembre de 1993, 15 de febrero, 28 de abril y 17 de noviembre de 1995, 30 de abril y 23 de mayo de 1996, 7 de mayo de 1997, 19 de enero de 1999 y 4 de junio de 2001.

El Dr. Miguel Acosta Romero señala: "Existe un concepto restringido del sistema bancario mexicano que tradicionalmente han dado los autores y el uso bancario, y es el siguiente: El sistema bancario mexicano es aquel que está formado por las instituciones de crédito, y por las autoridades de inspección y vigilancia." ⁵

El Dr. Jesús de la Fuente Rodríguez, lo define desde un punto de vista más amplio como: "El conjunto de autoridades que lo regulan y supervisan; entidades bancarias que intervienen, captando y colocando estos recursos en el mismo público; instituciones de servicios complementarios, auxiliares o de apoyo a dichas entidades; así como otras entidades que limitan sus actividades a información sobre operaciones activas o prestar servicios bancarios con residentes en el extranjero." ⁶

Asimismo, el Dr. Miguel Acosta Romero concibe al Sistema Bancario Mexicano como uno de los cinco subsistemas del Sistema Financiero Mexicano, de la siguiente manera:

⁴ Soto Sobreira y Silva, Ignacio. *Ley de Instituciones de Crédito, Antecedentes y Comentarios*. 8ª. ed. Ed. Porrúa. México 1999. p.105.

⁵ Acosta Romero, Miguel. *Nuevo Derecho Bancario*. 8ª. ed. Ed. Porrúa. México 2000. p.191.

⁶ De la Fuente Rodríguez, Jesús. *Análisis y Jurisprudencia de la Ley de Instituciones de Crédito, Exposición de Motivos, Disposiciones de la SHCP, BANXICO, CNBV y ABM*. T. I. Ed. Porrúa. México 2000. p.11.

“1. El Subsistema Bancario dividido en cuatro partes:

- a) Banca Múltiple.
- b) Banca de Desarrollo.
- c) Filiales de Instituciones Financieras del Exterior.
- d) Sociedades Financieras de Objeto Limitado.”⁷

Los cuatro subsistemas restantes, serían: i) El Subsistema de Intermediarios Financieros no bancarios, ii) El Subsistema de Intermediarios Bursátiles, iii) El Subsistema del Ahorro para el Retiro, y iv) El Subsistema de Sociedades que prestan sus servicios a las tres subespecies del Sistema Financiero Mexicano.

Ahora bien, apegándonos plenamente en su exposición de motivos, la Ley de Instituciones de Crédito vigente, publicada en el D.O.F., el 18 de agosto de 1990 en su artículo 3° define por primera vez lo que es el Sistema Bancario Mexicano en los siguientes términos:

“Artículo 3°. “El sistema bancario mexicano, estará 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 por aquellos que para el desempeño de las funciones que la ley encomienda al Banco de México, con tal carácter se constituyan.”

De igual manera en la actual ley bancaria se establece que le corresponde al Estado ejercer la rectoría de sistema bancario, y en su artículo 4° señala lo siguiente:

“Artículo 4°. El Estado ejercerá la rectoría del sistema bancario, a fin de que éste oriente fundamentalmente sus actividades a apoyar y promover el desarrollo de las fuerzas productivas del país y el crecimiento de la economía nacional, basado en una política económica soberana, fomentando el ahorro en todos los sectores y regiones de la República y su adecuada canalización a una amplia cobertura regional que propicie la descentralización del propio sistema, con apego a sanas prácticas y usos bancarios.

Las instituciones de banca de desarrollo atenderán las actividades productivas que el Congreso de la Unión determine como especialidad de cada una de éstas en las respectivas leyes orgánicas.”

⁷ Acosta Romero, Miguel. op. cit. p. 192.

La exposición de motivos de la Ley Bancaria de 1990 en relación a este artículo estableció lo siguiente:

"... Se establece que el Estado, en su tarea rectora del desarrollo del sistema bancario mexicano, promoverá que éste último oriente sus actividades, hacia la productividad y el crecimiento de la economía nacional, fomentando el ahorro en todos los sectores y regiones del país y su adecuada canalización a una amplia cobertura regional, que propicie, a la vez, la descentralización de dicho sistema con apego a sanas prácticas y usos bancarios..."

Para el doctor Jesús de la Fuente Rodríguez este precepto establece que el Estado desarrolla la rectoría del sistema bancario del país a través de la SHCP, la cual orienta la política del mismo y en este sentido propone:

- "Líneas de política financiera, crediticia y bancaria que fortalezcan el ahorro e incidan positivamente en el grado de certidumbre entre los inversionistas nacionales y extranjeros;
- Adecuación del marco institucional, legal y estructural del sistema bancario, incorporando los planteamientos y necesidades de los diferentes intermediarios, a fin de garantizar la necesaria adecuación del marco jurídico a las condiciones económicas y financieras que vengán surgiendo, así como una mayor articulación entre los diversos intermediarios. En ese sentido expide: reglamentos orgánicos de las instituciones de banca de desarrollo que rigen su organización y funcionamiento; reglas generales para la constitución y funcionamiento de grupos financieros no contenidos en la ley; proveer a todo cuanto se refiere la aplicación de la Ley de Instituciones de Crédito; lineamientos para las instituciones de banca múltiple en las que el Gobierno tenga el control accionario. (En materia de elaboración y aprobación de sus presupuestos anuales, así como de administración de sueldos y prestaciones).
- Coordina a las instituciones de banca de desarrollo, fondos públicos de fomento e intermediarios financieros no bancarios de desarrollo, y vigila que dichas entidades conduzcan sus actividades con sujeción a los objetivos, estrategias y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, del Programa Nacional de Financiamiento para el Desarrollo y el programa institucional de cada entidad, y cuida que guarden

congruencia con los mismos programas y presupuestos de dichas entidades, así como su ejecución.

Por otra parte, el Estado participa también en la rectoría del sistema bancario a través de la banca de desarrollo y de los organismos de supervisión y regulación del sistema financiero mexicano." 8

En un contexto global las autoridades del Sistema Bancario Mexicano en cuanto a regulación y supervisión son la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el Banco de México (BANXICO) y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV).

La SHCP es el órgano más importante del Gobierno Federal en materia de banca y crédito, es la encargada de aplicar, ejecutar e interpretar los ordenamientos que existen sobre el rubro, así como de orientar la política financiera y crediticia, por ello es que el Ejecutivo Federal le delega facultades para el manejo de los asuntos que se relacionan con el sistema bancario de nuestro país.

De acuerdo con el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal las funciones principales de la SHCP son:

- Proyectar y coordinar la Planeación Nacional del Desarrollo, elaborando el plan nacional correspondiente.
- Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, estudiando y formulando los proyectos de leyes y disposiciones fiscales.
- Planear, coordinar, evaluar y vigilar el Sistema Bancario Mexicano, incluyendo al Banco Central.
- Determinar criterios acerca de estímulos fiscales y cobrar los impuestos y contribuciones.
- Representar el interés de la Federación en controversias fiscales.

En cuanto a la Ley de Instituciones de Crédito de acuerdo con su artículo 5°, podrá interpretar la SHCP, para efectos administrativos dicha ley, pudiendo además, oyendo la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores dictar los

8 De la Fuente Rodríguez, Jesús. op. cit. p.28.

criterios para las instituciones de crédito sobre clasificación de activos y pasivos contingentes, capitalización, diversificación de riesgos, operaciones con valores, calificación de cartera, apertura de sucursales en el extranjero y en general vigilar y regular la intermediación crediticia y financiera del país, promoviendo y fomentando el desarrollo y la estabilidad del Sistema Bancario Mexicano.

En diciembre de 1994, nuestro país sufrió una de las peores crisis económica y financiera en su historia contemporánea, afectando de manera sustancial al Sistema Bancario Mexicano que lo obligó a llevar un proceso de reestructuración y conformación al conjugarse problemas que la banca nacionalizada venía arrastrando, como era el total respaldo gubernamental de garantías a las inversiones de sus clientes, ofreciendo a los bancos la absoluta libertad de tomar posiciones de alto riesgo, tanto en otorgamientos de crédito como en inversiones.

Inmerso el país en esta crisis, la principal preocupación de los bancos fue la de evitar el mayor deterioro a sus activos y la de manejar adecuadamente sus obligaciones pasivas y sus tasas de interés, todo ello ante un entorno financiero totalmente volátil, teniendo que enfrentar el problema de la cartera vencida que traía consigo graves repercusiones económicas, jurídicas y sociales, como la saturación de los tribunales tanto comunes o federales, que al obtener la dación en pago o la ejecución de las sentencias los convertían en dueños de enormes cantidades de inmuebles, automóviles, maquinaria y artículos de consumo duradero, llevando consigo la problemática de su enajenación.

Aunado a lo anterior los procesos judiciales de recuperación de dicha cartera se caracterizaron por ser sumamente lentos, reflejándose en un alto costo para los bancos al verse obligados a absorber los altos niveles de activos improductivos y renunciar a la recuperación de los importes de los créditos.

Asimismo, existía un marco legal totalmente inadecuado para recuperar los activos de la banca con agilidad y apego a derecho, teniendo como consecuencia que los deudores adoptaran la cultura del "no pago" lo que representaba un grave problema y ponía en entredicho la viabilidad del sistema bancario, esto sin dejar de tomar en cuenta a los miles de deudores, empresas o individuos, que al dispararse las tasas de interés se vieron imposibilitados a cubrir el pago de sus adeudos.

Otro problema igual de grave que el de la cartera vencida fue el que algunas capitalizaciones fueron simuladas, ya que éstas se pagaron con préstamos que obtuvieron los banqueros o miembros del Consejo de Administración para suscribir acciones y se garantizaron con las mismas.

A todo esto cabe señalar el efecto de que el Gobierno al apoyar financieramente a los bancos, el control del capital se devolvió al propio Gobierno.

"Otro factor que incidió en la crisis del sistema bancario fue que los sistemas de contabilidad e información financiera no reflejaban la verdadera posición ni el estado en que se encontraban las finanzas de las instituciones bancarias. Asimismo, los criterios de riesgo crediticio, de riesgo de mercado y de reservas crediticias, no estaban actualizados de acuerdo con los estándares de la banca internacional, para cubrir riesgos significativos dadas las volatilidades de los mercados en las instituciones." 9

A efecto de corregir el rumbo del Sistema Bancario Mexicano, las autoridades financieras efectuaron modificaciones a diversos ordenamientos a partir de enero de 2000, consistentes en que la banca fortalezca la calidad de su capital a través del incremento de reservas crediticias, el desarrollo de una nueva metodología para la calificación de las carteras de crédito, de valuación de activos fijos y de una mayor transparencia a los sistemas de contabilidad y desglose de la información financiera de los bancos.

A.1 EL SERVICIO DE BANCA Y CRÉDITO

De acuerdo con el segundo párrafo del artículo 2° de la Ley de Instituciones de Crédito se considera al servicio de banca y crédito como:

"la captación de recursos del público en el mercado nacional para su colocación en el público, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando el intermediario obligado a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados."

9 Quiroga Garza, Juan Manuel. *El Sistema Bancario Mexicano y los Tiempos*. Ejecutivo de Finanzas, febrero de 2000. p.70.

Para entender mejor este concepto mencionaremos que este servicio implica actos de comercio conforme a la fracción XIV del artículo 75 del Código de Comercio, en donde se enmarcan a las operaciones de los bancos como actos mercantiles, quienes se convierten en intermediarios al adquirir bienes fungibles, en este caso dinero, no para su uso directo, sino para ser canalizado a sus clientes.

Como antecedentes de los conceptos o definiciones legales del servicio de banca y crédito, encontramos que en la ley bancaria de 1941, se estableció en su artículo 2° que para dedicarse a este ejercicio era necesario contar con concesión por parte del Gobierno Federal, sin contener una definición de las actividades que exigían tal requisito para efectuarlas.

La Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, mediante reforma de diciembre de 1967, modificó su artículo 146 para establecer que se reputará ejercicio de banca y el crédito la realización de actos de intermediación habitual en mercados financieros, mediante los cuales quienes los efectúen obtengan recursos del público destinados a la colocación lucrativa.

No fue sino hasta la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de diciembre de 1984, cuando el concepto legal de operación bancaria se mejoró, al establecer su artículo 1° que la actividad, refiriéndose al servicio público de banca y crédito, sería prestado exclusivamente por el Estado a través de las sociedades nacionales de crédito.

Asimismo, su artículo 82 señalaba que únicamente las sociedades nacionales de crédito podían captar recursos del público en el mercado nacional y su colocación rentable en el público, mediante la realización habitual, por cuenta propia o ajena, de actos causantes de pasivo, quedando el intermediario obligado a cubrir el principal y, en su caso, accesorios financieros de los recursos captados.

Sin duda la ley bancaria de 1984, sirvió de base y de plataforma jurídico-conceptual al concepto que del servicio de banca y crédito se tiene en la actualidad.

En segundo término, es imperante decir que la figura del intermediario es fundamental, para lo cual la propia ley de la materia, indica en su primer párrafo cuales son las

entidades financieras facultadas para prestar dicho servicio al señalar:

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

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

Al efecto la exposición de motivos de la ley bancaria de 1990 señaló lo siguiente:

"...se propone que el servicio de banca y crédito en nuestro país continúe prestandose, únicamente por instituciones de banca múltiple y banca de desarrollo. Esto obedece, primero a la ideonidad que esta división sistemática ha demostrado en los últimos años; y, segundo, a que las mismas, son ya ampliamente conocidas por quienes reciben los beneficios del servicio. La inversión mayoritaria de capital privado, únicamente sería posible en las instituciones de banca múltiple."

Si bien es cierto que corresponde a las instituciones de crédito prestar el servicio de banca y crédito, también es cierto que entre éstas de acuerdo con la ley presentan diferencias importantes que de manera breve analizaremos, ya que serán comentadas más adelante en este mismo capítulo.

Las instituciones de banca múltiple para su operación requieren autorización del Gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y se constituirán con el tipo societario de una sociedad anónima.

Las instituciones de banca de desarrollo son entidades de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios y son constituidas como sociedades nacionales de crédito, para apoyar financieramente actividades productivas para el buen desarrollo económico financiero del país.

Don Hermilo Herrejón Silva define al servicio de banca y crédito, al cual concibe como operación bancaria al decir: "Es una actividad de intermediación mercantil, que consiste en recibir, a título de dueño, recursos pecunarios directamente del público y encauzarlos a inversiones lucrativas asumiendo la obligación de restituirlos en la misma especie, con los

accesorios pactados.” 10

De acuerdo con Joaquín Rodríguez y Rodríguez la operación bancaria, como una operación de crédito, la podemos entender como: “La transmisión actual de propiedad por el acreedor en favor del deudor para que la contrapartida del deudor al acreedor se efectúe posteriormente.” 11

Asimismo, para Raúl Cervantes Ahumada al estudiar la función bancaria señala: “La intermediación profesional en el comercio del dinero y del crédito. Por una parte, los bancos recolectan el dinero de aquellos que no tienen manera de invertirlo directamente y lo proporcionan en forma de crédito a quienes necesitan dinero. Los que llevan su dinero al banco conceden crédito a este, y el banco, a su vez, lo concede a los prestatarios.” 12

Como estas definiciones de lo que es la operación bancaria o el servicio de banca y crédito, podemos mencionar algunas más de otros autores, pero creo conveniente profundizar en la que señala la ley, desglosándola en base a sus elementos sustanciales, conforme se expone a continuación:

La ley señala en su concepto: “*La captación de recursos del público en el mercado nacional*”, esto significa que esta captación por parte del banquero lo convierte en deudor y es la esencia de las operaciones bancarias pasivas, siempre tratando la institución de crédito de captar dichos recursos al menor costo posible y colocarlos con el mejor rendimiento, para poder cubrir el principal y sus intereses o accesorios del dinero captado.

El segundo elemento sustancial que encontramos en la definición de la ley es: “*para su colocación en el público mediante actos causantes de pasivo directo o contingente*”, con esta colocación, al contrario de la captación, el banquero se convierte en acreedor, siendo la esencia de las operaciones activas, en este caso el banco puede convertirse en acreedor ya sea directamente o por cuenta de terceros en una obligación crediticia, produciéndose en el sujeto pasivo, es decir, en el deudor un pasivo directo, que se traduce en la obligación de pago de los recursos que le fueron prestados. Para el banco

10 Herrejón Silva, Hermilo. op. cit. p. 19 y 20.

11 Rodríguez y Rodríguez, Joaquín. *Derecho Bancario*. 9ª. ed. Ed. Porrúa. México 1999. p.13.

12 Cervantes Ahumada, Raúl. *Títulos y Operaciones de Crédito*. 14ª. ed. Ed. Porrúa. México 2000. p.209.

el pasivo contingente son las obligaciones que adquiere frente a un tercero por cuenta de un cliente determinado, asumiendo el banco el cumplimiento de la obligación en caso que su cliente no lo haga.

El tercer elemento es la función de intermediación crediticia que realizan los bancos, que como se dijo anteriormente, es la acción de obtener recursos del público en general (operación pasiva) para canalizarlos a su vez, al mismo público, a través de créditos o préstamos (operación activa), obteniendo un margen diferencial o spread a favor, (toda vez que la tasa activa siempre será mayor que la pasiva) y de esta forma estar en condiciones de cubrir sus gastos de operación y obtener ganancias.

Hemos analizado que conforme a la ley, las instituciones de crédito son las autorizadas para prestar el servicio público de banca y crédito, sin embargo, la propia ley en su artículo 2° último párrafo señala quiénes no pueden prestar este servicio, mismo que se transcribe a continuación:

**Artículo 2°...*

...

No se consideran operaciones de banca y crédito aquellas que, en el ejercicio de las actividades que les sean propias, celebren intermediarios financieros distintos a instituciones de crédito que se encuentren debidamente autorizados conforme a los ordenamientos legales aplicables.

Dichos intermediarios en ningún caso podrán recibir depósitos irregulares de dinero en cuenta de cheques."

Se considera intermediarios financieros no bancarios, los distintos a las instituciones de crédito y entre ellos se encuentran:

- Instituciones de seguros.
- Instituciones de fianzas.
- Organizaciones auxiliares del crédito.
- Casas de bolsa.
- Especialistas bursátiles.
- Sociedades de inversión, y
- Sociedades financieras de objeto limitado.

La Ley de Instituciones de Crédito en su artículo 111, sanciona con pena de prisión y

multa a las personas físicas, consejeros, funcionarios y administradores de personas morales que realicen este tipo de operaciones, lo que les da el carácter de tipo penal a estas disposiciones.

Dentro de todo este contexto podemos añadir que para el buen desarrollo del servicio de banca y crédito resulta necesario mencionar la imperiosa necesidad de mantener una estructura jurídica adecuada, mantenerse a la vanguardia en los aspectos tecnológicos (sistemas, computación) que permitan la expansión financiera, así como contar con personal debidamente seleccionado, formado y capacitado para que las instituciones de crédito cumplan con la importante misión social de ser intermediarios en el crédito.

B. BANCO DE MÉXICO

A partir de la promulgación de la Constitución de 1917, es cuando se contempla la creación de un Banco Central, al señalar en su artículo 28 que se refiere a la prohibición de monopolios, el que la acuñación de moneda y la emisión de billetes no se considerara como tal, no habiendo sido sino hasta el 28 de agosto de 1925 cuando se promulgó la ley que creó al Banco de México, S.A., iniciando operaciones el 1° de septiembre de 1925, teniendo por objeto:

1. La facultad de crear moneda, ya sea mediante la acuñación de piezas metálicas, como a través de la emisión de billetes.
2. La regulación de la circulación monetaria en la República, los cambios sobre el exterior y las tasas de interés.
3. Redescantar documentos de carácter genuinamente mercantil.
4. Tener a su cargo el servicio de Tesorería del Gobierno Federal, y
5. En general efectuar las operaciones bancarias propias de los bancos de depósito y descuento con las limitaciones que la misma ley establecía, estando domiciliado en la Ciudad de México con la facultad de poder establecer agencias en el resto del país y en el extranjero.

Las directrices del Banco desde su creación hasta las reformas de 1932 fueron las de

reconstruir el sistema bancario, para lo cual abrió 26 sucursales en el interior de la República y bajando las tasas de interés.

Posteriormente en los años de 1936 y 1941 se modificó la Ley Orgánica, haciendo obligatoria la asociación del Banco de México con los bancos privados y suprimiendo los límites para la circulación de billetes y moneda en relación con los habitantes del país, respectivamente.

Asimismo, mediante reformas a la Ley Orgánica de 1941, el Banco de México se convirtió en Organismo Público Descentralizado, siendo ratificada dicha naturaleza jurídica en la Ley Orgánica del 31 de diciembre de 1984.

Con posterioridad, mediante decreto publicado en el D.O.F., el 20 de agosto de 1993, se reformaron los artículos 28 y 123 Apartado "B", fracción XIII Bis de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estableciendo en el primero de ellos la creación de un banco central autónomo, al establecer:

"Artículo 28...

...

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

No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes regulará los cambios así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso, desempeñaran su encargo por períodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones;

sólo podrán ser removidos por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en la representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia...”

Es importante señalar que las reformas al artículo 28 Constitucional vinieron a consagrar la autonomía del Banco de México, publicadas en el D.O.F., del 23 de diciembre de 1993 y en vigor a partir del 1° de abril de 1994, instituyendo una nueva forma de designación y remuneración a los gobernadores, lo que de cierta manera garantiza la autonomía del banco. A continuación se transcriben algunos preceptos de la exposición de motivos donde se enmarca su actual función:

“...La presente iniciativa contiene una propuesta de ley reglamentaria del artículo 28 Constitucional, para regular al banco central, en congruencia con las nuevas disposiciones constitucionales. En ella quedan plasmadas las finalidades del Banco de México y las facultades de que dispondría para su consecución, así como los preceptos que permitirían poner en práctica los elementos esenciales de la autonomía del banco central consignados ya en el Código Político. Hoy en día la finalidad primordial, más no única, de todo banco central, es proveer a la economía del país de moneda de curso legal. Así lo prevé la ley que se propone, la cual reitera, en congruencia con la norma constitucional, que en la consecución de dicha finalidad el Banco de México deberá ante todo procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la citada moneda. En el proyecto de ley se proponen dos finalidades adicionales relacionadas con dicho objetivo, que son promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen financiamiento de los sistemas de pago...”

...

Atributo esencial de un banco central autónomo es la facultad exclusiva que debe tener para determinar el monto y manejo de su propio crédito. Esta facultad del Banco de México quedó consignada en el artículo 28 de nuestra Constitución Política, al señalar que ninguna autoridad podrá ordenar al Banco conceder financiamiento...”

El artículo 1° de su propia ley vigente lo considera como una persona de derecho público con carácter autónomo, señalando que en el ejercicio de sus funciones y en su administración se regirá por su propia ley, reglamentaria de los párrafos sexto y séptimo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La finalidad del Banco de México, según el artículo 2° de la ley que lo rige es la de proveer a la economía del país de moneda nacional, teniendo en la consecución de esta finalidad como objetivo prioritario procurar la estabilidad del poder adquisitivo de dicha moneda. Serán también finalidades del banco promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pago.

Para llevar a cabo lo anterior, la ley le ha reservado diversas funciones conforme a su artículo 3° que se indican a continuación:

- I. Regular la emisión y circulación de la moneda, los cambios, la intermediación y los servicios financieros, así como los servicios de pago;*
- II. Operar con las instituciones de crédito como banco de reserva y acreditante de última instancia;*
- III. Prestar servicios de tesorería al Gobierno Federal y actuar como agente financiero del mismo;*
- IV. Fungir como asesor del Gobierno Federal en materia económica y, particularmente financiera;*
- V. Participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos centrales, y*
- VI. Operar con los organismos a que se refiere la fracción V anterior, con bancos centrales y con otras personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera.*

En cuanto a la emisión y circulación monetaria, el artículo 4° de la ley señala que corresponderá privativamente al Banco de México emitir billetes y ordenar la acuñación de moneda metálica, así como poner ambos signos en circulación a través de las operaciones que esta ley le autoriza realizar.

Las operaciones que el Banco de México esta facultado para llevar a cabo, de acuerdo con el artículo 7° de su ley son:

- I. Operar con valores;*
- II. Otorgar créditos al Gobierno Federal, a las instituciones de crédito, así como al organismo descentralizado denominado Instituto para la Protección al Ahorro Bancario;*

- III. *Otorgar crédito a las personas a que se refiere la fracción VI del artículo 3°;*
- IV. *Constituir depósitos en instituciones de crédito o depositarias de valores del país o del extranjero;*
- V. *Adquirir valores emitidos por organismos financieros internacionales o personas morales domiciliadas en el exterior, de los previstos en la fracción II del artículo 20;*
- VI. *Emitir bonos de regulación monetaria;*
- VII. *Recibir depósitos bancarios de dinero del Gobierno Federal, de entidades financieras del país y del exterior, de fideicomisos públicos de fomento económico y de los referidos en la fracción XI siguiente, de instituciones para el depósito de valores, así como de entidades de la administración pública federal cuando las leyes así lo dispongan;*
- VIII. *Recibir depósitos bancarios de dinero de las personas a que se refiere la fracción VI del artículo 3°;*
- IX. *Obtener créditos de las personas a que se refiere la fracción VI del artículo 3° y de entidades financieras del exterior, exclusivamente con propósitos de regulación cambiaria;*
- X. *Efectuar operaciones con divisas, oro y plata, incluyendo reportos;*
- XI. *Actuar como fiduciario cuando por ley se le asigne esa encomienda, o bien, tratándose de fideicomisos cuyos fines coadyuven al desempeño de sus funciones o de los que el propio banco constituya para cumplir obligaciones laborales a su cargo, y*
- XII. *Recibir depósitos de títulos o valores, en custodia o en administración, de las personas señaladas en las fracciones VII y VIII anteriores. También podrá recibir depósitos de otros efectos del Gobierno Federal. El banco no podrá realizar sino los actos expresamente previstos en las disposiciones de esta ley o los conexos a ellos.*

Por lo que toca a las reservas internacionales y régimen cambiario conforme a los artículos 18 y 19, el Banco de México contará con una reserva de activos internacionales, que tendrá por objeto coadyuvar a la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional mediante la compensación de desequilibrios entre los ingresos y egresos de divisas del país, constituyendo dichas reservas con:

- I. *Las divisas y el oro, propiedad del Banco Central, libres de gravamen y de restricción alguna;*
- II. *La diferencia entre la participación de México en el Fondo Monetario*

- Internacional y el saldo del pasivo a cargo del banco por el mencionado concepto, cuando dicho saldo sea inferior a la citada participación, y*
- III. *Las divisas provenientes de financiamiento obtenidos con propósitos de regulación cambiaria, las personas señaladas en la fracción VI del artículo 3°.*

Para determinar el monto de la reserva, no se considerarán las divisas pendientes de recibir por operaciones de compraventa contra moneda nacional, y se restarán los pasivos de la institución de divisas y oro, excepto los que sean a plazo mayor de seis meses y los correspondientes a los financiamientos mencionados en la fracción III de este artículo.

Para la expedición de normas y sanciones, conforme a su artículo 24, el Banco de México podrá expedir disposiciones sólo cuando tengan por propósito la regulación monetaria o cambiaria, el sano desarrollo del sistema financiero y el buen funcionamiento del sistema de pagos, que como se mencionó anteriormente son sus finalidades.

Las características de las operaciones activas, pasivas y de servicios de las instituciones de crédito se ajustarán a las disposiciones que expida el Banco de México.

Asimismo, el Banco Central podrá imponer multa a los intermediarios financieros por las operaciones citadas en el párrafo anterior, que contravengan la ley de la materia.

La estructura del Banco de México esta integrada por la Junta de Gobierno que de acuerdo con el Dr. Jesús de la Fuente Rodríguez es: "Un órgano colegiado que se integra por cinco miembros, lo cual es adecuado, toda vez que un número menor no daría suficientes puntos de vista para el análisis de materias tan complejas como las encomendadas al Banco Central, en tanto que, uno mayor dificultaría la toma de decisiones." 13, así como por su Gobernador, siendo este órgano y el titular del Banco Central las dos figuras las que tienen a su cargo el ejercicio de las funciones y la administración del Banco de México, según lo establece el artículo 38 de la ley, los demás miembros de la Junta de Gobierno se denominarán Subgobernadores.

13 De la Fuente Rodríguez, Jesús. *Tratado de Derecho Bancario y Bursátil, Seguros, Fianzas, Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, Grupos Financieros*. T.I. 3ª. ed. Ed. Porrúa. México 2000. p.113.

El nombramiento de los miembros de este órgano, de acuerdo con el artículo 28 Constitucional esta a cargo del Ejecutivo Federal, con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente.

Así pues la junta de Gobierno funge un papel de suma importancia dentro del banco, ya que será la que tomará las decisiones más importantes, haciendo alarde de su autonomía, teniendo dentro de sus facultades, conforme al artículo 46, entre otras: la de resolver sobre el otorgamiento de crédito del Banco al Gobierno Federal, fijar las políticas y criterios conforme a los cuales el banco realice sus operaciones, pudiendo determinar las características de éstas, establecer las políticas y criterios a las que deba ajustarse la institución en el ejercicio de las facultades normativas que le competen, expedir las normas y criterios generales a los que deberá sujetarse la elaboración y ejercicio del presupuesto de gasto corriente e inversión física del banco, aprobar el Reglamento Interior del banco, el cual deberá ser publicado en el D.O.F., y resolver sobre otros asuntos que el Gobernador someta a su consideración.

Conforme al artículo 63, le queda prohibido al Banco de México; otorgar garantías, adquirir o arrendar inmuebles que no requiera para el desempeño de sus funciones y adquirir títulos representativos del capital de sociedades, salvo que se trate de empresas que le presten servicios necesarios o convenientes a la realización de sus funciones.

En cuanto a su marco legal, le serán supletorias la Ley de Instituciones de Crédito, la legislación mercantil, los usos bancarios y mercantiles y el Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común, y para toda la República en Materia Federal (Art. 68 Ley del Banco de México).

C. BANCO DEL AHORRO NACIONAL Y SERVICIOS FINANCIEROS

El antecedente inmediato de este banco es el Patronato del Ahorro Nacional, el cual fue creado en 1950 a través de la Ley del Ahorro Nacional expedida el 29 de diciembre de 1950 y publicada en el D.O.F., el 30 de diciembre de ese mismo año, para promover el ahorro de las clases populares, habiéndose extendido su presencia en toda la República Mexicana, a través de sucursales.

Mediante decreto publicado en el D.O.F., el 1° de junio de 2001 se expide su Ley Orgánica, la que en su artículo 1° establece que tendrá el carácter de Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo, contando con personalidad y patrimonio propios.

Su objeto conforme al artículo 3° de la citada Ley Orgánica es el de promover el ahorro, el financiamiento y la inversión entre los integrantes del sector conformado por los Organismos de Integración y las Entidades de Ahorro y Crédito Popular regulados por la Ley de Ahorro y Crédito Popular y a las personas físicas y morales que reciban de u otorguen servicios a éstas, ofrecer instrumentos y servicios financieros entre los mismos, así como canalizar apoyos financieros y técnicos necesarios para fomentar el hábito del ahorro y el sano desarrollo del sector antes mencionado, y en general, al desarrollo económico nacional y regional del país.

Asimismo, el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, Sociedad Nacional de Crédito, de conformidad con el citado artículo 3° de su propia Ley Orgánica, para alcanzar los objetivos que señala el artículo 4° de la Ley de Instituciones de Crédito como es el de apoyar y promover el desarrollo de las fuerzas productivas del país y el crecimiento de la economía nacional, fomentar el ahorro en todos los sectores y regiones de la República; su operación y funcionamiento deberán efectuarse con apego al marco legal aplicable y a las sanas prácticas y usos bancarios, en colaboración con el Sector antes referido.

En cuanto a sus facultades el artículo 7° de su Ley Orgánica establece lo siguiente:

“Artículo 7°. La Institución, con el fin de fomentar el desarrollo integral del Sector y promover su eficiencia y competitividad, en el ejercicio de su objeto estará facultada para:

- I. Promover, gestionar y financiar proyectos que atiendan las necesidades de los Organismos de Integración y que permitan cumplir con su objeto, en las distintas zonas del país y que propicien el mejor aprovechamiento de los recursos de cada región;*
- II. Promover, encauzar y coordinar la inversión de capitales en el Sector;*
- III. Promover el desarrollo tecnológico, la capacitación, la asistencia técnica y el incremento de la productividad de los Organismos de Integración y de las Entidades de Ahorro y Crédito Popular;*

- IV. Ser agente financiero del Gobierno Federal en lo relativo a la negociación, contratación y manejo de créditos del exterior, cuyo objetivo sea fomentar el desarrollo del Sector, que se otorguen por instituciones extranjeras privadas, gubernamentales o intergubernamentales, así como por cualquier otro organismo de cooperación financiera internacional.*
- No se incluyen en esta disposición los créditos para fines monetarios;*
- V. Gestionar y en su caso, obtener concesiones, permisos y autorizaciones para la prestación de servicios vinculados con la consecución de su objeto;*
- VI. Realizar los estudios económicos, sociales y financieros necesarios para el desarrollo del Sector;*
- VII. Promover acciones conjuntas de financiamiento y asistencia con otras instituciones de crédito, fondos de fomento, fideicomisos, organizaciones auxiliares del crédito, con los sectores social y privado y con los Organismos de Integración y las Entidades de Ahorro y Crédito Popular;*
- VIII. Ser administradora y fiduciaria de fideicomisos, mandatos y comisiones que se constituyan para el adecuado desempeño de su objeto, y*
- IX. Promover, gestionar y financiar toda clase de proyectos, operaciones y actividades que atiendan las necesidades de servicios financieros de los Organismos de Integración y de las Entidades de Ahorro y Crédito Popular."*

Para el cumplimiento de su objeto y la realización de los objetivos referidos en los artículos 3° y 7° antes señalados, conforme al artículo 8° de su Ley Orgánica esta Institución podrá:

- Realizar las operaciones y prestar los servicios a que se refiere el artículo 46 de la Ley de Instituciones de Crédito y que en el inciso referente a Instituciones de Banca Múltiple se indicarán, con apego a las disposiciones de la propia LIC.
- Establecer planes de ahorro.
- Emitir o garantizar valores, así como garantizar obligaciones de terceros, ya sea a través de operaciones particulares o de programas masivos de garantías, sin que sean aplicables las limitantes previstas en el artículo 46, fracción VIII de la LIC, relativas a asumir obligaciones por cuenta de terceros, con base en créditos

concedidos a través del otorgamiento de aceptaciones, endoso o aval de títulos de crédito, así como de la expedición de cartas de crédito.

- Contratar créditos para la realización de sus funciones de fomento, adquirir tecnología, promover su desarrollo y transferirla conforme a lo dispuesto por las disposiciones y leyes aplicables.
- Emitir certificados de participación con base en fideicomisos constituidos al efecto.
- Otorgar financiamiento a fondos y fideicomisos públicos de fomento.
- Realizar sorteos conforme a las reglas generales de operación que autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y
- Efectuar las demás operaciones y servicios de naturaleza análoga o conexas que autorice y regule la citada Secretaría de Hacienda.

Por lo que respecta a las operaciones activas, pasivas y de servicios de esta Institución, cabe señalar que la Secretaría de Hacienda, como excepción a lo dispuesto por el artículo 48 de la LIC, que señala que las tasas de interés, comisiones, premios, descuentos u otros conceptos análogos, montos, plazos y demás características de estas operaciones se sujetarán a lo dispuesto por la Ley Orgánica del Banco de México; determinará mediante disposiciones de carácter general las características de las operaciones activas, pasivas que no impliquen captación de recursos del público y de servicios, exceptuando lo relativo a fideicomisos, mandatos y comisiones, las operaciones en el mercado de dinero y las operaciones financieras conocidas como derivadas, que realice la Institución para cumplir su objetivo y ejercer sus facultades como banca de desarrollo.

En caso que las operaciones pasivas que realice impliquen captación de recursos del público, el Banco de México en los términos de su ley, regulará sus características mediante disposiciones de carácter general.

La administración de la Institución estará encomendada a un Consejo Directivo y a un Director General, a su vez el Consejo Directivo estará integrado por nueve consejeros propietarios de la siguiente manera:

- Cinco consejeros propietarios representando la Serie "A" de certificados de aportación patrimonial que serán: i) El Secretario de Hacienda y Crédito Público, quien presidirá el Consejo Directivo y el Subsecretario de la rama, y ii) El Gobernador del Banco de México, los titulares de las Secretarías de Economía y de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

Por cada consejero propietario se deberá nombrar preferentemente a un suplente del nivel jerárquico inferior inmediato al de los propietarios.

- Dos consejeros propietarios de la Serie "B" designados en asamblea por los tenedores de los certificados de esta serie y por el Ejecutivo Federal, a través de la SHCP, en el caso que el Gobierno Federal suscriba este tipo de certificados. Los consejeros de esta serie, no tendrán suplentes.
- Dos consejeros independientes, los cuales serán designados por los consejeros propietarios de las Series "A" y "B" y no tendrán suplentes, debiendo asistir cuando menos al setenta por ciento de las sesiones convocadas en un ejercicio.

La designación del Director General de la Institución será a cargo del Ejecutivo Federal, a través del Secretario de Hacienda y Crédito Público.

En cuanto a su marco legal, el artículo 6° de la citada Ley Orgánica establece que las operaciones y servicios de la Institución, se regirán por lo dispuesto en la misma ley, la Ley de Instituciones de Crédito, la Ley del Banco de México y por las demás disposiciones legales aplicables, interpretando la Secretaría a efectos administrativos dicha ley.

Es importante señalar que de acuerdo con los artículos Primero, Tercero y Cuarto Transitorios de su Ley Orgánica, la Institución contará con ciento ochenta días contados a partir de la entrada en vigor de dicha ley, es decir, del 2 de junio de 2001, para: i) ajustar su operación y administración, ii) para que el Ejecutivo Federal expida el decreto mediante el cual transforme el Patronato del Ahorro Nacional, organismo descentralizado del Gobierno Federal, en el Banco de Ahorro Nacional y Servicios Financieros, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo, y iii) expedir su Reglamento Orgánico debiendo inscribirse en el Registro Público de Comercio, hasta en tanto estará

vigente el Estatuto Orgánico publicado en el D.O.F., el 18 de octubre de 2000.

Por último, señalaremos que las operaciones que actualmente realiza el Patronato del Ahorro Nacional continuarán rigiéndose por las disposiciones y autorizaciones aplicables hasta en tanto se expida y apruebe su Reglamento Orgánico y sus Reglas de Operación.

D. FIDEICOMISOS PÚBLICOS

Los Fideicomisos Públicos forman parte de la Administración Pública Paraestatal, así lo prevé el último párrafo del artículo 1° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal al establecer: "Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos, componen la Administración Pública Paraestatal."

Por otro lado, conforme al artículo 47, en relación con el artículo 3° fracción III de la Ley Orgánica citada en el párrafo anterior, se definen a los fideicomisos públicos como aquellos que el Gobierno Federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del Desarrollo, que cuenten con una estructura análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos.

Asimismo, mencionaremos que en estos fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal que no cuentan con personalidad jurídica propia, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fungirá como fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada, es decir esta Secretaría es la que aportará los bienes que constituyen el patrimonio del fideicomiso, con la presencia de los comités técnicos que tendrán como función regular la inversión de los bienes fideicomitados.

Los Fideicomisos Públicos constituidos por el Gobierno Federal para el fomento económico, que como ya se ha dicho antes forman parte del Sistema Bancario Mexicano, de acuerdo con el artículo 3° de la Ley de Instituciones de Crédito, se constituyen a través de un contrato en el que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en su carácter de fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada, entrega los recursos que

conforman el patrimonio de una institución de banca de desarrollo, con el objeto que se cumplan los fines para los cuales fueron proporcionados, reafirmando su carácter de entidad auxiliar del Ejecutivo Federal para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, para lo cual cuentan con una estructura administrativa propia y como se mencionó anteriormente con un Comité Técnico.

Cabe señalar que de acuerdo al citado artículo 3° de la Ley de Instituciones de Crédito, también formarán parte del Sistema Bancario Mexicano, **aquellos fideicomisos que para el desempeño de las funciones que la ley encomienda al Banco de México, se constituyen con tal carácter.**

En cuanto a las características de este tipo de fideicomisos Humberto Ruiz Torres precisa las siguientes considerándolas de muy específicas:

- a) El fideicomitente único de la administración pública federal centralizada es el ejecutivo federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- b) El acto constitutivo del fideicomiso puede ser un decreto o un acuerdo del Ejecutivo Federal o del Congreso de la Unión.
- c) Cada fideicomiso debe tener un Director General, que es el delegado fiduciario.
- d) Existe obligatoriamente un Comité Técnico (cuyas facultades son determinadas por la Ley de Entidades Paraestatales, por el contrato constitutivo o por el decreto o acuerdo de creación). Este comité es el órgano de gobierno del fideicomiso.
- e) La institución fiduciaria suele ser una institución de banca de desarrollo o el Banco de México.
- f) Se prevé expresamente que el fiduciario debe abstenerse de cumplir las resoluciones que dicte el Comité Técnico que sean contrarias al contrato de fideicomiso.
- g) En casos urgentes, el fiduciario puede consultar directamente al Gobierno Federal a través del coordinador de sector.
- h) Los fideicomisos siempre son revocables por el gobierno federal.
- i) Los Fideicomisos Públicos se consideran entidades de la administración pública paraestatal y por tanto quedan sujetos a la Ley Federal de Entidades Paraestatales.” 14

14 Ruiz Torres, Humberto. *Elementos de Derecho Bancario*. Mc Graw-Hill Interamericana Editores, S.A. de C.V. México 1997. p. 38.

Como se ha dicho anteriormente el Banco de México o las instituciones de banca de desarrollo actúan en los Fideicomisos Públicos como fiduciarios, sin embargo no existe disposición legal que establezca que la institución fiduciaria tenga que ser una entidad del Estado.

A este respecto debemos mencionar que conforme a la Ley del Banco de México en su artículo 7° fracción XI se contempla la facultad que tiene el Banco Central para actuar como fiduciario cuando por ley se le asigne esa encomienda, o bien tratándose de fideicomisos cuyos fines coadyuven al desempeño de sus funciones o de los que el propio banco constituyera para cumplir obligaciones laborales a su cargo.

Asimismo, es conveniente precisar algunas directrices contenidas en el artículo Décimo Transitorio de la Ley del Banco de México publicado en el D.O.F., el 23 de diciembre de 1993, en cuanto a que:

"El Banco podrá seguir desempeñando el cargo de fiduciario en los fideicomisos que actualmente maneja, que no estén previstos en el artículo 7° fracción XI, pudiendo recibir de dichos fideicomisos depósitos bancarios de dinero.

Los créditos que el Banco de México haya otorgado con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de la presente ley a los fideicomisos públicos de fomento económico que administra, podrán mantenerse hasta su vencimiento e incluso renovarse una o más veces por un plazo conjunto no mayor a veinte años.

En caso de fideicomisos distintos de los señalados en el segundo párrafo de este artículo, el banco quedará facultado para renunciar a la encomienda fiduciaria cuando así lo estime conveniente.."

La Ley Federal de Entidades Paraestatales, dedica su Capítulo IV a los Fideicomisos Públicos aludiendo a los siguientes puntos:

Confirma su naturaleza jurídica de entidad paraestatal conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al señalar su artículo 40 que los Fideicomisos Públicos que se establezcan por la Administración Pública Federal, que se organicen de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, que tengan como propósito auxiliar al Ejecutivo mediante

la realización de actividades prioritarias, serán los que se consideren entidades paraestatales, conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y quedarán sujetos a las disposiciones de esta Ley.

También señala que los comités técnicos y los directores generales de los Fideicomisos Públicos en primer término se ajustarán en cuanto a su integración, facultades y funcionamiento a las disposiciones que en el Capítulo V de esa ley denominado Desarrollo y Operación, se establecen para los órganos de gobierno y para los directores generales, en cuanto sea competente a su naturaleza.

Facultad de supervisión del Ejecutivo Federal en los contratos de fideicomiso al señalarse en el artículo 41 del ordenamiento en comento que éste a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como fideicomitente de la Administración Pública Federal Centralizada, le corresponde cuidar que en los contratos queden debidamente precisados los derechos y acciones que corresponda ejercitar al fiduciario sobre los bienes fideicomitados, las limitaciones que establezca o que se deriven de derechos de terceros, así como los derechos que el fideicomitente se reserve a las facultades que fije en su caso al Comité Técnico, el cual deberá existir obligadamente en los fideicomisos.

En cuanto a su estructura administrativa, las instituciones fiduciarias a través del delegado fiduciario general dentro de los seis meses siguientes a la constitución o modificación de los fideicomisos deberán someter a la consideración de la dependencia encargada de la coordinación del sector al que pertenezcan los proyectos de tal estructura o las modificaciones que se requieran, así lo prevé la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Referente a informes y controles especiales el artículo 43 establece que cuando por virtud de su naturaleza, especialización y otras circunstancias de los fideicomisos, la institución fiduciaria los requiera, de común acuerdo con la Coordinadora de Sector, instruirán al delegado fiduciario para: i) Someter a la previa consideración de la institución que desempeñe el cargo de fiduciaria, los actos, contratos y convenios de los que resulten derechos y obligaciones para el fideicomiso o para la propia institución, ii) Consultar con la debida anticipación a la fiduciaria los asuntos que deban tratarse en las reuniones del Comité Técnico, iii) Informar a la fiduciaria acerca de la ejecución de los acuerdos del Comité Técnico, así como el propio Comité Técnico, iv) Presentar a la fiduciaria la información contable requerida para precisar la situación financiera del fideicomiso, y v)

Cumplir con los demás requerimientos que de común acuerdo con la Coordinación del Sector, le fije la fiduciaria.

Las facultades especiales en caso de haberlas, de los fideicomisos públicos, de conformidad con el artículo 44 de la citada ley, deberán precisarse en los contratos de fideicomiso, considerando que dichas facultades constituyen limitaciones para la institución fiduciaria.

Finalmente, en su artículo 45 señala que el Gobierno Federal se reserva la facultad de revocar dichos fideicomisos, tal y como lo apuntamos anteriormente, sin perjuicio de los derechos que correspondan a los fideicomisarios o a terceros, salvo que se trate de fideicomisos constituidos por mandato de la ley o que la naturaleza de sus fines no lo permita.

Los órganos de regulación y supervisión de los fideicomisos públicos son: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y la Contraloría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados (Entidad de Fiscalización Superior de la Federación), comentando a continuación de una manera breve y general sus funciones:

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Como se ha mencionado actúa como fideicomitente del Gobierno Federal y cuenta con facultades de decisión para la creación, modificación o disolución de los Fideicomisos Públicos.

Conforme al artículo 9° de la Ley Federal de Entidades Paraestatales tendrá miembros en los órganos de gobierno y en su caso en los comités técnicos de las entidades paraestatales, entre los que se encuentra el Fideicomiso Público.

Podrá recomendar las medidas adicionales que estime pertinentes sobre las acciones tomadas en materia de control, mediante la participación en los órganos de Gobierno o Consejos de Administración de las paraestatales, facultad contenida en el artículo 64 de la ley antes citada.

- **Comisión Nacional Bancaria y de Valores.**

Sus facultades de supervisión y regulación se mencionan en el artículo 2° de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, en donde se enmarcan a las entidades financieras, teniendo como fin procurar su estabilidad y correcto funcionamiento, así como fomentar el sano y equilibrado desarrollo del sistema financiero, teniendo igualmente por objeto supervisar y regular a las personas físicas y demás personas morales, cuando realicen actividades previstas en las leyes relativas al ya mencionado sistema financiero.

- **Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.**

La Ley Federal de Entidades Paraestatales otorga a esta Secretaría facultades de supervisión en los Fideicomisos Públicos al señalar en su artículo 62 que los órganos de control interno formarán parte de la estructura de las entidades paraestatales, en el entendido que sus acciones y funciones se llevarán a cabo conforme a los lineamientos que emita la Secretaría en cuestión, haciendo mención que la figura de los Fideicomisos Públicos quedan comprendidos bajo estas disposiciones conforme al artículo 63 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Finalmente, la Secretaría de la Contraloría podrá realizar visitas y auditorias a los Fideicomisos Públicos como entidades paraestatales, cualquiera que sea su naturaleza, a fin de supervisar el adecuado funcionamiento del sistema de control y de cada uno de los niveles de su administración.

- **La Contraloría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados (Entidad de Fiscalización Superior de la Federación) tiene como función la de fiscalizar, en este caso a los Fideicomisos Públicos de Fomento Económico, sus ingresos y egresos, así como del manejo, custodia y correcta aplicación de sus fondos, siempre velando por el cumplimiento de los objetos contenidos en los programas federales (Art. 79 Constitución Política).**

Por lo que respecta a las operaciones de los Fideicomisos Públicos de Fomento Económico, sabemos que su función es la de auxiliar al Ejecutivo, pudiendo contemplar a una gran diversidad de servicios y productos dependiendo del fideicomiso, pero cabe

señalar a manera de ejemplo los que brinda el FIRA (Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura), siendo las operaciones esenciales las siguientes:

- Otorgamiento de créditos a través de la banca.
- Apertura de créditos y el otorgamiento de préstamos y garantías a la propia banca.
- Descuento de títulos de crédito provenientes de préstamos destinados al sector agropecuario, y
- Asistencia técnica a los usuarios.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal conforme a sus artículos 48 y 49 otorga al Ejecutivo Federal la facultad de agrupar por sectores a los Fideicomisos Públicos de Fomento Económico conforme a su objeto, a través de la dependencia que corresponda, la que fungirá como coordinadora del sector respectivo, en este caso, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público agrupa a los siguientes:

- Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares de Crédito (FIDELIQ).
- Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural.
- Fondo de Operaciones y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI).
- Fondo para el Desarrollo Comercial (FIDEC).
- Fondo de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios (FEGA).
- Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura (FONDO).
- Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras (FOPESCA), y
- Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios (FEFA).

Los últimos cuatro fiedicomisos son los relacionados con el FIRA.

El marco legal del Fideicomiso Público lo podemos dividir desde el punto de vista de regulación como integrante del sector bancario, así como entidad de la Administración Pública Federal, de la siguiente manera:

Como integrante del sector bancario:

Marco Jurídico Primario:

- Ley de Instituciones de Crédito, y

- Ley del Banco de México.

Marco jurídico supletorio:

- Legislación Mercantil.
- Los usos y prácticas bancarias y mercantiles.
- Código Civil Federal, y
- Código Fiscal de la Federación.

Como entidad de la Administración Pública Federal:

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley Federal de Entidades Paraestatales y su Reglamento.
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y su Reglamento.
- Ley General de Deuda Pública.
- Ley de Planeación.
- Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, y
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ahora bien, el artículo 4° de la Ley Federal de Entidades Paraestatales señala en lo conducente:

"Artículo 4°. El Banco de México, las sociedades nacionales de crédito y las organizaciones auxiliares del crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas, los fondos y los fideicomisos públicos de fomento, así como las entidades paraestatales que formen parte del sistema financiero, quedan sujetas por cuanto a su constitución, organización, funcionamiento, control, evaluación y regulación a su legislación específica. Les será aplicable esta Ley en las materias y asuntos que sus leyes específicas no regulen".

De lo anterior podemos desprender que no existe una legislación específica que regule a los Fideicomisos Públicos por lo que éstos deberán de regirse por las leyes anteriormente señaladas tomando en cuenta principalmente su naturaleza jurídica, objeto y operaciones de los mismos.

E. SOCIEDADES FINANCIERAS DE OBJETO LIMITADO

Las Sociedades Financieras de Objeto Limitado conocidas como SOFOLES, son empresas que llevan a cabo operaciones muy cercanas a las de las instituciones de crédito pero con un nicho de mercado ciertamente limitado y su figura jurídica esta prevista en el artículo 103 fracción IV de la Ley de Instituciones de Crédito, habiendo sido necesario modificar la citada ley, mediante decreto publicado en el D.O.F., el 9 de junio de 1992, para poder contemplar este tipo de sociedades, también conocidas como intermediarios financieros de facultades limitadas.

Estas sociedades surgieron como una copia de las que en los Estados Unidos se denominan "Non Bank-Bank" o "Nonbanks", y en español "bancos no bancos", en gran medida por la apertura comercial proveniente del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLC), en donde su nombre es muy popular, más no así en nuestro país, al considerarlo inclusive contradictorio, sin embargo, las autoridades las han considerado como una alternativa para el desarrollo del Sistema Financiero Mexicano y en especial del bancario.

Cabe señalar que dentro del Tratado de Libre Comercio se requería contar en México con una figura similar de intermediación, por lo que se crearon este tipo de sociedades, en esencia diferentes a las norteamericanas. Con estas sociedades se pretendía impulsar el ahorro, la capacidad productiva y la reactivación económica, atendiendo con créditos a sectores no contemplados por otras entidades.

Por lo anterior, considero conveniente transcribir a continuación las razones de la exposición de motivos de la iniciativa del Ejecutivo para modificar la Ley de Instituciones de Crédito a través de la cual las introduce como parte del Sistema Financiero Mexicano:

"Tres reformas más a la Ley de Instituciones de Crédito se incluyen en la iniciativa en cuestión. Con la primera de ellas se les dará el nombre de sociedades financieras de objeto limitado a los intermediarios a que se refiere la fracción IV del artículo 103 de la mencionada ley. La segunda reforma, atendiendo a la creciente globalización de los mercados, se encamina a facultar a la Comisión Nacional Bancaria para suscribir tratados de coordinación con autoridades supervisoras bancarias de otras naciones. Por

último, se ajusta el artículo sobre días inhábiles bancarios para que la Comisión Nacional Bancaria pueda señalarlo a través de disposiciones de carácter general."

Acerca de esta inclusión de las Sociedades Financieras de Objeto Limitado, el Dr. Miguel Acosta Romero analiza y menciona que las reformas a la Ley de Instituciones de Crédito se hicieron con una pésima técnica legislativa al señalar: "En lugar de abrir un capítulo en el título segundo relativo a las Instituciones de Crédito, al legislador se le ocurrió la "brillante idea" de insertar a las Sociedades Financieras de Objeto Limitado en el Título Quinto "De las Prohibiciones, Sanciones Administrativas y Delitos", Capítulo I "De las prohibiciones". Y parece que estas Sociedades Financieras de Objeto Limitado, resultan una excepción a las prohibiciones, cuando en el fondo es una especie de bancos que tienen limitaciones en su objeto, por lo que es totalmente criticable el que las hubieran ubicado dentro de las prohibiciones." 15

Para mayor abundamiento, la fracción IV del artículo 103 de la ley bancaria, que da vida jurídica a las SOFOLES, se transcribe a continuación:

"Artículo 103...

...

IV. Las sociedades financieras de objeto limitado autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que capten recursos provenientes de la colocación de instrumentos inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios y otorguen créditos para determinada actividad o sector.

Las personas morales a que se refiere la fracción IV de este artículo, contarán en todo momento con participación mexicana mayoritaria en su capital social, debiendo sujetarse en cada caso a las reglas que al efecto expida la propia Secretaría y a las disposiciones que respecto de sus operaciones emita el Banco de México, así como a la inspección y vigilancia de la Comisión Nacional Bancaria.

La escritura constitutiva de las sociedades financieras de objeto limitado y cualquier modificación a la misma, deberá ser sometida a la aprobación previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Una vez aprobada la escritura o sus reformas deberán inscribirse en el Registro Público de Comercio."

15 Acosta Romero, Miguel. op. cit. p. 765.

Para legislar en la materia, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dictó las Reglas Generales a que deben sujetarse las SOFOLES, publicadas en D.O.F., del 14 de junio de 1993, en las que en la Regla Tercera aparecen como principales características las siguientes:

1. Requieren autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
2. Deben constituirse como Sociedades Anónimas.

La Regla Octava, establecida en el Capítulo II, denominado Operación, contiene en esencia el objeto de estas sociedades, por lo que se transcribe a continuación:

"Octava.- Para la realización de su objeto, las sociedades sólo podrán efectuar las operaciones siguientes:

- I. Captar los recursos del público exclusivamente mediante la colocación de valores inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios, sujetos a la condición a que se refiere la siguiente regla.*
- II. Obtener créditos de entidades financieras del país y del extranjero en los términos de las disposiciones legales aplicables.*
- III. Otorgar créditos a la actividad o al sector que se señale en la autorización correspondiente.*
- IV. Invertir sus recursos líquidos en instrumentos de captación de entidades financieras, así como en instrumentos de deuda de fácil realización.*
- V. Adquirir los bienes muebles e inmuebles necesarios para la realización de su objeto, y*
- VI. Las análogas y conexas que autorice el Banco de México.*

La Regla Novena señala: *"La emisión y colocación de valores a que se refiere la fracción I de la Regla Octava, requerirá del correspondiente dictamen emitido por la institución calificadora de valores."*

En resumen podemos definir a las Sociedades Financieras de Objeto Limitado como aquellas sociedades anónimas que captan recursos del público exclusivamente mediante la colocación de valores inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios, previamente dictaminados por una institución calificadora de valores, así como por créditos que obtienen de entidades financieras del país y del extranjero, colocando tales

recursos a la actividad o sector que se señale en su autorización a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Se contempla que estas sociedades pueden formar parte de un grupo financiero, para lo cual se requiere autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Como en las instituciones de banca múltiple, estas sociedades realizan operaciones pasivas y activas, las que de acuerdo con el Dr. Jesús De La Fuente Rodríguez son las siguientes:

“Operaciones Pasivas:

- Captar recursos del público exclusivamente mediante la colocación de valores inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios y dictaminados por una institución calificadora de valores.
- Emitir valores a mediano y largo plazo, tales como:
 - Pagaré financiero de mediano plazo.
 - Obligaciones hipotecarias, quirografarias y subordinadas.
 - Bonos de mediano y largo plazo.
 - Papel comercial a corto plazo.
- Fondos de instrumento denominados en dólares, como:
 - Eurocomercial paper.
 - Euronotas de mediano plazo.
 - Eurobonos de largo plazo.
- Como otro mecanismo de fondeo se contempla el solicitar créditos de entidades financieras del país y solicitar créditos en los términos de las disposiciones legales aplicables, los cuales coloca entre sus clientes.

Operaciones Activas:

- Otorgar créditos al consumidor, comerciales, hipotecarios, a la pequeña y mediana empresa y servicios de tarjeta de crédito.

Las Sociedades Financieras de Objeto Limitado para el cumplimiento de su objeto, también llevan a cabo operaciones complementarias, como las que se indican enseguida:

Operaciones complementarias:

- Aceptar, girar, suscribir, endosar y avalar toda clase de títulos de crédito.
- Otorgar o recibir garantías de cualquier clase, respecto de las obligaciones contraídas o de los títulos emitidos por la sociedad o por terceros.
- Invertir sus recursos líquidos en instrumentos de captación de entidades financieras o de deuda de fácil realización.
- Adquirir los bienes muebles o inmuebles necesarios para la realización de su objeto, y
- Las análogas y conexas que autorice el Banco de México.¹⁶

Sin duda las prohibiciones a las Sociedades Financieras de Objeto Limitado resultan objeto de mención, por lo mismo de su naturaleza y que en la Regla Décimo Sexta se establecen de la siguiente manera:

"DECIMOSEXTA - A las sociedades les estará prohibido:

- I. Captar recursos en términos distintos a los permitidos en la Ley y las presentes Reglas.*
- II. Celebrar operaciones y otorgar servicios en los que pacten condiciones y términos que se aparten de la políticas generales de la sociedad.*
- III. Celebrar operaciones en virtud de las cuales resulten o puedan resultar deudores de las sociedades sus funcionarios o empleados, salvo que correspondan a prestaciones de carácter laboral otorgadas de manera general.*
- IV. Comerciar con mercancías y servicios de cualquier clase.*
- V. Participar en sociedades distintas de las señaladas en las presentes Reglas y explotar por su cuenta o de terceros establecimientos mercantiles o industriales o fincas rústicas. La Comisión podrá autorizar que continúe cuando las reciban en pago de créditos o para aseguramiento de los ya concertados, sin exceder el plazo de un año cuando se trate de inmuebles urbanos y de dos años cuando se trate de establecimientos o industrias, o de inmuebles rústicos. Estos plazos podrán ser renovados por la Comisión.*

¹⁶ De la Fuente Rodríguez, Jesús. op. cit. p. 563.

VI. *Destinar los recursos que capten a fines distintos de los permitidos en la Ley y en las Reglas.*

VII. *Realizar operaciones no autorizadas por la Ley y demás disposiciones aplicables.*

En cuanto al marco jurídico de las Sociedades Financieras de Objeto Limitado, mencionaremos a que ordenamiento deben sujetarse:

- Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, en su artículo 7°.
- Ley de Instituciones de Crédito, en su fracción IV del artículo 103.
- Ley de Inversiones Extranjeras, en su artículo 7° fracción III, inciso k.
- Reglas generales a que deberán sujetarse las sociedades a que se refiere la fracción IV del artículo 103 de la Ley de Instituciones de Crédito.
- Capítulo XIV del Tratado de Libre Comercio, y
- Lineamientos que emita el Banco de México.

F. INSTITUCIONES DE BANCA DE DESARROLLO

La Ley de Instituciones de Crédito en el primer párrafo de su artículo 30 define a las instituciones de banca de desarrollo como:

"...entidades de la administración pública federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituidas con el carácter de sociedades nacionales de crédito, en los términos de sus correspondientes leyes orgánicas y de esta ley."

Así de este concepto se desprende que su naturaleza jurídica consiste en ser sociedades nacionales de crédito, siendo importante mencionar la observación del Dr. Jesús de la Fuente Rodríguez en el siguiente sentido: "Esta figura no se contempla en la Ley de Sociedades Mercantiles."¹⁷

Miguel Acosta Romero señala como importante: "La nueva Ley de Instituciones de Crédito no califica ya a las sociedades de banca de desarrollo como entidades de derecho

¹⁷ De la Fuente Rodríguez, Jesús. op. cit. p. 492.

público, y regula la operación tanto de los bancos privados como los de desarrollo en forma unitaria¹⁸, como lo establecían las Leyes Reglamentarias del Servicio Público de Banca y Crédito de 1982 y de 1985, lo que determina su naturaleza jurídica de sociedades nacionales de crédito conforme al mencionado artículo 30.

Por otra parte, Ignacio Soto Sobreyra y Silva menciona que también la nueva ley bancaria de 1990 ya no dice: "Este tipo de sociedades se crean por decreto del Ejecutivo Federal, lo cual es un buen logro pues esta mención hacía bastante difícil su diferenciación con organismos descentralizados que son creados por decreto del Ejecutivo Federal."¹⁹

Ahora bien, el párrafo segundo y tercero del artículo 30 de la LIC señala:

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

El reglamento orgánico y sus modificaciones deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación e inscribirse en el Registro Público de Comercio."

Sobre este asunto cabe observar que el decreto de transformación ordena su inscripción en el Registro Público de Comercio en el folio relativo a la Sociedad Anónima.

El objeto de las instituciones de banca de desarrollo podemos interpretarlo del artículo 2°, fracción II de la Ley de Instituciones de Crédito en la que se menciona que el servicio de banca y crédito sólo podrá prestarse por instituciones de banca múltiple y banca de desarrollo, a través de las operaciones y servicios que le son permitidos por la propia ley.

De esta manera, el Dr. Jesús de la Fuente Rodríguez señala: "El Objeto de las Instituciones de Banca de Desarrollo es fomentar el desarrollo de determinados sectores de la economía, a través de los servicios de banca y crédito mencionados para la banca múltiple, actuando de manera directa o como banca de segundo piso, en la que destina recursos a intermediarios financieros bancarios y no bancarios para que éstos a su vez los derramen al acuerdo final."²⁰

18 Acosta Romero, Miguel. op. cit. p.813.

19 Soto Sobreyra y Silva, Ignacio. op. cit. p.140.

20 De la Fuente Rodríguez, Jesús. op. cit. p. 492 Y 493.

También considero importante mencionar que las instituciones de banca de desarrollo conforme al último párrafo del artículo 31 de la LIC, formularán sus programas conforme a los lineamientos y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, por lo que es también de esta manera como contribuye a la consecución del desarrollo económico de nuestro país.

De conformidad con el artículo 47 de la Ley de Instituciones de Crédito, las instituciones de banca de desarrollo, realizarán además de las señaladas en el artículo 46, que se mencionarán en el siguiente punto de este capítulo referente a las instituciones de banca múltiple, las operaciones necesarias para la adecuada atención del correspondiente sector de la economía nacional y el cumplimiento de las funciones y objetivos que les sean propios, conforme a las modalidades y excepciones que respecto a las previstas en ésta y otras leyes, determinan sus leyes orgánicas.

El último párrafo del artículo 4° de la Ley de Instituciones de Crédito señala:

"...Las instituciones de banca de desarrollo atenderán las actividades productivas que el Congreso de la Unión determine como especialidad de cada una de éstas, en las respectivas leyes orgánicas."

Esto significa que tienen una función específica dentro de cada sector de la economía nacional, para la orientación de recursos conforme lo indiquen sus leyes orgánicas con el objeto de apoyar y promover el desarrollo de las fuerzas productivas del país y el crecimiento de la economía nacional, y que para mayor abundamiento a continuación mencionaremos las instituciones de banca de desarrollo más importantes que han operado y operan en nuestro país:

1. Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS)

De acuerdo con el artículo 1° de su Ley Orgánica, prestará el servicio de banca y crédito con sujeción a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, promoviendo y financiando las actividades y sectores que le encomienda la ley que lo rige, conforme a programas sectoriales y regionales y a los planes estatales y municipales.

Su objeto es el de promover y financiar actividades prioritarias que realicen los Gobiernos Federal, del Distrito Federal, estatales, municipales y sus respectivas entidades públicas

paraestatales y paramunicipales, atendiendo sectores de desarrollo urbano, infraestructura y servicios públicos, vivienda, comunicaciones y transportes y del ramo de la construcción, según lo establece el artículo 3° de su Ley Orgánica.

Para la consecución de su objeto, conforme a los artículos 6° y 7° de la ley antes citada, podrá otorgar créditos a los sujetos involucrados en los sectores ya definidos, otorgando asistencia técnica y financiera sobre los recursos obtenidos de los mismos.

Asimismo, podrá propiciar acciones conjuntas de financiamiento y asistencia con otras instituciones de crédito, fondos de fomento, fideicomisos y con los sectores social y privado.

2. Nacional Financiera, S.N.C. (NAFIN)

De acuerdo con el artículo 2° de su Ley Orgánica, tiene por objeto promover el ahorro y la inversión, canalizando apoyos financieros y técnicos al fomento industrial y en general al desarrollo económico y regional del país.

Para llevar a cabo el objeto anterior podrá, según lo establece el artículo 5° de su Ley Orgánica, promover los proyectos que atiendan las necesidades de los sectores en el país, para su mejor aprovechamiento, encausando y coordinando la inversión de capitales.

Promover el desarrollo tecnológico, la capacitación, la asistencia técnica para el incremento en la productividad.

Ser agente financiero del Gobierno Federal para la negociación y contratación de créditos del exterior.

Realizar estudios económicos financieros que determinen proyectos de inversión prioritarios.

Propiciar el aprovechamiento industrial de los recursos naturales inexplorados o no explotados al máximo.

Fomentar la reconversión industrial, la producción de bienes exportables y la sustitución de importaciones.

3. Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C. (BANCOMEXT)

De acuerdo con el artículo 3° de su Ley Orgánica, tiene por objeto financiar el comercio exterior del país, participando en la promoción de dichas actividades.

Igualmente para cumplir con dicho objeto, de acuerdo con el artículo 6° de su Ley Orgánica cuenta con programas de apoyos financieros, así como con el otorgamiento de garantías de crédito en el comercio exterior.

Podrá promover, encauzar y coordinar la inversión de capitales a las empresas dedicadas a la exportación.

Cabe resaltar que dentro de sus funciones principales, también esta la de fomentar la inversión extranjera en nuestro país, pudiendo ser agente financiero del Gobierno Federal en lo relativo a la negociación, contratación y manejo de créditos en el exterior.

4. Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C. (BANRURAL)

De acuerdo con el artículo 4° de su Ley Orgánica, tendrá por objeto:

El financiamiento a la producción primaria, agropecuaria y forestal.

Organizar, reglamentar y supervisar a los bancos regionales de crédito rural apoyándolos mediante el otorgamiento de créditos.

Financiar las adquisiciones de insumos, maquinaria y equipo a sus acreditados, para el desempeño de sus actividades productivas.

Contratar créditos que cuyos recursos se canalicen al sector rural.

5. Banco Nacional de Comercio Interior, S.N.C. (BNCI)

Mediante decreto publicado en D.O.F., del 29 de mayo de 1998, se ordenó su disolución y liquidación, sin embargo, su función era la promoción y funcionamiento del desarrollo de la economía nacional y regional del país.

6. Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.N.C. (BANJERCITO)

Clasificado dentro del rubro de Comercio y Consumo, su objetivo principal es apoyar y financiar a los miembros del Ejército, Fuerza Aérea y Armadas mexicanas.

7. Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C.

De reciente creación, el cual ha sido objeto de estudio anteriormente.

Se considera que la banca de desarrollo se encuentra en seria desventaja con la banca múltiple, al destinar la mayor parte de sus operaciones a créditos subsidiarios por el Estado, que la hacen estar inmersa en una crisis, siendo necesaria la creación de una normatividad, lo que de acuerdo con el exDirector General de BANCOMEXT, Enrique Vilatela, el gobierno ya la tiene contemplada a efecto de empatarla con el sistema bancario comercial.

A este respecto, "El equipo de transición económica de Vicente Fox, ofreció al pleno de la cúpula empresarial la reestructuración de la banca de desarrollo y propuso dejar sólo cuatro entidades. Una estará enfocada exclusivamente al sector agropecuario, otra se dedicará a apoyar la industria y el comercio, la tercera estará destinada al comercio exterior y la última se dedicará al área turística. Así lo planteó Miguel Hakim Simon, coordinador del sector financiero del equipo de transición y expresó que en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el 2001 es importante que se destine una partida especial a la Banca de Desarrollo."²¹

Con lo anterior se pretende fortalecer a la micro, pequeña y mediana empresa.

Su marco legal se contiene en el artículo 6°, último párrafo de la Ley de Instituciones de Crédito, al señalar:

²¹ Becerril, Isabel. *Reestructuraría Fox la Banca de Desarrollo en Apoyo a Miniempresas*. El Financiero, 28 de julio de 2000, p. 14.

"...Las instituciones de banca de desarrollo, se regirán por su respectiva Ley Orgánica y, en su defecto, por lo dispuesto en este artículo."

Su Ley Orgánica constituye su marco jurídico primario.

Ahora bien, las leyes que integran su marco jurídico supletorio son:

- Ley de Instituciones de Crédito.
- Ley del Banco de México.
- Legislación mercantil.
- Usos y prácticas bancarias y mercantiles.
- Código Civil para el Distrito Federal.
- Código Fiscal de la Federación, sólo para notificaciones y recursos.

Por otro lado y toda vez que se trata de entidades de la Administración Pública Paraestatal, su marco legal como tal se compone por:

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley Federal de Entidades Paraestatales y su Reglamento.
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y su Reglamento.
- Ley General de Deuda Pública.
- Ley de Planeación.
- Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
- Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos.

G. INSTITUCIONES DE BANCA MÚLTIPLE

El primer párrafo del artículo 8° de la Ley de Instituciones de Crédito señala:

"...para organizarse y operar como institución de banca múltiple se requiere autorización del Gobierno Federal, que compete otorgar discrecionalmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria. Por su naturaleza, estas autorizaciones serán intransmisibles".

Por otro lado igualmente el primer párrafo del artículo 9° señala:

"...sólo gozarán de autorización las sociedades anónimas de capital fijo, organizadas de conformidad con lo dispuesto por la Ley General de Sociedades Mercantiles..."

De lo anterior se desprende que su naturaleza jurídica es la de personas morales de derecho privado, aun y cuando se rigen por disposiciones de orden público, en razón de la naturaleza de la actividad y el servicio que prestan.

A diferencia de las instituciones de banca de desarrollo estas instituciones necesariamente tienen que organizarse como sociedades anónimas y contar con autorización por parte de la Secretaría de Hacienda, es decir, no pueden existir jurídicamente sólo por voluntad de sus asociados, y se registrarán en lo no previsto por la Ley de Instituciones de Crédito por la Ley General de Sociedades Mercantiles.

El objeto de las instituciones de banca múltiple es el de prestar el servicio de banca y crédito, en los términos de la Ley de Instituciones de Crédito, conforme se estipuló anteriormente en el inciso 2 de este capítulo "El Servicio de Banca y Crédito".

Por otro lado podemos decir que, así como las instituciones de banca de desarrollo tienen por objeto fomentar el desarrollo de determinados sectores de la economía a través del servicio de banca y crédito, las instituciones de banca múltiple atendiendo la exposición de motivos de la ley bancaria de 1990, tiene por objeto el contribuir al desarrollo global de la economía nacional, a través de la intermediación crediticia del público en general, apoyando así al Estado para que cumpla con sus responsabilidades sociales y económicas.

Una vez habiendo analizado lo que es la operación bancaria o el servicio de banca y crédito, resulta necesario mencionar las operaciones que pueden realizar los bancos, para lo cual el artículo 46 de la Ley de Instituciones de Crédito las señala, mismas que se dividen en pasivas, activas o de servicios y que a continuación se identifican:

Operaciones pasivas:

Estas operaciones consisten en la aceptación y captación de recursos o capitales ajenos por parte del banquero, que lo convierte en deudor, lo que es, como se mencionó en su oportunidad en el estudio de banca y crédito, la esencia de la operación bancaria pasiva.

De acuerdo con el Lic. Joaquín Rodríguez y Rodríguez: "Su finalidad consiste en obtener capitales ociosos o con un margen pequeño de rendimiento para hacerlos trabajar e invertirlos lucrativamente o con mayor beneficio del que antes conseguían."²²

Las cuatro primeras fracciones del artículo 46 se refieren a este tipo de operaciones y son:

I. Recibir depósitos bancarios de dinero:

- a) A la vista;*
- b) Retirables en días preestablecidos;*
- c) De ahorro, y*
- d) A plazo o con previo aviso;*

II. Aceptar préstamos y créditos;

III. Emitir bonos bancarios, y

IV. Emitir obligaciones subordinadas.

Dentro de estas operaciones se encuentran comprendidas dos figuras jurídicas clásicas, plenamente reconocidas por la ley y la doctrina, que son los depósitos por una parte, y los préstamos o créditos, por la otra.

A este respecto la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito sólo se refiere a los depósitos, como pueden ser a la vista, de ahorro o a plazo o con previo aviso y que por lo que se refiere a los préstamos o créditos, la ley no los distingue.

Operaciones Activas:

El Dr. Jesús de la Fuente Rodríguez, las define como: "Convenio que se establece bilateralmente entre un banco (acreedor) que se compromete a otorgar un crédito o

²² Rodríguez y Rodríguez, Joaquín. op. cit. p. 37.

préstamo y un cliente (deudor), persona física o moral que lo recibe con base en la confianza y atributos de reputación y solvencia que satisfaga las exigencias del acreedor, el cual recibirá a cambio, después de un plazo, la suma que prestó más un interés.”²³

Para Raúl Cervantes Ahumada: “Son operaciones activas, aquellas por medio de las cuales el banco concede crédito a sus clientes (préstamos, descuentos, apertura de crédito, etc.).”²⁴

En lo contrario de las operaciones pasivas, su esencia consiste en que el banquero se vuelve acreedor, como igualmente se mencionó en el apartado de “El Servicio de Banca y Crédito”.

De igual manera el artículo 46 de la ley señala cuales son estas operaciones, las que a continuación se transcriben:

- V. *Constituir depósitos en instituciones de crédito y entidades financieras del exterior;*
- VI. *Efectuar descuentos y otorgar préstamos o créditos;*
- VII. *Expedir tarjetas de crédito con base en contratos de apertura de crédito en cuenta corriente;*
- VIII. *Asumir obligaciones por cuenta de terceros, con base en créditos concedidos, a través del otorgamiento de aceptaciones, endoso o aval de títulos de crédito, así como la expedición de cartas de crédito;*
- XXIV. *Celebrar contratos de arrendamiento financiero y adquirir los bienes que sean objeto de tales contratos;*

Conforme al Decreto publicado en el D.O.F., el 4 de junio de 2001, mediante el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito y de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, se derogó el segundo párrafo de la fracción XXIV del artículo 46 de la citada LIC para quedar como ha sido transcrito y se reformó y adicionó la fracción XXV y XXVI respectivamente, mismas que se transcriben a continuación:

²³ De la Fuente Rodríguez, Jesús. op. cit. p. 379.

²⁴ Cervantes Ahumada, Raúl. op. cit. p. 209.

"XXV. Realizar operaciones financieras conocidas como derivadas, sujetándose a las disposiciones que expida el Banco de México escuchando la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores."

"XXVI. Efectuar operaciones de factoraje financiero, y"

Asimismo, se adicionó un último párrafo al artículo 46 en cuestión para quedar como sigue:

"La realización de las operaciones señaladas en las fracciones XXIV y XXVI de este artículo, así como el cumplimiento de las obligaciones de las partes, se sujetarán a lo previsto por esta Ley y, en lo que no se oponga a ella, por la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito."

Estas operaciones son fundamentales y primordiales para la banca, ya que al colocar el ahorro interno que constituye los recursos del público en general logran el financiamiento de las actividades productivas del país, fomentando con ello el desarrollo económico.

Operaciones de Servicios o Neutrales.

La banca hoy en día no sólo se limita a efectuar las operaciones pasivas y activas a que nos hemos referido, es decir, no toda su actividad se canaliza a la intermediación crediticia, sino que se ha preocupado por buscar otras operaciones que de cierta manera constituyen una alternativa de negocio que la Ley de Instituciones de Crédito las incorpora y considera también como otro servicio bancario, denominándolas operaciones de servicios, neutras o complementarias.

Encontramos su distinción de las pasivas y activas porque en ninguno de los dos casos el banco se convierte en deudor o acreedor y se enfocan a satisfacer ciertas necesidades de la sociedad o comunidades que forman parte de diversos sectores productivos del país.

Conforme al artículo 46 de la ley bancaria las operaciones de servicios son las siguientes:

- X. *Promover la organización y transformación de toda clase de empresas o sociedades mercantiles y suscribir y conservar acciones o parte de*

- interés de las mismas, en los términos de esta ley;*
- XI. Operar con documentos mercantiles por cuenta propia;*
 - XII. Llevar a cabo por cuenta propia o de terceros operaciones con oro, plata y divisas, incluyendo repartos sobre estas últimas;*
 - XIII. Prestar servicio de cajas de seguridad;*
 - XIV. Expedir cartas de crédito previa recepción de su importe, hacer efectivos créditos y realizar pagos por cuenta de clientes;*
 - XV. Practicar las operaciones de fideicomiso a que se refiere la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, y llevar a cabo mandatos y Comisiones;*
 - XVI. Recibir depósitos en administración o custodia, o en garantía por cuenta de terceros, de títulos o valores y en general por documentos mercantiles;*
 - XVII. Actuar como representante común de los tenedores de títulos de crédito;*
 - XVIII. Hacer servicio de caja y tesorería relativa a títulos de crédito, por cuenta de las emisoras;*
 - XIX. Llevar la contabilidad y los libros de actas y de registro de sociedades y empresas;*
 - XX. Desempeñar el cargo de albacea;*
 - XXI. Desempeñar la sindicatura o encargarse de la liquidación judicial o extrajudicial de negociaciones, establecimientos, concursos o herencias,*
y
 - XXII. Encargarse de hacer avalúos que tendrán la misma fuerza probatoria que las leyes asignan a los hechos por corredor público o perito.*

El régimen jurídico de las instituciones de banca múltiple de acuerdo con el artículo 6° de la Ley de Instituciones de Crédito es el siguiente:

Artículo 6°. En lo no previsto por la presente ley y por la Ley Orgánica del Banco de México, a las instituciones de banca múltiple se les aplicarán en el orden siguiente:

- I. La legislación mercantil;*
- II. Los usos y prácticas bancarias y mercantiles;*
- III. El Código Civil para el Distrito Federal, y*
- IV. El Código Fiscal de la Federación, para efectos de las notificaciones y recursos a que se refieren los artículos 25 y 110 de esta ley.*

En cuanto a las operaciones que tienen prohibido realizar las instituciones de crédito, de acuerdo con el artículo 106 de la Ley de Instituciones de Crédito, encontramos entre otras las siguientes:

- I. *Dar en garantía sus propiedades;*
- II. *Dar en prenda los títulos o valores de su cartera, salvo que se trate de operaciones con el Banco de México, con las instituciones de banca de desarrollo, con el Fondo Bancario de Protección al Ahorro y los fideicomisos públicos constituidos por el Gobierno Federal para el fomento económico;*
- III. *Dar en garantía títulos de crédito que emitan, acepten o conserven en tesorería;*
- IV. *Operar directa o indirectamente sobre los títulos representativos de su capital social, salvo lo dispuesto por el último párrafo de los artículos 19 y 38 de esta Ley y por el Capítulo IV, Título Segundo de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, así como otorgar créditos para la adquisición de tales títulos;*
- V. *Celebrar operaciones y otorgar servicios con su clientela en los que se pacten condiciones y términos que se aparten de manera significativa de las condiciones de mercado prevaleciente en el momento de su otorgamiento, de las políticas generales de la institución, y de las sanas prácticas y usos bancarios;*
- VI. *Celebrar operaciones en virtud de las cuales resulten o puedan resultar deudores de la institución sus funcionarios y empleados, salvo que corresponda a prestaciones de carácter laboral otorgadas de manera general; los comisarios propietarios o suplentes; los auditores externos de la institución; o los ascendientes o descendientes en primer grado o cónyuges de las personas anteriormente señaladas. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá autorizar excepciones a lo dispuesto en esta fracción, mediante reglas de carácter general;*
- VII. *Aceptar o pagar documentos o certificar cheques en descubierto, salvo en los casos de apertura de crédito;*
- VIII. *Contraer responsabilidades u obligaciones por cuenta de terceros, distintas de las previstas en la fracción VIII del artículo 46 de esta ley y con la salvedad a que se contrae la siguiente fracción;*
- IX. *Otorgar fianzas o cauciones, salvo cuando no puedan ser atendidas por las instituciones de fianzas, en virtud de su cuantía y previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Las garantías a que se*

refiere esta fracción habrán de ser por cantidad determinada y exigirán contragarantía en efectivo o en valores de los que puedan adquirir las instituciones de crédito conforme a esta ley;

XI. *Comerciar con mercancías de cualquier clase, excepto las operaciones con oro, plata y divisas que puedan realizar en los términos de la presente ley y de la Ley Orgánica del Banco de México;*

XIII. *Adquirir directa o indirectamente con recursos provenientes de sus pasivos, títulos, valores o bienes de los señalados en las fracciones I y III del artículo 55 de esta Ley. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, podrá autorizar excepciones, mediante reglas de carácter general.*

Cuando una institución de crédito reciba en pago de adeudos o por adjudicación en remate dentro de juicios relacionados con créditos a su favor, títulos o valores, que no deba conservar en su activo, así como bienes o derechos de los señalados en esta fracción, deberá sujetarse a las disposiciones de carácter general que establezca la Comisión Nacional Bancaria;

XV. *Pagar anticipadamente, en todo o en parte, obligaciones a su cargo derivadas de depósitos bancarios de dinero, préstamos o créditos;*

XV Bis. *Pagar anticipadamente operaciones de reporto, salvo aquellas celebradas con el Banco de México, otras instituciones de crédito o casas de bolsa;*

XV Bis 1. *Pagar anticipadamente obligaciones a su cargo derivadas de la emisión de bonos bancarios, salvo que cumplan con los requisitos señalados, para tal efecto, en el artículo 63 de esta Ley;*

XV Bis 2. *Pagar anticipadamente obligaciones a su cargo, derivadas de la emisión de obligaciones subordinadas salvo que la institución cumpla con los requisitos señalados, para tal efecto, en el artículo 64 de este ordenamiento;*

XVI. *Adquirir directa o indirectamente títulos o valores emitidos o aceptados por ellas, obligaciones subordinadas emitidas por otras instituciones de crédito o sociedades controladoras; así como readquirir créditos a cargo de terceros que hubieren cedido, salvo el caso de las operaciones previstas en el artículo 93 de esta Ley;*

XVII. *Otorgar créditos o préstamos con garantía de:*

a) *Los pasivos a que se refiere la fracción IV del artículo 46 de esta Ley, a su cargo, a cargo de cualquier institución de crédito o sociedades controladoras;*

- b) *Derechos sobre fideicomisos, mandatos o comisiones que, a su vez, tengan por objeto los pasivos mencionados en el inciso anterior;*
 - c) *Acciones de instituciones de banca múltiple o sociedades controladoras de grupos financieros, propiedad de cualquier persona que detente el cinco por ciento o más del capital social de la institución o sociedad de que se trate.*
Tratándose de acciones distintas a las señaladas en el párrafo anterior, representativas del capital social de instituciones de crédito, de sociedades controladoras o de cualquier entidad financiera, las instituciones deberán dar aviso con treinta días de anticipación a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- XVIII. *Celebrar operaciones u ofertas por cuenta propia o de terceros, a sus depositantes para la adquisición de bienes o servicios en las que se señale que, para evitar los cargos por dichos conceptos, los depositantes deban manifestar su inconformidad;*
- XX. *Proporcionar la información que obtengan con motivo de la celebración de operaciones con sus clientes, para la comercialización de productos o servicios, salvo que cuenten con el consentimiento expreso del cliente respectivo.*

Sobre estas prohibiciones señalaremos que de acuerdo con el Decreto antes citado publicado en el D.O.F., el 4 de junio de 2001, se reformaron las fracciones IV, XIII en su párrafo primero, XV, XVI, XVII en sus incisos a) y c) y XVIII del artículo 106 de la LIC y se adicionaron las fracciones XV Bis, XV Bis 1, XV Bis 2, un segundo párrafo al inciso c) de la fracción XVII y la fracción XX del citado artículo 106.

H. FILIALES DE INSTITUCIONES FINANCIERAS DEL EXTERIOR

Después de mantener el gobierno mexicano desde el año de 1917 una política en el sentido que sólo los mexicanos eran los únicos considerados para tener concesión o autorización para constituir y operar bancos, a partir de 1990 se transforma dicha política, no sólo en cuanto a que filiales de bancos extranjeros operen en México, como sociedades anónimas, sino también a otro tipo de intermediarios financieros.

Así pues por decreto de fecha 15 de diciembre de 1993 publicado en el D.O.F., el día 23 del mismo mes y año se reformaron la Ley de Instituciones de Crédito y la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, adicionando a la primera un Capítulo Tercero dentro del Título Segundo denominado "De las Filiales de Instituciones Financieras del Exterior" y a la segunda ley se le adicionó un Capítulo Segundo dentro del Título Tercero denominado de igual manera.

Dichos Capítulos fueron objeto de reformas posteriores mediante decretos publicados en el D.O.F., con fechas 15 de febrero y 17 de noviembre de 1995, 19 de enero de 1999 y 4 de junio de 2001.

Las Reglas a que habrán de sujetarse las Filiales de Instituciones Financieras del Exterior en México se publicaron en el citado D.O.F., el 21 de abril de 1994.

El propósito de dichas reformas consistió en aprobar la incorporación de las filiales de instituciones financieras del exterior en la legislación mexicana, permitiéndoles participar en el capital social de bancos múltiples y sociedades financieras de objeto limitado.

La apertura comercial con motivo del tratado de libre comercio (TLC) suscrito con Estados Unidos y Canadá el 17 de diciembre de 1992 y con vigor a partir del 1° de enero de 1994, es el motivo de las reformas a nuestros ordenamientos jurídicos para permitir el establecimiento y operación de empresas extranjeras en nuestro sistema financiero.

Como dato informativo mencionaremos que la primera autorización emitida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la constitución y operación de una filial financiera del exterior se publicó en el D.O.F., el 23 de febrero de 1995, recayendo ésta en el Bank of Tokio.

Para mejor entendimiento y comprensión de las razones por la que los legisladores aprobaron las adiciones a la Ley de Instituciones de Crédito y la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, entre otras, a continuación se transcribe la exposición de motivos del D.O.F., del 23 de julio de 1993.

**... La reforma abre la posibilidad para que intermediarios financieros del exterior, constituidos en los países con los que México haya celebrado tratados*

internacionales en virtud de los cuales se permita el establecimiento de filiales, presten servicios financieros en nuestro territorio, pero a través de empresas mexicanas constituidas conforme a nuestra legislación, a la que quedarán sujetas. Así, los intermediarios del exterior deberán cumplir los mismos requisitos que se exigen a los mexicanos para establecer y operar intermediarios financieros, y algunos adicionales.

Debe aclararse que, en términos generales, la apertura financiera acordada en el TLC es exclusivamente para intermediarios financieros del exterior, por lo que los límites a la inversión extranjera agregada, aplicables a otros inversionistas, se conservarán. Los intermediarios financieros de otros países podrán establecer filiales en México, siempre y cuando presten, directa o indirectamente, el mismo tipo de servicios financieros en su país de origen. De esta forma se garantiza que el intermediario financiero del exterior tenga la especialización necesaria para prestar servicios en México.

No obstante lo anterior, conforme al TLC los intermediarios financieros del exterior autorizados para constituir una institución de banca múltiple o una casa de bolsa filial podrán constituir una sociedad controladora y forman un grupo financiero. En consecuencia, en la iniciativa se propone que sólo los intermediarios del exterior autorizados expresamente en el acuerdo aplicable pueden formar grupos financieros..."

Después de haber hecho referencia a estos antecedentes, a continuación mencionaremos los nuevos conceptos que se incorporan a nuestra legislación tanto de instituciones de crédito como de regulación de agrupaciones financieras:

El artículo 45-A fracción I de la Ley de Instituciones de Crédito y 27-A de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, señalan lo que es una filial, siendo esta su transcripción:

"Artículo 45-A.I. Filial: La sociedad mexicana autorizada para organizarse y operar, conforme a esta ley, como institución de banca múltiple o sociedad financiera de objeto limitado, y en cuyo capital participe una Institución Financiera del Exterior o una Sociedad Controladora Filial en los términos del presente capítulo."

Sobre este nuevo concepto de filial señalaremos que éstas sociedades mexicanas personas morales requerirán de autorización del Gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la que tendrá el carácter de discrecional, oyendo previamente la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

En el caso de la ley bancaria, cabe señalar que adicionalmente en su capital deberá participar una Institución Financiera del Exterior o una Sociedad Controladora Filial y en el de las Casas de Bolsa además de este requisito deberá estar inscrita en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios.

Cabe aclarar que la filial se considera un ente totalmente independiente de la matriz, con personalidad jurídica y capital propios, desligándose de cualquier problema financiero del banco controlador, estando esta filial sujeta a la regulación de nuestros ordenamientos jurídicos.

Estas filiales se distinguen de las que marca la ley bancaria en su artículo 7°, es decir, de las oficinas de representación de entidades financieras del exterior y las sucursales de bancos extranjeros en primer orden, ya que éstas no pueden realizar actividades de intermediación crediticia.

El Artículo 45-A.II., define a la Institución Financiera del Exterior como:

"... La entidad financiera constituida en un país con el que México haya celebrado un tratado o acuerdo internacional en virtud del cual se permita el establecimiento en territorio nacional de Filiales."

Este concepto restringe la posibilidad de establecer filiales a aquellas instituciones financieras constituidas en países con los que México no haya celebrado un tratado o acuerdo internacional, conforme al cual se permita el establecimiento de filiales.

El Artículo 45-A.III., define a la Sociedad Controladora Filial como:

"... La sociedad mexicana autorizada para constituirse y operar como sociedad controladora en los términos de la Ley para Regular las Agrupaciones"

Financieras, y en cuyo capital participe una Institución Financiera del Exterior.”

A estas instituciones les serán aplicables acuerdos o tratados internacionales en los que México sea parte, las normas relativas a las instituciones de crédito y sociedades financieras de objeto limitado, así como por las reglas de carácter general que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En cuanto a su marco jurídico por encontrarse comprendidas dentro de la legislación mexicana le serán aplicables las disposiciones legales para las instituciones de crédito y las sociedades financieras de objeto limitado, mencionadas en sus respectivos incisos.

Asimismo se registrarán por:

- Tratado de Libre Comercio en lo conducente.
- Leyes y reglamentos que les sean aplicables y por las bases que le señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al constituirse como por ejemplo; las Reglas para el establecimiento de Filiales de Instituciones Financieras del Exterior (SHCP 22-abril-1994); Acuerdo por el que se establecen los límites individuales y agregados aplicables a las filiales de Instituciones Financieras del Exterior (SHCP D.O.F. 26-nov-99).

Sobre el particular, cabe mencionar que las autoridades financieras del país con lo antes expresado dan cumplimiento a los compromisos de trato nacional y de trato de nación favorecida, conceptos que fueron incluidos en el TLC en su artículo 1405 del capítulo XIV que señala:

“...el que cada una de las partes otorgará a las instituciones financieras de otra parte y a las inversiones de los inversionistas de otra parte en instituciones financieras, mismo que no será menos favorable del que otorga a sus propias instituciones financieras, en circunstancias similares.”

El artículo 45-C., de la Ley de Instituciones de Crédito señala:

** Para organizarse y operar como Filial se requiere autorización del Gobierno Federal, que compete otorgar discrecionalmente a la Secretaría de Hacienda y*

Crédito Público, oyendo la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria. Por su naturaleza estas autorizaciones serán intransmisibles.

Las autorizaciones que al efecto se otorguen, así como sus modificaciones, se publicarán en el Diario Oficial de la Federación y en dos periódicos de amplia circulación del domicilio social de la Filial de que se trate.”

Como mencionamos anteriormente para organizarse y operar como una Filial o una Sociedad Controladora Filial de una Entidad Financiera del Exterior, resulta incuestionable que estas instituciones deben reunir los requisitos de constitución que se les requieran a las sociedades o instituciones mexicanas, ya que podrán realizar las mismas operaciones que realizan las instituciones de crédito y las sociedades financieras de objeto limitado, con excepción de las que se mencionarán a continuación y que contravengan el acuerdo nacional que le sea aplicable, sin embargo, deben cumplir con requisitos adicionales como lo es el de presentar su solicitud a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que escuchará las opiniones del Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, y el que la Institución Financiera del Exterior que pretenda invertir en una filial, preste la misma clase de operaciones en su país de origen.

Lo anterior se reafirma con el artículo 45-D y 45-E de la Ley de Instituciones de Crédito que a la letra dicen:

“Artículo 45-D. Las autoridades financieras, en el ámbito de sus respectivas competencias, garantizarán el cumplimiento de los compromisos de trato nacional que en su caso sean asumidos por México, en los términos establecidos en el tratado o acuerdo internacional aplicable.

Las Filiales podrán realizar las mismas operaciones que las instituciones de banca múltiple o las sociedades financieras de objeto limitado, según corresponda, a menos que el tratado o acuerdo internacional aplicable establezca alguna restricción.

Artículo 45-E. Para invertir en el capital social de una Filial, la Institución Financiera del Exterior deberá realizar, en el país en el que esté constituida, directa o indirectamente de acuerdo con la legislación aplicable, el mismo tipo de operación que la filial de que se trate esté facultada para realizar en México, de conformidad con lo que señalen la presente ley y las reglas a las que se

refiere el primer párrafo del artículo 45-B.

Se exceptúa de lo dispuesto en el párrafo anterior a las Filiales en cuyo capital participe una Sociedad Controladora Filial de conformidad con la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras y las reglas mencionadas en el párrafo anterior.”

CAPÍTULO II

FONDO BANCARIO DE PROTECCIÓN AL AHORRO - FOBAPROA

A. ANTECEDENTES

Ha sido una tradición y una práctica a lo largo de la historia de la banca contemporánea en México, el hecho que el Gobierno Federal garantice de manera total los recursos depositados o invertidos por sus clientes, siendo esto un factor preponderante para que el público en general confíe sus ahorros a los bancos, aun y cuando estos presenten o puedan presentar problemas financieros, ya que dichos ahorros se encuentran seguros al no correr riesgo alguno.

Es bien sabido que cuando se han presentado situaciones de crisis económicas en diversas instituciones de crédito, el Gobierno Federal ha hecho frente a las pérdidas de los bancos interviniendo a los mismos, evitando con ello que cualquier quebranto patrimonial sea reflejado en la estabilidad económica y financiera tanto de la institución como del propio sistema bancario, manteniendo de esta manera la certeza y confianza de los ahorradores en el sentido que sus depósitos les serán siempre reembolsados.

Derivado de la intervención del Estado en las instituciones de crédito por su insolvencia o por sus enormes pérdidas y contingencias en sus activos, se ha tenido como resultado el que algunos bancos se hayan fusionado o se hayan integrado a otros en los tiempos de la banca especializada, habiendo asumido el propio Estado el total de estos quebrantos.

Sin embargo, con el nacimiento de la banca múltiple hacia el año de 1978, el Gobierno Federal contempló la posibilidad de que los bancos compartieran la responsabilidad de proteger los recursos del público inversionista y no recayere esta sólo sobre los recursos públicos, ya que la banca se encontraba más sólida por las fusiones entre sí de los propios bancos, lo que hacía factible que por sí mismos afrontaran y resolvieran sus problemas o contingencias de índole financiero.

Con motivo de lo anterior en el año de 1981 se modificó la Ley de Instituciones de Crédito con el propósito de llevar a cabo la creación de un fideicomiso, que protegiera los recursos de los depositantes, el que es considerado como el primer antecedente del FOBAPROA, que al haberse nacionalizado la banca en el año de 1982, no tuvo oportunidad de ponerse en práctica, ya que de acuerdo con el artículo cuarto del Decreto

de Nacionalización, el Ejecutivo Federal garantizaría todos los créditos que tuvieran a su cargo las instituciones de crédito.

La exposición de motivos de dicha reforma señala la conveniencia de la creación de un mecanismo de protección, el cual "era idóneo para atender problemas aislados de un banco en particular, pero no para resolver problemas generales de liquidez o de solvencia de la banca"²⁵, señalando a continuación algunos conceptos de ella:

"Que ha sido preocupación constante y tradicional del Gobierno Federal la protección de los depositantes de instituciones de crédito, misma que se ha traducido en una política de apoyo a esas instituciones en beneficio del interés colectivo, lográndose así infundir en el público la más plena confianza en dichos intermediarios financieros, con lo cual se logró un constante incremento del ahorro interno que ha sido transferido eficientemente por tales conductos, a las entidades productoras de bienes y servicios.

Que el desarrollo alcanzado por el sistema bancario, cuyas instituciones operan como bancos múltiples, aunado a mejores condiciones normativas y de vigilancia, han disminuido considerablemente el riesgo de la intermediación crediticia, haciendo factible por tanto, que el propio sistema garantice las obligaciones asumidas por cada una de las instituciones que lo integran, a través de un mecanismo formal de protección que mantenga la confianza del público en la recuperación de los recursos que coloca en la banca, brindando al mismo tiempo a ésta, medios adicionales para hacer frente a eventuales problemas financieros.

Se tiene la convicción de que el mecanismo de protección de que se trata desarrollará más la solidaridad sectorial, toda vez que los problemas que llegare a enfrentar una institución de crédito podrían representar un costo para las demás y en consecuencia los bancos tendrían un mayor interés en promover el buen comportamiento del sistema y la adopción de medidas preventivas oportunas, a fin de evitar pérdidas."

A raíz de la nacionalización de la banca, el Gobierno Federal implementó un mecanismo que operó en sustitución del fideicomiso citado, que podríamos decir tenía las funciones del FOBAPROA, en el cual las sociedades nacionales de crédito aportaban recursos, por

²⁵ IPAB. *Antecedentes y Razones de las Iniciativas de Reformas Financieras*. s/e.s/a. p. 12.

lo que a fin de cuentas se trataba de fondos públicos, haciendo notar que el propósito era el mismo, es decir, de proteger los intereses del público inversionista, encontrando su fundamento o sustento en el artículo 40 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito publicada en el D.O.F., el 31 de diciembre de 1983, que se transcribe enseguida:

"Las sociedades nacionales de crédito deberán establecer y mantener, en la forma y términos que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con base en las disposiciones aplicables, los mecanismos que garanticen la solvencia y liquidez de los mismos y la seguridad de las operaciones que realicen para salvaguardar el interés del público usuario."

Bajo este esquema persistió esta situación hasta que el 10 de noviembre de 1986, se constituyó el Fondo de Apoyo Preventivo a las Instituciones de Banca Múltiple FONAPRE, fideicomiso creado por el Gobierno Federal el cual es considerado como el antecedente directo e inmediato del Fondo Bancario de Protección al Ahorro FOBAPROA, encontrándose su fundamento legal en el artículo 77 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito publicada en el D.O.F., el 14 de enero de 1985, actuando como fideicomitente el Gobierno Federal a través de la ya extinta Secretaría de Programación y Presupuesto, como fiduciario el Banco de México y como fideicomisarios las instituciones de crédito que presentasen problemas financieros para que en determinado momento pudieran cubrir oportunamente los créditos a su cargo.

Esta ley bancaria de 1985 obligaba a participar a las instituciones de crédito en un fondo de apoyo preventivo para preservar su estabilidad financiera, de acuerdo al citado artículo 77, y que para efectos de claridad se transcribe en lo conducente:

"Artículo 77. Las Instituciones de Banca Múltiple deberán participar en el mecanismo de apoyo preventivo para preservar su estabilidad financiera, cuya organización y funcionamiento se sujetará a lo siguiente:

I. El Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto constituirá en el Banco de México un fideicomiso que se denominará Fondo de Apoyo Preventivo a las Instituciones de Banca Múltiple, cuya duración será indefinida..."

El FONAPRE contaba con un órgano máximo de decisión, siendo este su Comité Técnico, el cual estaba integrado por: cuatro miembros de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tres del Banco de México y dos de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

Dicho Comité Técnico, tenía dentro de sus atribuciones el expedir las reglas de operación del fondo, las que fueron aprobadas el 24 de diciembre de 1986, así como la determinación de las operaciones que podía realizar el fideicomiso, encontrándose entre ellas el otorgamiento de financiamientos, la adquisición de obligaciones y crédito, el brindar apoyos de distinta índole a los bancos con objeto de afrontar situaciones financieras críticas y de liquidez, que permitiesen salvaguardar los ahorros del público inversionista y la implementación de programas correctivos.

Para el cumplimiento de sus funciones el FONAPRE podía recibir aportaciones o aceptar créditos provenientes de las instituciones de banca múltiple, así como obtener financiamiento del Banco de México, no pudiendo recibir fondos por parte del Gobierno Federal, de acuerdo con su contrato constitutivo que prohibía incrementar el patrimonio fideicomitado con aportaciones del Gobierno Federal con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación.

Lo anterior se convalida con lo señalado por el Lic. Guillermo Ortiz Martínez al declarar en conferencia: "Otro aspecto más que es preciso clasificar es el hecho de que las aportaciones antes aludidas no constituían la única fuente de recursos del FONAPRE; ya que también se previó la posibilidad de obtenerlos por otros medios, siendo el principal el financiamiento de parte del Banco de México, o bien prestamos otorgados por los propios bancos, como acaeció al cierre de 1989."²⁶

Dentro de las aportaciones a que estaban obligadas a cubrir al FONAPRE las instituciones de banca múltiple se encontraban las ordinarias, cuyo monto era determinado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través del Banco de México y las extraordinarias que eran usadas cuando los fondos del fideicomiso eran insuficientes para mantener la estabilidad del sistema financiero, cuyo monto era determinado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a propuesta del Banco de México, previa opinión de la entonces Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

²⁶ Anuario Financiero de la Banca en México. s/e. Ejercicio 1995. p. 207.

La nueva Ley de Instituciones de Crédito del 18 de julio de 1990 crea al FOBAPROA, en cumplimiento a lo dispuesto en su artículo 122, en el que se señalaba principalmente que las instituciones de banca múltiple debían participar en este nuevo mecanismo de protección al ahorro, que el Banco de México sería el responsable de su administración, que llevaría a cabo las operaciones necesarias para evitar problemas financieros de los bancos y que el propio fondo no tendría el carácter de entidad de la Administración Pública Federal, transcribiéndose a continuación parte de dicho artículo:

“Artículo 122. Las instituciones de banca múltiple deberán participar en el mecanismo preventivo y de protección al ahorro, cuya organización y funcionamiento se sujetará a lo siguiente:

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

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

Con las reformas a la nueva ley bancaria de 1990, el FONAPRE es sustituido prácticamente por el FOBAPROA, siendo su objeto similar, pero con una forma de operar distinta, ya que bajo esta nueva denominación se tomaron nuevas estrategias en cuanto a la asignación de apoyos preventivos, que de acuerdo con la fracción II del derogado artículo 122 de la ley bancaria éstos debían garantizarse con el pago puntual y oportuno del apoyo, con acciones representativas del capital social, con valores gubernamentales o cualquier otro bien que ofreciera garantías suficientes para su recuperación.

Posteriormente las partes, es decir, el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México como fiduciario acordaron compilar en un solo instrumento el contrato de fideicomiso de 1986, celebrando al efecto un convenio modificatorio, para quedar en los términos del contrato de fecha 28 de noviembre de

1994, en el cual se establece el destino preventivo de su objeto, en la cláusula segunda.

En febrero de 1995, como resultado a las reformas del artículo 122 de la Ley de Instituciones de Crédito, se otorga al FOBAPROA el ejercicio de los derechos patrimoniales y corporativos inherentes a las acciones tomadas en garantía, quedando el producto de los derechos patrimoniales afecto en garantía a favor del propio fondo.

B. NATURALEZA JURÍDICA

El Fondo Bancario de Protección al Ahorro es un fideicomiso de carácter público constituido por el Gobierno Federal, que de acuerdo con el artículo 1° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, debería formar parte de la Administración Pública Paraestatal, sin embargo con fundamento con el último párrafo de la fracción I del citado artículo 122 de la Ley de Instituciones de Crédito, no se le consideraba como parte de esta administración al señalar:

**Artículo 122...*

...

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

Esta exclusión podemos sustentarla además en el artículo 47 de la mencionada Ley Orgánica al señalar que los fideicomisos públicos que forman parte de la Administración Pública Paraestatal y que cuyo propósito sea auxiliar al Ejecutivo Federal para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, serán aquellos que cuenten con una estructura orgánica y que tengan comités técnicos, mencionando al respecto que el FOBAPROA no contaba con estructura orgánica alguna.

Aun y cuando el FOBAPROA no se consideraba como un organismo de la Administración Pública Federal, mantenía su carácter de **fideicomiso público**, toda vez que era administrado por el Banco de México, órgano que entre otras de sus funciones esta la de promover el sano desarrollo del sistema financiero, aunado a que la SHCP fungía como fideicomitente por parte del Gobierno Federal.

Por otro lado cabe mencionar que el artículo 2° de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal incluye a los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, el Departamento del Distrito Federal, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal mayoritaria dentro del gasto público federal que comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, pagos de pasivo o de deuda pública, y por concepto de responsabilidad patrimonial, no ajustándose el FOBAPROA a este precepto, toda vez que como lo hemos mencionado con anterioridad, este fideicomiso no estaba facultado para recibir aportaciones del Gobierno Federal, recordando que estas se efectuaban por las instituciones de banca múltiple.

C. OBJETIVO

El FOBAPROA se creó en el año de 1990, con el objetivo primordial, según mi concepto, de proteger y garantizar los depósitos y recursos de los ahorradores, así como al sistema de pagos de la nación, fortaleciendo y brindando apoyo de esta manera a las instituciones de crédito, en casos de emergencia o de contingencia.

Lo anterior se haría posible mediante las aportaciones que efectuarían las instituciones bancarias al fondo, con la intención que dichas aportaciones recayeran en los bancos a reprivatizar, evitando con ello que el Estado dispusiera de recursos del erario público para afrontar cualquier problema económico del sector bancario, y no lastimar sus finanzas, pudiéndose únicamente en casos de extrema urgencia disponer de una línea de crédito a través del Banco de México.

El artículo 122 de la Ley de Instituciones de Crédito de 1990 en su fracción I contemplaba la finalidad del FOBAPROA, misma que se transcribe sólo en lo conducente:

"... cuya finalidad será la realización de operaciones preventivas tendientes a evitar problemas financieros que pudiesen presentar las instituciones de banca múltiple, así como procurar el cumplimiento de obligaciones a cargo de dichas instituciones, objeto de protección expresa del fondo..."

En cuanto a este concepto de ley, diremos que no fue sino hasta el año de 1994, cuando por la crisis económica y financiera que sufrió el país, se manifestó el FOBAPROA como

un factor determinante para el Gobierno Federal para hacer frente a dicha crisis, habiéndose tenido como finalidades la del poder salvar o aminorar en su caso el inminente desastre económico, a efecto de no perder la confianza del público inversionista y salvaguardar al Sistema Financiero Mexicano.

Para tal efecto se instrumentaron y llevaron a cabo diversas operaciones preventivas a través del FOBAPROA como las siguientes:

- El otorgamiento de créditos simples o con garantía accionaria.
- La compra de cartera crediticia, mediante la cual las mismas instituciones de crédito inyectaban capital a través de acciones y/o emisión de deuda subordinada.
- Aportaciones de capital de manera directa o a través de créditos, así como la adquisición de acciones.
- Apoyo de recursos económicos a instituciones con problemas de liquidez para hacer frente a deudas en moneda extranjera.
- La adquisición de obligaciones subordinadas convertibles en acciones de capital.

Asimismo, para cumplir con su función de procurar con el cumplimiento de las obligaciones a cargo de las instituciones de crédito objeto de protección expresa del fondo, se encontraban entre sus funciones el realizar cualquier tipo de operaciones que procurarán el pago de pasivos de los bancos.

A este respecto, cabe mencionar la publicación en el D.O.F., del 29 de diciembre de 1998, que el Banco de México en su calidad de fiduciario del FOBAPROA hacia anualmente en relación a estos pasivos objeto de protección expresa:

"De conformidad con la fracción IV del artículo 122 de la Ley de Instituciones de Crédito, el Comité Técnico del Fondo Bancario de Protección al Ahorro, ha resuelto que las obligaciones objeto de protección expresa, serán todas las obligaciones a cargo de las instituciones de banca múltiple, siempre y cuando deriven de su operación propia, exceptuando exclusivamente, los pasivos

provenientes de obligaciones subordinadas, los derivados de créditos que se otorguen entre instituciones bancarias participantes en el sistema de transferencias de fondos administrados por el Banco de México, para respaldar obligaciones a favor del propio Banco de México; las obligaciones a favor de intermediarios que formen parte del grupo financiero del cual el banco respectivo sea integrante; las operaciones que no se hayan sujetado a las disposiciones legales, reglamentarias, administrativas, así como a las sanas prácticas y usos bancarios, en las que exista mala fe del titular y las relacionadas con actos u operaciones ilícitas que se ubiquen en los supuestos del Artículo 400 Bis del Código Penal para el Distrito Federal en materia del Fuero Común y para toda la República en materia del Fuero Federal, así como las obligaciones o depósitos a favor de accionistas, miembros del Consejo de Administración y de funcionarios de los dos primeros niveles jerárquicos de la institución de que se trate, así como apoderados generales con facultades administrativas y gerentes generales de esas instituciones.

En términos del artículo DECIMO PRIMERO transitorio del Decreto por el que se expide la Ley de Protección al Ahorro Bancario, y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las leyes del Banco de México, de Instituciones de Crédito, del Mercado de Valores y para Regular las Agrupaciones Financieras, lo anterior estará vigente hasta que, en su caso, el referido ordenamiento entre en vigor y la Junta de Gobierno del Instituto para la Protección del Ahorro Bancario realice la publicación a que se refiere el citado artículo transitorio."

Sobre esta publicación, cabe señalar que la ley es clara en cuanto a que la obligación por parte del fiduciario era la de publicar anualmente el importe máximo de las obligaciones que serían objeto de protección expresa de FOBAPROA, más no cuales serían éstas, como de hecho fue publicado.

D. CARACTERÍSTICAS

El FOBAPROA es considerado como un fideicomiso público según se desprende del artículo 122 de la Ley de Instituciones de Crédito de 1990, el cual no formaba parte de la Administración Pública Federal, constituido por el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en su carácter de fideicomitente, el Banco de México como fiduciario y responsable de la administración del fideicomiso y las

instituciones de banca múltiple como fideicomisarias, cuando estas así lo requirieran debido a su situación financiera.

La designación del Delegado Fiduciario del fondo recaía en su Director General, asimismo contaba con un cuerpo colegiado, considerado como un órgano cúpula o supremo de decisión, denominado Comité Técnico, integrado por representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, del Banco de México, así como de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, contando dicho Comité Técnico con las siguientes facultades y funciones:

- a) Aprobar las reglas de operación.
- b) Determinar los términos y condiciones de los apoyos que sean otorgados con cargo al fondo.
- c) Determinar los depósitos, créditos y demás obligaciones de las instituciones de crédito, así como el importe de los mismos, que sean objeto de protección expresa del fondo.
- d) Autorizar los montos, términos y condiciones de los programas que proponga el propio fondo, en los casos en que se presenten reclamaciones de los ahorradores o inversionistas.
- e) Indicar la periodicidad con la que habrán de cubrirse las aportaciones ordinarias.
- f) Establecer criterios generales sobre la inversión de los recursos libres del fideicomiso.
- g) Decidir en cuanto a las mejoras a los programas bancarios.
- h) Acordar sobre la venta de instituciones de crédito y sucursales.
- i) Aprobar los proyectos, presupuestos, programas, estados financieros y emitir opinión en contratación de personal externo.
- j) Crear y determinar la competencia y facultades del Subcomité Operativo, pudiendo constituir cualquier otro tipo de subcomité.
- k) Decidir en cuanto a las responsabilidades del fondo, así como en cambios de su estructura organizacional.
- l) Publicar anualmente en el mes de diciembre en el D.O.F. el importe máximo de las obligaciones que serían objeto de protección expresa del fondo durante el año inmediato siguiente, y
- m) En general las demás facultades que estén previstas en el contrato constitutivo del fideicomiso.

Para que este Comité Técnico sesionara se requería de un quórum de un mínimo de seis de sus nueve miembros, con el requisito de que siempre se tuviera la comparecencia de la Dependencia y Organismos antes citados, es decir, SHCP, BANXICO y CNBV, en el entendido que para adoptar una resolución, ésta debería ser por mayoría de votos, haciendo mención que el Delegado Fiduciario o Director General, quien tenía a su cargo la administración del fondo, debía comparecer en todos y cada una de las sesiones, con la limitante de sólo tener voz más no voto.

Para que las instituciones de crédito pudieran tener acceso a los apoyos del FOBAPROA, que como se mencionó anteriormente, dentro de su objeto esta el procurar que los ahorradores o inversionistas no tengan pérdidas por quebrantos de los bancos, se requería en primera instancia de la presentación de una solicitud a través del Banco de México por parte de la institución de crédito interesada, en donde se especificaran los motivos que justificasen dicha solicitud, así como los términos y condiciones de apoyo y la manera de aplicar los fondos que serían objeto del mismo para dar cumplimiento a sus obligaciones, siempre y cuando éstas se hubieran derivado de su propia operación, ya que resulta importante señalar que el FOBAPROA no cubría las siguientes operaciones:

- Los pasivos provenientes de obligaciones subordinadas, y
- Las operaciones resultantes de actos ilícitos, irregulares y de mala fe, en conjunción con su clientela o con otras instituciones.

Para que la solicitud fuera aprobada, las instituciones de crédito deberían igualmente presentar un programa correctivo, así como un programa en donde se señalasen las acciones que llevarían a cabo para evitar el volver a caer en dichos problemas de solvencia y liquidez económica con sus clientes, debiendo siempre estar debidamente formada la documentación que presentasen los bancos por su Director General y contar con la aprobación en cada caso del Consejo de Administración.

El Subcomité primeramente revisaría y sancionaría la solicitud presentada, siendo facultad del Comité Técnico resolver sobre la misma y en caso de ser aprobada los recursos canalizados a determinado apoyo deberían garantizar el pago puntual y oportuno con acciones representativas de su capital social, con valores gubernamentales o, en su caso, con cualquier otro bien que pudiera satisfacer a juicio del fiduciario la garantía

requerida, de acuerdo con el primer párrafo de la fracción II del artículo 122 de la Ley de Instituciones de Crédito de 1990.

En cuanto a esta garantía, si ésta era constituida sobre las acciones del capital social de la institución de crédito que hubiere recibido apoyo, dichas acciones deberían pertenecer en primera instancia a las series "A" o "F", las cuales se consideraban al equivalente del 75% de su valor en libros, de acuerdo con el último estado financiero aprobado por el Consejo de Administración y validado por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, basándonos en el segundo párrafo del artículo 122 de la citada ley bancaria.

Esta garantía se consideraba preferente y de interés público, pudiendo el FOBAPROA, ejercer los derechos patrimoniales y corporativos inherentes a tales acciones.

Por otro lado, y para el cumplimiento de su objeto el fondo podía adquirir acciones representativas del capital social de las instituciones de banca múltiple en exceso del límite fijado que señalaba el artículo 17 de la citada Ley de Instituciones de Crédito, con la obligación de proceder a su venta en cuanto le fuera posible, para lo cual se transcribe el artículo 17 entonces vigente, en lo conducente:

"Artículo 17. Ninguna persona física o moral podrá adquirir, directa o indirectamente, mediante una o varias operaciones de cualquier naturaleza, simultáneas o sucesivas, el control de las acciones Series "A" y "B" por más del cinco por ciento del capital social de una institución de banca múltiple. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá autorizar, cuando a su juicio se justifique, un porcentaje mayor, sin exceder el veinte por ciento. Al efecto la citada Secretaría tomará en cuenta la composición del capital de la institución de que se trate y la participación extranjera en la misma, a fin de que el sistema de pagos del país este en todo tiempo controlado por mexicanos.

Se exceptúa de lo dispuesto en el párrafo anterior a:

...

III. El Fondo Bancario de Protección al Ahorro..."

Cabe señalar que de acuerdo con el artículo 11 de la actual ley bancaria, el capital social ordinario de las instituciones de banca múltiple, se integra precisamente por acciones de la serie "O".

Las instituciones de banca múltiple para ser beneficiadas con los apoyos tanto preventivos como correctivos provenientes del FOBAPROA, estaban obligadas a presentar la documentación e información que el propio fondo les solicitase, así como darle a conocer cualquier tipo de problema que enfrentasen y que a su juicio pudieran ser objeto de apoyo, acatando en todo momento los apoyos determinados a recibir de acuerdo con la resolución del Comité Técnico y a cumplir con los programas y medidas correctivas que el FOBAPROA les autorizara, con fundamento con lo que establecía la fracción V del artículo 122 de la Ley de Instituciones de Crédito.

Dentro de las facultades otorgadas al FOBAPROA por el Gobierno Federal, estaba la de otorgar un incentivo para incrementar los niveles de capitalización de las instituciones de crédito, consistiendo este mecanismo en:

1. Las instituciones de crédito se comprometen a entregar a un fideicomiso (en el que FOBAPROA es fideicomisario en primer lugar), todos los recursos (los flujos) que se obtengan como consecuencia de la cobranza de créditos de su cartera.
2. El FOBAPROA, asume obligaciones a su cargo y a favor de las instituciones a plazo de 10 años, con garantía del Gobierno Federal. (Adquiere derechos sobre el producto de la cobranza de la cartera de que se trate, la cual es traspasada por el banco respectivo a un fideicomiso que es administrado por el propio banco).

El FOBAPROA adquiere flujos de créditos debidamente calificados y provisionados por un monto equivalente al doble del capital fresco que los accionistas aporten, o de una vez el capital en caso de que éste provenga de obligaciones subordinadas. Dicho mecanismo no tiene impacto monetario.”²⁷

Finalmente mencionaremos una característica que revestía al FOBAPROA y que es “La obligatoriedad”, esto significa que era obligatorio para todas las instituciones de crédito de banca múltiple que estuviesen registradas y autorizadas para operar como tales en la República Mexicana, el que participasen y contribuyeran al Fondo Bancario de Protección al Ahorro.

²⁷ Acosta Romero, Miguel. op. cit. p. 632 y 633.

E. PATRIMONIO

Como se ha dicho con anterioridad, los recursos del Fondo Bancario de Protección al Ahorro, provenían de las aportaciones realizadas por las instituciones de crédito de banca múltiple, así como de financiamientos que podían obtener principalmente del Banco de México o de los mismos bancos.

En este orden de ideas el patrimonio del FOBAPROA lo integraban y constituían las aportaciones como se indican a continuación:

Aportaciones iniciales: estas eran las realizadas por las instituciones de crédito de banca múltiple que obtuvieran autorización para constituirse y operar como tales, siendo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la que determinaba la cantidad inicial, a propuesta del Banco de México, mediante criterios de aplicación general que tomarían en cuenta, entre otros elementos, el monto de los pasivos y el nivel de capitalización de cada institución, en el entendido que dicha aportación inicial se empezaría a cubrir desde el momento en que la institución de crédito iniciara operaciones y en los términos que el propio Comité Técnico le indicara.

Aportaciones ordinarias: Estas operaciones eran a las que estaban obligadas a cubrir las instituciones de banca múltiple durante su operación normal, mismas que se calculaban y cobraban de manera automática por el Banco de México aplicando un porcentaje al monto total de los pasivos captados del público, que se reflejaba en la información que de manera mensual proporcionaban los bancos al Banco de México.

Estas aportaciones en un principio fueron calculadas con base en la doceava parte de uno al millar sobre el pasivo directo derivado de la captación del público y posteriormente eran calculadas al equivalente a la doceava parte de tres al millar, tanto en moneda nacional como extranjera.

Aportaciones extraordinarias: Eran determinadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que como se mencionó anteriormente eran ejercidas cuando los fondos del FOBAPROA eran insuficientes para mantener estable el sistema financiero.

Cabe resaltar que como beneficio para las instituciones de crédito, estas aportaciones

eran consideradas como un gasto para las mismas y deducibles de impuestos.

Las aportaciones tanto ordinarias como extraordinarias tenían un límite máximo señalado por ley y el Banco de México era el responsable de cargar las cuentas, de acuerdo con las fracciones III y VII del derogado artículo 122 de la Ley de Instituciones de Crédito, que para mayor abundamiento se transcriben a continuación:

"Artículo 122...

...

III. Las instituciones de banca múltiple estarán obligadas a cubrir al fondo el importe de las aportaciones ordinarias y extraordinarias que determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a propuesta del Banco de México. Las aportaciones ordinarias y extraordinarias de cada institución correspondientes a un año natural, no excederán respectivamente del cinco al millar y del siete al millar del importe al que ascienden las obligaciones objeto de protección expresa del fondo.

...

VII. El Banco de México cargará, en las cuentas que lleva a las instituciones de banca múltiple, el importe de las cuotas ordinarias y extraordinarias que éstas deban cubrir conforme a lo dispuesto en el presente artículo, precisamente en las fechas en que tales pagos deban efectuarse. Las cantidades así cargadas serán abonadas simultáneamente al Fondo."

Asimismo, como parte integrante de su patrimonio se encontraban los productos, rendimientos y otros activos resultantes de las operaciones que realizaba.

Se incluían también los flujos de cartera de las instituciones de crédito, así como el universo accionario del fondo en las instituciones de crédito, que a través de su compra, dieron como resultado el saneamiento y capitalización de las instituciones bancarias.

Los recursos provenientes de financiamientos o créditos, haciendo mención que el fondo no recibía aportaciones del Gobierno Federal, ni del Banco de México, únicamente recibió de este último créditos con carácter transitorio, y

En general los demás activos, derechos y obligaciones del fondo, a que tuvieran derecho o contrajera por cualquier concepto.

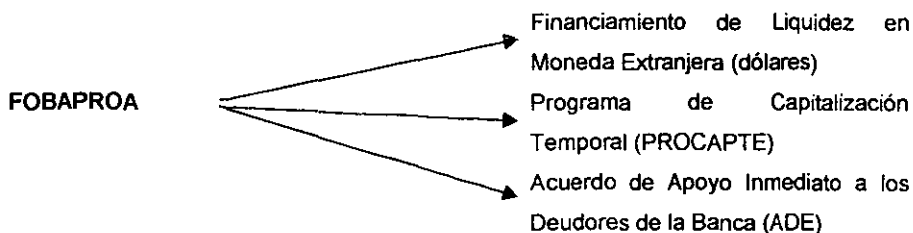
Es importante mencionar que las instituciones de crédito que no participaban en el FOBAPROA son las sociedades nacionales de crédito propiedad del Gobierno Federal, ya que por su naturaleza de Estado al ser consideradas como parte de la Administración Pública Federal, no están obligadas a participar en el mecanismo preventivo y de protección del ahorro en virtud de que el Gobierno Federal siempre responderá por ellas.

Concluiremos ese tema señalando que el Banco de México como fiduciario del FOBAPROA tenía la obligación de guardar el secreto fiduciario en cuanto al monto de sus recursos y de sus estados financieros.

F. PROGRAMA DE CAPITALIZACIÓN TEMPORAL - PROCAPTE

Durante los primeros meses del año de 1995 las instituciones de crédito presentaron graves problemas de liquidez y solvencia por lo que resultaba de extrema urgencia su inmediata capitalización, sin embargo, la situación por la que atravesaban hacía casi imposible el inyectar dinero fresco a su capital, por lo que las autoridades determinaron establecer medidas y programas de apoyo para hacer posible la capitalización temporal de los bancos y de esta manera afrontar las pérdidas que se avecinaban mientras la crisis económica de 1994 se agudizaba, resultando igualmente importante crear programas de apoyo a deudores ya que éstos se veían imposibilitados a cubrir sus compromisos de crédito ante las instituciones bancarias, derivado de la exagerada alza en las tasas de interés entre otros aspectos.

Para llevar a cabo tan importante tarea se crearon, entre otros, los siguientes programas operados por el FOBAPROA, con el objeto de evitar que el sistema financiero y el país cayesen en un estado de insolvencia que hubiere conducido a la quiebra del sistema bancario, así como de impedir la innumerable pérdida de empleos y el desmantelamiento de una parte importante del aparato productivo del país.



Para los efectos de este trabajo, nos abocaremos de manera detallada sólo al análisis del PROCAPTE.

Como medida emergente la Comisión Nacional Bancaria y de Valores dispuso que las instituciones de crédito constituyeran reservas preventivas para sus créditos, equivalentes al 60% de la cartera vencida o 4% de la cartera total, la que resultara mayor, medida que provocó que se acentuara la necesidad de recapitalización de los bancos.

Ante esta situación se instrumentó por parte de las autoridades financieras, con la opinión de la Asociación de Banqueros de México, un programa de apoyo para la capitalización de la banca, denominado Programa de Capitalización Temporal PROCAPTE, adaptado como una estrategia financiera para el fortalecimiento del capital de la banca múltiple, con el que se pretendía o esperaba que las condiciones del mercado fueran las propicias para hacerlo atractivo a nuevos inversionistas, adecuando el marco legal para recibir aportaciones de capital nacional y extranjero.

Este programa se enfocó más a las instituciones de crédito que debido a las condiciones de los mercados financieros presentaban mayor dificultad para hacer frente a los compromisos mínimos de capitalización establecidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, teniendo acceso sólo una vez cumplida la obligación de crear sus reservas preventivas.

El Programa de Capitalización Temporal PROCAPTE consistió en la colocación de obligaciones subordinadas convertibles obligatoriamente en títulos representativos del capital social del banco emisor, siempre y cuando estas no hubieren sido liquidadas dentro de determinados plazos, habiendo tenido como resultado el evitar un desastre económico y mantener de manera temporal a flote el sistema bancario.

Asimismo, se estableció como requisito por parte de las autoridades el que las instituciones de crédito que se apegaran al PROCAPTE, constituyeran en el Banco de México un depósito bancario con los beneficios obtenidos por el mismo, con las mismas condiciones de plazo y rendimiento a los valores emitidos, consistentes en obligaciones subordinadas.

Como hemos señalado con anterioridad el Banco de México estaba facultado para otorgar

financiamiento a través de una línea de crédito al FOBAPROA, situación que hacía posible operar al PROCAPTE, ya que éste operaría con dicho financiamiento al adquirir el FOBAPROA las obligaciones subordinadas, haciéndose cargo dicho fondo de la administración del PROCAPTE.

Para ser sujeto de incorporación al PROCAPTE era requisito indispensable el proporcionar al FOBAPROA la información financiera que éste último les hubiese requerido, debiendo en todo momento contar con la aprobación o acuerdo de la Asamblea de Accionistas del banco solicitante.

De acuerdo con el Banco de México, el PROCAPTE tendría una vigencia de 5 años a partir del 31 de marzo de 1995, con la obligación de que las instituciones que se incorporaran al programa mantuvieran un coeficiente de capital de cuando menos el 9%, pudiendo este coeficiente disminuir hasta el 8.5% cuando el decreto hubiere sido a consecuencia de la constitución de las reservas preventivas. Este plazo estaba sujeto a la capitalización de las instituciones, ya que si ésta era posible antes o durante el plazo señalado, el administrador del PROCAPTE se reservaba el derecho, previo aviso de un año, de exigir a la institución la adquisición total o parcial de las obligaciones.

A contrapartida de lo señalado en el párrafo anterior la emisora tendría el derecho de adquirir total o parcialmente las obligaciones en la misma proporción que incrementara su coeficiente de capitalización.

Las obligaciones que fueran convertibles obligatoriamente a su vencimiento, según lo determinara el FOBAPROA, se convertirían en títulos representativos de capital social serie "A" o serie "B" de la institución. Existía la posibilidad de una conversión anticipada por parte de la institución bancaria siempre y cuando se cumplieran ciertos parámetros en cuanto a porcentajes de su capital neto y los activos sujetos a riesgo, como una alternativa.

No se permitía a las instituciones de crédito durante su participación en el programa, colocar acciones u obligaciones subordinadas de conversión obligatoria a capital distintas a las referidas, salvo los supuestos previstos para la adquisición de obligaciones, así como tampoco distribuir dividendos.

Los rendimientos a que se tenía derecho eran los necesarios para que el monto de la emisión mantuviera su valor en términos reales, conforme a las variantes del Índice Nacional de Precios al Consumidor.

El PROCAPTE había sido diseñado para que en condiciones normales el FOBAPROA no llegase necesariamente a la conversión de las obligaciones.

Por otro lado, el depósito bancario de dinero antes señalado, devengaría rendimientos iguales a los generados por las obligaciones.

Este programa fue aprovechado por diversas instituciones de crédito, que de otra manera no hubieran podido haber dado respuesta a las disposiciones establecidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en lo que se refiere a los requerimientos mínimos de capitalización, pudiendo el sector bancario mantenerse a duras penas durante los dos primeros años de la crisis de 1994, que son considerados los más graves y difíciles dentro de la misma.

Las conclusiones acerca del PROCAPTE para la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, eran las siguientes:

“Las medidas y programas señalados son soluciones de corto plazo frente a la actual situación de emergencia económica, las cuales evitan que se profundice al favorecer la confianza del público en el sistema bancario y ayudan a solventar los problemas de la banca en espera de que el entorno económico se estabilice.

A pesar de lo anterior, para mantener un sistema bancario sano y solvente, es necesario que las instituciones de crédito implementen Sistemas de Control y Políticas Internas de acuerdo con prácticas bancarias adecuadas, especialmente a lo que se refiere al manejo de riesgos y al otorgamiento de créditos. Asimismo, es imprescindible fortalecer la labor supervisora que ejerce el Gobierno como una medida preventiva que promueve la solidez de los mercados.”²⁸

Resulta interesante mencionar el hecho de que detrás de estas conclusiones, la

²⁸ CNBV. *Revista Interna*. Septiembre de 1995. p.27.

autoridad, en este caso la CNBV, reconozca que para el mejor funcionamiento de la banca, en cuanto a políticas de riesgo y otorgamiento de créditos, es necesario fortalecer la supervisión, actuando así de una manera preventiva y no correctiva como ha sido en la práctica.

La labor de la autoridad no sólo esta en aplicar sanciones, debe de actuar vigilando y supervisando de manera estricta las operaciones de los bancos, para evitar futuros colapsos como el atendido por el FOBAPROA.

Una vez habiendo cumplido su función el Programa de Capitalización Temporal PROCAPTE, este fue cancelado en el año de 1996, junto con el programa antes citado de Financiamiento para Liquidez en Moneda Extranjera (Dólares), cuyo propósito de este último era detener y revertir la corrida que se suscitó durante los primeros meses del año de 1995 contra las obligaciones externas de los bancos comerciales, consistiendo este apoyo en el otorgamiento de crédito en dólares con recursos del Banco de México, los que se canalizaron a través del FOBAPROA.

En lo que respecta al principal programa de apoyo a deudores, el Acuerdo de Apoyo Inmediato a los Deudores de la Banca- ADE, diremos que su política consistía en aminorar la carga a los deudores modestos por el aumento en las tasas de interés de los créditos pequeños y medianos, siempre y cuando éstos estuvieran al corriente en sus pagos, con la finalidad de hacer a un lado la cultura del "no pago".

Según datos del Instituto para la Protección para el Ahorro Bancario, los programas de apoyo a deudores "beneficiaron alrededor de cuatro millones de deudores, quienes vieron reducidas sus obligaciones. Un resultado adicional es que contribuyeron a detener al crecimiento de la llamada cartera vencida. El costo fiscal de los programas de deudores asciende alrededor de tres por ciento del PIB, e incluyó reducciones de capital e intereses para quienes participaron.

Los apoyos a los deudores, ofrecidos por el gobierno y los bancos, equivalen a descuentos promedio sobre los saldos de crédito de cuarenta y cinco por ciento en el caso de vivienda; de treinta y cinco por ciento en el financiamiento del sector agrario y pesquero; y del treinta y dos por ciento en el caso de fomento a la micro, pequeña y mediana industria." 29

29 IPAB. op. cit. p.14.

En resumen los programas antes analizados y operados por el FOBAPROA, constituyen las medidas adoptadas por el Gobierno Federal con la característica de haber sido financiados con deuda emitida por el propio fondo y avalada por el mismo Gobierno Federal.

Finalmente, considero conveniente mencionar los Programas de Saneamiento Bancario que se implementaron para sofocar la crisis en comento:

1. Reestructuración de Créditos en Unidades de Inversión UDI's.
2. Programa de Beneficios Adicionales a los Deudores de Crédito para Vivienda.
3. Programa de Fortalecimiento de Capital con Compra de Cartera.
4. Programa complementario de Apoyo para Créditos Hipotecarios.
5. Programa de Apoyo al Sector Agropecuario y Pesquero FINAPE.
6. Programa de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa – FOPYME, y
7. Acuerdo de Apoyo Crediticio a los Estados y Municipios.

G. EL RESCATE BANCARIO 1995 - 2000

A lo largo de los últimos 20 años, se han sufrido a nivel mundial 130 crisis bancarias la mayoría de ellas provenientes de una deficiente regulación y supervisión financiera por parte de las autoridades, terminando éstas en verdaderas euforias financieras, en donde la figura denominada Prestamista de Última Instancia, que corresponde al Banco Central ha sido determinante para su solución.

En estas crisis las posturas que toman todas las partes involucradas son distintas, obviamente conforme sean afectados sus intereses, por ejemplo, los banqueros solicitan de las autoridades el rescate de sus bancos, con la esperanza de no afrontar pérdidas.

A los partidos políticos de oposición se les presentan oportunidades para ganar terreno en el ámbito político electoral, evidenciando los errores que hubiesen cometido sus adversarios en el manejo de las finanzas.

El partido en el poder sufre grandes y severos costos políticos y desmembramientos internos que los pueden llevar a crisis que motiven su división.

La sociedad resulta ser la más afectada y que sin ser consultada es la que finalmente cubre las pérdidas a través de sus impuestos, con las repercusiones económicas como son la pérdida de su poder adquisitivo, desempleo, etc.

En el caso de México, con motivo de la profunda y grave crisis de 1994, al incremento desproporcionado de las tasas de interés, a la significativa caída del ingreso de la población, a la enorme deuda de 30 mil millones de dólares de la banca y a la cartera vencida de la misma, se desencadenó la que ha sido considerada como la mayor catástrofe bancaria de la historia en México, al no poder hacer frente a sus obligaciones de pago los acreedores de la banca, ya sea que hayan sido éstos pequeños, medianos y hasta grandes deudores, en donde se encontraron importantes empresas, independientemente de su capacidad de pago, aunado a la mala administración y al deficiente otorgamiento de créditos, dando con ello origen al rescate de la banca mexicana 1995-2000.

Sin duda el rescate bancario ha sido muy controvertido y polémico, existen diversas opiniones acerca del mismo, desde que ha sido un gran fraude hasta que fue la salvación del país para evitar ir a la bancarrota, pero ¿en qué consistió este rescate que el Gobierno Federal llevó a cabo a través del FOBAPROA?, si éste como lo hemos comentado en sus antecedentes existe como tal desde las reformas a la ley bancaria de 1990, es decir, el FOBAPROA no fue creado en el año de 1995 para hacer posible tan cuestionado rescate, simplemente sufrió modificaciones a su contrato constitutivo conforme a las reformas de febrero de 1995.

De acuerdo con el Gobierno Federal, el rescate bancario era la única alternativa para salvar a la nación de un inminente caos económico y social, ya que de esta manera los inversionistas no perderían sus ahorros y no se desplomaría el sistema de pagos, manteniendo la confianza y estabilidad en el Sistema Financiero Mexicano, toda vez que de otra manera el país se hubiera ido a la quiebra.

Para poder hacer frente a esta situación y salvar al sistema bancario, principal componente del Sistema Financiero Mexicano, el Gobierno Federal decidió rescatar a los bancos transfiriendo sus pasivos a los del FOBAPROA, es decir, transfirió la deuda de los ahorradores de la propia banca a los contribuyentes, emitiendo para ello pagarés con aval del propio Gobierno Federal.

Estos pagarés se registraron contablemente como activos en los bancos, no siendo negociables, pero producían intereses a una tasa promedio de CETES, siendo capitalizables cada tres meses, pagándose todos los intereses producidos y el capital inicial a la fecha de vencimiento de los mismos, que era cada diez años. Cuando los bancos lograran recuperar créditos de los que adquirió el fondo, ese dinero se recuperaría para la liquidación de los pagarés.

Igualmente para el Gobierno, estos pagarés emitidos por el FOBAPROA y que representaban su pasivo, fueron los que permitieron que las instituciones de crédito fueran solventes y pudieran recuperar paulatinamente su función de receptores y otorgadores de crédito a diversos sectores económicos, sentando las bases para procurar el sano desarrollo del mercado financiero y el crecimiento económico sostenido, habiendo garantizado el Gobierno Federal el pago de dichos pagarés, con fundamento en el artículo 4° fracción V de la Ley General de Deuda Pública que se transcribe a continuación:

"Artículo 4°. Corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

...

V. Controlar y manejar la deuda pública del Gobierno Federal y otorgar la garantía del mismo para la realización de operaciones crediticias que se celebren con organismos internacionales de los cuales México sea miembro o con las entidades públicas o privadas o de países extranjeros, siempre que los créditos estén destinados a la realización de proyectos de inversión o actividades productivas, que estén acordes con las políticas de desarrollo económico y social aprobadas por el Ejecutivo y que generen los recursos suficientes para el pago de crédito y tenga las garantías adecuadas."

A este respecto, surgen interrogantes tanto jurídicas como económicas y sociales al cuestionar al Ejecutivo Federal que dicho rescate no se efectuó legalmente al no haber obtenido la autorización del Poder Legislativo para que el FOBAPROA adquiriera esos pasivos, señalando al efecto Andrés Manuel López Obrador: "De esta forma los funcionarios del FOBAPROA, suscribieron pagarés con el apoyo solidario del Gobierno Federal a favor de los bancos, violando fragantemente la Constitución y las leyes de la materia, pues el Congreso de la Unión es el único que tiene la facultad de autorizar todo endeudamiento público tanto en el ámbito interno como en el externo."³⁰

³⁰ López Obrador, Andrés Manuel. *Fobaproa: Expediente Abierto, Reseña y Archivo*. Grijalbo. México 1999. p. 50.

De igual manera en relación al fundamento legal expuesto por el Gobierno para la emisión de pagarés, Marcelo Ebrard Casaubon señala que existió "violación a la Ley General de Deuda por avalar deuda fuera de los supuestos permitidos por la ley, el inciso c) de la cláusula tercera del último convenio del FOBAPROA, en él está contenida la facultad del fiduciario para otorgar avales.

Esta facultad es distinta a la que ejerció la SHCP, respecto de los pagarés indebidamente suscritos por el BANXICO, puesto que no lo hizo con fundamento en el contrato de fideicomiso, sino en los términos del artículo 4º, fracción V de la Ley General de Deuda Pública.³¹, no apegándose a ninguno de los supuestos contenidos en este último artículo.

Sobre esta contratación de pasivos por parte del Gobierno Federal a través de los pagarés del FOBAPROA, mencionaremos que ésta debió de haber sido autorizada por el Congreso de la Unión de conformidad con el artículo 73, fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en lo conducente dice:

"Artículo 73.- El Congreso tiene facultad...

...

VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29..."

Por otro lado, en opinión de Eduardo Ruíz Heally, el rescate bancario benefició en mayor parte sólo a la clase privilegiada, al señalar: "De acuerdo con datos del Banco de México y del Grupo de Economistas Asociados (GEA) los depósitos en el sistema bancario se distribuyen de la siguiente manera:

31 Székely, Gabriel (coordinador), Ebrard Casaubon, Marcelo. *Fobaproa e Ipab, El Acuerdo Que No Debíó Ser*. Editorial Océano de México, S.A. de C.V., México 1999. p. 47.

RANGO DE LOS DEPÓSITOS (MILES DE PESOS)	SALDO (MILLONES DE PESOS)	% DEL SALDO	NÚMERO DE CUENTAS (MILES)	% DEL NÚMERO DE CUENTAS	SALDO PROMEDIO POR CUENTA (PESOS)
1	1,910	0.30	7,272	44.9	263
1.1-5	10,373	1.63	3,238	20.0	3,204
5.1-10	15,941	2.51	1,903	11.7	8,377
10.1-50	72,491	10.40	2,713	16.8	26,720
50.1-100	43,074	6.77	545	3.4	79,035
100.1-250	61,027	9.60	341	2.1	178,965
250.1-500	39,072	6.14	100	0.6	390,720
500.1-1,000	34,430	5.41	44	0.3	782,500
1,000.1	357,569	56.23	41	0.3	8,721,195
TOTAL	635,887	100.0	16,197	100.0	

La tabla anterior habla por sí sola. Nos dice a que extremos ha llegado la riqueza en México, en donde el 56.23% del total de los depósitos bancarios se encuentran en el 0.3% de las cuentas bancarias. Nos muestra que el rescate bancario en realidad salvó a la minoría privilegiada, compuesta por los mexicanos más ricos y las tesorerías de las empresas más importantes. Nos indica que si las autoridades hubieran decidido proteger sólo a aquellos ahorradores con depósitos de hasta un millón de pesos, hubiera protegido al 99.97% de los ahorradores.³²

Otra forma de poder identificar la distribución de la cartera en cuanto a su número y monto de los créditos es que "de siete millones de créditos, FOBAPROA adquiriría 440 mil, los más cuantiosos y difíciles de recuperar. De todos esos créditos adquiridos sólo 550 representaban en noviembre de 1997 el 40% de los activos del fondo, con un valor aproximado de 145,200 millones de pesos, también se reportó que existían 1,325 créditos cuyo monto era mayor a 20 millones de pesos"³³, habiéndose quedado el FOBAPROA con el 24% de los activos de la banca.

Ante la acción que tomó el Gobierno Federal para efectuar el rescate bancario, existía

32 Fábber, Guillermo (coordinador). Ruiz Heally, Eduardo. *Fobaproa, La Bomba de Tiempo. El Rescate Bancario. Algunos Números*. Times Editores, S.A. de C.V. México 1998. p. 20.

33 Székely, Gabriel (coordinador). Ebrard Casaubon, Marcelo. op. cit. p. 39 y 40.

otra alternativa, en la que igualmente el Gobierno hubiera sido el que hubiese aportado los recursos para ello, habiendo sido ésta la de intervenir y sanear a los bancos de manera directa, exponiendo el Gobierno que el costo de la compra de carteras resultó sensiblemente menor a esta otra opción, ya que de cinco bancos en que los accionistas conservaron el control de sus bancos, "a marzo de 1998 si sumamos: a) El capital aportado por los accionistas y los nuevo socios, como resultado de los programas de compra de cartera, b) las provisiones que los bancos crearon como reserva para atender los créditos que no adquirió el FOBAPROA, y c) la reinversión de utilidades que las instituciones bancarias han llevado a cabo, tendremos un total de 122 mil millones de pesos, cifra por lo menos cuatro veces mayor al capital que estos bancos tenían al principio de la crisis y superior a la correspondiente al total de las compras de cartera.

Si el Gobierno no hubiera puesto en marcha este programa, el capital de los bancos se hubiera agotado. Esto hubiera implicado la intervención y saneamiento de las instituciones, por lo que el Gobierno hubiera tenido que aportar los 122 mil millones de pesos que corrieron por cuenta de los accionistas. Además, habría tenido que hacerse responsable no sólo de la cartera que adquirió el FOBAPROA, sino de la totalidad de los créditos otorgados por estos bancos. Esto hubiera significado que los activos y pasivos que actualmente tiene el FOBAPROA, serían el doble del monto actual. Dicho en números, en lugar de la deuda de más de 552 mil millones de pesos que actualmente tiene el FOBAPROA, la deuda total sería de un billón de pesos."³⁴

Como se menciona en esta afirmación por parte del Gobierno, a marzo de 1998 la deuda del FOBAPROA era de 552 mil millones de pesos, sin embargo, esta llegó a ser de más de 900 mil millones de pesos en diciembre de 1999 y de 1 billón 200 mil millones de pesos incluyendo los rescates del IPAB, superando la cifra a que hace referencia el Gobierno, por lo que resulta cuestionable esta aseveración en cuanto a las grandes ventajas de compra de créditos por el FOBAPROA contra la opción de haber intervenido y saneado a los bancos.

Cabe mencionar que de acuerdo con la fracción II del artículo 122 de la ley bancaria de 1990, existía también la posibilidad de garantizar los apoyos preventivos a las

³⁴ IPAB. op. cit. p. 16.

instituciones de crédito, primeramente con sus propias acciones series "A" o "F" representativas de su capital social, en lugar de la emisión de pagarés que finalmente representaron los pasivos del FOBAPROA, aunque hay que estar conscientes que esta medida sólo pudo haberse tomado de manera parcial, ya que el monto de las acciones era inferior al monto de la deuda y no hubiera liberado a la banca de la insolvencia a que era sujeta, empero, de haberse llevado a cabo esta opción la banca hubiera terminado nuevamente en manos del estado, pero con la posibilidad de que estos apoyos se hubieran cubierto con las futuras utilidades de los bancos y con la recuperación de créditos, sobre todo los que implicaban grandes sumas de dinero y con la posibilidad abierta de una futura venta al sector privado.

En cuanto a la estrategia adoptada por el Gobierno para el rescate bancario, Dolores Padierna señala que ésta "tapaba los hoyos según iban apareciendo. En lugar de hacer una revisión exhaustiva del modelo, decidió ayudar a los bancos con esquemas ad hoc, otorgándole recursos en función del tamaño de su cartera vencida sin distinguir su viabilidad ni los costos. El rescate bancario instrumentado por Zedillo careció de una estrategia integral, y se incurrió desde un inicio en los siguientes vicios:

- a) Privilegió fundamentalmente a los banqueros y no a la masa de pequeños y medianos deudores. Esto se realizó a través de programas de capitalización directa y mediante adquisición de carteras crediticias, sin que se hiciera nada por remover a los banqueros por su mala gestión gerencial.
- b) Privilegió al capital financiero internacional, a través del pago de los tenedores de los tesobonos, la mayoría en manos de extranjeros. Por lo tanto, ayudó a los gestores de fondos internacionales, sin que estos asumieran los costos que les correspondían por sus errores en el manejo de dichos fondos. Asimismo, apoyó de inmediato a los banqueros privados para que pagasen la inmensa deuda bancaria en dólares existentes al estallar la crisis (cerca de 30 mil millones de dólares) y sin que los prestadores internacionales de estos recursos pagasen costo alguno."³⁵

En ese mismo mes de marzo de 1998 el Ejecutivo Federal propuso diversas reformas legales con el propósito de establecer una adecuada y completa regulación al Sistema

³⁵ Padierna, Dolores. *La Historia Oculta del Fobaproa*. Ediciones Biblioteca Plural. México 2000. p. 40.

Financiero Mexicano, encontrándose entre otras la de desaparecer el FOBAPROA y pasar sus pasivos a la deuda pública, que ascendían a febrero de 1998 a la cantidad de 552 mil 300 millones de pesos.

Fue a raíz de esta iniciativa denegada por el Congreso que los diputados de oposición se escandalizan por la cantidad descomunal, sacando a la luz pública los costos del rescate, que en ese entonces cambiaron de manera abrupta la recomposición de la estructura de los pasivos gubernamentales de una cifra del 27.9% del Producto Interno Bruto (PIB), a una deuda que representaría el 42.2%, iniciándose con esto una batalla de partidos políticos en cuanto a la aprobación de desaparecer el FOBAPROA y convertir en deuda pública sus pasivos con la aprobación del Congreso, misma que como ya se mencionó alcanzó la cantidad de 1 billón 200 mil millones de pesos o 120 mil millones de dólares, contando los rescates del Instituto para la Protección para el Ahorro Bancario IPAB, de acuerdo con cifras de Dolores Padierna.

A continuación se indican en el siguiente cuadro los activos y pasivos del FOBAPROA a febrero de 1998.

FOBAPROA, FAMEVAL E INSTITUCIONES INTERVENIDAS
(cifras en miles de millones de pesos al 28 de febrero de 1998)

ACTIVOS		PASIVOS	
Activos líquidos comprometidos	19.8	<i>Pasivos directos de Fobaproa y Fameval con garantía explícita o riesgo del gobierno federal</i>	
Acciones y valores	8.2	Créditos del Banco de México a Fobaproa y Fameval en mn y usdls	46.5
Créditos y bancos intervenidos	3.0	Préstamo de Nafin a Fobaproa	8.0
Cartera del programa y capitalización	47.2	Pagarés del programa de capitalización	160.4
Recursos por recibir por participación de pérdidas	34.1	Pagarés de saneamiento financiero	202.1
Activos de operaciones de saneamiento de instituciones	46.7	Programa de daciones en pago	12.9
Recursos por recibir por venta de Instituciones	5.2	Programa de Fopyme, Finape, planta Productiva	15.7
Programa de daciones en pago	12.9	Otros pasivos	1.9
Otros activos	7.2	Subtotal	102.4
Subtotal	184.3		
<i>Activos de instituciones apoyadas y/o intervenidas</i>		<i>Pasivos directos de instituciones intervenidas</i>	
Cartera	26.1	Pagarés en venta de sucursales	20.1
Activos	5.0	Captación	82.3
Otros activos	3.3	Subtotal	102.4
Subtotal	34.4	<i>Pasivos contingentes</i>	
		Pasivos contingentes de instituciones intervenidas	2.4
Total del activo	218.7	Total pasivo	552.3

FUENTE: FOBAPROA

Sin duda resulta importante, por tratarse de la versión de la autoridad, señalar los resultados obtenidos con la medida adoptada respecto del rescate bancario, los que a continuación se indican:

- a) En ningún momento los depositantes sufrieron pérdidas ni dejaron de disponer de sus ahorros cuando así lo solicitaron.
- b) Ningún banco enfrentó una "corrida" de sus depositantes y se evitaron procesos de quiebra.
- c) Los bancos no sólo han continuado funcionando, sino que además se ha iniciado ya la recuperación gradual del financiamiento.
- d) Después de la caída del 6.2 por ciento en 1995, la economía logró un incremento de 5.2 y 7 por ciento en 1996 y 1997, respectivamente. Durante el primer trimestre de este año el PIB fue de 11.4 por ciento mayor, en términos reales, al registrado para el mismo período de 1994.
- e) Se logró reducir el impacto de la crisis sobre la población. Las cifras así lo confirman: la tasa de desempleo abierto, que en 1994 mostraba un nivel promedio de 3.6 por ciento y que llegó a alcanzar un máximo de 7.6 en agosto de 1995, se ha venido reduciendo hasta llegar a 3.2 por ciento en mayo pasado. Asimismo en el período comprendido entre abril de 1997 y abril de 1998 se observó un crecimiento del empleo de casi 6 por ciento en el sector formal, según las cifras de trabajadores asegurados permanentes del IMSS.
- f) Las tasas de interés y la inflación se redujeron significativamente, mientras que el mercado cambiario recobró su estabilidad.
- g) Se evitó una pérdida de ingresos fiscales que podía haber sido del orden de dos terceras partes del PIB, es decir, entre 4 y 5 veces el monto del costo fiscal en que se incurrió con las medidas adoptadas por el gobierno.
- h) La evolución de los indicadores de capital y calidad de los créditos de la banca, son un claro reflejo de la recuperación de la economía y el fortalecimiento del sistema bancario. Las instituciones han comenzado a otorgar financiamiento nuevamente y el porcentaje de los créditos vencidos en relación con los otorgados ha empezado a disminuir.³⁶

Sin embargo, para la oposición en particular el PRD, partido que se opuso tajantemente con la absorción por parte del FOBAPROA de los pasivos bancarios, se dejó a las

³⁶ IPAB. op. cit. p. 21.

finanzas públicas con los pasivos más grandes de nuestra historia económica, siendo indispensable en un futuro tener que incrementar impuestos, precios y tarifas de bienes y servicios como energía eléctrica, gas doméstico, gasolina, predial, etc., habiendo cumplido los siguientes objetivos:

- a) Salvaguardar la relación de la elite tecnocrática mexicana con el capital financiero internacional.
- b) Preservar los intereses de los grupos económicos más poderosos mediante la socialización de pérdidas.
- c) Preservar la elite neoliberal.”³⁷

Un aspecto positivo del rescate bancario mexicano fue la ventaja de contar con experiencias de rescates de otros países como fue el chileno.

Dentro de los aspectos negativos se encuentran el que se contaba con un marco legal deficiente, con una pronunciada falta de castigo en contra del delito financiero, y la discrecionalidad con que se manejó el mismo.

En síntesis, el rescate bancario había que llevarse a cabo, la forma en que se llevó el mismo quizá pudo haber sido mejorada, pero el Sistema Financiero Mexicano no podía dejarse a la deriva con la subsecuente quiebra económica del país, otras naciones como Chile, Indonesia, Japón lo han llevado a cabo inclusive con resultados menos favorables, sin que esto sea motivo de justificación.

El Gobierno adoptó la figura de Prestamista de Última Instancia conocida a nivel internacional, sin embargo, lo que resulta cuestionable, como ya se mencionó, es la discrecionalidad del manejo de la información y el no haber llegado al fondo del asunto, ya que es indubitable el hecho de que una minoría se benefició a costa de una mayoría, habiéndose dispersado el monto entre todos los mexicanos, que para muchos fue la salida más fácil y que menos afectó a otros intereses.

³⁷ Padierna, Dolores. op. cit. p. 36.

H. POLITIZACIÓN DEL PROBLEMA

Es a partir de que el Congreso rechaza la iniciativa de ley del Ejecutivo Federal de marzo de 1998, en la cual proponía convertir en deuda pública los pasivos del FOBAPROA, cuando surge el tan intenso y acalorado debate del mismo, en virtud de la escalofriante suma de 552 mil 300 millones de pesos y por la forma tan oscura en que el Gobierno presentó esta iniciativa al incluirla, en el artículo Cuarto Transitorio de la Ley de la Comisión para la Recuperación de Bienes, lo que hizo sentir a los diputados de oposición el engaño a que serían objeto, junto con todo el pueblo mexicano, ya que materialmente era imposible esconder o tratar de ocultar tan cuantiosa suma.

Inmediatamente la oposición en la Cámara de Diputados dio marcha a un análisis jurídico sobre la legalidad de los pagarés del FOBAPROA habiendo determinado su inconstitucionalidad, e hizo del conocimiento a la luz pública de la magnitud del problema.

Los principales partidos de oposición PAN y PRD, manifestaron una total desconfianza, sobresaltando el atrevimiento por parte del gobierno para manejar una situación de tal magnitud de la manera tan discrecional en que se hizo, que en opinión de los críticos, fomenta acciones fraudulentas, y riesgo moral, sin embargo, el problema ahí estaba y tenía que ser resuelto en la Cámara.

Para los legisladores del PRD esta era la oportunidad de llevar a cabo la transformación política tan ansiada, pues consideraban esta estrategia del gobierno como un error garrafal, e incluso como una oportunidad para hacer pagar a los culpables.

Por lo contrario, en la cúpula de los bancos se presuponía que la iniciativa del Ejecutivo tarde o temprano tendría que ser aprobada, igualmente, los analistas políticos más serios pensaban que invariablemente el pasivo del fondo se convertiría en deuda pública, sustentándose en que el PAN tendría que apoyar la proposición del Ejecutivo.

En esos momentos de incertidumbre política, una cosa sí era cierta, la banca tenía que corregir su funcionamiento, que desde el momento de su privatización hasta esos días había carecido de una eficiente regulación y supervisión por parte de las autoridades. "De acuerdo a un grupo de expertos muy cercanos a las aristas de la discusión que hoy enfrenta a los legisladores y al Gobierno, cualquier alternativa de solución a la

problemática del FOBAPROA y de las iniciativas presidenciales debe incluir por lo menos siete aspectos:

1. Que la banca sea solidaria de su rescate.
2. Que la banca tenga incentivos para abaratar el rescate.
3. Que la banca tenga posibilidad inmediata para reiniciar la concesión de créditos.
4. Que los acuerdos logrados no establezca precedentes negativos.
5. Que se eviten permanentemente crisis futuras.
6. Que se genere la mayor confianza posible entre el público.
7. Que la solución adoptada sea políticamente viable para los partidos políticos.” 38

Resulta importante comentar la propuesta del punto número 1, ya que como mencione anteriormente la banca, es decir, los bancos como tales, pudieron haber sido participes de su propio rescate, garantizando parte de la deuda con acciones representativas de su capital social conforme lo prevé la ley hasta donde fuera posible, ya que el adeudo era mayor que el valor de sus acciones y no hubieran salido del problema tan grave de insolvencia o falta de liquidez y de contingencias en sus activos que presentaban, sin embargo, al ser rescatados tendrían que generar utilidades en un futuro, fuere quien fuere sus dueños, y como tales deberían de corresponder en algo al pueblo mexicano, el que no fue tomado en cuenta para recibir algún beneficio, si se puede decir, de tan grave crisis bancaria y financiera.

El PAN era parte determinante en el sentido de la resolución que se le daría al problema del FOBAPROA, ya que el PRI proponía que todos los pasivos del fondo pasaran a deuda pública, por el contrario, el PRD se oponía en su totalidad a esta iniciativa, rechazándola íntegramente y finalmente el PAN mantenía una postura intermedia proponiendo una iniciativa justa y representativa para todos.

Dentro del Grupo Parlamentario del PAN (GPPAN), se planteaban diferentes opiniones desde que no debía autorizarse que todos los pasivos del fondo se convirtieran en deuda pública, que no debería de autorizarse a menos que se incluyeran condiciones más justas a efecto de aminorar el impacto fiscal del contribuyente, hasta haberse llegado a escuchar en conferencias del propio partido que: "El PAN es el único partido que puede salvar a

38 Redacción/Reforma. *Fobaproa, Propuestas para salir del Túnel*. El Reforma, 30 de junio de 1998 p.13-A.

México y tiene que sacrificarse como siempre lo ha hecho para el país; por ello, debían de votar a favor de la iniciativa del Gobierno a pesar de que tendrían que pagar un costo político.”³⁹

Se consideró conveniente por el GPPAN el contar con opiniones de diversos consultores especialistas en la materia, habiendo coincidido entre ellos que sólo había dos alternativas, la planteada por el PRI, o sea, que todo el quebranto se pasara a deuda pública con cargo al contribuyente y la del PRD, que rechazaba la conversión a deuda pública, con la inminente bancarrota financiera, habiendo recomendado la propuesta del PRI.

A este respecto, según los Doctores Ricardo Solís y Juan Auping, señalan que había una tercera, ya comentada por panistas siendo ésta: “Se distinguen los diferentes tipos de crédito, dejando las operaciones ilegales e irregulares a cargo de quienes resulten responsables y la carga del costo del rescate bancario restante se distribuye según criterios de justicia y viabilidad financiera entre los diferentes actores: bancos, grandes deudores, medianos deudores y contribuyentes y, además se fincan responsabilidades legales y penales, en los casos dados.”⁴⁰

Para Luis Felipe Bravo Mena, Presidente del PAN, en ese entonces, el tiempo del proceso hasta que se llegó a una resolución para la solución del problema, de casi 9 meses, incurrió en un costo muy alto, atribuyéndolo al autoritarismo y falta de apertura democrática por parte del Gobierno, los que a su parecer defraudaron a los mexicanos al no adaptarse y entender los nuevos tiempos políticos. Asimismo, señalaba que el PRI siempre estuvo sujeto al Ejecutivo Federal tomando la postura de antaño de tomar la “señal” del Presidente de la República.

Del tiempo transcurrido a que hacia referencia Bravo Mena, la opinión pública y la prensa se encontraban muy al pendiente de la resolución del FOBAPROA, al publicar artículos ésta última como: “No acaba de nacer el IPAB: Los pasivos del FOBAPROA superan los 700 mil millones de pesos. Los nueve meses de intenso y ríspido debate público en tomo del Fondo Bancario de Protección al Ahorro -que inclusive puso en la picota al gobernador

³⁹ Solís Rosales, Ricardo (coordinador). Auping Birch, Juan. *Del Fobaproa al Ipab. Testimonio Análisis y Propuestas*. Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa (UAM-1). México 2000. p. 61.

⁴⁰ Solís Rosales, Ricardo (coordinador). Auping Birch, Juan. op. cit. p. 62.

del Banco de México, Guillermo Ortiz, y a otras autoridades financieras del país- no acaban por arrojar resultados."⁴¹

Por lo que respecta al PRD, para Bravo Mena este partido fue vencido por el ansia del poder tanto de sus militantes como dirigentes, no pensando como prioridad en los intereses de la Nación.

Bajo estas circunstancias políticas el PAN presentó su propuesta para la solución al FOBAPROA, la cual pretendía ser una "solución integral al problema del FOBAPROA y el rescate financiero, y que en sus términos esenciales puede ser detallada como sigue:

1. No a la conversión de pagarés FOBAPROA en deuda pública.
2. Las pérdidas correspondientes a la cartera comprada por FOBAPROA de los bancos vivos deberán ser asumidas en 100% por dichos bancos. Con ello se podía reducir de inmediato el costo del rescate en 160 mil millones de pesos.
3. Se propone la creación del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario IPAB, en lugar del Fondo de Garantía de Depósitos FOGADE y de la Comisión para la Recuperación de Bienes COREBI.
4. El IPAB ofrecerá en sustitución a los actuales tenedores de pagarés FOBAPROA, nuevos títulos con la garantía del propio capital del organismo, mismos que podrán ser negociados en el mercado secundario, generando la liquidez tan necesaria para la banca en esos momentos.
5. Las auditorías al FOBAPROA determinarán los criterios para discriminar que pagarés se canjearán por títulos garantizados por el IPAB, es decir, por el Gobierno."⁴²

Esta propuesta panista, gestada en la reunión de Puerto Vallarta, podríamos decir que fue la que sirvió de base para la resolución a que se llegó, sobre todo en la creación del IPAB, a efecto de proteger los depósitos de los ahorradores y la de reducir el costo fiscal a

41 Vargas Medina, Agustín. *No Acaba de Nacer el IPAB: Los Pasivos del Fobaproa Superan los 700 mil Millones de Pesos*. Proceso, 28 de marzo de 1999. p. 20.

42 Vega Rodríguez, Francisco Javier. *La Singular Historia del Rescate Bancario Mexicano 1994-1999 del Fobaproa al Ipab*. Biblioteca Plural Economía, Finanzas y Política. México 1999. p. 659.

través de un mecanismo que filtrara los activos y pasivos del FOBAPROA antes de recibir una parte en el IPAB, sin embargo, se asemejó a final de cuentas, por la aprobación de los pasivos del FOBAPROA, a la iniciativa que presentó el Ejecutivo Federal y que era el asunto trascendental, haciendo mención que tanto el PRI como el PAN no llegaron a un acuerdo sobre esta propuesta.

Hay que recordar que para esos tiempos el Congreso se encontraba con mayoría opositoria, lo que se reflejó en fuertes presiones al Presidente de la República, situación que finalmente no fue aprovechada por los partidos de oposición, ya que estos trabajaron de manera independiente en la elaboración de sus propuestas para la resolución del caso FOBAPROA, lo que redituó en beneficio para el PRI en sus ambiciones políticas y económicas.

Por su parte en el PRD, su postura era la de exigir cuentas y terminar con los autoritarismos de los gobernantes, echando abajo viejas prácticas políticas, involucrando a la opinión pública, logrando con ello a que la autoridad entregara cierta información a la Cámara de Diputados y posteriormente publica una lista de beneficiarios del FOBAPROA, en donde se dieron a conocer los nombres de importantes exbanqueros de los tiempos de la administración salinista y zedillista, lo que llevó a un clima bastante álgido, causando malestar en todas las esferas del país.

La lucha del PRD en contra de las propuestas del Gobierno y su partido era inevitable y total, reflejando ésta en la propia que contenía los siguientes puntos:

- “1. Rechazo de la conversión a deuda pública de los pagarés FOBAPROA, alegando violaciones constitucionales, por no haber solicitado el Ejecutivo y las autoridades monetarias autorización del Congreso.
2. Convertir en acciones los pagarés, con lo cual los accionistas de los bancos tendrían que rescatar el capital, mediante la compra de esas acciones al Gobierno.
3. Establecer reglas generales para el tratamiento del rescate a las empresas productivas, estableciendo una política de quitas y subsidios.
4. Exceptuar del seguro de depósitos a pasivos como: obligaciones subordinadas, pasivos interbancarios, y pasivos de entidades que forman parte del grupo financiero.
5. Quitar del trato preferencial, a los pagarés FOBAPROA provenientes de los

600 grupos económicos con mayor solvencia y con adeudos de más de 50 millones de pesos.

6. Un programa de quitas para pequeños y medianos deudores, argumentándose que con los montos de estas quitas se resolvería el problema de liquidez de los bancos. Esta acción se trasladaría al Gobierno.
7. Crear un organismo que genere protección de los depósitos hasta por 250,000 UDI's.
8. Castigos ejemplares contra los defraudadores financieros para sentar precedente. Para ello propuso la realización de auditorías, (una propuesta que después Ángel Gurría se apropió).
9. Exigencia de una mayor supervisión bancaria a través de:
 - Autonomizar a la CNBV, inclusive de BANXICO, y que responda ante el Congreso, que así se hace corresponsable de la supervisión de una actividad fundamental como la financiera.
 - El nuevo instituto de cobertura de depósitos debía incluir en su junta de gobierno miembros autónomos al ejecutivo como un sano contrapeso.”⁴³

La propuesta perredista tenía matices muy ambiciosos, pero al fin de cuentas preventivos y de mayor regulación y supervisión al sistema financiero que redundarían en beneficios de la sociedad, saliendo a la luz nuevamente el tema de la conversión en acciones de los pagarés, que como ya mencione, creo que no era posible hacerlo en su totalidad, ya que los bancos volverían al estado inicial de insolvencia en que se encontraban, al ser menor el valor de sus acciones al de la deuda, sin embargo, la ley prevía esta opción, que si bien, pudo haberse efectuado para solucionar el problema de manera parcial.

Otro aspecto importante e innovador era el de castigar y denunciar penalmente a los responsables de las crisis, situación que marcaría un punto de partida en la lucha contra la impunidad.

Por último, era obvio que la banca debía tener una supervisión más estrecha de la que había venido efectuándose que en buena parte, gracias a la deficiente administración, el incorrecto otorgamiento de créditos contribuyeron a su debacle, aunque también existieron otros factores que proporcionaron esta crisis, como pudo haber sido el mal

⁴³ Vega Rodríguez, Francisco Javier. op. cit. p. 664 y 665.

manejo de las finanzas públicas, no olvidemos que la crisis se originó a partir de la devaluación del peso de 1994, lo que produjo el encarecimiento de las tasas de interés de los bancos que hacía imposible a los deudores el hacer frente a sus compromisos de pago.

Sobre este particular, Sergio Sarmiento considera: "Es un error pensar, por otra parte, que el colapso de los bancos fue simplemente producto de operaciones ilegales o poco éticas.

El hecho de que virtualmente todos los bancos hayan perdido su capital es indicativo de que el problema radicó en otros factores. Igualmente quebraron los bancos mal administrados y que registraban operaciones ilegales como los que tuvieron una buena administración. Igual se desplomaron los bancos privatizados como los que se mantuvieron en manos del gobierno en la banca de desarrollo.

Ningún sistema bancario del mundo puede resistir una situación en las que las tasas de interés se quintuplicaran en unas cuentas semanas, en que la moneda se devalúa bruscamente en un 40% y en que la economía pasa de un crecimiento del 4% a una depresión del 6%."⁴⁴

Ante esta situación el PAN y toda vez que fracasaron las negociaciones con el Gobierno en cuanto a los términos de su propuesta con la iniciativa presentada por el Gobierno Federal, presentó ante el pleno de la Cámara de Diputados una propuesta de ley que se publicó en la Gaceta Parlamentaria el 19 de noviembre de 1998, haciendo mención que esta contenía bastantes similitudes con la del PRD, como las siguientes:

- "1) Los pasivos del FOBAPROA no se convierten en deuda pública.
PAN: No se admite ni se reconoce como deuda pública el monto de los pasivos que el FOBAPROA asumió.
PRD: Rechazamos esta propuesta (la conversión de los pasivos del FOBAPROA en deuda pública), como injusta.
- 2) Se debe reducir el costo fiscal para el contribuyente.
PAN: Reducir el costo fiscal a partir de distribuir, con justicia y equidad las cargas derivadas de su solución entre los diversos actores del problema.

⁴⁴ Farber, Guillermo (coordinador). Sarmiento, Sergio. op.cit. p. 32.

PRD: ... modificar drásticamente la distribución de los costos del quebranto bancario. Es preciso proteger al contribuyente y a las finanzas públicas.

- 3) El FOBAPROA sigue operando hasta terminar las audiencias.

PAN: El FOBAPROA subsistirá en fase de liquidación... y permanecerá administrando las operaciones que previamente haya celebrado hasta en tanto se concluyan las auditorías.

PRD: El FOBAPROA no debe desaparecer hasta en tan no concluyan las operaciones de recuperación de activos.

- 4) Se excluyen del rescate a los que cometieron irregularidades.

PAN: En el caso de que la auditoría reporte irregularidades, proceder inmediatamente a deslindar las responsabilidades a que hubiere lugar y los titulares de las mismas deberán asumir su plena responsabilidad legal y económica.

PRD: Excluir de cualquier género de protección a créditos de carácter irregular... instaurar un sistema efectivo de rendición de cuentas, uno de los resultados será la sanción de los responsables.

- 5) Estímulos para la cobranza según la capacidad del deudor.

PAN: Establecer incentivos que permitan mejorar la eficiencia de la cobranza... para que los deudores realicen un pronto pago.

PRD: Realizar la cobranza de los créditos versus capacidad real de pago de las personas físicas o morales.

- 6) Hay que cobrar a los grandes deudores que sí pueden pagar.

PAN: Mecanismos que induzcan, sobre todo al pago de los grandes deudores que cuentan con activos suficientes para hacer frente a sus compromisos.

PRD: Transferir el costo mayor del quebranto al patrimonio de los titulares de los créditos... especialmente de los 1,325 créditos superiores a 20 millones de pesos.

- 7) Hay que ayudar a los pequeños deudores.

PAN: Atender los problemas de los pequeños deudores... que por causas imputables al Gobierno y totalmente ajenas a la voluntad del deudor, les impide cumplir con sus compromisos de pago.

PRD: (Diferentes declaraciones a lo largo de estos meses a favor de un fondo de pequeños deudores).

- 8) Se necesita un seguro para los ahorradores en la banca.

PAN: Establecer un seguro de depósito a favor de quienes realicen... operaciones de ... ahorro y depósito.

PRD: ... constituir ... El Seguro de Depósitos de los usuarios de la banca.

9) Las aportaciones ordinarias y extraordinarias de la banca.

PAN: Las instituciones estarán obligadas a pagar al Instituto las cuotas ordinarias y extraordinarias que establezca la junta de Gobierno.

PRD: Las instituciones de banca múltiple estarán obligadas a cubrir al fideicomiso el importe de las aportaciones iniciales, ordinarias y extraordinarias que determine la SHCP, a propuesta del BANXICO.

10) Mecanismo de cobranza del Banco de México.

PAN: El Banco de México cargará mensualmente a las cuentas que lleva a las instituciones, el importe de las cuotas que a éstas corresponda pagar, en las fechas en que tales pagos deban efectuarse. Las cantidades así cargadas serán abonadas simultáneamente al Instituto.

PRD: El Banco de México cargará en las cuentas que lleve a las instituciones de la banca múltiple el importe de las cuotas ordinarias y extraordinarias que éstas deban cubrir precisamente en las fechas en que tales pagos deberán efectuarse. Las cantidades así cargadas serán abonadas simultáneamente al fideicomiso.”⁴⁵

De lo anterior desprendemos que el sentir de los partidos de oposición era totalmente contrario al del partido de Estado y al Ejecutivo Federal; compartido con el de la sociedad, sin embargo la urgencia de llegar a una resolución pronta y no llevar al país a una crisis económica política y social y no afectar intereses, quizá conllevó al PAN a acceder y presentar la iniciativa de creación del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario IPAB, que al aprobarse por el Congreso que los pasivos del FOBAPROA los absorbiera dicho Instituto, de cierta manera están regularizando la acción tomada con anterioridad por el gobierno en cuanto a la emisión de los pagarés sin la autorización del citado Congreso, pero una cosa es muy clara, a un costo inmensamente alto.

El distanciamiento PAN-PRD contribuyó sin duda a la aprobación del FOBAPROA, que influiría de manera importante en las finanzas de la nación, prueba de dicho distanciamiento es la misiva dirigida por Andrés Manuel López Obrador al expresidente del PAN que dice: “Veo con honda preocupación el hecho de que su partido haya decidido aliarse al Gobierno Federal haciendo suya la mascarada oficial para endosar a los mexicanos el costo del FOBAPROA.

⁴⁵ Solís Rosales, Ricardo (coordinador). Auping Birch, Juan, op.cit. p. 67 a 69.

Al parecer, el PAN ya se olvidó de que la adquisición de deuda por el FOBAPROA fue un acto que violó flagrantemente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Al parecer, también ya se olvidó de que en el FOBAPROA están las pruebas de las complicidades de funcionarios públicos con banqueros y empresarios privilegiados por el salinismo y zedillismo, también ya se olvidó de que en ese fondo están los dineros que el PRI utilizó en 1994 para ganar ilegítimamente la Presidencia de la República y la mayoría en el Congreso de la Unión.

Nosotros no hemos olvidado nada de ello. Esa es la razón por la que no participamos ni participaremos con el Gobierno ni con ustedes en avalar ese atraco al pueblo mexicano."⁴⁶

Así las cosas el 12 de diciembre de 1998 es aprobada la Ley de Protección al Ahorro Bancario, por los diputados de los partidos políticos PRI y PAN.

I. IMPACTO FISCAL Y PRESUPUESTAL

Una vez habiéndose aprobado el FOBAPROA, la interrogante que surge es acerca del costo fiscal y las afectaciones al presupuesto de la nación, incluyendo los gastos por los programas de apoyo a deudores.

Como comente anteriormente, no sólo México ha incurrido en rescates bancarios de esta índole, sino también otros países con los saldos que se demuestran con el siguiente cuadro:

COSTOS FISCALES ESTIMADOS DE CRISIS BANCARIAS

PAÍS	PERÍODO	COSTO (% PIB)
INDONESIA	1997-98	40
COREA	1997-98	27
CHILE	1981-86	33
JAPÓN	1997-98	30
FILIPINAS	1981-87	13
VENEZUELA	1994-98	17
ESPAÑA	1977-85	15
MÉXICO	1995-98	14.4
SUECIA	1990-93	4.3
E.U.A.	1980-92	2.4

FUENTE: IPAB

⁴⁶ López Obrador, Andrés Manuel. op. cit. p. 66.

Ahora bien, dichos costos fiscales se tuvieron que aplicar en primer término sobre los gastos incurridos por el período de 1995 a 1999, que ascendieron a la cantidad de 140 mil millones de pesos, distribuidos de la siguiente manera:

- 94,100 millones de pesos registrados por las autoridades financieras.
- 20,900 millones de pesos que se estimaron para el resto del año de 1998.
- 25,000 millones de pesos, que corresponderían a la partida presupuestal de los cuales 30% se destinarían a nuevos apoyos de saneamiento, solicitada por el Gobierno para el ejercicio de 1999.

En segundo término, se debería de estimar el costo fiscal a cubrir en el año de 2007, por acuerdo entre el gobierno y el PAN, lo que en cierta forma fue postergar la carga fiscal, el que resulta difícil de calcular, sin embargo, partiendo de contextos conservadores, sin considerar nuevas crisis y con un crecimiento económico moderado para el año de 2007 el saldo a pagar será la cantidad de 815,553 millones de pesos equivalente al 6.2% del Producto Interno Bruto (PIB), pudiéndose establecer una comparación con el saldo actual, equivalente al 10% del PIB. Hay que considerar que de este monto a pagar en 2007, se deberá reducir el 25% que tendrán que cubrir los bancos por obligación.

Para la determinación de las cantidades anteriores se tomaron como base las cifras presentadas por la SHCP, el Ejecutivo Federal y cuatro partidos de oposición.

Asimismo, para que las cifras anteriores o la carga fiscal sea en el año 2007 la que se ha estimado, tendrán que darse los siguientes supuestos:

1. Que los bancos reciban por conducto de interés a esa fecha la cantidad de 204,542 millones de pesos, en el entendido que el gobierno en teoría participará con el 20% del total e intereses generados cada año.
2. El que los bancos cumplan con su obligación conforme al acuerdo con los partidos políticos de contribuir con el 25% del saldo por cubrir, que corresponderían a 271,851 millones de pesos.
3. El pago de las contribuciones de los bancos por concepto de cuotas extraordinarias por la cantidad de 20,270 millones de pesos.

Por otro lado, de acuerdo con la auditoría efectuada por el auditor canadiense Michael W. Mackey se "estima el costo fiscal de la crisis en 633 mil 300 millones de pesos, al 30 de junio de 1998, y compara esta cifra con la que dio a conocer la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en febrero del mismo año (545 mil 800 millones) para luego asentar que la diferencia puede explicarse por los intereses de los pasivos del FOBAPROA en ese lapso, así como la inclusión de costos por el saneamiento de Serfin, Bancrecer, Inverlat, Atlántico y Promex"⁴⁷, monto que conforme al propio Mackey podría llegar a significar entre el 20 y el 25% del PIB, cifras que se pueden considerar de escalofrantes.

De acuerdo con otras cifras de la SHCP, el costo fiscal de los programas de apoyo a deudores y saneamiento, se estimaba en 542 mil 300 millones de pesos, equivalente al 14.4% del PIB del año de 1998.

A ese mismo año un importe equivalente al 2.5% ya había sido cubierto, por lo que la parte no amortizada ascendía a la cantidad de 448 mil 200 millones de pesos, que representaban el 11.9% del PIB de 1998.

Asimismo, de acuerdo con la propia Dependencia se estimaba que el costo fiscal se absorbiera de manera gradual hasta en un período de 30 años, habiendo correspondido los mayores costos al apoyo de instituciones insolventes, debido a que era prioritario salvaguardar el patrimonio de los depositantes.

En el siguiente cuadro se observa la distribución del costo fiscal de los programas de apoyo al sistema financiero:

COSTO FISCAL DE LOS PROGRAMAS DE APOYO AL SISTEMA FINANCIERO

(miles de millones de pesos)

PROGRAMA	% DEL PIB	MILES DE MILLONES DE PESOS
Apoyo a deudores	3.0	112.8
Intervención y Saneamiento	8.3	312.4
Compras de cartera	2.6	98.3
Créditos carreteros	2.6	98.3
TOTAL	14.4	542.3
(menos) Monto ya cubierto	2.5	94.1
TOTAL NO CUBIERTO	11.9	448.2

FUENTE: IPAB-FEB 98

⁴⁷ Castillo Peraza, Carlos. *El Informe Mackey*. Proceso, 25 de julio de 1999, p.46.

Del cuadro anterior, donde se observa el costo fiscal resumido, la cantidad de 410 mil millones de pesos correspondían a las operaciones del FOBAPROA, integrados por 312 mil millones de pesos de operaciones de intervención y saneamiento y 98 mil millones de pesos de los programas de compra de cartera.

De acuerdo con el IPAB, esta cantidad se obtiene cuando "del monto de los pasivos del FOBAPROA (esto es los 552 mil millones de pesos), se resta el valor que se estima recuperar del total de los activos del fondo (222 mil millones de pesos, de los cuales 120 mil millones corresponden a estimación de la recuperación parcial de la cartera de créditos y 102 mil millones a la recuperación de otros activos).

El resultado de esta resta (330 mil millones de pesos) es el costo estimado a cargo del gobierno de las operaciones del FOBAPROA. Al sumar a esta cantidad el reporte de las operaciones del FOBAPROA que ya ha sido pagado (80 mil millones de pesos), se obtiene el costo fiscal total incurrido a través del FOBAPROA (410 mil millones de pesos)... (la suma de los renglones de intervención y saneamiento y compra de cartera)."⁴⁸

Esta estimación de la relación del costo fiscal con los pasivos del FOBAPROA se determinó a febrero de 1998, que ascendía a los 552 mil millones de pesos, que de acuerdo con los resultados finales de Michael W. Mackey, la cifra fue de 633 mil millones de pesos al 30 de junio de 1998, por lo que se observa que las estimaciones del impacto fiscal que en su oportunidad el Gobierno Federal llevó a cabo, fueron superadas por mucho.

Aunque el caso FOBAPROA se haya aprobado y sustituido prácticamente por el IPAB, las secuelas continuarán afectando a las finanzas públicas y en lo particular al Presupuesto, de Egresos de la Federación que aunque resulta difícil a ciencia cierta conocer el impacto, ya que éste está sujeto a su aprobación anual por el Congreso, si podemos saber que los recursos que se destinan a los sectores, salud, educación, seguridad pública, etc., serán insuficientes, así lo confirmaban los medios de prensa al señalar: "Decíamos en la anterior entrega que el caso FOBAPROA no se ha cerrado; que gravitará su fuerza política y su desfalco económico en el país durante muchos años, y afectará de distintas maneras la

⁴⁸ IPAB. op.cit. p. 20.

vida electoral de México en las siguientes elecciones federales y no sabemos cuantos proyectos de presupuesto de egresos federales en los próximos años.”⁴⁹

Para poder comprender los recursos fiscales que serán afectados tan sólo diremos que durante los años de los noventa, se gastaron anualmente en promedio la cantidad de 320 mil millones de pesos en el rubro de educación, 160 mil millones de pesos en el sector salud y 40 mil millones de pesos en programas de combate a la pobreza, esto quiere decir que el presupuesto que hubiera sido asignado a tan importantes rubros, en gran medida será destinado a saldar los compromisos de un grupo minoritario privilegiado.

De igual manera, considero interesante dar a conocer el ejercicio realizado por Antonio Castro Quiroz, Director General del CAPEM/Oxford Economic Forecasting en donde ilustra los comparativos de los pasivos del FOBAPROA a febrero de 1998 que correspondían a 552 mil 300 millones de pesos con diversos rubros del presupuesto de egresos del Gobierno Federal correspondiente a 1997...

RUBRO PRESUPUESTAL	CANTIDAD (millones de pesos)	EQUIVALENTE A PASIVOS TOTALES DEL FOBAPROA (números redondos)
Participaciones a Estados y Municipios	94,600	6 veces
Inversión en PEMEX	29,219	19 veces
Gastos para superación de la pobreza	13,033	42 veces
Inversión de CFE	12,071	46 veces
Inversión del Sector Comunicaciones y Transportes	11,709	47 veces
Inversión del Sector Educación	7,529	73 veces
Inversión del Sector Salud	4,144	113 veces
Inversión en Seguridad Pública	2,438	227 veces

50

No será sino con el porvenir de los próximos años cuando se refleje el grado de avance o estancamiento de los programas de apoyos a la salud, educación, vivienda, seguridad, estados, municipios, etc., que sean afectados al tener que recortar o ajustar el Presupuesto de Egresos de la Federación, que hoy por hoy de acuerdo con Santiago de León Treviño “ni el costo ya erogado del rescate ni los intereses que el mismo generaría forzaron entonces o han forzado hasta ahora ningún ajuste presupuestal (al menos que explícitamente se haya informado así); éstos y el consecuente aumento de los impuestos

⁴⁹ Montemayor, Carlos. *Los Cambios Después del Fobaproa*. Proceso, 3 de enero de 1999. p. 34.

⁵⁰ Farber, Guillermo (coordinador). Ruiz Heally, Eduardo. op.cit. p. 18.

y los precios de los servicios públicos se deben únicamente a fenómenos que se generan y nos llegan del exterior (crisis asiática, indisciplina de otros exportadores de petróleo, etc.).⁵¹

Dentro de la estimación de los costos fiscales existe otro aspecto importante que tenemos que considerar y es el de los costos ocultos, que en el caso del rescate bancario mexicano lo elevan al 20% del PIB, generándose dichos costos por los esfuerzos y operaciones efectuadas por las autoridades monetarias para estabilizar la economía, siendo estos:

- El riesgo de mercado absorbido por BANXICO asociados a los CETES especiales, debido a las variaciones adversas de tasas de interés.
- Los swaps de tasas de interés negociados por BANXICO con los bancos comerciales como consecuencia de los eventos macroeconómicos de 1998.
- Los costos adicionales por el estado de supervisión de las fusiones y absorciones de bancos (Atlántico-Bital, Promex-Bancomer).
- Diversos quebrantos asociados a: Bonos carreteros, absorciones de pérdidas de entidades financieras por parte de la banca de desarrollo.

J. REFORMAS LEGALES

De acuerdo con el Gobierno Federal era necesario reformar el marco jurídico del Sistema Financiero Mexicano, a efecto que los intermediarios financieros y de manera particular los bancos reactivaran sus funciones de captadores de ahorro y otorgadores de crédito con bases sólidas y con costos razonables.

Al respecto, el gobierno preparó una propuesta integral de iniciativas de ley en las que buscaba:

- a) Una adecuada regulación y supervisión sobre las instituciones financieras.
- b) Limitar la protección sobre el monto de los depósitos.

⁵¹ De León Treviño, Santiago. *Las Crisis Evitables de México*. CV Ediciones, S.A. de C.V. México 2000. p. 244 y 245.

- c) Lograr la máxima recuperación de los activos del FOBAPROA.
- d) Consolidar la deuda directa del Gobierno Federal con la deuda del FOBAPROA, a efecto de tener un mejor control y menor costo.
- e) Crear nuevas posibilidades de capitalización de la banca nacional.
- f) Fortalecer de manera institucional el objetivo de estabilidad de precios.

Para consolidar estas propuestas a finales del mes de marzo de 1998, el Ejecutivo Federal envió al Congreso de la Unión un paquete de 19 iniciativas de ley de carácter financiero con el propósito de reformar al sistema financiero, implementando mejores mecanismos de supervisión y vigilancia a efecto de controlar a la banca mexicana, previniendo un régimen jurídico que facilite su capitalización. "El Presidente de la República, señalaba en su informe de exposición de motivos que tras la Euforia Financiera de 1992-1994 y la consiguiente crisis, el Gobierno había aprendido bien la lección: la banca es un negocio delicado, que requiere de una enérgica supervisión."⁵²

Dicha iniciativa fue presentada al Congreso como una propuesta para transformar la Ley General de Deuda Pública, enfocándola en el sentido que el Gobierno Federal pudiera asumir como deuda pública los pasivos del FOBRAPROA, sin embargo, de manera poco común ésta se encontraba en los artículos Segundo y Cuarto Transitorios de la Ley de la Comisión para la Recuperación de Bienes que establecían:

"Segundo. El Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, llevará a cabo las acciones necesarias para que la Comisión para la Recuperación de Bienes se constituya y la designación del Director General de la Comisión, así como los integrantes de la junta de Gobierno se concreten con anterioridad al 30 de septiembre de 1998, a fin de que dicha Comisión entre en operación a partir del 1° de enero de 1999..."

Cuarto. Las obligaciones contraídas por el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA) y el Fondo de Apoyo al Mercado de Valores (FAMEVAL), que cuenten con el aval o la responsabilidad solidaria del Gobierno Federal, así como los compromisos adquiridos por el FOBAPROA y las obligaciones de las instituciones de banca múltiple intervenidas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) y apoyadas por el propio Fondo, pasarían a formar parte de la deuda pública directa del Gobierno Federal. La consolidación de estos

⁵² Vega Rodríguez, Francisco Javier. op. cit. p. 642.

pasivos será por un monto de \$552,300,000,000.00 (Quinientos cincuenta y dos mil trescientos millones de pesos), fecha valor 28 de febrero de 1998 y debe formalizarse, junto con sus accesorios a más tardar el 31 de diciembre de 1998."

Dicha propuesta fue denegada por la Cámara de Diputados, argumentando que ésta no podía ser aprobada, sin ser analizadas las iniciativas en forma detenida, las que de manera general contenían los siguientes propósitos:

Una primer iniciativa proponía los siguientes puntos:

- a) Crear dos nuevas entidades que serían la Comisión para la Recuperación de Bienes COREBI, cuyas funciones serían las de recuperar y vender los activos, principalmente créditos, propiedad del FOBAPROBA, adquiridos como resultado de los programas de saneamiento financiero.

La otra entidad sería el Fondo de Garantía de Depósitos FOGADE, el que se caracterizaría porque únicamente garantizaría los ahorros de los inversionistas en el sistema bancario hasta el equivalente a 500 mil unidades de inversión (UDI's) por cliente en cada banco, igualmente este fondo asumiría la función que ejercía el FOBAPROA para manejar el llamado seguro de depósitos.

- b) Incorporar los pasivos del FOBAPROA a la deuda directa del Gobierno Federal, argumentando que esta medida beneficiaría las finanzas públicas, así como que reduciría el costo financiero al mejorar los términos y vencimientos de la deuda.
- c) Reformar la Ley General de Deuda Pública para limitar la facultad del Ejecutivo Federal en el otorgamiento de avales y otras garantías, en el sentido que el Congreso fijara anualmente el monto de endeudamiento contingente que mediante el otorgamiento de garantías pudiera contraer el gobierno.

Una segunda iniciativa se componía por tres aspectos:

- a) Reformar la Ley del Banco de México, para otorgarle el control de la política cambiaria.

- b) Expedir una nueva Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores a efecto de darle autonomía al transformarla en un órgano desconcentrado del Banco de México y quitarle la dependencia del Gobierno Federal, concentrando de esta manera en un solo ente las funciones de regulación y supervisión del sistema bancario.
- c) Reformar diversas leyes financieras, incluyendo una propuesta para eliminar las restricciones a la inversión extranjera en el sistema bancario.

Al no haber sido aprobada por el Congreso la iniciativa del Ejecutivo Federal, en lo que se refiere al asunto FOBAPROA, el Grupo Parlamentario del PAN presenta a su vez una iniciativa de Ley de Protección al Ahorro Bancario, publicada en la Gaceta Parlamentaria el 19 de noviembre de 1998, en la que en su exposición de motivos señala lo siguiente:

"El pasado mes de marzo el Ejecutivo Federal sometió al H. Congreso de la Unión, diversas iniciativas de ley relacionadas con el sistema financiero. Entre las iniciativas presentadas destacan, para el propósito en que se inscribe la presente iniciativa, la creación de dos organismos públicos descentralizados, uno para crear un seguro de depósito bancario y el otro para la venta de los activos provenientes de las diversas operaciones y actos relacionados con el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA). Además solicitó, en un artículo transitorio de esta última iniciativa, la aprobación por parte del H. Congreso de la Unión de un monto de \$552,300'000,000.00 (Quinientos Cincuenta y Dos Mil Trescientos Millones de Pesos 00/100 Moneda Nacional) como deuda pública directa proveniente del rescate financiero aplicado por el gobierno federal, por conducto del FOBAPROA, como consecuencia de la crisis bancaria.

Dentro del contexto para la solución integral a la crisis bancaria, propuesta por el Partido Acción Nacional desde el 20 de agosto pasado, se encuentra la presente iniciativa de ley que difiere sustancialmente de la que el Ejecutivo Federal ha presentado a la consideración de este órgano legislativo para solucionar el problema de una manera integral y justa.

Para ello, es menester hacer referencia a los antecedentes de la crisis bancaria mexicana y a sus causas, así como a las medidas adoptadas por el Ejecutivo Federal para afrontarla y, finalmente, las diversas acciones institucionales adoptadas con el propósito de fortalecer al sistema financiero en

general, por su enorme trascendencia e importancia en la economía del país."

La iniciativa presentada por el PAN y que tampoco llegó a ser aprobada por el Congreso señalaba que era totalmente inadmisibles crear los dos entes públicos descentralizados FOGADE y COREBI, así como el reconocimiento de la deuda pública directa por la cantidad de 552 mil 300 millones de pesos, teniendo por objetivo: i) ser una solución integral que considere los diferentes aspectos del problema FOBAPROA y que beneficie al país a corto y largo plazo, ii) evitar en lo futuro este tipo de crisis, iii) como resultado de las auditorías practicadas al FOBAPROA identificar las irregularidades y castigar a los culpables, iv) reducir el costo fiscal, y v) ayudar a los pequeños ahorradores que por causas ajenas a ellos no pudieron hacer frente a sus compromisos.

En cumplimiento a estos objetivos dicha iniciativa proponía crear un seguro de depósito a favor de quienes realizaran operaciones de préstamo, ahorro y depósito, difiriendo dicha iniciativa conforme lo publicado en la Gaceta con la del Ejecutivo Federal en:

- *1. Se trata de una propuesta plenamente apegada a la Constitución y a las leyes vigentes.*
- 2. No requiere de la emisión de deuda pública directa por los \$552,300'000.000.00 (Quinientos Cincuenta y Dos mil Trescientos Millones de Pesos 00/100 Moneda Nacional) más accesorios.*
- 3. No requiere la creación de otras entidades burocráticas tales como la COREBI o el FOGADE.*
- 4. Permite reducir significativamente el costo social (fiscal) de la crisis bancaria, lo que no ocurre con los proyectos de ley del Ejecutivo Federal.*
- 5. Se regresan a los bancos la cartera y a cambio el instituto se constituye como garante del pago de la misma.*
- 6. Bajo las condiciones anteriores, los bancos tendrán la opción de renegociar las condiciones de los préstamos con sus deudores, sobre todo mediante la ampliación de plazos, facilitando el pago por parte de los deudores. La propuesta del Ejecutivo, en cambio, aunque también se tiene dicha opción, el beneficio va directamente a los bancos y, por ende, con un mayor costo fiscal para la población.**

Teniendo como antecedentes estas dos propuestas de iniciativas del Ejecutivo Federal y del PAN, las que no fueron aprobadas por el Congreso, ambas partes después de

diversas negociaciones, acordaron la creación del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario IPAB, teniendo como características la participación de ciudadanos en la supervisión del rescate bancario, debido a que de los vocales que nombre el Ejecutivo deberán ser ratificados por dos terceras partes del Senado y la creación de un seguro de depósito, entre otras, y que serán objeto de estudio en el siguiente capítulo.

Bajo este contexto, se lleva a cabo la reforma legal que pone fin al problema del FOBAPROA, al autorizarse por el Congreso de la Unión en diciembre de 1999 la Ley de Protección al Ahorro Bancario, que como se ha asentado con anterioridad, finalmente aprobó la absorción de los pasivos del FOBAPROA por el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario IPAB.

K. INFORME MACKKEY

En el año de 1997 el Congreso de la Unión sufría un cambio importante y determinante para la vida democrática del país, al ser integrado por una mayoría opositora, que podía exigir por primera vez cuentas al Ejecutivo Federal, así la Cámara de Diputados tiene a bien contratar en septiembre de 1998 los servicios de un contador canadiense de gran prestigio internacional de nombre Michael W. Mackey, socio prominente de la firma Deloitte & Touche para practicar una auditoría al FOBAPROA, a efecto de evaluar la manera en que las autoridades llevaron a cabo el rescate de la banca mexicana.

El hecho que se haya contratado a una firma extranjera, se fundamentó en que, a decir de los analistas políticos, no había algún despacho mexicano con la experiencia suficiente para la atención de un asunto de tal magnitud y principalmente para evitar un conflicto de intereses y presiones que pudiera sufrir una firma mexicana.

El propósito para el cual fue contratado Michael W. Mackey fue para realizar una comprensiva evaluación de las operaciones y funcionamiento del Fondo Bancario de Protección al Ahorro FOBAPROA y la calidad de la supervisión del programa FOBAPROA durante el periodo 1995-1998, sin embargo, para otros estaba enfocada hacia detectar malos manejos y fraudes cometidos por funcionarios públicos y privados o simplemente exigir cuentas a los mismos, como lo señala Francisco Vega Rodríguez, que para él el propósito de la auditoría fue: "Establecer una rendición efectiva de cuentas (que instancias

como la Contraloría de la Federación no se habían ni siquiera planteado), y minimizar el costo del rescate bancario.”⁵³

Dentro del programa de auditorías encomendado no sólo se encontraba la de sancionar el proceder del Comité Técnico, además se contemplaba la de analizar la actuación de las autoridades de regulación y supervisión como la SHCP, el Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Otro aspecto importante objeto de la auditoría lo constituían las operaciones realizadas en los programas de saneamiento y capitalización de los bancos, que asumían una deuda de 60 mil millones de dólares, derivada del otorgamiento de más de un millón de créditos por parte del FOBAPROA.

Igualmente, el auditor canadiense evaluaría a los diferentes programas de apoyo a deudores como el ADE, FINAPE y FOPYME, debiendo revisar la metodología utilizada para estimar el costo fiscal.

De acuerdo con lo pactado por el Gobierno y la Cámara de Diputados, para preservar el secreto bancario, cada operación sería identificada con una clave, pudiendo los auditores tener acceso a la información mediante la misma, más no así los diputados.

A manera de mayor identificación, los objetivos de la auditoría señalados por el Congreso que da lugar al nombramiento del Sr. Mackey como auditor del FOBAPROA están constituidos por seis bloques:

- 1) Evaluación del desempeño y supervisión del FOBAPROA y de las instituciones asignadas para la vigilancia y supervisión de las operaciones.
- 2) Revisión del origen y uso general de los fondos y naturaleza de los pasivos a cargo del FOBAPROA para la rehabilitación de las instituciones financieras.
- 3) Revisión de los costos fiscales.
- 4) Evaluación de los programas bancarios para la capitalización, saneamiento financiero; y de vigilancia y supervisión efectuada por los organismos reguladores sobre los programas bancarios.

⁵³ Vega Rodríguez, Francisco Javier. op. cit. p. 755.

- 5) Evaluación de los programas de apoyo para los deudores de la banca.
- 6) Análisis de los pasivos que pueden convertirse en obligaciones de deuda pública.

Un aspecto determinante a analizar en la auditoría era el que constituye el tema del Capítulo VII del informe intitulado Transacciones Reportables (Reportable Transactions), en el cual se debería de conocer el monto del saldo de los pagarés del FOBAPROA que sería convertido en deuda pública y cuanto se regresaría a los bancos.

De acuerdo con Michael W. Mackey las operaciones reportables se clasificaban en tres categorías:

- a) Créditos inadecuados: Son los créditos que no satisfacen los criterios establecidos por el Comité Técnico para formar parte del Programa de Capitalización de Cartera a través del cual adquirió créditos el FOBAPROA. Los créditos en esta clasificación no implican que sean ilegales, sino irregulares y quedará a juicio del IPAB su conversión.

Sobre este particular, si se detectaba por parte del auditor alguna operación irregular, ésta debería de ser documentada y enterada al IPAB, organismo que decidiría si se fincaba o no responsabilidad y evaluaría conforme a su criterio el hacer público el nombre del acreditado. "Esta medida es duramente criticada por otros miembros del Comité: Si la idea es que sólo el Instituto conozca las auditorías, ¿Cuál es la función de la Cámara?: ¿pagar? ¿Dónde quedó el principio de rendición de cuentas?, cuestiona el diputado independiente Marcelo Ebrard."⁵⁴

- b) Operaciones relacionadas. Son aquellas en las cuales los bancos otorgaron financiamiento a contrapartes relacionadas o afiliadas a los accionistas.
- c) Operaciones de revisión (por la CNBV). Operaciones que son ilegales o pueden ser consideradas como una violación de las leyes que regulan a las instituciones financieras.

El monto de las operaciones consideradas como transacciones reportables identificado

⁵⁴ Revista Expansión s/a. ¿Quién es Michael Mackey?, 17 de mayo de 1999, p. 59.

por el Sr. Mackey ascendió a 72 mil millones de pesos.

Esta considerable cifra representaba el 11.5% del monto total del rescate bancario, de la cual sólo una parte más pequeña sería regresada a los bancos y por ende la disminución de los costos fiscales para los contribuyentes por estos conceptos, no fue la que se esperaba.

Para las autoridades los resultados eran alentadores en cuanto a las anomalías detectadas en sus funciones, ya que representaban menos del 1% cuantificándose en 700 millones de pesos. Sobre este aspecto medular en la auditoría, el sentir del PAN fue de satisfacción al quedar demostrado por los auditores que el rescate bancario fue oneroso, aunque ellos esperaban que al término de la auditoría el rescate se reduciría a la mitad.

Para el PRD, el sentir de Andrés Manuel López Obrador fue el de ratificar su preocupación en el sentido que el Sr. Mackey no recibiría toda la información por parte del Gobierno, instaurando todo tipo de trabas que le impidiesen llegar al fondo del asunto.

El informe Mackey resultó ser un documento extenso de 240 cuartillas a espacio cerrado, el que se caracterizó por evaluar de manera general el proceso del rescate bancario en el contexto de las autoridades monetarias bajo las cuales se llevó a cabo el mismo, cuyas conclusiones "pueden resumirse en seis:

Primera: Señala que el gobierno mexicano actuó correctamente ante la crisis bancaria, pues protegió los depósitos del público usuario de la banca.

Segunda: Establece que los diversos programas puestos en práctica por las autoridades lograron mantener la confianza de los depositantes y la solvencia del sistema bancario financiero, con lo que fue posible que el país recuperara el crecimiento económico y que aquel sistema iniciara una recapitalización que, aunque incompleta y frágil es positiva.

Tercera: Asegura que el deterioro de la banca mexicana tuvo tres causas: a) La nacionalización bancaria de 1982; b) Los precios elevados que los adquirentes de los bancos pagaron para regresar el sistema a manos privadas entre 1991 y 1994 y c) la crisis de 1994.

Cuarta: Sostiene que la supervisión bancaria fue deficiente durante el período en que los

bancos estuvieron nacionalizados y que aquélla mejoró -sin todavía llegar al nivel deseable- de 1994 a la fecha, así como que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) actual cumple óptimamente con 21 de los 25 criterios internacionalmente aceptados de supervisión.

Quinta: Estima el costo fiscal de la crisis en 633 mil 300 millones de pesos, el 30 de junio de 1998... y

Sexta: El Sr. Mackey concluye que sólo detectó operaciones ilegales por 6,000 millones y que éstas no sólo habían sido cubiertas antes por la CNBV, sino que suscitaron procedimientos judiciales contra los presuntos responsables tanto accionistas cuanto funcionarios bancarios.⁵⁵

Independientemente de las conclusiones anteriores considero importante señalar las siguientes:

Sin duda resulta interesante conocer la opinión vertida del auditor Mackey en cuanto a las leyes mexicanas, quien señala al respecto que estas son imprecisas y deficientes y por lo tanto a menudo son mal interpretadas y su aplicación en los juzgados suelen ser de manera inconsistente, lo que lleva a litigios prolongados favoreciendo a quien incumple los contratos, ejemplo de ello era la Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos (Ley de Concursos Mercantiles publicada en el D.O.F. el 12 de mayo de 2000); en efecto nuestro marco jurídico debe estar acorde a los nuevos tiempos ya que de otra manera no permitiría el constante desarrollo económico.

Asimismo, al parecer del Sr. Mackey independientemente de la deficiente supervisión y regulación efectuada antes de la crisis y a la incrementada supervisión después de la misma, las autoridades mexicanas carecen de un sistema regulatorio moderno con instituciones eficientes, así como del establecimiento de nuevas políticas de salidas de los bancos ante situaciones de crisis que impliquen costos sociales mínimos.

Igualmente señala que se carece de un importante número de productos con liquidez y profundidad lo que hace que el sistema bancario este muy concentrado en algunos

⁵⁵ Castillo Peraza, Carlos. op. cit. p. 46.

cuantos productos, que propician situaciones monopólicas.

La transparencia y suministro de información confiable, esto lo reduce a incentivar la transparencia operativa y a eliminar el sigilo informativo, esto se desprende de casos en que la información contable proporcionada por algunos bancos no era la correcta.

Un punto no menos importante es el establecer esquemas diferentes de protección a los pequeños y grandes ahorradores, ya que al brindar protección indiscriminada a todos los ahorradores conduce a los accionistas bancarios a tomar grandes riesgos (hard risk).

Cabe aclarar que este punto ya ha sido abordado por el IPAB para lo cual amparará a los pequeños inversionistas hasta con ahorros de 400 mil UDI's, lo que será analizado en nuestro siguiente capítulo.

El auditor expresa que el FOBAPROA en contraste con el IPAB tenía limitaciones legales para compensar deudas de accionistas de bancos intervenidos con activos y capital de sus empresas restantes.

Cabe mencionar que el informe Mackey no menciona nada acerca de los costos ocultos, sin embargo, es importante el hacerlo, ya que como se dijo antes, eleva considerablemente el porcentaje del rescate bancario en el PIB (20%) y aunque no son quebrantos directamente derivados de operaciones bancarias, si constituyen gastos inherentes al propio rescate.

El informe Mackey en cuanto a la actuación de las autoridades en particular indica lo siguiente:

Secretaría de Hacienda y Crédito Público: La califica como el cuerpo regulatorio con mayor carga de culpa en el origen de la crisis, atribuyéndole errores e ineficiencias que impactaron de manera importante en el rescate bancario, como entre otras, el haber permitido en el proceso de reprivatización de los bancos el vendérselos a casaboleros quienes tenían una visión de negocio a corto plazo, propiciando el riesgo moral, así como la escasa regulación y nula supervisión a los mismos.

Comisión Nacional Bancaria y de Valores: Esta evaluación la divide en tres etapas, la considera inefectiva del período comprendido del año de 1991 a 1994, la considera de transición del año de 1994 a 1996 y la señala como efectiva y moderna del período de 1997 a 1999.

Banco de México: El informe Mackey extrañamente no evalúa a fondo la intervención del Banco Central, simplemente lo evalúa por la intervención que tuvo durante el proceso del rescate bancario mediante el FOBAPROA, pero no podemos olvidar que el BANXICO fue parte importante como órgano de suministro de dinero que invariablemente contribuyó al auge de la crisis.

Finalmente, mencionaremos según el Informe Mackey los aspectos fallidos en la actuación de FOBAPROA:

1. No fue capaz de diseñar una sólida estrategia de recuperación o realización de activos financieros.
2. No tuvo una coordinación más eficiente con los restantes órganos de supervisión monetaria, creándose costosas duplicidades de funciones.

Los comentarios a los resultados de la auditoría no se hicieron esperar en uno u otro sentido, con declaraciones como la siguiente: "Sin embargo, el documento de Mackey parece no haber cumplido al ciento por ciento las expectativas de nadie. El PRD vio confirmadas sus sospechas acerca de la ineficiencia y corrupción con la que se manejó el FOBAPROA, pero será difícil que a partir de la información se puedan fincar responsabilidades legales. El PAN comprobó que la auditoría que convino con el Gobierno Federal dio resultados, pero éstos difícilmente se traducirían en descuentos significativos. Además, pese a sus acuerdos en lo oscuro, los titulares del Banco de México y de la CNBV siguen en sus puestos."⁵⁶

Cabe mencionar que esto último se señala, ya que en su propuesta de iniciativa de ley para la solución del FOBAPROA, que terminó con la creación del IPAB, el PAN condicionaba a que fueran removidos de sus cargos los titulares a que se hace referencia.

Dolores Padierna considera que a pesar de los obstáculos y limitaciones a que fue sujeto Michael W. Mackey el informe resulto valioso, ya que permitió apreciar las irregularidades

⁵⁶ Martínez Veloz, Jaime. *Fobaproa: Paternalismo Selectivo*. Proceso, 25 de julio de 1999. p. 40.

que se cometieron en el proceso del rescate bancario y evidencia los malos manejos por el Gobierno sobre las políticas económicas adoptadas señalando: "Las manifestaciones más visibles son:

- a) Una desregulación financiera apropiada.
- b) Una privatización mal diseñada, favorecedora de una elite económica no apta para manejar instituciones bancarias.
- c) El deficiente marco institucional (favorecedor de la plutocracia, aunque Mackey no lo diga explícitamente) impidió el saneamiento financiero eficiente, puesto que las autoridades monetarias cuidaron a los grupos de interés económico y trataron en la mayoría de los casos (con sus excepciones) generosamente a los banqueros."⁵⁷

Actualmente la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados confirmó que posee un disco compacto que contiene el informe de la auditoría practicada por el Sr. Mackey, sin embargo, para acceder a dicho informe del que se darían a conocer los nombres de los beneficiarios de créditos del rescate bancario, se requiere de cinco claves, una por cada fracción parlamentaria representada en la Cámara de Diputados, de los partidos políticos: PAN, PRI, PVEM, PRD y PT.

A este respecto, el pasado 23 de mayo de 2001 en la sesión de la Comisión Permanente del Congreso, el PRI a través de su diputado Samuel Aguilar proporcionó la clave de su partido que contribuiría a abrir el expediente del Informe Mackey, manifestando: "No hay que esperar hasta el juicio final para que se conozca la información de los quebrantos bancarios."⁵⁸

Como respuesta a esta actitud el PRD ha propuesto un punto de acuerdo para que todos los partidos políticos proporcionen sus claves para hacer posible la apertura de los expedientes irregulares del FOBAPROA-IPAB, en un acto público.

Es de esperarse que después de haber afrontado esta crisis tan costosa, los mexicanos llámense ahorradores pequeños y medianos, grandes inversionistas, empresas, banqueros, autoridades, partidos políticos y en general el pueblo de México, debemos de

⁵⁷ Padierna, Dolores. op. cit. p.133.

⁵⁸ Lelo de la Rea, Alejandro y Teherán, Jorge. *Se tiene reporte Mackey sin Clave*. El Universal, 6 de junio de 2001. p. A-10.

aprender a trabajar unidos por un bien común, sobre todo en estos tiempos de transición democrática que implican una sociedad plural, acompañados de un moderno marco jurídico y sobre todo de una regulación y supervisión apropiada y eficiente de nuestras autoridades.

CAPÍTULO III

INSTITUTO PARA LA PROTECCIÓN AL AHORRO BANCARIO - IPAB

A. CREACIÓN

Como se señaló en el Capítulo que antecede, el Ejecutivo Federal presentó, entre otras, en el mes de marzo de 1998 dos iniciativas de ley, la primera proponiendo la expedición de la Ley Federal del Fondo de Garantía de Depósitos FOGADE y de la Ley de la Comisión para la Recuperación de Bienes COREBI, y la segunda proponiendo reformar la Ley del Banco de México, expedir una nueva Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, así como reformar diversas leyes financieras.

De igual manera, el Partido Acción Nacional presentó una tercera iniciativa de ley, publicada en la Gaceta Parlamentaria el 19 de noviembre de 1998, en la que se proponía expedir la Ley de Protección al Ahorro Bancario, creando un sistema de seguro de depósito que sería administrado por el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario IPAB.

Sobre estas tres iniciativas de ley, la Comisión Competente de Diputados realizó un dictamen que culminó en la aprobación por parte del Congreso de la Unión de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, conforme a la facultad que le otorgó la Constitución Política Mexicana, en su artículo 73, fracción X que en lo conducente señala:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

...

X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria, cinematografía, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;"

Tal aprobación se concretó con una votación de 325 votos a favor de la alianza PRI-PAN y con 159 votos en contra, sustentada en la exposición de motivos presentada por el PAN en su iniciativa de ley que ha sido transcrita, parte de la misma, en nuestro capítulo anterior en el inciso de "Reformas Legales", en la que se hace mención que la iniciativa de ley propuesta por el PAN difiere sustancialmente de la presentada por el Ejecutivo

Federal, que proponía la creación del FOGADE y de la COREBI en sustitución del FOBAPROA, así como convertir en deuda pública los pasivos del FOBAPROA que ascendían a la cantidad de \$552,300'000,000.00 (Quinientos cincuenta y dos mil trescientos millones de pesos 00/100 M.N.) en febrero de 1998.

Sobre esta votación en la que el PAN fue determinante para la aprobación de esta nueva Ley de Protección al Ahorro Bancario, Felipe Calderón Hinojosa, uno de los principales promotores del IPAB en su calidad, entonces, de líder nacional del PAN manifestó: "La decisión asumida en torno a este proyecto fue, sin temor a equivocarme, la decisión política pública más difícil en la historia de este partido",⁵⁹ como lo manifestó en su discurso de despedida de la dirigencia partidista y en el que reiteró su convicción de que el PAN hizo lo mejor para resolver el problema del rescate de la banca mexicana.

De esta manera el 19 de enero de 1999 se publicó en el D.O.F. la Ley de Protección al Ahorro Bancario, la que creó al Instituto para la Protección al Ahorro Bancario IPAB, conforme a su artículo 2° que señala:

"Artículo 2°. El sistema de protección al ahorro bancario será administrado por un organismo descentralizado de la administración pública federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio en el Distrito Federal, denominado Instituto para la Protección al Ahorro Bancario."

Asimismo, conforme al artículo Décimo Octavo Transitorio de dicha ley, se derogó el artículo 122 de la Ley de Instituciones de Crédito, desapareciendo al FOBAPROA, que como ya se mencionó, su antecedente inmediato era el Fondo de Apoyo Preventivo a las Instituciones de Banca Múltiple FONAPRE, y de éste a su vez, el Fideicomiso de Protección de Crédito.

Cabe señalar que de acuerdo con Ignacio Soto Sobreya y Silva: "El Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, tuvo también como antecedente en Derecho comparado el Banking Onbusman (Inglaterra) y la Procuraduría de Protección al Consumidor (Estados Unidos)."⁶⁰

⁵⁹ Martín Rivera, Rubén. *IPAB: Radiografía de una Crisis Bancaria Estancada en el Congreso*. Economía Nacional, Abril de 1999. p.10.

⁶⁰ Soto Sobreya y Silva, Ignacio. op.cit. p. 185.

De acuerdo con el artículo Quinto Transitorio de la Ley de Protección al Ahorro Bancario el FOBAPROA permanecería en operación, con el único objeto de administrar las operaciones del programa conocido como de "Capitalización y Compra de Cartera" y hasta que se concluyeran las auditorías ordenadas por la Cámara de Diputados, estableciéndose que el Ejecutivo Federal y la citada cámara tomarían las medidas pertinentes para que las auditorías concluyeran en un plazo máximo de seis meses a partir de la entrada en vigor de la ley en comento.

La agenda del IPAB, de acuerdo con El Financiero era la siguiente:

AGENDA ORIGINAL DEL IPAB

<u>Enero 19</u>	<u>Publicación de la Ley de Protección al Ahorro Bancario</u>
<u>Febrero 20</u>	<u>Constitución de la Junta de Gobierno (nombramiento de vocales) y designación del secretario ejecutivo.</u>
<u>Marzo 5</u>	<u>Entra en operación el IPAB</u>
<u>Abril 4</u>	<u>Reglas generales de intercambio</u>
<u>Mayo 18</u>	<u>Estatuto orgánico</u>
<u>Mayo 31</u>	<u>Determinar cuotas del IPAB</u>
<u>Mayo 31</u>	<u>Publicar programa de reducción de cobertura. 61</u>

En cuanto a esta agenda del IPAB, de acuerdo con diversos artículos transitorios de la Ley de Protección a Ahorro Bancario haremos las siguientes observaciones:

El artículo Segundo Transitorio indica que la designación y aprobación de los vocales de la Junta de Gobierno, la instalación de la propia junta y la designación del Secretario Ejecutivo, debió de formalizarse dentro de los treinta días naturales posteriores al inicio de vigencia de esta ley, lo cual fue el 20 de enero de 1999, es decir, que estas acciones debieron efectuarse a más tardar el 18 de febrero de 1999, sin embargo, esto no sucedió así, ya que la Junta de Gobierno constitutiva del IPAB se celebró el 6 de mayo de 1999.

61 Howard, Georgina: *Inocuo, el Retraso del IPAB para la Garantía de Depósitos*. El Financiero, 22 de febrero de 1999. p. 4.

A este respecto, el analista político M. David Páramo señala: "Hoy nacerá el IPAB en medio de severos cuestionamientos sobre su origen... Aquí no acaban las polémicas jurídicas entorno al IPAB. Sigue sin quedar claro si es válida legalmente o no la junta de gobierno, puesto que no se constituyó en tiempo y forma. Luego de que pasó el 18 de febrero sin que se integrara, algunos abogados sostienen que habría espacio para que alguien pudiera demandar la inexistencia jurídica del Instituto." 62

Sobre este asunto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público señaló que la falta de integración oportuna del IPAB no tenía ninguna repercusión en la garantía de los depósitos bancarios al manifestar su vocero: "Los ahorradores no corren ningún riesgo, ya que la totalidad de las obligaciones bancarias están cubiertas. En todo caso, la ley establece la fecha de instalación de esa Junta de Gobierno como referencia para que empiecen a correr otros plazos, como el de 15 días para que el IPAB inicie operaciones y 3 meses para que la Junta de Gobierno apruebe el estatuto orgánico, dicho proceso sufrirá los retrasos correspondientes" 63, destacando que el retraso en la conformación del IPAB no tiene sanción de ley.

En mi concepto difiero de la postura de la Secretaría de Hacienda, ya que la ley es muy clara al señalar, en su artículo Segundo Transitorio que, la designación y aprobación de vocales, la instalación de la Junta de Gobierno y la designación del Secretario Ejecutivo se debieron de efectuar dentro de los treinta días naturales posteriores al inicio de vigencia de esta ley, lo cual debió de haber sido a más tardar el 18 de febrero de 1999, como ya se mencionó, y en ningún momento deja abierto este término, o como referencia, para que los plazos simplemente se recorran a partir de que se haya instalado la Junta de Gobierno.

En tal virtud, igualmente de acuerdo con el artículo Tercero Transitorio de la ley del IPAB, el inicio de operaciones del Instituto debió de haber sido el 5 de marzo de 1999, habiendo iniciado operaciones el 21 de mayo de 1999 y el Estatuto Orgánico debió de aprobarse por la Junta de Gobierno a más tardar el 17 de mayo de 1999, habiéndose aprobado el 5 de agosto de ese mismo año.

62 Páramo, M. David. *Hoy Nacerá el IPAB en Medio de Severos Cuestionamientos sobre su Origen*. El Economista, 6 de mayo de 1999. p. 9.

63 Gurrola, Guadalupe. *Insta la SHCP al Congreso a Conformar en Breve el IPAB*. Novedades, 22 de febrero de 1999. p. 1F.

B. NATURALEZA JURÍDICA

De acuerdo con el artículo 2° de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, el IPAB, es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad y patrimonio propios.

Es un organismo que se crea por decreto de conformidad con el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que dice:

"Artículo 45. Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o por decreto del Congreso de la Unión o por decreto de Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

Asimismo, aparece como tal dentro de la publicación que hace la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de la RELACIÓN DE ENTIDADES PARAESTATALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL SUJETAS A LA LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES Y SU REGLAMENTO. ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.

La descentralización es una forma de organización administrativa consistente en transferir a diversos entes u organismos parte de la autoridad o del poder central del Estado.

Para Gabino Fraga: "La descentralización tiene lugar cuando se confía la realización de algunas actividades administrativas a organismos desvinculados en mayor o menor grado de la Administración Central." ⁶⁴

Existen tres tipos de descentralización que son; por servicio, por región y por colaboración, siendo el IPAB del tipo de "servicio" que se refiere a que por la naturaleza técnica de los actos a realizar por la Administración, estos se encomiendan a funcionarios y empleados que cuenten con una preparación suficiente y especial para su debida y oportuna atención.

Para el Dr. Miguel Acosta Romero: "Esta modalidad de descentralización por servicio tiene las siguientes ventajas:

⁶⁴ Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. 40°. ed. Ed. Porrúa. México 2000. p.165.

- A) El manejo del servicio técnico está a cargo de especialistas en la materia;
- B) Permite que los mismos interesados en el servicio intervengan en el manejo del organismo;
- C) Crea un organismo con patrimonio independiente del patrimonio general del Estado, que tendrá un fin específico que cubrir, y
- D) Estos organismos pueden sostenerse con sus propios recursos, ya no siendo indispensable el impuesto para satisfacer el servicio que prestan.⁶⁵

En lo particular a este inciso D) el IPAB no podría sostenerse con sus propios recursos por lo elevado de los pasivos que absorbió del FOBAPROA, pudiendo únicamente hacerlo de manera parcial, teniendo que recibir recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación como se analizará más adelante.

La Ley Federal de Entidades Paraestatales en su Capítulo II De los Organismos Descentralizados en su Sección "A" referente a su Constitución, Organización y Funcionamiento, señala en su artículo 14 que el objeto de dichos organismos será:

**Artículo 14...*

...

- I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;*
- II. La prestación de un servicio público o social, o*
- III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.*

Asimismo, en su artículo 15 se establecen, entre otros, los elementos que deberán de contar, siendo estos:

**Artículo 15...*

...

- I. La denominación del organismo;*
- II. El domicilio legal;*
- III. El objeto del organismo conforme a lo señalado en el artículo 14 de esta ley;*
- IV. Las aportaciones y fuentes de recursos para integrar su patrimonio así como aquellas que se determinan para su incremento;*

⁶⁵ Acosta Romero, Miguel, op.cit. p. 644 y 645.

- V. *La manera de integrar el órgano de gobierno y de designar al director general, así como a los servidores públicos en las dos jerarquías inferiores a ésta;*
- VI. *Las facultades y obligaciones del órgano de gobierno señalando cuales de dichas facultades son indelegables;*
- VII. *Las facultades y obligaciones del director general, quien tendrá la representación legal del organismo;*
- VIII. *Sus órganos de vigilancia así como sus facultades, y*
- IX. *El régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo.*

El órgano de gobierno deberá expedir el estatuto orgánico en el que se establezcan las bases de organización así como las facultades y funciones que correspondan a las distintas áreas que integran el organismo.

El estatuto orgánico deberá inscribirse en el Registro Público de Organismos Descentralizados.

En la extinción de los organismos deberán observarse las mismas formalidades establecidas para su creación, debiendo la ley o Decreto respectivo fijar la forma y términos de su extinción y liquidación."

En cuanto a este último punto cabe señalar que la Ley General de Bienes Nacionales establece que serán del dominio privado de la Federación, los bienes que hayan formado parte de la Administración Pública Paraestatal, de acuerdo con su artículo 3° que se transcribe en lo conducente:

**Artículo 3°. Son bienes de dominio privado:*

...

- IV. *Los que hayan formado parte del patrimonio de las Entidades de la administración pública paraestatal, que se extingan o liquiden, en la proporción que corresponda a la Federación..."*

Ahora bien, por su parte el Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales en su Capítulo II De la Constitución y Extinción de las Entidades, establece en su artículo 7° el procedimiento para su liquidación, mismo que se transcribe a continuación:

**Artículo 7°. Para la extinción de un organismo descentralizado, la Secretaría de*

Programación y Presupuesto o la coordinadora sectorial, según se determine en la ley o Decreto respectivo, señalará las bases para el desarrollo del proceso y designará un liquidador, quien realizará lo siguiente:

- I. Levantará el inventario de los bienes pertenecientes al organismo;*
- II. Someterá al dictamen del auditor designado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación los estados financieros inicial y final de liquidación;*
- III. Informará mensualmente a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación, así como a la coordinadora sectorial, sobre el avance y estado que guarde el proceso;*
- IV. Levantará el acta de entrega-recepción de los bienes y recursos del organismo, y*
- V. Las demás inherentes a su función."*

"Por lo que hace al régimen patrimonial y financiero de los organismos descentralizados la Ley establece las siguientes normas: que en principio a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le corresponde proyectar y calcular los ingresos y egresos de esos organismos y a las Secretarías y Departamentos Administrativos encargados de la coordinación de los sectores en que se habrán de distribuir dichos organismos, corresponde planear, coordinar y evaluar la operación de ellos, así como vigilar su funcionamiento (artículos 32, 50, 51 y 52 LFEP) y que a la Secretaría de Hacienda corresponde todo lo que se refiera a la autorización de los financiamientos que han de constituir la deuda pública de tales organismos."⁶⁶

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal en su Capítulo I Disposiciones Generales señala en su artículo 2° fracción IV que el gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo o de deuda pública y por concepto de responsabilidad patrimonial que realicen los organismos descentralizados, por lo que estos tipos de gastos que haya realizado el IPAB, se consideran como gasto público federal.

Asimismo, el artículo 16 de la ley antes citada establece que el Presupuesto de Egresos

⁶⁶ Fraga, Gabino. op. cit. p. 203.

de la Federación comprenderá las previsiones de gasto público que habrán de realizar los organismos descentralizados, en donde se enmarca el IPAB, por lo tanto, aunque de acuerdo con el artículo Octavo Transitorio de la LPAB, los pasivos que adquiera el Instituto del FOBAPROA no pasan a ser considerados como deuda pública, lo que se comentará más adelante, sí se tendrá que destinar una cantidad muy importante del Presupuesto de Egresos de la Federación para permitir al Instituto cumplir con sus obligaciones.

C. OBJETO

El Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, tiene por objeto conforme a la LPAB, el siguiente:

"Artículo 1° establecer un sistema de protección al ahorro bancario a favor de las personas que realicen cualquiera de las operaciones garantizadas, en los términos y con las limitantes que la misma determina; regular los apoyos financieros que se otorguen a las instituciones de banca múltiple para la protección de los intereses del público ahorrador, así como establecer las bases para la organización y funcionamiento de la entidad pública encargada de estas funciones..."

Este concepto lo podemos enmarcar dentro de los que analizamos con anterioridad, en la Ley Federal de Entidades Paraestatales, en su artículo 14, fracción I que señala que los organismos descentralizados tendrán por objeto: "La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias", siendo en este caso el sector financiero un área estratégica y prioritaria para el desarrollo económico del país.

Para Erick Carvallo Yañez: "Su principal función estriba en organizar las actividades de apoyo financiero a las instituciones de crédito que lo necesiten, así como proteger los depósitos de dinero de los inversionistas y las inversiones que éstos realicen en depósitos de ahorro documentados en títulos de crédito, siempre que estos no sean negociables." 67

Por su parte Ignacio Soto Sobreyra y Silva, añade que además de regular a los citados apoyos financieros que se otorguen a las instituciones de crédito, el Instituto "tiene por

67 Carvallo Yañez, Erick. op.cit. p. 336.

objeto cuidar el sistema nacional de pagos y al efecto crear lo que en otros países textualmente se le conoce como seguro de depósito a favor de aquellos que realicen con las instituciones de banca múltiple, operaciones pasivas de préstamo, ahorro y depósito...”⁶⁸

Sobre esta conceptualización de Ignacio Soto Sobreyra, resulta necesario mencionar que el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario contribuye con las finalidades que tiene el Banco de México como es la de propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos, lo cual se sustenta en la fracción II del artículo 67 de la LPAB, que para mayor abundamiento en cuanto a su objeto se transcribe a continuación:

**Artículo 67. El Instituto tiene por objeto:*

- I. Proporcionar a las instituciones, en beneficio de los intereses de las personas a que se refiere el artículo 1° de esta ley, un sistema para la protección del ahorro bancario que garantice el pago, a través de la asunción por parte del Instituto, en forma subsidiaria y limitada de las obligaciones establecidas en la presente ley, a cargo de dichas instituciones, y*
- II. Administrar, en términos de esta ley, los programas de saneamiento financiero que formule y ejecute en beneficio de los ahorradores y usuarios de las instituciones y en salvaguarda del sistema nacional de pagos.”*

Este mismo objeto se encuentra establecido en el artículo 5° del Estatuto Orgánico del IPAB.

Las obligaciones garantizadas que cubrirán de manera limitada los depósitos de los ahorradores, serán objeto de estudio más adelante.

Asimismo, los apoyos financieros a que se hace mención en la definición de su objeto deberán de satisfacer diferentes requisitos que serán analizados en su oportunidad en el apartado de este capítulo correspondiente a “Apoyos y Programas de Saneamiento Financiero.”

⁶⁸ Soto Sobreyra y Silva, Ignacio. op. cit. p. 186.

D. MARCO LEGAL

El Marco Legal de Instituto esta compuesto de las siguiente manera:

Marco Primario:

- Ley de Protección al Ahorro Bancario (LPAB) (D.O.F., 19-enero-1999).
- Estatuto Orgánico del IPAB (D.O.F., 4-diciembre-1999).

El legislador dentro del artículo 3° de la propia ley estableció que la constitución, funcionamiento, operación, control y evaluación del Instituto se regiría por lo dispuesto en la LPAB.

Marco Supletorio:

- Ley de Instituciones de Crédito.
- Ley Federal de Entidades Paraestatales.
- Código de Comercio.
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Dicho marco supletorio se encuentra señalado en el último párrafo de artículo 1° de la LPAB.

A este respecto, cabe señalar la observación de Erick Carvallo Yañez en cuanto a que: "Por primera vez en una ley financiera se establece el orden supletorio de las leyes aplicables en defecto de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, sin fijar que tal orden deberá seguirse solamente "en defecto" de la ley primeramente citada y así sucesivamente... por lo que cualquiera de tales ordenamientos pueden ser aplicables aunque no sea en el orden en que aparecen citados por el legislador." ⁶⁹

Marco Legal como órgano de la Administración Pública Paraestatal:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

⁶⁹ Carvallo Yañez, Erick. op. cit. p. 336 y 337.

- Ley Federal de Derechos.
- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado.

E. ATRIBUCIONES

La Ley de Protección al Ahorro Bancario en su artículo 68 establece las atribuciones con que cuenta el IPAB, las que se analizan enseguida:

"Artículo 68. Para la consecución de su objeto, el Instituto tendrá las atribuciones siguientes:

- I. Asumir y, en su caso pagar en forma subsidiaria, las obligaciones que se encuentran garantizadas a cargo de las instituciones, con los límites y condiciones que se establecen en la presente ley;"*

Esta atribución resulta innovadora en el sentido que antes por medio del FOBAPROA el gobierno garantizaba ilimitadamente los depósitos de los ahorradores y ahora el IPAB sólo responderá de manera ilimitada, con esto "surge un nuevo régimen de salvaguardas de depósitos en el que las instituciones financieras dejarán de contar con el apoyo gubernamental ilimitado y serán las primeras en asumir sus propios riesgos, tal y como sucede en la mayoría de los países." 70

"... II. Recibir y aplicar, en su caso, los recursos que se autoricen en los correspondientes Presupuestos de Egresos de la Federación, para apoyar de manera subsidiaria el cumplimiento de las obligaciones que el propio Instituto asuma en los términos de esta ley, así como para instrumentar y administrar programas de apoyo a ahorradores y deudores de la banca;"

De hecho esta situación se prevé en el artículo 16 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal como ya lo mencionamos, lo importante es identificar la magnitud de los pasivos asumidos del FOBAPROA que a septiembre de 1998, meses antes de la aprobación de la LPAB, eran de 609 mil millones de pesos.

"...III. Suscribir y adquirir acciones ordinarias, obligaciones subordinadas convertibles en acciones y demás títulos de crédito emitidos por las instituciones que apoye;"

70 Hernández, Ulises. *¿De Dónde Saldrá el Dinero?, El IPAB Tendrá Dos Funciones Básicas: Velar por la Estabilidad del Sistema Financiero y Lograr la Recuperación Máxima de la Cartera Vencida ¿Podrá?.* A Fondo, 17 de marzo de 1999. p. 54.

Con esto podemos interpretar que las instituciones de crédito de una u otra manera podrán garantizar sus adeudos con sus propias acciones, como ya se planteaba en el derogado artículo 122 de la ley bancaria.

"...IV. Suscribir títulos de crédito, realizar operaciones de crédito, otorgar garantías, avales y asumir obligaciones, con motivo de apoyos preventivos y programas de saneamiento financiero, tanto en beneficio de las instituciones como en las sociedades en cuyo capital participa directa o indirectamente el Instituto;"

"...V. Participar en sociedades, celebrar contratos de asociación en participación o constituir fideicomisos, así como en general realizar las operaciones y contratos de carácter mercantil o civil que sean necesarias para el cumplimiento de su objeto."

Estas atribuciones señaladas en las fracciones IV y V que anteceden, finalmente se reflejarán en beneficio de las instituciones de crédito, al tener como propósito principal estas acciones, el de sustentar y hacer posible los apoyos y programas de saneamiento financiero para las mismas, así como poder celebrar todos los contratos necesarios para la consecución de sus fines, acorde con lo señalado en el artículo 22 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales en su Capítulo relativo a Organismos Descentralizados, que se les faculta entre otros puntos a celebrar toda clase de actos y documentos inherentes a su objeto y el emitir, avalar y negociar títulos de crédito.

"... VI. Adquirir de las instituciones a las que el Instituto apoye conforme a lo previsto en esta ley, Bienes distintos a los señalados en la fracción III anterior;"

Simplemente otra facultad más para la consecución de su objeto, ampliando la gama de bienes que pudiera adquirir, directamente relacionada con el artículo 58 de la LPAB.

"... VII. Otorgar financiamiento a las instituciones, como parte de los programas de saneamiento, o cuando con él se contribuya a incrementar el valor de recuperación de los Bienes, y no sea posible obtener financiamiento de fuentes alternas en mejores condiciones;"

El Instituto pasa a ser a su vez fuente financiadora para llevar a cabo los programas de saneamiento, ya que como se verá más adelante también podrá obtener financiamientos.

"...VIII. Llevar a cabo la administración cautelar de las Instituciones en términos del Capítulo V del Título Segundo de esta Ley;"

Esta atribución es de suma importancia ya que al declarar la administración cautelar el Instituto se constituirá como administrador único de la institución, substituyendo a la asamblea general y al consejo de administración en el entendido que la administración cautelar sólo tendrá lugar cuando el Instituto hubiere otorgado apoyo financiero a alguna institución.

"...IX. Función como liquidador o síndico de las Instituciones;"

El Instituto podrá determinar la disolución y liquidación o solicitar la suspensión de pagos o declaración de quiebra de las instituciones, conforme al artículo 56 de la LPAB, y "cuando una institución de crédito entre en procedimiento de quiebra, concurso mercantil o liquidación (fungiendo el IPAB en todos los casos como síndico o liquidador), los ahorradores de la quebrada, suspensa o en liquidación de que se trate, podrá reclamar el pago de sus depósitos y/o inversiones al IPAB, pero solamente hasta por 400 mil UDI's, dentro de los sesenta días siguientes a aquel en el que se publique en el Diario Oficial la resolución de quiebra, concurso mercantil o liquidación respectiva, adjuntando cualquier documento que haga constar la veracidad y existencia del pago que se reclama. El IPAB dentro de los 90 días siguientes a que se haya practicado la publicación antes citada, deberá realizar la liquidación respectiva al reclamante..." 71

"...X. Obtener financiamiento conforme a los límites y condiciones establecidos en el artículo 46 de la presente ley y exclusivamente para desarrollar con los recursos obtenidos, acciones de apoyo preventivo y saneamiento financiero de las instituciones;

Se confirma la doble facultad de otorgar y adquirir financiamientos para llevar a cabo de manera óptima los programas de saneamiento financiero.

"...XI. Participar en el capital social o patrimonio de sociedades relacionadas con las operaciones que el Instituto pueda realizar para la consecución de su objeto, incluyendo las de empresas que le prestan servicios complementarios o auxiliares;"

71 Carvallo Yañez, Erick. op. cit. p. 337.

"...XII. Participar en la administración de sociedades o empresas, en cuyo capital o patrimonio participe el Instituto, directa o indirectamente;"

A través de estas atribuciones contenidas en las fracciones XI y XII, se descarta cualquier limitante que pudiera tener para poder participar en el capital o administración de sociedades con las que tenga relación para la consecución de su objeto.

"...XIII. Realizar subastas, concursos y licitaciones para enajenar los Bienes o darlos en administración;"

Al respecto, se ha instaurado un programa de enajenación de bienes a que se refiere el artículo décimo transitorio de la LPAB, objeto de posterior estudio.

"...XIV. Contratar los servicios de personas físicas y morales, de apoyo y complementarias a las operaciones que realice el Instituto;"

Atribución para cumplir con sus fines que no reviste trascendencia.

"...XV. Coordinar y participar en procesos de fusión, escisión, transformación y liquidación de instituciones y sociedades o empresas en cuyo capital participe el Instituto;"

Se desprende que puede tratarse desde empresas de servicios hasta las propias instituciones de crédito.

"...XVI. Defender sus derechos ante los tribunales o fuera de ellos y ejercitar las acciones judiciales o gestiones extrajudiciales que le competan, así como comprometerse en juicio arbitral;"

Facultad necesaria para resolver sus controversias judiciales así como extrajudiciales al tener personalidad jurídica propia.

"...XVII. Comunicar a la Procuraduría Fiscal de la Federación las irregularidades que por razón de su competencia le corresponda conocer a ésta, y sean detectadas por personal al servicio del instituto con motivo del desarrollo de sus funciones;"

"...XVIII. Denunciar o formular querrela ante el Ministerio Público de los hechos que conozca con motivo del desarrollo de sus funciones, que puedan ser constitutivos de delitos y desistirse u otorgar el perdón, previa autorización de la Junta de Gobierno, cuando proceda,"

En lo que se refiere a las fracciones XVII Y XVIII no sólo debemos de interpretarlo como una atribución, sino que debe ser una obligación, como organismo que forma parte de la Administración Pública.

"...XIX. Evaluar de manera permanente el desempeño que las instituciones y los terceros especializados, en su caso, tengan con respecto a la recuperación, administración y enajenación de Bienes, de conformidad con lo que establece el artículo 62 de esta ley, y"

Esta acción de vigilancia es de suma importancia para lograr el objetivo del programa de enajenación de bienes, el cual prevé una cantidad importante en su recuperación.

"...XX. Las demás que le otorguen esta ley, así como otras leyes aplicables."

Haciendo referencia a la atribución contenida en la fracción IX que antecede, relativa a que el IPAB podrá fungir como liquidador o síndico de las instituciones de banca múltiple, señalaremos que de acuerdo con el Decreto antes citado mediante el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito, publicado en el D.O.F, el 4 de junio de 2001, se reformaron el primer párrafo y fracciones I a IV del artículo 29 de la LIC, adicionando un último párrafo a dicho artículo para quedar como sigue:

"Artículo 29. La disolución y liquidación de las instituciones de banca múltiple, se regirán por lo dispuesto en la Ley de Protección al Ahorro Bancario y en los Capítulos X y XI de la Ley General de Sociedades Mercantiles, con las siguientes excepciones:

- I. El cargo de liquidador recaerá en el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, a partir de que la institución se encuentre en estado de liquidación o se declare en concurso mercantil, según se trate;*
- II. La Comisión Nacional Bancaria y de Valores y el Instituto para la*

- Protección al Ahorro Bancario, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán solicitar la declaración en concurso mercantil;**
- III. **En los fideicomisos en los que la institución que se encuentre en liquidación o en concurso mercantil, actúe como fiduciaria en los términos de esta Ley, el liquidador o síndico, según se trate, podrá convenir con alguna otra institución la sustitución de los deberes fiduciarios;**
- IV. **A partir de la fecha en que entre en liquidación una institución o se declare en concurso mercantil, los pagos derivados de sus operaciones se suspenderán hasta en tanto el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario resuelva lo conducente, y**
- V. ...
- ...
- El concurso mercantil de una institución de banca múltiple se regirá por lo señalado en la Ley de Protección al Ahorro Bancario y el Título Octavo, Capítulo II de la Ley de Concursos Mercantiles."**

F. ORGANO DE GOBIERNO

El gobierno y la administración del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario esta a cargo de una Junta de Gobierno y de un Secretario Ejecutivo, conforme lo indica el artículo 74 de la LPAB, mismo que se transcribe a continuación:

"Artículo 74. El Gobierno y administración del instituto están a cargo de una Junta de Gobierno y un Secretario Ejecutivo, respectivamente, quienes serán apoyados por la estructura administrativa que la propia Junta de Gobierno determine."

La Junta de Gobierno estará integrada por siete vocales de la siguiente manera: (Art. 75 LPAB)

- El Secretario de Hacienda y Crédito Público, el cual presidirá la Junta y en su ausencia lo hará su suplente (Art. 82 LPAB).
- El Gobernador del Banco de México, quien podrá designar suplente.
- El Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, quien podrá también designar suplente.

- Cuatro vocales independientes designados por el Ejecutivo Federal y aprobados por las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Senadores y en sus recesos, por la misma proporción de integrantes de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

Como organismo descentralizado que es el Instituto mencionaremos que esta estructura se apega con lo que señala el artículo 15 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, referente al Capítulo de Organismos Descentralizados y que ya hemos analizado con anterioridad, al señalar dicho artículo que este tipo de organismos deberán establecer la manera de integrar al órgano de gobierno, definir las facultades del mismo, las que mencionaremos más adelante, así como expedir el estatuto orgánico en el que se establezcan las bases de organización y las funciones que correspondan a las distintas áreas que integran el organismo, el cual fue aprobado por la Junta de Gobierno el 5 de agosto de 1999 y publicado en el D.O.F., el 4 de diciembre de 1999.

Continuando con el tema de la Junta de Gobierno, cabe aclarar que de acuerdo con el artículo Segundo Transitorio se establece una limitante en cuanto a integrar la misma o fungir como Secretario Ejecutivo, recayendo ésta en las personas que hayan sido Secretario de Hacienda y Crédito Público, Gobernador del Banco de México o Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y en tal carácter miembro del Comité Técnico del FOBAPROA por el período comprendido del año de 1995 a 1997.

Sobre esta prohibición surgen posturas en cuanto a su inconstitucionalidad como lo menciona el analista David Páramo al señalar: "Desde hace más de un siglo México logró terminar con las leyes privativas y permitir que este transitorio se consolide sería lo mismo que permitir graves violaciones a la Constitución, puesto que no sólo se priva al derecho al trabajo, sino que se condena sin ser juzgados a tres mexicanos, se crean leyes con nombre y apellido. Algunos juristas dicen que hay elementos más que suficientes como para que el Gobernador del Banco de México y el Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores entablaran juicios de amparo, los cuales podrían ser ganados con relativa facilidad." 72

Por su parte, el Dr. Jesús de la Fuente Rodríguez considera: "Es importante que en la Junta de Gobierno del Instituto participen los funcionarios de las autoridades financieras

72 Páramo M. David. op.cit. p. 9.

por la intervención que los mismos tienen en el sistema financiero mexicano, con ello se asegura que en el Instituto se tomen las decisiones adecuadas en relación a las instituciones de banca múltiple... Por otra parte, los cuatro vocales restantes permiten autonomía en las decisiones, transparencia y neutralidad. En esta materia existe novedad, ya que en el FOBAPROA la máxima autoridad era el Comité Técnico.” 73

Los cuatro vocales a que se ha hecho referencia serán designados por períodos de cuatro años, los cuales serán escalonados, sucediéndose cada año, e iniciándose el primero de enero del año respectivo.

Los vocales que sean aprobados por el Senado y que integran la Junta de Gobierno del Instituto tendrán el carácter de servidores públicos, serán también considerados como empleados superiores de Hacienda y no podrán durante el tiempo de su gestión, aceptar o ejercer ningún otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados de carácter docente o en instituciones de asistencia social públicas o privadas, debiendo asimismo satisfacer los requisitos establecidos en el artículo 78 de la LPAB, que se transcribe a continuación:

“Artículo 78. Los vocales aprobados por la Cámara de Senadores o la Comisión Permanente a que se refiere el artículo 75 de esta ley, deberán cumplir con los requisitos siguientes:

- I. Ser ciudadano mexicano y sólo tener la nacionalidad mexicana;
- II. Ser de reconocida probidad;
- III. No haber sido condenado por delito internacional alguno, ni inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público o en el sistema financiero mexicano, o inhabilitado para ejercer el comercio;
- IV. Haber ocupado por lo menos durante cinco años, cargos de alto nivel de decisión en materia financiera, o bien, acreditar una experiencia docente y de investigación en materia económica y financiera de cuando menos diez años en instituciones de estudios superiores;
- V. No desempeñar cargos de elección popular o de dirigencia partidista, y
- VI. No ser accionista, consejero, funcionario, comisario, apoderado o agente de alguna institución o intermediario financiero, ni mantener relación alguna con las mismas, que pueda representar un conflicto de intereses para su desempeño como vocal.”

73 De la Fuente Rodríguez, Jesús. op. cit. p. 9.

La Junta de Gobierno celebrará sus sesiones de manera bimestral, y de manera extraordinaria cuando las circunstancias así lo requieran, previa convocatoria que a requerimiento del Secretario Ejecutivo o de sus integrantes, haga el Secretario de la Junta de Gobierno.

Para que la Junta de Gobierno tenga quórum se requerirá de por lo menos cuatro de sus miembros, siempre que se encuentre presente el Secretario de Hacienda y Crédito Público o, en su caso, su suplente y para que una resolución sea válida se requerirá del visto aprobatorio de la mayoría de los presentes, no señalando nada en cuanto a que el Presidente, en su caso, tendrá voto de calidad en caso de empate.

Finalmente, por lo que respecta a la Junta de Gobierno, señalaremos a continuación sus facultades de acuerdo con el artículo 80 de la LPAB:

**Artículo 80. La Junta de Gobierno tiene las facultades siguientes:*

- I. Resolver sobre la procedencia de que el Instituto otorgue, en cada caso, los apoyos previstos en la ley, así como sus términos y condiciones;*
- II. Declarar la administración cautelar en el supuesto previsto en el artículo 50 de la presente ley, así como aprobar la liquidación o la solicitud para pedir la suspensión de pagos o declaración de quiebra de las instituciones;*
- III. Aprobar las cuotas ordinarias que deben cubrir las instituciones conforme a lo señalado en el artículo 22 de esta ley, así como los criterios para establecer cuotas diferenciadas conforme a lo previsto en el artículo 21 de la misma;*
- IV. Aprobar previa opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las cuotas extraordinarias que deban cubrir las instituciones conforme a lo señalado en el artículo 23 de esta ley;*
- V. Establecer políticas y lineamientos para la administración, conservación y enajenación de los bienes que conformen el patrimonio del instituto;*
- VI. Establecer las bases para la administración y enajenación de Bienes del Instituto, observando lo dispuesto en los artículos 61 a 66 de esta ley;*
- VII. Autorizar la realización de los actos mencionados en la fracción XLI del artículo 68 de esta ley;*
- VIII. Determinar las operaciones que deban someterse a su previa consideración;*
- IX. Autorizar la constitución de comités y otros órganos delegados que la*

auxilien en el desempeño de sus atribuciones y asignar su conducción y coordinación a los vocales, a que se refiere el artículo 75 de esta ley, conforme a su experiencia, en los términos y condiciones que se establezcan en el Estatuto Orgánico del Instituto;

- X. *Aprobar los informes que deban enviarse al Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión;*
- XI. *Aprobar las reservas que sean necesarias para el buen funcionamiento del instituto;*
- XII. *Aprobar el Estatuto Orgánico del Instituto, que someta a su consideración el Secretario Ejecutivo;*
- XIII. *Aprobar la estructura administrativa básica del Instituto, y las modificaciones que procedan a la misma;*
- XIV. *Aprobar y poner en vigor los reglamentos interiores, de servicios y de control interno, del Instituto;*
- XV. *Aprobar el programa de ingresos y egresos propios del Instituto para cada año, así como las operaciones mediante las cuales el propio Instituto obtenga financiamiento;*
- XVI. *Aprobar los procedimientos y mecanismos de control interno de las operaciones y administración del Instituto;*
- XVII. *Evaluar periódicamente las actividades del Instituto;*
- XVIII. *Requerir la información necesaria al Secretario Ejecutivo para llevar a cabo sus actividades de evaluación;*
- XIX. *Analizar y aprobar, en su caso, los informes del Secretario Ejecutivo;*
- XX. *Aprobar anualmente, previo informe de los comisarios y dictamen de los auditores externos los estados financieros del Instituto, y autorizar la publicación de los mismos;*
- XXI. *Nombrar, a propuesta de cuando menos dos de sus vocales, al Secretario Ejecutivo del Instituto, y removerlo a propuesta razonada de cualquiera de sus miembros;*
- XXII. *Nombrar y remover al Secretario y Prosecretario de la Junta de Gobierno, de entre los servidores públicos del Instituto;*
- XXIII. *Nombrar y remover a propuesta del Secretario Ejecutivo a los servidores públicos de nivel inmediato inferior al del Secretario Ejecutivo;*
- XXIV. *Aprobar, a propuesta del Secretario Ejecutivo, la designación de las personas que fungirán con el carácter de apoderados en el desempeño de administraciones cautelares a cargo del instituto, a quienes fungirán como liquidadores o síndicos apoderados del Instituto, en los términos de esta ley;*

- XXV. Aprobar la fijación de los sueldos y prestaciones de los demás servidores públicos del Instituto, tomando en cuenta las condiciones del mercado laboral imperante en el sistema financiero;*
- XXVI. Resolver los demás asuntos que el Secretario Ejecutivo o cualquier miembro de la propia Junta de Gobierno, considere deban ser aprobados por la misma, y*
- XXVII. En general, realizar todos aquellos actos y operaciones que fuesen necesarios para la mejor administración del Instituto.**

La otra parte que esta a cargo del gobierno y la administración del IPAB, es el Secretario Ejecutivo, el cual será nombrado por la Junta de Gobierno a propuesta de cuando menos dos de sus vocales, como se señaló en la fracción XXI del artículo 80 de la LPAB, antes citado.

Para poder ser nombrado como tal, se deberá cumplir con los requisitos del artículo 78 ya señalados, salvo en el caso de la experiencia, la cual deberá ser superior a cinco años en cargos de responsabilidad decisoria relacionados con asuntos financieros.

Sus facultades están contenidas en el artículo 84 de la LPAB, siendo estas las siguientes:

- Administrar al Instituto, para lo cual tendrá las más amplias facultades para efectuar los actos de dominio, administración, pleitos y cobranzas, realizar cualquier tipo de gestión judicial, extrajudicial y administrativa y cualquier otra que requiera de cláusula o autorización especial según las disposiciones legales o reglamentarias aplicables, sin perjuicio de las facultades que expresamente le delegue la Junta de Gobierno;
- Ejercer la representación legal del Instituto, para lo cual contará con las facultades a que se refiere la fracción anterior, pudiendo otorgar, sustituir y revocar poderes generales y especiales con las facultades que le competen, incluyendo los que requieran de cláusula o autorización especial;
- Cumplir y hacer cumplir las resoluciones que tome la Junta de Gobierno;
- Poner a la consideración y, en su caso, aprobación de la Junta de Gobierno los Estados Financieros del Instituto;
- Formular los proyectos de presupuestos de ingresos y egresos del Instituto, así como sus requerimientos de financiamiento, para ser sometidos a la autorización de la Junta de Gobierno;

- Informar a la Junta de Gobierno sobre la ejecución de programas y presupuestos, así como presentar a su consideración los asuntos e informes que corresponda aprobar o conocer a dicho órgano;
- Formular las denuncias y querellas a que se refiere la fracción XVIII el artículo 68 de esta ley, así como otorgar el perdón correspondiente, previa autorización de la Junta de Gobierno, y comprometerse en juicio arbitral;
- Proponer a la Junta de Gobierno el nombramiento y, en su caso, la remoción de los servidores públicos del Instituto del nivel inmediato inferior, así como nombrar, contratar y remover a los demás empleados;
- Designar a las personas que fungirán con el carácter de apoderados en el desempeño de administraciones cautelares a cargo del Instituto, así como de quienes fungirán como liquidadores o síndicos o apoderados del Instituto;
- Elaborar y someter a la aprobación de la Junta de Gobierno los proyectos de estructura básica y el Estatuto Orgánico del Instituto, así como los proyectos de reglamentos interiores, de servicios y de control interno del Instituto, y
- Las demás que expresamente le asigne la Junta de Gobierno, así como informar a esta sobre el ejercicio de sus facultades.

G. APOYOS Y PROGRAMAS DE SANEAMIENTO FINANCIERO

Como es bien sabido con el FOBAPROA se crearon programas de capitalización a las instituciones de crédito por poder solventar sus situaciones de liquidez e insolvencia, como se analizó en el punto del PROCAPTE, en base a esa experiencia y necesidad la nueva Ley de Protección al Ahorro Bancario ha buscado dejar este tipo de programas y/o apoyos bien definidos, con un procedimiento establecido en la propia ley a efecto que si se llega a presentar una situación similar de crisis bancaria, se recurra a nuevos programas de esta índole, por lo que el legislador creó un Capítulo V en la LPAB, denominado "De los Apoyos y Programas para el Saneamiento Financiero de las Instituciones."

De esta manera, la ley señala que excepcionalmente el IPAB, por sí solo o a solicitud de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, está facultado para otorgar apoyos financieros a los bancos tendientes a proveerlos de liquidez o de llevar a cabo su

saneamiento.

Estos apoyos se podrán otorgar mediante la suscripción de acciones y obligaciones subordinadas, asunción de obligaciones, otorgamiento de créditos o la adquisición de bienes, según lo establezca la propia ley, en el entendido que los apoyos sólo procederán cuando:

- a) Se cuente con un estudio técnico, elaborado por personas o instituciones especializadas de reconocido prestigio y con la opinión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, que justifique la viabilidad de la institución y la idoneidad del apoyo, estableciendo el legislador el que ya no sea únicamente con una solicitud por parte de la institución de crédito.
- b) Como consecuencia del estudio técnico se estimare más conveniente que dicha institución se mantenga en operación, por que tal opción se considere razonablemente menos costosa que el pago de las obligaciones garantizadas, como lo puede ser el caso de Banca Serfin, S.A., que más adelante analizaremos en el cual se optó por reestructurarlo y capitalizarlo con la opinión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
- c) Se presente un programa de saneamiento para la institución que habrá de recibir el apoyo financiero.
- d) Se otorguen las garantías en los términos y supuestos previstos en el artículo 35 de la LPAB, o el IPAB tome las medidas, a fin de que los accionistas de las instituciones apoyadas absorban el mismo costo que les hubiere correspondido de no haberse dado el apoyo, señalando al efecto dicho artículo lo siguiente:

"Artículo 35. El pago puntual y oportuno de los apoyos financieros que el Instituto otorgue mediante créditos, quedará garantizado con las acciones con derecho a voto pleno representativas del capital social ordinario de la Institución apoyada, las que serán abonadas a la cuenta que el Instituto mantenga con alguna de las instituciones para el depósito de valores autorizadas en los términos de la Ley del Mercado de Valores. El traspaso correspondiente será solicitado por el director general de la institución o quien ejerza sus funciones."

Con este requisito queda claro el espíritu del legislador de hacer corresponsable a los accionistas en este tipo de apoyo o programas a través de sus acciones.

- e) Por resolución de la Junta de Gobierno, autorice el otorgamiento de apoyo financiero correspondiente con base en los elementos previstos en los incisos que anteceden.

Los apoyos financieros se darán únicamente con cargo a los recursos propios del Instituto y mediante los financiamientos que obtenga en los términos del artículo 46 de la LPAB, no pudiendo en ningún caso exceder dichos apoyos del 6% cada tres años de los pasivos totales de las instituciones de banca múltiple que haya publicado la Comisión Nacional Bancaria y de Valores en el mes inmediato anterior, haciendo mención que para los fines de límite señalados, también serán motivo de computo las garantías que otorgue el Instituto.

Los financiamientos a que se refiere el citado artículo 46, se otorgarán cuando se presente una situación de emergencia que no afecte la solvencia de alguna institución y el IPAB cuente con los recursos necesarios para cubrir las obligaciones garantizadas o para llevar a cabo las acciones de capitalización o de saneamiento financiero de algún banco.

Al respecto, el legislador establece las condiciones a que deberán de sujetarse los apoyos por parte del IPAB, las que se señalan en el artículo 29 de la LPAB, y que se transcribe a continuación:

"Artículo 29. Los apoyos de liquidez que otorgue el Instituto en los términos del artículo anterior estarán sujetos a lo siguiente:

- I. No podrán exceder en su plazo, de seis meses, término que podrá ser prorrogado por una sola vez;*
- II. Se ordenará una inspección con cargo a la Institución, a fin de que el Instituto supervise la correcta aplicación de los apoyos financieros y el exacto cumplimiento del programa de saneamiento bajo el que fueron otorgados los mismos;*
- III. Las obligaciones de la Institución por los apoyos financieros que otorgue el Instituto deberán quedar garantizados en los términos del artículo 35."*

Asimismo, para que el IPAB otorgue este tipo de apoyos financieros, la ley establece que podrá tomarse en cuenta diversos factores inherentes o propios de las instituciones y apoyadas y que serán determinantes para su otorgamiento, como lo es la situación financiera y operativa del banco de que se trate, pudiendo imponer el IPAB los términos,

modalidades, limitaciones y condiciones que considere necesarios y oportunos, imponiéndolos siempre acorde con la situación financiera, hasta el grado de poder limitar a la institución de crédito a la realización de determinada operación y exigir la remoción y contratación de administradores, funcionarios y empleados.

Para vigilar el buen desempeño de estos apoyos de saneamiento el IPAB podrá solicitar a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, cuando así lo considere conveniente, el que lleve a cabo visitas de inspección en las que se constaten que efectivamente la situación financiera, contable y legal del banco apoyado se apegue a las metas establecidas en el programa correctivo.

Ahora bien, como se ha señalado con anterioridad, de acuerdo con el artículo 35 el pago puntual y oportuno de los apoyos financieros estará garantizado con las acciones con derecho a voto del capital social ordinario de la institución apoyada, a efecto de cumplir con el Sistema de Protección al Ahorro Bancario, por lo que resulta importante señalar que se ha establecido por ley que en caso que no se otorgue tal garantía por la institución a través de su director general o quien ejerza sus funciones; la institución para el depósito de valores respectiva afectará en garantía dichas acciones en los términos establecidos por ley, bastando con la sola solicitud por escrito por parte del Secretario Ejecutivo del Instituto, haciendo mención que en tanto no se cumplan los compromisos garantizados derivados de los apoyos otorgados por el IPAB, el ejercicio de los derechos patrimoniales y corporativos inherentes a las acciones corresponderán al propio IPAB.

Asimismo, la ley prevé que en caso de que las obligaciones derivadas de los apoyos financieros que hayan sido otorgados por el IPAB, éstas no fueran cumplidas, el propio IPAB, podrá adjudicarse la garantía constituida, para lo cual considerará como valor de las acciones correspondientes, el valor contable que presenten las mismas, conforme al estado financiero producido con los datos resultantes de las visitas de inspección que haya efectuado la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y en caso que hubiera algún remanente este le será entregado a los anteriores accionistas en un plazo no mayor a noventa días hábiles.

En el supuesto que una institución requiera ser capitalizada, el IPAB para llevar a cabo dicha capitalización, se deberá ajustar a las condiciones señaladas en el artículo 40 de la LPAB, que establece:

"Artículo 40. Si la institución requiere ser capitalizada para recuperar su estabilidad, el Instituto, en ejercicio de los derechos corporativos de las acciones conforme al artículo 37 de esta ley, o una vez adjudicadas éstas, podrá efectuar las aportaciones de capital necesarias de acuerdo con lo siguiente:

- I. Deberá realizar los actos tendientes a aplicar las partidas positivas del capital contable de la Institución a la absorción de pérdidas que tenga la misma;*
- II. Efectuada la aplicación a que se refiere la fracción anterior, procederá a reducir el capital social y a realizar un aumento que suscribirá y pagará el Instituto, y*
- III. Una vez hechas las aportaciones por parte del instituto, éste deberá otorgar a los anteriores accionistas el derecho a adquirir acciones conforme a los porcentajes de que eran titulares hasta la fecha en que el propio Instituto haya suscrito y pagado los nuevos títulos, previo pago de la proporción de pérdidas que les corresponda."*

Recordemos que, en caso, que el Instituto no se encuentre en condiciones de hacer frente a sus obligaciones, el Congreso dictará las medidas que juzgue convenientes para el pago de las obligaciones garantizadas y los financiamientos ya mencionados en el artículo 46, para lo cual de conformidad con lo establecido en el artículo 74, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Cámara de Diputados proveerá en un ramo específico del Presupuesto de Egresos de la Federación, a propuesta del Ejecutivo Federal, la asignación presupuestaria para que el IPAB haga frente a las obligaciones a que nos referimos.

G.1 SERFIN

En el año de 1999 Banca Serfin, S.A., se constituía como la tercera institución bancaria en México, respaldada por aproximadamente 560 sucursales, 1,150 cajeros automáticos y un millón y medio de clientes, sin embargo, el banco más antiguo de México se encontraba en "quiebra técnica", haciéndose necesario su saneamiento financiero, por lo que de acuerdo con lo dispuesto por el Título Segundo Capítulo IV de la LPAB, "De los Apoyos y Programas para el Saneamiento Financiero de las Instituciones", Serfin se convirtió en el primer rescate o saneamiento financiero efectuado por el IPAB.

Banca Serfin, S.A., requería de sustanciales inyecciones de capital para que dicha institución tomara el camino de la rentabilidad, toda vez que los accionistas declinaron cubrir el faltante de capital, con lo que asumieron la totalidad de las pérdidas, solicitando la intervención del IPAB, organismo que otorgó los apoyos financieros a través del Grupo Financiero Serfin.

Como hemos mencionado anteriormente, los apoyos financieros se otorgarían por el IPAB cuando a consecuencia del estudio técnico se estimare más conveniente mantener a una institución de crédito en operación por resultar menos costosa, que llevar a cabo el pago de las obligaciones garantizadas.

Esta situación fue respaldada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al señalar su vocero Marco Provencio: "La Ley del IPAB establece que será posible otorgar apoyos financieros para promover la liquidez o el saneamiento financiero de una institución cuando el valor de recuperación para IPAB sea mayor si se mantiene en operación la misma. En el caso de Serfin, los estudios realizados concluyen que mantener en funcionamiento y sanear dicha institución bancaria tendría un costo menor que liquidarla."⁷⁴

Dentro de este contexto se procedió por parte del IPAB a brindar los apoyos necesarios a Banca Serfin, S.A., habiéndose otorgado "estos apoyos con base en lo siguiente:

1. El estudio técnico elaborado por J.P. Morgan, mediante el cual se estimó conveniente que dicha Institución se mantuviera en operación por considerarse la alternativa menos costosa para el Instituto para proteger al público ahorrador.
2. La opinión favorable de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, respecto al estudio técnico presentado por J.P. Morgan.
3. El Programa de Saneamiento para la Institución, propuesto por la citada firma especializada.
4. La resolución de la Junta de Gobierno del Instituto que resolvió implementar el

⁷⁴ Asunsolo, Carlos. *Serfin, el Primer Rescate del IPAB*. Economía Nacional, Julio de 1999, p. 9.

programa de saneamiento propuesto, luego de haber revisado el análisis elaborado por J.P. Morgan y contando con la opinión favorable de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.”⁷⁵

Banca Serfin, S.A., requirió de tres capitalizaciones o apoyos financieros, para lo cual el IPAB expidió un informe en el que se señala de manera específica en que consistieron los mismos, el cual se transcribe por su importancia:

“Informe sobre los Apoyos Financieros otorgados a Grupo Financiero Serfin con base en el Programa de Saneamiento”

En cumplimiento por lo dispuesto en el último párrafo del artículo 28 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, en relación con los apoyos otorgados por el Instituto de Protección al Ahorro Bancario a Grupo Financiero Serfin, S.A. (GFS) y en apego a las disposiciones aplicables, se remite al H. Congreso de la Unión y al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el presente informe.

1. Antecedentes

1.1 Apoyos otorgados a través del FOBAPROA.

De conformidad con lo dispuesto por los artículos Quinto y Séptimo Transitorios de la Ley de Protección al Ahorro Bancario (LPAB), el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB) asumió la titularidad de las operaciones de los programas de saneamiento realizados por el Fondo Bancario de Protección al Ahorro Bancario (Fobaproa) y el Fondo de Apoyo al Mercado de Valores (Fameval). En este sentido, derivado del programa de saneamiento de GFS ejecutado por el Fobaproa, el IPAB recibió de dicho fondo la titularidad del 64 por ciento de las acciones representativas del capital social de GFS.

Por su parte, GFS dada la situación financiera por la que atravesaba y con objeto de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 28 de la LPAB inciso A), contrató los servicios del banco de inversión JP Morgan, quien elaboró y entregó al IPAB el estudio técnico por el cual concluyó la conveniencia de reestructurar y recapitalizar a Banca Serfin, S.A. (Serfin), en lugar de proceder a su liquidación; opinión compartida por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV).

Conforme a los acuerdos adoptados por la Junta de Gobierno de este Instituto,

⁷⁵ IPAB, *Informe Anual 1999*. Talleres de Impresión de Estampillas y Valores de la SHCP. México 2000. p. 23

en sus sesiones celebradas los días 16 de junio, 5 de julio y 20 de julio todas en 1999, y en razón de que el IPAB tenía en propiedad alrededor del 64 por ciento de las acciones representativas del capital social de GFS, se consideró conveniente que la capitalización de Serfin se realizara a través del citado Grupo Financiero.

2. Ejecución de los Apoyos Financieros y del Programa de Saneamiento.

2.1 Estudio Técnico y Programa de Saneamiento.

Con base en las conclusiones presentadas en el estudio técnico elaborado por JP Morgan, en el que se sustenta la conveniencia de reestructurar y recapitalizar a Serfin en lugar de proceder a su liquidación, la Junta de Gobierno autorizó el otorgamiento de apoyo financiero de conformidad con el programa de saneamiento presentado por la citada firma, como parte integrante del estudio técnico de conformidad con lo señalado por el inciso a) del artículo 28 de la LPAB. La Ejecución de dicho programa fue aprobada el 20 de julio de 1999, por la Junta de Gobierno del Instituto en su cuarta sesión extraordinaria.

Habiendo cumplido con los requisitos establecidos en el artículo 28 de la LPAB para el otorgamiento de los apoyos financieros, el IPAB procedió a ejecutar el programa de saneamiento como se describe a continuación.

2.2 Primer Apoyo Financiero.

Una vez decretada la situación de emergencia de Serfin y tomando en cuenta tanto el estudio técnico como la participación mayoritaria del IPAB en GFS, se llevaron a cabo las acciones siguientes para capitalizar a GFS, y para que éste último capitalizara a su vez a Serfin, a fin de proteger los intereses de los ahorradores del mismo.

Con fecha 8 de julio de 1999, Serfin otorgó un crédito simple al IPAB por un monto de \$12,999'998,792.55 M.N., obligándose este último a cubrirlo a más tardar el 8 de julio del 2000. La totalidad del crédito se utilizó para realizar un aumento en el capital social de GFS por la cantidad de \$10,766'531,000.00 M.N. y la absorción de pérdidas pendientes de cubrir por \$2,233'468,065.00 M.N., con lo que se dio cumplimiento a lo dispuesto por el inciso d) del artículo 28 de la LPAB.

Con esa misma fecha, GFS aplicó dichos recursos íntegramente para capitalizar a Serfin, en el cual se suscribió un aumento de capital por \$9,112'960,000.00 M.N.

Derivado del apoyo otorgado el 8 de julio de 1999, el IPAB suscribió acciones representativas por el 99.9 por ciento del capital social de GFS, y transmitió el 19.9 por ciento a HSBC Latín América (LABV), de conformidad con el convenio

celebrado el 7 de julio de 1999, el cual dejó sin efectos los Contratos de Permuta y Protección al Valor de Mercado y el Contrato de Protección al Capital Contable, que celebró LABV con el FOBAPROA y la SHCP, con la comparecencia de la CNBV, el 7 de octubre de 1997.

2.3 Segundo Apoyo Financiero.

Con fecha 2 de septiembre de 1999, el IPAB en su carácter de accionista titular mayoritario del capital social de GFS, resolvió incrementar el capital social de la sociedad por la cantidad de \$8,188'415,000.00 M.N., a efecto de capitalizar a Serfin.

Con esa misma fecha, en Serfin se constituyeron reservas adicionales y se ajustó el valor de algunos activos por la cantidad de \$19,514'415,000.00 M.N.: \$8,188'415,000.00 M.N., mediante la aportación en efectivo realizada por GFS y \$11,326'000,000.00 M.N., a través del ajuste al valor de algunos activos contra cuentas de resultados.

Con fecha 21 de enero del 2000, el IPAB informó a Serfin sobre la terminación anticipada del contrato que documentaba la obligación contingente de pago de fecha 7 de octubre de 1997, a efecto de extinguir las obligaciones derivadas del mismo a partir del 8 de julio de 1999, la cual ascendía en esa fecha a la cantidad de \$5,681'144,375.42 M.N. Asimismo, en ese contrato se estableció la obligación para Serfin de pagar al IPAB las cantidades que se hubieren generado por concepto de la obligación contingente de pago por el período transcurrido entre el 1° de enero de 1997 y el 8 de julio de 1999, las cuales al 31 de diciembre de 1999 ascendían a la cantidad de \$7'285,655.97 M.N.

Cabe aclarar que la exención de la participación en pérdidas, señalada en el programa de saneamiento, se realizó por la cantidad de \$11,326 millones, cifra equivalente a los ajustes contables propuestos por la CNBV.

2.4 Tercer Apoyo Financiero

La Junta de Gobierno en su octava sesión extraordinaria celebrada el 18 de noviembre de 1999, aprobó la designación de Goldman Sachs como el agente financiero para diseñar, preparar, ejecutar y promover la enajenación de GFS.

Posteriormente, y de conformidad con lo establecido en el programa de saneamiento antes mencionado, en el cual se recomendaba que en forma previa a la venta, se realizaran las acciones siguientes: a) una auditoría general de GFS, para determinar el nivel de reservas crediticias de la Institución y b) la sustitución en el balance del banco de aquellos activos que se considera tiene poco valor estratégico o comercial (<activos grises>). Se designó a Goldman Sachs como el encargado de la coordinación de los auditores contratados para dichos fines.

En ese sentido, KPMG Cárdenas Dosal S.C., realizó una auditoría para determinar si existía un faltante de reservas crediticias de acuerdo a estándares internacionales, la cual concluyó que existía la necesidad de constituir reservas adicionales por \$4,904'000,000.00 M.N. Por su parte, Ruiz Urquiza y Cía., S.C. Arthur Andersen identificó reservas faltantes por \$878'000,000.00 M.N., relacionadas con contingencias legales, laborales y fiscales.

En su décima sesión extraordinaria, celebrada el 14 de diciembre de 1999, la Junta de Gobierno del Instituto tomó nota del faltante de reservas crediticias de GFS determinadas como consecuencia de las auditorías antes mencionadas y autorizó la sustitución de los activos grises de Serfin con un valor neto de \$9,062'000,000.00 M.N., sin considerar las reservas sugeridas por KPMG Cárdenas Dosal, S.C., a la fecha del estudio, así como la capitalización necesaria a fin de contar con niveles óptimos de reservas.

Las operaciones de capitalización, mediante la constitución de reservas y la sustitución de los activos grises, se realizarán en los primeros meses del año 2000.

México, D.F., a 31 de marzo de 2000

**INSTITUTO PARA LA PROTECCIÓN AL AHORRO BANCARIO
ATENTAMENTE
SUFRAGIO EFECTIVO NO REELECCIÓN**

**VICENTE CORTA FERNANDEZ
SECRETARIO EJECUTIVO**

**JOSÉ ANTONIO MEADE KIMBREÑA
SECRETARIO ADJUNTO DE PROTECCIÓN
AL AHORRO BANCARIO**

G.2 BANCRECER, ATLANTICO, PROMEX.

Si bien es cierto que Banca Serfin, S.A., fue el primer rescate del IPAB, también es cierto que este Instituto tenía que concluir las operaciones de saneamiento financiero de Banco del Atlántico, S.A., Banca Promex, S.A. y Bancrecer, S.A., iniciadas con el FOBAPROA y esto se contempló en el artículo Noveno Transitorio de la Ley de Protección al Ahorro Bancario al señalar lo siguiente:

"NOVENO. De conformidad con lo previsto en la Sección Cuarta del Resumen Ejecutivo de las Operaciones realizadas por el Fideicomiso a que se refiere el artículo 122 de la Ley de Instituciones de Crédito vigente hasta antes de la entrada en vigor del presente Decreto, entregado por el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados, en el que se prevén los montos necesarios para las operaciones de saneamiento financiero correspondientes a Banco del Atlántico, S.A., Banca Promex, S.A. y Bancrecer, S.A., y que a la fecha no se han finalizado, el Instituto procederá a evaluar, auditar y, en su caso, concluir dichas operaciones.

Para tal efecto, el Instituto podrá otorgar las garantías o instrumentos de pago que se requieran a juicio de la Junta de Gobierno, los cuales se sujetarán a lo dispuesto en el artículo 45 de esta ley. Una vez concluidas las operaciones, el Instituto deberá remitir un informe pormenorizado al Congreso de la Unión y al Ejecutivo Federal detallando los términos y condiciones de tales operaciones.

Para concluir las operaciones a que se refiere este artículo, el Instituto deberá observar lo siguiente:

- i. Se aplicará íntegramente el capital de las instituciones mencionadas a cubrir sus pérdidas;*
- ii. La suma de las garantías o instrumentos de pago prevista en la Sección Cuarta del documento mencionado en el primer párrafo de este artículo, no podrá exceder del monto total actualizado conforme a la Tasa de Interés Interbancario de Equilibrio, y*
- iii. Si de las auditorías que al efecto se realicen resultaren operaciones ilegales, el Instituto deberá proceder a instaurar las demandas y denuncias correspondientes, a fin de deslindar las responsabilidades económicas a que hubiere lugar."*

En este artículo transitorio, se contiene el fundamento para la utilización de los recursos necesarios para efectuar las operaciones de saneamiento financiero de los bancos antes mencionados y que le correspondió al IPAB concluir, mismos que de manera general se realizaron de la siguiente manera:

BANCRECER, S.A., De acuerdo con la Sección Cuarta del Resumen Ejecutivo de las Operaciones realizadas por el FOBAPROA, en febrero de 1998 los recursos necesarios

para sanear a Bancrecer, ascendían a la cantidad de 68 mil millones de pesos, habiéndose iniciado gestiones de acercamiento con las autoridades financieras.

Para finales de ese mismo año, el banco mostró insuficiencia de capital por una cantidad estimada de entre 65 mil y 75 mil millones de pesos, debido al alto costo de fondeo y de pérdidas operativas que ponían en riesgo la viabilidad económica de esta institución.

Así pues, Bancrecer el sexto banco a nivel nacional en el año de 1999, con un millón y medio de clientes y 807 sucursales a nivel nacional que derivaba en una captación de 53 mil 839 millones de pesos, a pesar de que su operación de saneamiento financiero estaba regulada en el artículo Noveno Transitorio de la LPAB, la Junta de Gobierno del IPAB resolvió implementar que su proceso de saneamiento se llevara a cabo de acuerdo con los Capítulos IV y V de la LPAB, que se refieren a los "Apoyos y Programas para el Saneamiento Financiero de Instituciones" y "Administración Cautelar", respectivamente.

En este caso se practicó el estudio técnico a que nos hemos hecho referencia y a que se refiere el inciso a) del artículo 128 de la LPAB, ya que a diferencia de Banco del Atlántico, S.A. y Banca Promex, S.A., en Bancrecer no se había acordado otorgar ningún apoyo por parte del FOBAPROA y de las autoridades financieras.

Igual que en Serfin, el estudio técnico realizado por Deutsche Bank determinó que Bancrecer se mantuviera en operaciones en lugar de proceder al pago de las obligaciones garantizadas, por considerarse menos costosa esta opción.

En base al estudio técnico en octubre de 1999 y a efecto de proteger los intereses del público ahorrador, el IPAB otorgó el apoyo financiero a Bancrecer, coincidiendo la Comisión Nacional Bancaria y de Valores con el resultado de dicho estudio técnico, por la cantidad de 102 mil 200 millones de pesos, con la desincorporación del banco del Grupo Financiero, fondos utilizados en los términos del artículo Noveno Transitorio de la LPAB.

De manera alterna el IPAB, con fundamento en los artículos 49 a 54 de la LPAB, decretó la Administración Cautelar que hemos analizado, habiéndose constituido el Instituto como Administrador Único del banco.

BANCO DEL ATLANTICO, S.A. De acuerdo con el artículo Noveno Transitorio de la

LPAB, el IPAB debía evaluar, auditar y en su caso concluir su saneamiento financiero, a efecto de que fuera fusionado por Banco Internacional, S.A. (BITAL), habiendo aportado el FOBRAPROA 6 mil 600 millones de pesos, y por ende, convertido en el tenedor del 100% de las acciones del banco, concluyendo con la adquisición por parte de BITAL, derivado de la carta de intención suscrita desde diciembre de 1997 con las autoridades financieras.

BANCA PROMEX, S.A. Como lo hemos mencionado, igualmente el IPAB estaba obligado a evaluar, auditar y, en su caso, concluir el saneamiento de Banca Promex, ya que desde el año de 1998, Grupo Financiero Bancomer y las autoridades financieras suscribieron una carta de intención para que Bancomer adquiriera a Promex, previo el saneamiento de esta última.

En junio de 1999 el IPAB firmó con Grupo Financiero Bancomer una Carta de Entendimiento para concluir el fortalecimiento financiero de Banca Promex, llevándose a cabo en agosto de ese mismo año la firma del contrato de compraventa de las acciones de Promex.

Como parte de esta operación, Bancomer reembolsó al IPAB el valor del capital de Banca Promex, el cual a junio de 1999 ascendía a la cantidad de 562.2 millones de pesos, además de pagarle una prima compuesta por un pago en efectivo de mil, 424.3 millones de pesos y 145 millones 775 mil acciones Serie "O" del Grupo Financiero.

Finalmente, en cuanto a los Programas de Apoyo a Deudores, de conformidad con el artículo Décimo Noveno Transitorio de la LPAB, el Instituto asumió la titularidad de aquellos programas de apoyo a deudores en donde se hacía referencia al FOBRAPROA siendo estos programas:

- Acuerdo de Apoyo Financiero y Fomento a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.
- Acuerdo para el Financiamiento del Sector Agropecuario y Pesquero (FINAPE).
- Programa de Apoyo Crediticio a la Planta Productiva Nacional (PACPPN).
- Programa de Beneficios Adicionales a los Deudores de Créditos para Vivienda.
- Anexo 8 del Acuerdo de Apoyo Inmediato a los Deudores de la Banca.

H. PROGRAMA DE OBLIGACIONES GARANTIZADAS

De acuerdo con la LPAB, se consideran obligaciones garantizadas los depósitos, préstamos y créditos a que se refieren las fracciones I y II del artículo 46 de la Ley de Instituciones de Crédito, siendo estos los depósitos bancarios de dinero; i) a la vista, ii) retirables en días preestablecidos, iii) de ahorro, y iv) a plazo con previo aviso, así como los préstamos y créditos aceptados por una institución de crédito teniendo la obligación estas últimas de informar a sus clientes sobre el tipo y monto de las operaciones garantizadas.

Cuando se determine alguna liquidación, suspensión de pagos o quiebra de una institución de crédito, el IPAB procederá al pago de las obligaciones garantizadas, líquidas y exigibles, a cargo de dicha institución, con los límites y mediciones previstas en la ley.

Estas obligaciones garantizadas de acuerdo con la LPAB, tienen como característica el hecho de que su monto a pagar se calculará en unidades de inversión, tomando como base el saldo, por principal y accesorios que tengan dichas obligaciones en la fecha en que el IPAB publique la resolución de la liquidación, suspensión de pagos o quiebra de la institución de que se trate, así como el valor de las citadas unidades de inversión en esa fecha. Cabe señalar que las obligaciones contraídas a plazo se considerarán vencidas con los intereses acumulados a la fecha de referencia antes citada.

La ley prevé que para determinar el valor de las unidades de inversión denominadas en moneda de los Estados Unidos de América, se calculará su equivalencia en moneda nacional tomando como base el tipo de cambio publicado en el D.O.F., el día hábil bancario anterior a la fecha en que el IPAB haya publicado la resolución a que se refiere el párrafo que antecede, para solventar obligaciones determinadas en moneda extranjera pagaderas en la República Mexicana.

Asimismo, la ley hace excepciones en cuanto a garantizar obligaciones, lo cual lo establece en el artículo 10 de la LPAB, que para mayor abundamiento se transcribe a continuación:

“Artículo 10. El Instituto no garantizará las operaciones siguientes:

- I. Las obligaciones a favor de entidades financieras, nacionales o extranjeras;*
- II. Las obligaciones a favor de cualquier sociedad que forme parte del grupo*

- financiero al cual, en su caso, pertenezca a la institución;*
- III. Los pasivos documentados en títulos negociables, así como los títulos emitidos al portador. Las obligaciones garantizadas, documentadas en títulos nominativos, quedarán cubiertas en términos del artículo 6° de esta ley, siempre y cuando los títulos no hayan sido negociados;*
 - IV. Las obligaciones o depósitos a favor de accionistas, miembros del consejo de administración y de funcionarios de los dos primeros niveles jerárquicos de la institución de que se trate, así como apoderados generales con facultades administrativas y gerentes generales, y*
 - V. Las operaciones que no se hayan sujetado a las disposiciones legales, reglamentarias, administrativas, así como a las sanas prácticas y usos bancarios, en las que exista mala fe del titular y las relacionadas con actos y operaciones ilícitas que se ubiquen en los supuestos del artículo 400 Bis del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal.**

Este artículo deja claro que el sistema de protección al ahorro bancario no responderá por las propias instituciones de banca múltiple, ni por sus funcionarios, apoderados etc., que tengan relación directa en sus operaciones, lo cual desde mi punto de vista es positivo, sin embargo, este criterio considero debió implementarse de manera imperante entre los accionistas que se otorgaban créditos entre sí, a través de diferentes instituciones de crédito, que finalmente se incluyeron en el rescate bancario.

En cuanto al pago de las obligaciones garantizadas el IPAB pagará el saldo de éstas, considerando el monto del principal y accesorios por las operaciones a que se refieren las fracciones I y II del artículo 46 de la Ley de Instituciones de Crédito y que hemos señalado con anterioridad, hasta por una cantidad equivalente a cuatrocientas mil unidades de inversión por persona física o moral, cualquiera que sea el número y clase de dichas obligaciones a su favor y a cargo de una misma institución, debiendo de quedar fijado el monto a pagar por el IPAB, a partir de la fecha en que este último haya publicado la resolución de liquidación, suspensión de pagos o quiebra del banco de que se trate.

Para el caso en que una sola persona tenga en una misma institución más de una cuenta y que la suma de éstas excedan el monto de cuatrocientas mil unidades de inversión, la ley señala al efecto que el IPAB, sólo responderá hasta el monto garantizado por ley, cubriendo éste dividiéndolo a prorrata entre el número de cuentas. En lo que respecta a

cuotas mancomunadas o de más de un titular el Instituto publicará reglas de carácter general para determinar su tratamiento.

Cuando llegue a suceder que el IPAB publique una resolución de liquidación, suspensión de pagos o quiebra de un banco, como ya se indicó, los inversionistas contarán con un plazo de sesenta días siguientes a la fecha de publicación que nos ocupa para presentar una solicitud de pago, para lo cual se deberá de adjuntar copia de los contratos, estados de cuenta, u otros justificantes de las operaciones que haya efectuado con la institución, en el entendido que cualquier acción en contra del Instituto prescribirá a los doce meses siguientes a la publicación de la resolución emitida por el IPAB.

Una vez habiéndose presentado en tiempo por parte de los inversionistas o ahorradores la solicitud de pago antes comentada, el IPAB pagará las obligaciones garantizadas dentro de los noventa días siguientes a la fecha en que haya tomado posesión del cargo de liquidador o síndico de la institución afectada.

Las cantidades que no haya cubierto el IPAB en virtud de ser excedentes del monto legal a cubrirse, la ley señala que éstas podrán ser reclamadas por los inversionistas directamente al banco de que se trate conforme a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas que sean aplicables.

Estas nuevas disposiciones referentes al pago de las obligaciones garantizadas a que se refieren los capítulos I y II del Título Segundo de la LPAB, han sido objeto de un "Programa de Reducción Gradual de la Cobertura" ya que sería inconveniente aplicarlo de manera inmediata, por lo que el IPAB aprobó el programa por el que se dan a conocer las obligaciones garantizadas en el período de transición, el que fue publicado en el D.O.F., el 31 de mayo de 1999, y que se transcribe enseguida:

"Durante el período de transición a que se refiere el artículo Undécimo Transitorio de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, las obligaciones garantizadas por el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario serán las que se indican a continuación:

Primera Etapa.- A partir del 1° de junio de 1999. El organismo garantizará el importe íntegro de todas las obligaciones a cargo de las instituciones de banca múltiple, siempre y cuando deriven de su operación propia, exceptuando

exclusivamente los pasivos provenientes de obligaciones subordinadas; de créditos que se otorguen entre instituciones bancarias participantes en los sistemas de transferencias de fondos administrativos por el Banco de México para respaldar las obligaciones a favor del propio Banco de México, las obligaciones a favor de intermediarios que formen parte del grupo financiero del cual el banco respectivo sea integrante; las operaciones que no se hayan sujetado a las disposiciones legales, reglamentativas, administrativas, así como a las sanas prácticas y usos bancarios, en las que exista mala fe del titular; las obligaciones y depósitos a favor de accionistas, miembros del Consejo de Administración y de los funcionarios de los dos primeros niveles jerárquicos de la institución de que se trate, así como apoderados generales con facultades administrativas y gerentes generales de esas instituciones; así como las relacionadas con actos u operaciones ilícitas que se ubiquen en los supuestos del artículo 400 bis del Código Penal Federal.

En adición a lo anterior, a partir de las fechas que se indican a continuación dejarán de estar garantizadas las siguientes obligaciones;

Segunda Etapa.- A partir del 1° de enero de 2000. Las obligaciones que las instituciones adquieran por operaciones financieras derivadas sobre acciones y metales.

Tercera Etapa.- A partir del 1° de enero de 2001. Las obligaciones provenientes de operaciones financieras derivadas realizadas en las bolsas reconocidas.

Cuarta Etapa.- A partir del 1° de enero de 2002. Las obligaciones provenientes de depósitos en garantía, de recaudaciones de impuestos, de contribuciones a favor de la Tesorería de la Federación y de cuentas liquidadoras de valores.

Quinta Etapa.- A partir del 1° de enero de 2003. El importe máximo que pagará el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario por las obligaciones que no hayan quedado excluidas en las etapas anteriores, será el equivalente a diez millones de unidades de inversión por persona física o moral, cualquiera que sea el número o clase de dichas obligaciones a su favor y a cargo de una misma institución.

Sexta Etapa.- A partir del 1° de enero de 2004. Únicamente quedarán garantizados los depósitos, préstamos y créditos a que se refieren las fracciones I y II del artículo 46 de la Ley de Instituciones de Crédito, hasta por un importe

equivalente a cinco millones de unidades de inversión por persona física o moral, cualquiera que sea el número y clase de dichas obligaciones a su favor y a cargo de una misma institución.

Séptima Etapa.- A partir del 1 de enero de 2005. En términos de los artículos 6° y 11 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, sólo se pagará el saldo de las obligaciones garantizadas, considerando el monto del principal y accesorios, por las operaciones a que se refieren las fracciones I y II del artículo 46 de la Ley de Instituciones de Crédito, hasta por un monto equivalente a cuatrocientos mil unidades de inversión por persona física o moral, cualquiera que sea el número y clase de dichas obligaciones a su favor y a cargo de una misma institución.

El régimen de las obligaciones garantizadas establecido en el presente Programa en ningún caso atenderá la fecha de contratación de las obligaciones sino la fecha en que, en su caso, el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario publique la resolución relativa a la liquidación, suspensión de pagos o quiebra de la institución de banca múltiple de que se trate.

Atento a lo dispuesto por el artículo Undécimo Transitorio de la Ley de Protección al Ahorro Bancario y en seguimiento a este Programa, anualmente en el mes de diciembre el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario publicará en el Diario Oficial de la Federación y en dos periódicos de amplia circulación en el país, las obligaciones que quedarán garantizadas por el organismo durante el año calendario siguiente."

I. PROGRAMA DE ENAJENACIÓN DE BIENES

Un factor importante dentro de Sistema de Protección al Ahorro Bancario, es el que el IPAB, conforme al artículo 58 de la LPAB, como resultado del ejercicio de sus funciones podrá adquirir bienes provenientes de las instituciones de banca múltiple que hayan sido objeto de programas de saneamiento financiero, asumiendo la carga de administrar y enajenar los mismos.

De esta manera el legislador dedicó el Título Tercero de la LPAB, denominado "De los Bienes" en donde se establece que el IPAB podrá adquirir, directamente o a través de fideicomisos en los que sea fideicomisario, los bienes a que hemos hecho referencia en el

párrafo anterior, conforme a lo establecido en el artículo 28 de la ley de la materia relativo a los apoyos y programas de saneamiento financiero de las instituciones, siendo importante señalar que de acuerdo con la fracción VI del artículo 5° de la LPAB, se entiende por Bienes a; los créditos, derechos, acciones y otros bienes de cualquier naturaleza de los cuales sean titulares o propietarios las instituciones y otras sociedades en cuyo capital participe el Instituto, así como cualquier tipo de bienes y derechos que el propio Instituto adquiera para el cumplimiento de su objeto y atribuciones, excepto los directamente relacionados con su operación administrativa.

Sobre estos Bienes la ley señala que independientemente de su naturaleza y características, no se considerarán para ningún efecto bienes nacionales, por lo que no se les aplicarán las disposiciones legales, reglamentarias y normas administrativas correspondientes, ni aun las de carácter presupuestario o relacionadas con el gasto público, señalando al efecto el IPAB que este tipo de bienes no forman parte de su patrimonio.

A este respecto, la Ley General de Bienes Nacionales (LGBN) en su artículo 1° señala que el patrimonio nacional se compone de: i) bienes de dominio público de la federación y ii) bienes de dominio privado de la federación, y si los Bienes que adquiera el IPAB no son considerados como bienes nacionales, entonces ¿qué tipo de bienes son?, ya que no lo señala la ley, máxime cuando en el artículo 3° fracción IV de la LGBN establece, como ya se analizó anteriormente, que serán bienes de dominio privado los que hayan formado parte del patrimonio de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, que se extingan o liquiden, por lo que en el supuesto que el IPAB como organismo descentralizado llegase a extinguirse o liquidarse nos encontraríamos con una excepción más a la ley, en este caso la LGBN, ya que dichos Bienes no se considerarían como parte del dominio privado de la Federación, y por consiguiente bienes nacionales.

Ahora bien, surge el siguiente cuestionamiento, ¿los Bienes a que nos hemos referido y que hayan sido adquiridos por el IPAB, forman parte de su patrimonio?, sobre el particular, el artículo 69, fracción VII de la LPAB, señala que el patrimonio del Instituto estará formado por: **"Los demás derechos y obligaciones que el Instituto reciba, adquiera o contraiga por cualquier título legal, conforme a lo previsto en la ley"**, por lo que considero que de acuerdo con esta fracción el patrimonio del IPAB sí está conformado, cuando menos, por los derechos que forman parte de los Bienes a que nos hemos referido.

Aun más, el artículo Sexto Transitorio de la LPAB, establece que para los efectos de las disposiciones transitorias se entenderá por Bienes a: i) las acciones de banca múltiple, casas de bolsa y de otras sociedades propiedad del Fobaproa, ii) los derechos fideicomisarios de los que haya sido titular el Fobaproa, iii) los demás bienes y derechos que haya sido titular el Fobaproa, y iv) los demás bienes y derechos de cualquier naturaleza relacionados con la administración y conclusión de los programas de capitalización y saneamiento.

Ahora bien, mediante decreto publicado en el D.O.F., el 1° de junio de 2001, se reforma el primer párrafo del artículo 65 y se adiciona el artículo 64 Bis de la LPAB los cuales establecen lo siguiente:

**Artículo 64 Bis. La Junta de Gobierno podrá autorizar la enajenación de los Bienes que hayan sido declarados monumentos nacionales artísticos o históricos conforme a la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, en los términos del artículo anterior, así como otorgar en donación o el uso a título gratuito de los mismos a favor de organismos autónomos señalados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de dependencias o entidades de la administración pública federal o de la administración pública de cualquier entidad federativa. Para el caso de donación, sólo podrá realizarse a la Secretaría de Educación Pública.*

En los términos de la fracción XXI artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Educación Pública cuidará que estos Bienes sean exhibidos para el público en general."

Artículo 65. Una vez hechas las enajenaciones, el otorgamiento del uso a título gratuito o las donaciones a que se refieren los artículos anteriores, el Instituto deberá remitir un informe detallado a la Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Contraloría y Desarrollo Administrativo, así como a la Cámara de Diputados a través de su Comisión de Cultura, en un plazo máximo de treinta días hábiles posteriores a su formalización."

Asimismo, la ley señala que no computarán las inversiones que efectúe el IPAB en los intermediarios financieros, así como en otro tipo de sociedades y asociaciones, es decir, no se considerarán como empresas de participación estatal y por consiguiente no estarán

sujetas a las disposiciones legales, reglamentarias y a las normas administrativas que se les aplican a las entidades públicas.

En cuanto a la administración y enajenación de los bienes, el IPAB deberá realizar estas funciones obteniendo el máximo valor de recuperación posible, para lo cual deberá proceder a la brevedad a su enajenación, procurando realizarla en las mejores condiciones tanto económicas como financieras y en los plazos más cortos de recuperación de cartera.

Para poder cumplir con sus objetivos el IPAB podrá optar por encomendar a los propios bancos que hayan sido apoyados o a terceros especializados, los procesos de administración, recuperación y enajenación de los bienes, cuando ello reditue en recibir un mayor valor de recuperación o cuando resulte más provechoso en cuanto a los factores de costo y beneficio.

La opción de encomendar la administración, recuperación y enajenación de los Bienes, a terceros especializados, fue considerada de manera importante, prueba de ello es la publicación efectuada por El Financiero en febrero de 2000 el señalar: "El riesgo de administración y recuperación de créditos vencidos con un valor bruto de 400 mil millones de pesos se trasladará a terceros prestadores de servicios financieros —no siempre bancarios— para disminuir el costo fiscal de saneamiento. Dicho riesgo representa cerca de 50 por ciento de la cartera de crédito total del sistema y se encuentra en los balances de cartera vencida de la banca en operación o entre los activos heredados por el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB) de bancos intervenidos o saneados." 76

Para llevar a cabo la enajenación de los Bienes, la ley establece que los procedimientos y términos generales para su consecución, deberán atender a las características comerciales de las operaciones, las sanas prácticas y usos bancarios y mercantiles imperantes en las plazas en que se encuentran los Bienes susceptibles de enajenación, así como al momento y condiciones tanto generales como particulares en que la operación se realice, estableciendo que la enajenación de los Bienes será por subasta pública y cuando la Junta de Gobierno del IPAB, considere que por su naturaleza o

76 Salgado, Alicia. *Crea el IPAB Mecanismos para Vender Activos del Fobaproa*. El Financiero, 11 de febrero de 2000. p.4.

condiciones de venta no se pueda obtener las mejores condiciones, entonces podrá autorizar que las ventas se realicen por licitación pública de acuerdo con las reglas, términos y condiciones que la misma establezca al efecto.

El IPAB tendrá como obligación una vez efectuadas estas enajenaciones, la de remitir un informe detallado a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, en un plazo máximo de treinta días hábiles posteriores a su formalización, debiendo de enviar anualmente al Ejecutivo Federal, con el detalle de las operaciones al 31 de diciembre, un ejemplar del informe antes citado con el objeto que conjuntamente con la Cuenta de la Hacienda Pública Federal del ejercicio correspondiente se presente a la Cámara de Diputados.

De igual manera que el legislador dedicó el Título Tercero antes citado en la LPAB, para definir los procesos de administración y enajenación de los Bienes, hizo lo mismo con el artículo Décimo Tercero Transitorio, en el cual ratifica que el IPAB deberá administrar y enajenar los Bienes, con el fin de obtener el máximo valor de recuperación, señalando al efecto que el Instituto deberá concluir los procesos de recuperación en un plazo máximo de cinco años, a excepción de los activos de los bancos intervenidos por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, que sean objeto de procesos de liquidación, los cuales deberán concluirse en un plazo no mayor de tres años.

Sin duda el punto medular de este artículo transitorio es la obligación que se impone al Secretario Ejecutivo del Instituto para elaborar un programa de enajenación de Bienes, el que deberá ser aprobado por la Junta de Gobierno, debiendo contener dicho programa por lo menos los siguientes elementos:

- a) Diagnostico general de la condición de los Bienes para enajenación;
- b) Lineamientos de estrategia para la enajenación de o delegación de la administración de los mismos;
- c) Objetivos y metas del programa;
- d) Criterios y lineamientos para la participación de terceros especializados que coadyuven al cumplimiento del objeto del Instituto, así como los incentivos que deberán contener los contratos para procurar una adecuada recuperación y los mecanismos de control y vigilancia para su debida supervisión;
- e) Criterios y lineamientos para procurar una adecuada competencia entre los

oferentes de una licitación o en una subasta;

- f) Requisitos que deban llevar los posibles oferentes y adquirentes de los Bienes;
- g) Procedimientos y metodologías para el establecimiento, en su caso, del valor de referencia de los Bienes. Asimismo, cuando se determine que el valor de alguno de los bienes en específico, no tiene recuperación alguna, determinar los usos de carácter público que se podían dar al mismo, y
- h) Procedimiento para las enajenaciones en bloque de los Bienes.

En base en la disposición establecida en el artículo Décimo Transitorio de la LPAB, y a fin de dar cumplimiento a la misma, el IPAB dio a conocer el 11 de agosto de 1999 el PROGRAMA DE ENAJENACIÓN DE BIENES, el cual contempla los siguientes objetivos:

- a) Garantizar que los procesos de desincorporación se realicen con objetividad y transparencia, difundiendo las bases y las reglas de participación de los procesos a través de los medios adecuados.
- b) Promover la participación de postores que demuestren tener capacidad técnica y financiera y no haber causado perjuicio al Sistema Financiero Mexicano.
- c) Colaborar para que la banca comercial retome su función esencial como factor activo de financiamiento de proyectos productivos.
- d) Propiciar el crecimiento, desarrollo y consolidación de los sectores de empresas administradoras y comercializadoras de Bienes, con el objeto de obtener un mayor precio por la enajenación.

Para tales efectos la Junta de Gobierno del IPAB, autorizó instrumentar diversos mecanismos de enajenación como los siguientes:

- Cesión de cartera a empresas administradoras.
- Contratos de administración de cartera.
- Venta de Bienes por conducto de agentes colocadores.
- Venta directa.
- Programas de asociación en participación en la compra de Bienes.
- Proceso de enajenación de bienes que tienen dos o más instituciones como acreedores, en los cuales se han desarrollado el programa banco agente y el vehículo

para reestructuras corporativas.

J. SEGURO DE DEPÓSITO

Con la Ley de Protección al Ahorro Bancario se ha llevado a cabo una transformación muy importante en la figura del Seguro de Depósito, cuyo objetivo es garantizar total o parcialmente los recursos depositados en el sistema financiero, en el sentido que la cobertura que la misma brinda por los ahorros de los inversionistas se encuentra en proceso de reducción, al pasar de ser ésta ilimitada durante la crisis de 1994 a limitada, de acuerdo con el calendario conforme al cual se reduce gradualmente de manera anual, la protección de los recursos invertidos en la banca mexicana, el cual se indicó en nuestro tema de análisis "Programa de Obligaciones Garantizadas".

El Seguro de Depósito limitado se aplica a nivel mundial, aproximadamente 70 países cuentan con este tipo de cobertura y su implementación en nuestro país pretende adaptar a la realidad de la nación las prácticas internacionales que se ejercen en materia de coberturas de este tipo.

La incursión del Sistema Bancario Mexicano en este esquema, definitivamente creará una nueva actitud en las instituciones de crédito, la cual se estima sea mejorada y de sana competencia, ya que esta cobertura tiende a proteger de manera importante a los pequeños y medianos ahorradores, sin embargo, los bancos en adelante tendrán que presentar un comportamiento de sanas finanzas y solidez ante los grandes inversionistas, ya que estos al no contar con un Seguro de Depósito ilimitado buscarán a las instituciones de crédito con más fortaleza.

La evolución de este Seguro de Depósito la encontramos en los fideicomisos que han sido objeto de este trabajo; el Fondo de Apoyo Preventivo a las Instituciones de Banca Múltiple FONAPRE creado en 1986 y el Fondo de Protección al Ahorro Bancario FOBAPROA, creado en 1990.

K. PATRIMONIO Y REFINANCIAMIENTO

El Patrimonio del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario reviste un aspecto

fundamental para que éste pueda hacer frente a sus funciones, como lo es proteger al ahorro bancario, así de conformidad con el artículo 69 de la LPAB el patrimonio del IPAB se forma por:

- a) Las cuotas que cubran las instituciones conforme a lo señalado en el artículo 21 de la LPAB, que se transcribe a continuación:

"Artículo 21. La Junta de Gobierno podrá establecer cuotas ordinarias diferentes para las instituciones, en función del riesgo a que se encuentren expuestas con base en el nivel de capitalización de cada una de ellas y de acuerdo a otros indicadores de carácter general que, conforme a las normas de operación de las instituciones, determine en un reglamento interno la propia Junta de Gobierno del Instituto, el cual deberá ser del conocimiento público."

La propia ley en su artículo 20 establece la obligación por parte de las instituciones de banca múltiple de pagar las cuotas que establezca el IPAB, señalando al efecto dos tipos:

- 1) Las ordinarias, las que no podrán ser menores del 4 al millar, sobre el importe de las operaciones pasivas de las instituciones;
- 2) Las extraordinarias, las que se pagarán cuando por las condiciones del Sistema Bancario Mexicano, el IPAB no cuente con los recursos suficientes para hacer frente a sus obligaciones, siendo facultad de la Junta de Gobierno establecerlas, en el entendido que éstas no excederán en un año, del 3 al millar sobre el importe al que asciendan las operaciones pasivas de las instituciones.

De acuerdo con el artículo 23 de la LPAB, la suma de las cuotas ordinarias y extraordinarias no podrá exceder, en un año, del 8 al millar sobre el importe total de las operaciones pasivas de los propios bancos.

Cabe señalar que en el citado artículo 21 el IPAB podrá establecer cuotas ordinarias diferentes para los bancos "con base en el nivel de capitalización de cada una de ellas y de acuerdo a otros indicadores de carácter general que, conforme a las normas de operación de las instituciones determine en un reglamento público. Conforme a lo expuesto, los bancos mejor capitalizados pagarán cuotas menores a las que corresponderán a los bancos menos capitalizados, sin duda alguna, esta medida repre-

senta un cambio importante en las condiciones de competencia de la banca.”⁷⁷

Esta modalidad de mecanismos de diferenciación de cuotas ha sido adoptada a nivel internacional por varios países en función de sus condiciones económicas y regulatorias, encontrando diversidad en los porcentajes de las mismas de acuerdo a sus condiciones económicas y financieras, como se desprende del siguiente cuadro:

Comparación Internacional De Cuotas Diferenciadas Por Riesgo

País	Cuota Anual como % de la Base de Cálculo
Argentina	De 0.36 a 0.72
Estados Unidos	De 0 a .027
Finlandia	La cuota varía en un rango entre 0.05 y 0.3
Hungría	Máximo de 0.3
Italia	Ajuste de riesgo ex-post, entre un rango de 0.4 a 0.8
Perú	De 0.65 a 1.45
Portugal	De 0.08 a 0.12 (Podría aumentar en casos de emergencia)
Salvador	De 0.1 a 0.3
Suecia	Máximo de 0.5, con la posibilidad de reducir hasta 0.1
Turquía	De 1 a 1.2

Fuente: IPAB

El importe de las cuotas que corresponda pagar a las instituciones de banca múltiple, el Banco de México las cargará de manera mensual a las cuentas que lleva a las mismas, en las fechas en que tales pagos deban efectuarse y dichos recursos deberán invertirse en valores gubernamentales de amplia liquidez o en depósitos en el Banco de México, pudiendo disponer el IPAB de estos recursos sólo con previa autorización de la Junta de Gobierno.

El IPAB con fundamento en el artículo 26 de la LPAB publicará trimestralmente el monto de los pagos realizados por las instituciones de banca múltiple, por concepto de cuotas ordinarias y extraordinarias, debiendo remitir al Congreso de la Unión, así como al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el informe financiero del IPAB.

⁷⁷ De la Fuente Rodríguez, Jesús. op. cit. p. 227.

Cabe señalar que estas cuotas no tendrán carácter fiscal, por lo que contra su cobro o cualquier otra resolución emitida conforme a la LPAB, no procederá medio de defensa alguno ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

A continuación se señalan los montos de los pagos efectuados por las instituciones de crédito por concepto de cuotas ordinarias, durante los años de 1999, 2000 y el primer trimestre de 2001, dados a conocer por el IPAB:

Año 1999	\$ 4,554'126,259.00 M.N.
Año 2000	\$5,626'038,827.00 M.N.
Primer trimestre 2001	\$1,369'539,658.00 M.N.
Total	\$11,549'704,744.00 M.N.

En el contexto de la banca extranjera sobre estas cuotas, existió rechazo por alguna de ellas por considerarlas injustas, de acuerdo con publicaciones como: "Los bancos que han sido correctamente administrados no deben subsidiar a aquellos que no hicieron bien las cosas a través de las cuotas que se pagarán al Instituto de Protección al Ahorro (IPAB), afirmó Julio Quesada. El director general de Citibank México manifestó su irritación por la cuota de 4 al millar sobre los pasivos de los bancos, que deberán pagar al IPAB anualmente como base mínima del seguro de depósito. Se ha dicho que son para pagar los platos rotos, pero en este caso nosotros no los rompimos. Hay mucha preocupación de la banca extranjera sobre el tema."⁷⁸

Por otro lado, en atención a lo ordenado por el artículo Cuarto Transitorio de la LPAB, la Junta de Gobierno del IPAB en su sesión correspondiente al 28 de mayo de 1999 expidió las DISPOSICIONES RELATIVAS A LAS CUOTAS ORDINARIAS QUE LAS INSTITUCIONES DE BANCA MÚLTIPLE ESTÁN OBLIGADAS A CUBRIR AL INSTITUTO PARA LA PROTECCIÓN AL AHORRO BANCARIO, publicadas en el D.O.F., el 31 de mayo de 1999.

Continuando con el artículo 69 de la LPAB, el patrimonio del IPAB también se integra por:

⁷⁸ Luna Palencia, Claudia. *Rechazan los Bancos Extranjeros la Cuota del IPAB*. El Economista, 3 de junio de 1999. sp.

- b) Los productos, rendimientos y otros bienes derivados de las operaciones que realice;
- c) Los intereses, rentas, plusvalías y demás utilidades que obtenga de sus inversiones;
- d) Los recursos provenientes de financiamiento;
- e) Los bienes muebles e inmuebles que adquiera para el cumplimiento de su objeto;
- f) En su caso los recursos que reciba el instituto en los términos de la fracción II de artículo 68 de la LPAB, y
- g) Los demás derechos y obligaciones que el Instituto reciba, adquiera o contraiga, por cualquier título legal, conforme a lo previsto en la LPAB, que ha sido objeto de análisis en el inciso relativo al Programa de Enajenación de Bienes de este Capítulo.

Retomando lo comentado al inicio de este tema, el patrimonio del IPAB se convierte en un instrumento de suma importancia para que dicho Instituto pueda hacer frente a sus obligaciones, al respecto, en entrevista efectuada en septiembre de 1999 al Lic. Vicente Corta Fernández en aquél entonces Secretario Ejecutivo del IPAB, señaló: "Tenemos tres fuentes de ingresos: las cuotas que les cobramos a los bancos para integrar un fondo de contingencia tal y como ocurría con el Fobaproa: la recuperación que hagamos de los activos por concepto de saneamiento, cartera principalmente, y lo que nos autoriza el Congreso a través del Presupuesto de Egresos de la Federación. Nuestras obligaciones están garantizadas a través del Congreso en términos de los artículos 45 y 47 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, que dicen que el Congreso va a hacer todos los actos necesarios para responder de nuestras obligaciones en caso de que los recursos no sean suficientes para hacer frente a los compromisos del Instituto." 79

Ahora bien, en cuanto el Refinanciamiento primeramente haremos un análisis de la procedencia de los pasivos del IPAB.

El Instituto de Protección al Ahorro Bancario de conformidad con el artículo Séptimo Transitorio de la LPAB asumió la titularidad de las operaciones de los programas de saneamiento, diferentes a aquellos de capitalización y compra de cartera, realizadas por los fideicomisos a que se referían el artículo 122 de la Ley de Instituciones de Crédito, es decir, FOBAPROA y FAMEVAL, así como las correspondientes a las instituciones

79 Cruz Serrano, Noé. *La Verdadera Cuantía de las Obligaciones del IPAB*. Epoca, 20 de septiembre de 1999. p. 29.

intervenidas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, salvo las operaciones que fueron exceptuadas por acuerdo de los comités técnicos de los fideicomisos antes citados.

Tales disposiciones quedaron sujetas a la condición resolutoria de que se llevaran a cabo las auditorías correspondientes, para el financiamiento de responsabilidades jurídicas y económicas que en su caso procedieran, o a la transmisión a terceros de los Bienes de que se trate.

Cabe señalar que el FOBAPROA se vio obligado a efectuar pagos hasta el 17 de mayo de 1999 para cumplir con las obligaciones del IPAB por haber asumido la titularidad de las operaciones de los programas de saneamiento financiero, aun y cuando conforme a los artículos Séptimo y Décimo Noveno Transitorios de la LPAB estos debieron de haber sido asumidos desde el 20 de enero de 1999.

Con fecha 31 de marzo de 2000, el Gobierno Federal a través de la SHCP, celebró un convenio de extinción del Fobaproa con el Banco de México en su carácter de fiduciario, mediante el cual se extinguió el adeudo que tenía el IPAB con el citado fondo por las cantidades que este último cubrió hasta el 17 de mayo de 1999 por concepto de pagos para el cumplimiento de las obligaciones del Instituto.

Por otro lado, la fracción I del artículo Octavo Transitorio señala que el IPAB, asumirá los créditos otorgados por el Banco de México al FOBAPROA y FAMEVAL, debiéndose convenir los términos y condiciones para que tales financiamientos se vayan extinguiendo sin cargo al IPAB, en la medida en que los resultados del Banco así lo permitan.

Por su parte, el artículo Quinto Transitorio de la LPAB, fracción II, señala que una vez concluidas las auditorías, las instituciones correspondientes podrán optar por dar por terminados los contratos y cancelar las operaciones que mantenían con el FOBAPROA, para lo cual deberán regresar al mismo los títulos de crédito que este hubiera emitido a su favor, debiendo a cambio el FOBAPROA devolver los derechos de cobro de la cartera objeto del programa de capitalización y compra de cartera citado.

Para tal efecto el IPAB otorgaría a las instituciones de crédito una garantía o instrumento de pago que cubriría los derechos de cobro, de acuerdo con los términos y condiciones

que se indican en las "Reglas Generales del Nuevo Programa" a que se refiere este artículo, también conocidas como "Reglas para el Intercambio de Pagarés" las que fueron publicadas en el D.O.F., el 18 de junio de 1999.

Cabe señalar que con la terminación de los contratos y la cancelación de las operaciones derivadas del programa de capitalización y compra de cartera y en consecuencia con el otorgamiento de los instrumentos de pago del programa, no tenía efecto alguno en cuanto a elevar el costo fiscal del saneamiento de la banca, ya que se respetarían las mismas condiciones pactadas con el FOBAPROA.

Las auditorías a que se refiere el artículo Quinto Transitorio a marzo de 2001 ya han sido concluidas, habiendo sido informadas las instituciones de sus resultados, por lo que éstas han solicitado su inclusión al nuevo programa, sujetándose a las reglas establecidas al efecto, sin embargo, en apego a las recomendaciones de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, el IPAB a través de su Junta de Gobierno celebrada el 20 de septiembre de 2000, acordó se practique una revisión específica a las operaciones reportables que se indican en el Informe Mackey, con el objeto de identificar las que contienen responsabilidades no prescritas e imputables a los bancos.

De igual manera se aprobó iniciar el intercambio de instrumentos de pago respecto del programa de "Capitalización y Compra de Cartera", sujeto a la aprobación de la CNBV.

Cabe señalar que de acuerdo con la Regla Tercera del nuevo programa a que nos hemos referido se les devolverán a los bancos los derechos sobre los "flujos" de la cartera objeto del programa de capitalización y compra de cartera, en el entendido que el IPAB otorgará a los bancos instrumentos de pago por un monto que cubra los derechos de cobro de la cartera de que se trate, siendo dicho programa de carácter voluntario.

En cuanto a esta situación señalaremos que el periódico El Universal publicó el pasado 1° de junio de 2001 la siguiente nota: "En contravención del Artículo Quinto Transitorio de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, que obliga al IPAB a devolver a los bancos los créditos reportables o irregulares (créditos irrecuperables y relacionados), y a canjear los pagarés del Fobaproa por nuevos pagarés del IPAB, deducidos dichos créditos, simplemente el IPAB no ha cumplido. Interrogados al respecto, Eugenio González, secretario adjunto jurídico del IPAB, y Roberto Barrera, vocero del organismo, aceptaron

que el intercambio de títulos con los banqueros no se ha llevado a cabo porque simplemente la banca no está preparada ni quiere hacerlo y procedería siempre y cuando ellos acepten. Mientras tanto, los contribuyentes mexicanos continúan pagando a los banqueros los intereses de los pagarés Fobaproa con una tasa superior a la de Cetes.”⁸⁰

De acuerdo con la Regla Sexta el Instituto celebrará con el banco que se adhiera al Programa un contrato en el que se estipule la obligación del banco ante el IPAB de constituir un fideicomiso en su división fiduciaria, con el que contraerá la obligación de entregarle todas las cantidades y demás bienes y derechos que el banco reciba, con motivo o como consecuencia de la administración, recuperación y cobranza de los créditos y operaciones de cartera, designadas en el Convenio Modificatorio al Fideicomiso, para lo cual el banco nombrará al IPAB como fideicomisario del fideicomiso.

Los nuevos instrumentos de pago que sustituirán a los pagarés del programa de capitalización y compra de cartera, como ya se mencionó mantendrán sus características, específicamente en conjunto el mismo valor contable a la fecha valor de la operación, plazos, pagos de interés, tasas de rendimiento y amortizaciones de capital, siendo estos nuevos instrumentos de pago “negociables” en los términos que fijen la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México.

En cuanto a los resultados de las auditorías es importante señalar que si se detectan créditos irregulares, el IPAB, mediante resolución de su Junta de Gobierno, podrá optar por rechazar y devolver los mismos a los bancos, los que deberán designar otros activos, por un monto equivalente a los créditos devueltos a satisfacción del IPAB.

Una vez que haya sido autorizado el canje de los pagarés de que se trate por los nuevos instrumentos de pago, el esquema de canje contempla la creación de dos instrumentos de pago:

- a) Instrumentos A. Suscritos por el Fideicomiso a los que se refiere la Regla Sexta a favor del IPAB. Su importe será equivalente a la cantidad total del valor de los pagarés del FOBARPROA a la fecha valor de la suscripción por parte de los fideicomisos menos los importes de la Participación de Pérdidas calculadas a la misma fecha, y

⁸⁰ Calva, José Luis. *El Negocio del Siglo*. El Universal, 1 de junio de 2001. p. A27

- b) Instrumentos B. Suscritos por los fideicomisos a los que se refiere la Regla Sexta a favor del banco de que se trate, su monto será equivalente al importe de Participación de Pérdidas, calculado a la fecha valor de la suscripción de los instrumentos por parte de los fideicomisos, con base en el porcentaje de Participación de Pérdidas acordado con el FOBAPROA.

De esta manera hemos analizado la procedencia de los pasivos y obligaciones financieras asumidos por el IPAB, así como el esquema de canje de los pagarés FOBAPROA, pasivos que de acuerdo con el artículo Octavo Transitorio no han sido aprobados para consolidarse a la deuda pública, como fue solicitado en su oportunidad por el Ejecutivo Federal a través de la iniciativa denegada por el Congreso de la Unión para la creación del FOGADE y la COREBI.

Ahora bien, a continuación detallaremos la evolución de los pasivos desde la existencia del FOBAPROA y la estrategia de Refinanciamiento de Pasivos objeto de este inciso, a través de los siguientes cuadros:

CIFRAS EN MILES DE MILLONES DE PESOS

DESGLOSE DE PASIVOS JUNIO 1999 – IPAB		FEBRERO 1998 FOBAPROA
Créditos de Banco de México	60.6	46.5
Créditos Nafin	8.4	8.0
Pagarés de Programa de Capitalización	142.6	160.4
Pagarés de Saneamiento	380.3	202.10
Operaciones Concertadas	183.7	—
Operaciones por concertar	196.6	—
Programa de Dación en Pago	14.4	12.90
Programa de Deudores	17.2	15.70
Otros pasivos	1.5	1.90
Pasivos Directos de Instituciones Intervenidas	143.3	104.80
Pagarés de Ventas de Sucursales	21.6	20.1
Captación de Mercado	114.0	82.3
Pasivos Contingentes	7.7	2.40
PASIVOS TOTALES	768.4	552.3

FUENTE: FOBAPROA

Del anterior cuadro se refleja que el crecimiento de los pasivos correspondió a un 39.13% (31.30% en términos anualizados) entre el mes de febrero de 1998 y junio de 1999.

En el siguiente cuadro se señalará la evolución de los pasivos al primer semestre de 2000 a cargo del IPAB:

CIFRAS EN MILLONES DE PESOS

Concepto	Saldo 31-Dic-99	Saldo 30-Jun-00	Variación %	
			Nominal	Real
Pagarés del programa de capitalización y compra de cartera	150,446	161,935	7.6	3.1
Saneamientos financieros	369,411	291,786	-21.0	-24.3
Pasivos de las instituciones intervenidas	164,138	131,033	-20.2	-23.5
Programa de deudores	16,501	16,440	-0.4	-4.6
Programa de daciones de pago	14,008	13,469	-3.8	-7.9
Otros pasivos	7,961	91	-98.9	-98.9
Emisiones realizadas y créditos adquiridos al amparo del artículo 2° de la Ley de Ingresos de la Federación	--	91,503	--	--
SUBTOTAL	722,465	706,257	-2.2	-6.4
Recursos líquidos	4,112	11,891	189.21	177.05
TOTAL	718,353	694,366	-3.34	-7.4

FUENTE: IPAB

Ante esta situación financiera nada alentadora del IPAB, por la cuantía de sus pasivos, se llegó a la conclusión que la mejor alternativa para hacer frente a sus obligaciones era la de crear una estrategia de refinanciamiento y administración de pasivos para el año 2000 y subsecuentes tomando como parámetro los siguientes puntos:

1. El cumplimiento adecuado del manejo de deuda del IPAB dependerá de la aplicación de su estrategia de financiamiento, la cual consiste en cubrir el componente real de sus obligaciones.
2. En la medida en que la economía crezca, la carga de la deuda del IPAB como proporción del Producto Interno Bruto disminuirá de manera gradual.

Para cumplir con la estrategia planteada el IPAB ha buscado disminuir el costo financiero de la deuda a través de acciones concretas como las siguientes:

- Venta de activos y recuperaciones.
- Pagos anticipados.
- Reestructuras de obligaciones (Serfin y Bancrecer).
- **Refinanciamiento de obligaciones de conformidad con el artículo 2° de la Ley de Ingresos de la Federación.**
- Aplicación de recursos derivados de los fideicomisos de administración y cobranza.
- Separación del programa de participación (Loss Sharing).

Sin duda el refinanciamiento de pasivos a través de la emisión de Bonos de Protección al Ahorro Bancario (BPA's) es un factor determinante para el éxito de la estrategia de refinanciamiento de los pasivos del IPAB, por lo que nos dedicaremos en las siguientes líneas a su análisis.

El Congreso de la Unión a través del artículo 2° de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2000, autorizó la creación de estos bonos para lo cual se transcribe en lo conducente:

"Artículo 2°. Se autoriza al Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para contratar, ejercer y autorizar créditos, empréstitos y otras formas del ejercicio del crédito público, incluso mediante la emisión de valores, en los términos de la Ley General de Deuda Pública y para el financiamiento del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal del año 2000, por un monto de endeudamiento neto externo que no exceda de 3,500 millones de dólares de los Estados Unidos de América...

...

Se autoriza al Instituto de Protección al Ahorro Bancario a contratar créditos o emitir valores con el único objeto de canjear o refinanciar sus obligaciones financieras, a fin de hacer frente a sus obligaciones de pago, otorgar liquidez a sus títulos y, en general, mejorar los términos y condiciones de sus obligaciones financieras. El Banco de México actuará como agente financiero del Instituto para la emisión, colocación, compra y venta, en el mercado nacional, de los valores representativos de la deuda del citado instituto y, en general, para el servicio de dicha deuda. El Banco de México también podrá operar por cuenta propia con los valores referidos...

...

El Banco de México deberá efectuar la colocación de los valores a que se refiere el párrafo anterior en un plazo no mayor de quince días hábiles contado a partir de la fecha en que se presente la insuficiencia de fondos en la cuenta del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario. Excepcionalmente la Junta de Gobierno del Banco podrá ampliar este plazo una o más veces por un plazo conjunto no mayor a tres meses, si ello resulta conveniente para evitar trastornos en el mercado financiero..."

Sobre sus características y regulación la Circular 11/2000, del Banco de México: Operaciones con Bonos de Protección al Ahorro, en sus incisos c), d) y e), señalan lo

siguiente:

- c) En virtud de lo dispuesto en el artículo 2º de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2000, y en el artículo 45 de la Ley del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario y de que los títulos a cargo del IPAB tendrán características similares a las de los Bonos de Desarrollo del Gobierno Federal (BONDES); se estima conveniente darles el mismo tratamiento a los Valores Gubernamentales;
- d) Resulta conveniente que las disposiciones relativas a las operaciones con BONOS DE PROTECCIÓN AL AHORRO sean uniformes para todas las instituciones de crédito, y
- e) En virtud de lo anterior, resulta necesario emitir la regulación correspondiente para instrumentar la colocación de los títulos que nos ocupan; así como adecuar las disposiciones relativas a las operaciones con valores que realizan esas instituciones, con el objeto de que se puedan adquirir dichos instrumentos y operar con ellos en el mercado secundario, por lo que se ha resuelto lo siguiente:
 - 1. A los títulos emitidos por el Instituto de Protección al Ahorro Bancario, respecto de los cuales el Banco de México actúe como agente financiero para la emisión, colocación, compra y venta, en el mercado nacional [BONOS DE PROTECCIÓN AL AHORRO (BPA's)], les serán aplicables las disposiciones relativas a los valores gubernamentales y comunicaciones emitidas por este Banco Central para las instituciones de banca de desarrollo.

Salvo lo dispuesto en el siguiente párrafo, cuando las citadas circulares y comunicaciones se refieran expresamente a los distintos tipos de valores gubernamentales, a los BPA's les serán aplicables las disposiciones relativas a los Bonos de Desarrollo del Gobierno Federal (BONDES), incluyendo aquellas previstas en las reglas para colocación primaria de valores gubernamentales contenidas en la Circular – Telefax 9/94 y sus modificaciones.

Al 8 de junio de 2001 se han efectuado 21 emisiones a partir del mes de marzo de 2000 y de acuerdo a la relación del IPAB de intereses pagados se arrojan los siguientes resultados:

Monto colocado M.N.
\$ 109,206'000,000.00

Monto acumulado Pagado M.N.
\$ 11,399'606,405.55

Dentro de este contexto de refinanciamiento de pasivos durante el periodo de diciembre de 1999 a junio de 2000 los pasivos decrecieron en términos reales un 7.4%, para ubicarse en un 12.9% del PIB, y para el cierre del año 2000 se estimaba una reducción de deuda en términos reales de aproximadamente 9% para ubicarse en alrededor del 12% del PIB.

En cuanto al costo financiero de los pasivos, que en diciembre de 1999 se situaba en 1.3 puntos porcentuales por arriba de la tasa de fondeo del Gobierno Federal, para el cierre de 2000 las estimaciones versaban en 0.25 puntos porcentuales, esperando que esta reducción en el costo financiero signifique un ahorro de aproximadamente 2 mil millones de pesos durante el año 2001.

Por último, mencionaremos que el IPAB a pesar de los resultados obtenidos con la estrategia de refinanciamiento de sus pasivos, ha reiterado su posición en cuanto a convertir dichos pasivos en deuda pública, señalando que con esta acción se reduciría sustancialmente el costo financiero y de administración de dichos pasivos.

En cuanto al Régimen Fiscal, la Administración General Jurídica de Grandes Contribuyentes del Servicio de Administración Tributaria (SAT) ha confirmado, que dicho régimen fiscal correspondiente al impuesto sobre la renta, no es aplicable al IPAB como contribuyente de dicho impuesto, así como que las cuotas ordinarias y extraordinarias que percibe el IPAB, no causan el impuesto al valor agregado por no ubicarse en los supuestos de los artículos 1° y 14 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

CAPÍTULO IV

PROPUESTAS PARA MEJORAR LA PROTECCIÓN DE LOS AHORRADORES DE LA BANCA

A. EVALUACIÓN DEL RIESGO

Como lo hemos mencionado, una de las principales causas de la crisis de la banca de 1994 fue la mala administración por parte de los funcionarios de la misma, derivando con ello, entre otros puntos, en créditos mal otorgados, atribuyendo esta situación a que cuando la banca fue reprivatizada en el año de 1990, la mayoría de sus nuevos propietarios o administradores, no reunían los requisitos de lo que se conocía entonces como a un "banquero" en toda la extensión de la palabra, como son éstos; el conocimiento, la experiencia, la capacidad, y que a la postre resultaron también ser la honestidad y la solvencia moral, indispensables para la buena y sana administración de una institución de crédito, ya que estas deben ser consideradas como sinónimo de confianza.

Recordemos que gran parte de los nuevos banqueros que administraron la banca reprivatizada fueron "casabolseros" y obviamente no representaba lo mismo administrar a una casa de bolsa que a una institución de crédito, ya que en la primera su estrategia va encaminada a producir utilidades a corto plazo y con un amplio margen de utilidad, más no así en un banco cuya expectativa de utilidades es a largo plazo, requiriendo de un mayor tiempo para generar dichas utilidades y estas se producen en un menor margen.

Dentro del contexto que la función primordial de una institución de crédito es el de otorgar el servicio de banca y crédito, esta intermediación crediticia debe de efectuarse con toda cautela y con estricto apego a las normas relativas al otorgamiento de créditos, tratando siempre de contar con el mínimo riesgo posible.

De esta manera, la evaluación del riesgo en el otorgamiento de créditos constituye un factor determinante para que la banca mexicana se consolide financieramente, ya que si esta acción es ejecutada a su máxima expresión conforme a las disposiciones establecidas al efecto, seguramente la recuperación de sus créditos se reflejará en una situación de solvencia y liquidez estable, que permitirá su sano desarrollo y por ende una

mayor seguridad de los ahorros de los clientes de la banca y del público inversionista en general.

Ahora bien, toda operación de crédito implica siempre un riesgo, nunca se tendrá la seguridad total y absoluta de recuperar el mismo, sin embargo, el riesgo puede ser evaluado de diferentes maneras, mismas que en seguida analizaremos.

Primeramente, mencionaremos que por crédito se entiende, de acuerdo con el Diccionario de Términos Bancarios del Instituto de la Banca Española, como: "Confianza que se otorga a una persona o firma en razón de su solvencia y moralidad. Posición contable que resulta contra el deudor de un préstamo. Permiso para disponer de fondos que se concede a un cliente por el banco."⁸¹

En este mismo orden de ideas se puede definir a una operación de crédito como: "La entrega de un bien disponible, a cambio de una promesa de restitución bajo ciertas condiciones, las cuales incluyen una cantidad adicional como compensación por la abstención de uso y el riesgo de la operación."⁸²

Asimismo, existen las siguientes tres "clases de crédito:

- a) Comerciales: Todos los otorgados por las instituciones financieras con excepción de los que correspondan a créditos de consumo o a créditos hipotecarios para vivienda.
- b) De Consumo: Todos los otorgados a personas naturales que tengan por objeto financiar la adquisición de bienes de consumo o el pago de servicios; deben de incluirse las operaciones realizadas a través del sistema de tarjetas de crédito.
- c) Hipotecarios: Los otorgados para la adquisición, construcción reparación, remodelación y mejoramiento de vivienda propia, amparados con garantía hipotecaria."⁸³

Es también de suma importancia para los bancos, además de llevar a cabo un adecuado otorgamiento del crédito, el mantener un control sobre la cartera crediticia, ya que esta representa el activo más importante de las instituciones de crédito.

⁸¹ Diccionario de Términos Bancarios. Instituto de Banca. Ed. Paraninfo, S.A. Madrid 1999. p. 51.

⁸² Velázquez, Carlos A. *Automatización del Crédito Bancario a Empresas*. Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos. CEMLA. México 1976. p. 6.

⁸³ Comisión de Organismos de Supervisión y Fiscalización Bancaria de América Latina y el Caribe. *Propuesta para la Calificación de los Activos Crediticios de las Instituciones Financieras*. s/e. s/a. p1.

La información financiera que presenten las empresas solicitantes de los créditos bancarios a que nos hemos referido debe ser exacta, es decir, se puede llevar a cabo un análisis completo técnicamente hablando, sin embargo, si esta presenta datos falsos, los resultados serán deficientes, por lo que de acuerdo a la experiencia existen cinco puntos básicos a saber a efecto de "investigar a la empresa solicitante:

- A. Capacidad administrativa y honradez de socios y dirigentes.
- B. Situación financiera y capacidad de pago.
- C. Medio ambiente de la empresa.
- D. Garantías otorgadas.
- E. Monto, propósito y vencimiento propuesto del crédito solicitado."⁸⁴

Sobre los puntos anteriores, únicamente comentaremos acerca de las garantías otorgadas, ya que estas representaron un factor determinante en lo que fue la ineficiente recuperación de créditos durante la crisis bancaria de 1994, al no haber sido estas bien otorgadas y constituidas, por lo que para evitar que se repitan situaciones similares éstas deberán contar con una adecuada selección y aceptación que realmente respalden en primer término el monto otorgado mediante determinado crédito, en segundo término, sin ser menos importante, que revistan los requisitos jurídicos que hagan posible la recuperación judicial del crédito en caso de incumplimiento y finalmente que cuenten con ciertas características comerciales a fin de poder realizar dichas garantías en caso de llegar a la adjudicación, ya que estos aspectos en el pasado no correspondían a la realidad, al aceptar las instituciones de crédito garantías que quedaban por debajo del monto prestado o no cubrían las necesidades y requisitos jurídicos y comerciales.

De acuerdo con la Comisión de Organismos de Supervisión y Fiscalización Bancaria de América Latina y el Caribe existen cinco diferentes categorías de crédito dentro de las clases antes señaladas, siendo estas categorías las que se señalarán a continuación, no sin antes mencionar que éstas se clasifican atendiendo particularmente a criterios de temporalidad de la mora para los casos de los créditos de consumo e hipotecarios para la vivienda y para los créditos comerciales atendiendo además, en la evaluación de la capacidad de pago del deudor, la disponibilidad de la garantía y los rasgos generales del crédito, creando las provisiones de acuerdo al riesgo que representan:

⁸⁴ Velazquez, Carlos A. op. cit. p. 9.

Categoría	Crédito Comercial	Créditos de Consumo		Créditos Hipotecarios para Vivienda	
		Provisión	Plazo de morosidad	Provisión	Plazo de morosidad
A Riesgo normal	0%	0%	Un mes	0%	Un mes
B Riesgo potencial ligeramente al normal	0%	0%	Uno a dos meses	0%	Uno hasta 6 meses
C Créditos deficientes	20%	20%	Más de 2 y hasta 3 meses	50%	Más de 6 meses y hasta un año
D Créditos de cobro dudoso	50%	50%	Más de 3 meses y hasta 6 meses	*	Más de 1 año y hasta 4 años
E Créditos no recuperables	100%	100%	Más de 6 meses	100%	Más de 4 años

* La provisión será equivalente a la deficiencia de la garantía.

Por lo que respecta al riesgo, de acuerdo con el Glosario Reuters de Términos Económicos y Financieros Internacionales: "En una transacción, es la probabilidad de que ocurra una pérdida en una posición." 85

A su vez "una forma de clasificar el riesgo es la siguiente:

1. Riesgos de Negocios.
2. Riesgos Estratégicos.
3. Riesgos Financieros." 86

Dentro de los riesgos de la actividad financiera encontramos entre los más importantes: i) riesgo de crédito, ii) riesgo de liquidez, y iii) riesgo de mercado, que analizaremos a continuación:

i) Riesgo de crédito: "También llamado riesgo de solvencia, mide la posibilidad de que los fondos prestados en una operación financiera no se devuelvan en el plazo fijado para su vencimiento." 87

Para aminorar este riesgo es importante que las instituciones de crédito, como lo mencione con anterioridad, lleven a cabo un análisis adecuado de las garantías que se vayan a otorgar, con el propósito de llegar a la recuperación en última instancia de la vía judicial.

En este tipo de riesgo además de no contar con los bienes o fondos prestados en el tiempo y forma establecidos en los contratos que se celebren al efecto, también se

85 Glosario Reuters de Términos Económicos y Financieros Internacionales. Longman de México Editores, S.A. de C.V. México 1996. p. 164.

86 Diccionario de Términos Financieros Nacionales e Internacionales. Ed. PAC, S.A. de C.V. México 1999. s/p.

87 Diccionario Enciclopédico Profesional de Finanzas y Banca. Instituto Superior de Técnicas y Prácticas Bancarias, S.L. T. III. Madrid 1992. p. 396.

presenta la posibilidad que estos no sean recuperados, ya sea porque los clientes no cuentan con la adecuada capacidad de pago, por la aprobación de proyectos mal diseñados, por la desincronización entre la productividad y el plazo de la deuda, por el otorgamiento de créditos relacionados y la existencia de factores ajenos al proceso de otorgamiento de créditos.

Igualmente; como hemos señalado si no se cuenta con una correcta evaluación de las garantías y de los avalúos que soportan a las mismas, este riesgo siempre estará latente en forma importante.

Este tipo de riesgo constituye uno de los más comunes, traduciéndose en la irrecuperabilidad de la cartera crediticia y en gran medida este puede ser reducido con una buena administración por parte de los bancos, con la adopción de medidas como la implementación de las correctas provisiones para hacerles frente.

Por otro lado, para estar en posibilidades de que los bancos midan estos riesgos la clasificación de la cartera resulta fundamental, ya que esta identificará en todo momento el grado de recuperabilidad de cada crédito que la integran, pudiendo además cuantificar el riesgo de los créditos que estén vigentes; sin embargo, esto no significa que se eviten pérdidas, sino que se contará con indicadores predictivos.

Para llevar un adecuado seguimiento acerca de la clasificación de las carteras de crédito, resulta necesario "introducir controles fuertes sobre los intereses y las renovaciones de las carteras, así como también sobre los márgenes financieros, todo lo cual mejorará la calidad de la supervisión al poner el debido énfasis en una de las áreas claves del negocio bancario: la administración del riesgo."⁸⁸

"El riesgo de crédito también se reduce a través de las siguientes acciones:

- Diversificación de la cartera en diversos segmentos, sectores, regiones, montos, etcétera.

⁸⁸ Martínez Rincón, Alberto. *La Regulación y Supervisión de la Banca en México*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. CEPAL. México 1991. p. 86 y 87.

- Acceso a "buros de crédito" o instituciones idóneas para la calificación de créditos, inversiones y riesgos.
- Uso de sistemas de análisis, bases de datos, proyecciones diversas, esquemas de cálculo de probabilidades y otros, que permitan reducir la incertidumbre y el riesgo.
- Mejoramiento de la calidad de los profesionales analistas, sus apoyos técnicos, los comités de crédito y consejos consultivos, la supervisión, etcétera."⁸⁹

ii) Riesgo de Liquidez: Se entiende como la posibilidad de que una institución financiera no se encuentre en condiciones de atender puntualmente sus compromisos.

Para poder reducir este riesgo de acuerdo a la experiencia y a la configuración de los pasivos de las instituciones de crédito, las tesorerías calculan su coeficiente propio y han instrumentado sistemas que les permiten conocer y proyectar de manera exacta sus flujos de entradas y salidas, además de controlar de manera global las operaciones que por su gran cuantía puedan afectar sus posiciones diarias.

Por su parte, este riesgo se puede presentar porque los deudores incumplan con sus obligaciones de pago, por la alteración de ingresos por depósitos o del nivel de los recursos captados o por una falta de planeación que no contemple el vencimiento de sus pasivos.

iii) Riesgo de mercado: "Riesgo sistemático conectado a las variaciones de las cotizaciones determinadas por la evolución general del mercado financiero y del ciclo económico, y como tal diferente del riesgo específico. El riesgo se presenta cuando el mercado de ese activo financiero es estrecho, la tenencia de acciones es amplia o el mercado está lejos de ser perfecto."⁹⁰

Este tipo de riesgos dependen de factores fuera del alcance y control de las entidades financieras, como lo son las tasas de interés, las tasas de cambio y el precio de los valores mobiliarios afectando estos movimientos a sus activos y pasivos, por lo que dicho riesgo se subdivide en:

⁸⁹ Peñaloza Webb, Miguel. *La Conformación de una Nueva Banca. Retos y Oportunidades para la Banca en México*. Mc. Graw-Hill. México 1996. p. 70.

⁹⁰ *Glosario de Términos Financieros*. Naciones Unidas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. CEPAL. Sede Subregional. México 1996. p. 85.

- Riesgo de cambio; entendiéndose éste como: "Variabilidad de la situación patrimonial y de la rentabilidad de la empresa ante oscilaciones en los tipos de cambio de divisas"⁹¹, este riesgo que se presenta en el mercado es el que se genera con la fluctuación del valor de un activo o pasivo denominado en moneda extranjera.
- Riesgo de tasa de interés: Este riesgo representa la posibilidad de pérdida en que puede incurrir una institución de crédito por movimientos en las tasas de interés en el mercado y "se puede contrarrestar a través del cierre de brechas, es decir, nivelando por plazos los volúmenes activos y pasivos, o por la operación de productos derivados, esto es, con el uso de los SWAP – opciones – y otros instrumentos contra éste y otro tipo de riesgos."⁹²

Para cumplir con los estándares a nivel internacional acordados por el Comité de Basilea,⁹³ dedicado al estudio de los riesgos del mercado para su medición, nuestra banca se ha visto en la necesidad de aumentar su nivel de capital neto a un mínimo de 8% en relación a los activos en riesgo.

Se ha analizado lo que representa la evaluación del riesgo en un crédito como tal, sin embargo resulta igual de importante para complementar esta acción, el que las instituciones de crédito cuenten con personal debidamente capacitado para el otorgamiento y seguimiento de los créditos, por lo que de acuerdo con la citada Comisión de Organismos de Supervisión y Fiscalización Bancaria de América Latina y el Caribe, los aspectos básicos de dicha capacitación son:

- Dominio de la legislación financiera;
- Conocimiento de los diversos sectores y subsectores económicos y de la competencia y factores adversos a los mismos;
- Criterios sobre evaluación de proyectos;
- Comprensión de estados financieros;
- Índices y parámetros de calificación empresarial;
- Valoración de garantías;

⁹¹ *Diccionario de Términos Bancarios*, op. cit. p. 143.

⁹² Peñalosa Webb, Miguel. op. cit. p. 69.

⁹³ El Comité de Basilea para la Supervisión Bancaria con sede en Suiza fue creado en 1974 por los Gobernadores de los Bancos Centrales de los países del Grupo de los Diez, con el fin de proponer principios y criterios en cuestiones de Supervisión Bancaria para dichos países.

- Informática; y
- Capacidad de evaluación de procedimientos y estructuras de otorgamiento y seguimiento de créditos por la institución financiera.

Sobre lo anteriormente expuesto, cabe señalar que de acuerdo con las reformas a la LIC publicadas en el D.O.F., el 4 de junio de 2001, los artículos 50 y 51 establecen lo siguiente:

"Artículo 50. Las instituciones de crédito deberán mantener un capital neto en relación con los riesgos de mercado, de crédito y otros en que incurran en su operación, que no podrá ser inferior a la cantidad que resulte de sumar los requerimientos de capital por cada tipo de riesgo, en términos de las disposiciones que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para las instituciones de banca múltiple por un lado, y para las instituciones de banca de desarrollo por otro.

El capital neto será el que se obtenga conforme a lo que establezca la propia Secretaría en las mencionadas disposiciones.

Al ejercer las atribuciones que le confiere este artículo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá tomar en cuenta los usos bancarios respecto a la adecuada capitalización de las instituciones de crédito, y deberá escuchar la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores."

"Artículo 51. Al realizar sus operaciones las instituciones de banca múltiple deben diversificar sus riesgos. La Comisión Nacional Bancaria y de Valores con acuerdo en su Junta de Gobierno determinará mediante reglas generales:

- I. Los porcentajes máximos de los pasivos a cargo de una institución que correspondan a obligaciones directas o contingentes en favor de una misma persona, entidad o grupo de personas que de acuerdo con las mismas reglas deban considerarse para estos efectos, como un solo acreedor, y*
- II. Los límites máximos del importe de las responsabilidades directas y contingentes incluyendo las inversiones en títulos representativos de capital, de una misma persona, entidad o grupo de personas que por sus nexos patrimoniales o de responsabilidad constituyen riesgos comunes*

para una institución de crédito.

Estos límites podrán referirse también a entidades o segmentos del mercado que representen una concentración de riesgos."

Por otro lado, nuestra legislación en el artículo 76 de la Ley de Instituciones de Crédito señala lo siguiente:

"Artículo 76. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria, determinará mediante disposiciones de carácter general, las bases para la calificación de la cartera de créditos de las instituciones de crédito, la documentación e información que éstas recabaran para el otorgamiento, renovación y durante la vigencia de créditos de cualquier naturaleza, con o sin garantía real, los requisitos que dicha documentación habrá de reunir y la periodicidad con que deba obtenerse, así como la integración de las reservas preventivas, que por cada rango de calificación tengan que constituirse."

De este artículo se desprenden dos puntos esenciales, uno la expedición de las bases para la calificación de la cartera y el otro consistente en la integración de las reservas preventivas, para lo cual se han emitido las "Reglas para la Calificación de la Cartera de Crédito de las Instituciones de Banca Múltiple, a que se refiere el artículo 76 de la Ley de Instituciones de Crédito," destacando las siguientes:

Regla Segunda; se entenderá por créditos, a los que se encuentran denominados en moneda nacional, extranjera o en unidades de inversión, directos o correspondientes a operaciones causantes de pasivo contingente, así como los intereses que generen, sin incluir a aquellos a cargo del Gobierno Federal o con garantía expresa de la Federación.

Regla Tercera; las instituciones de banca múltiple elaborarán los manuales para el otorgamiento y renovación de créditos, los que deberán de indicar la documentación e información que deberán de recabar para tales efectos.

Regla Cuarta; reafirma nuestro comentario en cuanto a la imperiosa necesidad por parte de las instituciones de banca múltiple de cerciorarse, entre otros: de la existencia, legitimidad, valor y demás características de la constitución de las garantías.

Regla Quinta; para proceder al otorgamiento o renovación de créditos deberán satisfacerse los requisitos legales, así como los establecidos en los manuales.

Regla Sexta; se deberá vigilar que el crédito otorgado se destine a los fines pactados, pudiendo realizar los bancos visitas oculares.

Regla Séptima; las instituciones de banca múltiple establecerán los mecanismos para que la calificación de cartera se realice de manera uniforme con base a los diferentes grados de riesgos que indiquen las propias Reglas.

Regla Octava; la calificación de la carrea de créditos se agrupará según sus grados de riesgo, siendo estos "A", "B", "C", "D" y "E".

Regla Novena; para analizar y calificar los créditos, con el propósito de definir su grado de riesgo se deberán tomar en cuenta los siguientes factores:

- a) Experiencia respecto al cumplimiento de las obligaciones correspondientes al pago del principal e intereses del crédito;
- b) Manejo de cuentas acreedoras y deudoras con la propia institución;
- c) Situación financiera del acreditado;
- d) Administración de la empresa;
- e) Condiciones de mercado en relación con el acreditado;
- f) Situación de las garantías;
- g) Situación laboral del acreditado, y
- h) Otros factores relevantes.

Regla Décima Sexta; el monto de reservas preventivas se determinará aplicando a un portafolio de créditos o a un crédito el porcentaje de provisiones de acuerdo a la siguiente tabla:

Grados de Riesgo	Rasgos de Porcentaje
A	0.0 – 0.99
B	1.0 – 19.99
C	20.0 – 59.99
D	60.0 – 89.99
E	90.0 – 100.0

B. APERTURA AL CAMBIO Y FOMENTO A LA COMPETENCIA

Hemos señalado que uno de los factores que no fueron propicios para enfrentar la crisis bancaria de 1994 fue el desajustado marco legal que se presentaba en su momento, lo cual fue ratificado por el auditor externo de origen canadiense Michael W. Mackey.

A este respecto, en nuestro país se lograron ciertas reformas legales como las que dieron origen al Instituto para la Protección al Ahorro Bancario y crearon la nueva Ley de Concursos Mercantiles, que han venido a adecuar la legislación, en cierta manera, a los requerimientos o necesidades prácticas de nuestro sistema bancario, sin embargo este tipo de reformas no deben ser consideradas como inamovibles, al contrario debemos estar conscientes que estas reformas y en general las leyes de la materia deben ser flexibles de acuerdo a las condiciones imperantes que rijan a nuestro país y que reflejan en muchos de los casos la situación internacional, con esto pretendo señalar que México debe estar abierto a los cambios necesarios adecuando sus reglas de operación a las nuevas circunstancias para hacer frente a sus problemas, como sucede en los sistemas bancarios avanzados en el mundo.

Parte importante de este cambio es el Seguro de Depósito, como sabemos anteriormente los ahorros o inversiones de los clientes de la banca estaban garantizados de manera ilimitada esto hacía que los bancos operaran sin tomar en cuenta el "riesgo moral" esto es, al contar con el respaldo del Gobierno Federal, otorgaban todo tipo de créditos no importando su cuantía ni garantías, ya que en caso necesario acudirían al apoyo a que eran sujetos, desestimulando la competencia entre los bancos.

Hoy en día con la nueva limitante que presenta nuestro Seguro de Depósito y que hemos analizado con anterioridad, resulta imprescindible para la banca el prestar cada día un mejor servicio en todos sus aspectos, ya que ahora principalmente, los grandes inversionistas al saber que para el año 2005 sólo quedarán garantizados sus depósitos hasta 4000 mil UDI's, elegirán a la institución de crédito más sana financieramente hablando, no querrán invertir sus capitales en un banco con problemas, provocando en consecuencia una competencia sana, justa y equitativa en el mercado, que a final de cuentas resultará benéfica para todos, por lo que así como esta medida deberán de considerarse las que propicien el fomento a la competencia, y que mencionaremos más adelante, de esta manera los administradores de los bancos cuidarán más a sus clientes y

por consiguiente sus ahorros estarán más protegidos, contando siempre con un marco legal que permita la integridad, estabilidad y transparencia del Sistema Bancario Mexicano.

A continuación, haremos una descripción de la evolución de la competencia de la banca desde su estatización hasta nuestros días, a efecto de obtener una visión de lo trascendental que esta representa para el sano desarrollo de la banca.

La competencia de la banca mexicana siempre se ha hecho presente, inclusive cuando el Gobierno Federal nacionalizó la misma en el año de 1982, a partir de este hecho era de esperarse una nula competencia, sin embargo, no sucedió así aun y cuando existía una política regulatoria del Banco de México en cuanto a controlar las tasas de interés pasivas, dentro de las funciones del citado Banco Central que es, entre otras, la de manejar la política monetaria.

Un factor común en la competencia de la banca estatizada fue la gama de productos y servicios que las sociedades nacionales de crédito podrían ofrecer a sus clientes, es decir, se tuvo una tendencia hacia la estandarización de estos productos y servicios bancarios y para que esto se hiciera posible se llevaron a cabo fusiones entre bancos medianos o pequeños a efecto de que estos estuvieran en posibilidad de ofrecer todos los productos y servicios que los bancos grandes ofrecían a su clientela.

Debemos mencionar que la banca estatizada durante la segunda mitad de la década de los años ochenta, tuvo una competencia como nunca antes la había tenido con el sector bursátil, la captación bancaria se había reducido y la bursátil se había incrementado sin precedente alguno, esto motivó que los bancos se dedicaran en forma especial a la atención de la banca de inversión, esto es, la mesa de dinero donde se manejaban instrumentos bursátiles como los de renta fija, CETES, papel comercial, obligaciones, petrobonos, aceptaciones bancarias, etc., y las cuentas de cheques con rendimientos o pago de intereses, recordemos que esta situación lamentablemente terminó con la crisis bursátil de octubre de 1987, en donde gran parte de los inversionistas bursátiles perdieron su patrimonio.

Debido a la regulación de las tasas de interés pasivas, los bancos se encontraban en situación desventajosa comparada con las casas de bolsa y al incursionar la banca de

inversión en este tipo de valores, su captación recobró gran parte del terreno perdido, aunado a que la citada crisis bursátil de 1987, "espantó" a los inversionistas del sector bursátil.

Con lo anterior, quiero manifestar que la competencia a que están sujetos los bancos no es sólo entre ellos mismos, sino que se abre al Sistema Financiero Mexicano, en donde los intermediarios financieros no bancarios, como las casas de bolsa, sociedades de inversión, etc., también forman parte de la misma.

Al respecto, Catherine Mansell Carstens, señala: "Otras medidas implantadas para mejorar la competencia en el sector financiero han sido la **reprivatización bancaria**; la autorización para que la intermediación financiera no bancaria sea llevada a cabo por diversas instituciones como casas de cambio...; la concesión a los bancos comerciales para competir con intermediarios financieros no bancarios; las disposiciones relativas a los servicios financieros incluidas en el TLC, que autorizan a las instituciones estadounidenses y canadienses al ingreso ilimitado en el mercado mexicano a principios de 1994..."⁹⁴

Aún y cuando había una homogeneización de productos y servicios en la banca, los directores generales de la misma, se preocuparon por desempeñar un buen papel, ya que políticamente los dejaría en situaciones decorosas, por lo que los principales bancos se preocuparon por mantener y, en su caso, contratar a funcionarios especializados y con experiencia en puestos claves, así como modernizarse en sus sistemas, situación determinante para poder ser eficientes y rentables, así pues, la competencia entre los bancos estatizados existía, sin embargo, lo cuestionable era el que el servicio de banca y crédito estuviera a cargo del Estado, el otorgamiento de créditos con el total respaldo gubernamental y la absoluta libertad para llevar a cabo operaciones de alto riesgo tanto en el otorgamiento de créditos como en inversiones, fueron factores que influyeron en la pasada crisis bancaria de 1994, como así lo determinaron las auditorías externas al FOBAPROA ordenadas por la Cámara de Diputados.

Un cambio importante dentro de la actividad bancaria fue el de la desregulación financiera, lo cual sucedió en el año de 1989, a partir de esa fecha se eliminaba por parte del

⁹⁴ Mansell Carstens, Catherine. *Las Finanzas Populares en México*. Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, CEMLA. Ed. Milenio, S.A. de C.V. México 1995. p. 20 y 21.

Banco de México el tope o techo que los bancos podían ofrecer a sus clientes por las operaciones pasivas, así cada institución determinaría sus propias tasas pasivas, situación que fue fundamental para incrementar sus niveles de captación y fondeo, pudiendo competir con valores bursátiles como los CETES, entre otros, expandiendo su colocación crediticia, sin embargo, esta reducción durante los años de 1991 a 1993 se vio "reducida como resultado de tres factores:

- Los riesgos de la banca aumentaron sustancialmente.
- Las medidas aplicadas por el gobierno para estabilizar la economía tuvieron efectos de desaceleración.
- La nueva exigencia de capitalización con respecto a los activos en riesgo impuso un "candado" en esta actividad.⁹⁵

Las medidas adoptadas por las autoridades en cuanto a la desregulación traen consigo que los bancos estén expuestos a mayores riesgos, teniendo como resultado que la regulación se haya enfocado más hacia medidas preventivas, poniéndose mayor énfasis en la supervisión, y sobre todo en lo relativo a los capitales de las instituciones de crédito, ya que éstos constituyen un respaldo patrimonial, que en caso de quiebra de un banco, las pérdidas pueden ser absorbidas por los propios accionistas bancarios.

En América Latina existen reglas sobre este particular que señalan que el capital de un banco debe representar un porcentaje mínimo de sus pasivos.

Durante este proceso se presentó la reprivatización de la banca, ahora estaría en manos privadas, dando surgimiento a un nuevo ambiente de competencia en donde esta se traduciría en una mejor calidad de los productos y servicios y sobre todo en mejores tasas en las operaciones pasivas y el cobro de menos intereses en las operaciones activas de crédito.

La competencia bancaria se incrementó aún más con la entrada al Sistema Bancario Mexicano de los bancos extranjeros, esto obligó a los bancos existentes a definir e incursionar en nuevos mercados y al desarrollo de nuevos productos e inclusive a repetir la acción que tomara la banca estatizada de llevar a cabo fusiones y alianzas entre los bancos que no eran competitivos, incluyendo éstas a los bancos extranjeros.

⁹⁵ Peñaloza Webb, Miguel. op. cit. p. 62.

Derivado de estas fusiones o alianzas resultó necesario capitalizarse, renovar y mejorar tecnológicamente sus sistemas, emitir nueva publicidad y contar con personal directivo altamente capacitado y experimentado y lo más importante ofrecer a la clientela las mejores condiciones en los productos y servicios a ofrecer.

Con la apertura a la banca extranjera la competencia se volvió más agresiva, por mucho tiempo la banca no cumplió su función en cuanto al otorgamiento de créditos, así la tarjeta de crédito y la inversión en valores gubernamentales procedentes de la captación se convirtieron en su principal modo de operar, esta posición ha venido cambiando, diversos bancos se han preocupado por atender sectores especializados, como lo es el del crédito al consumo, además del rubro de la tarjeta de crédito y como lo es el crédito hipotecario, que constituyen en gran parte la banca de menudeo.

El sector de la banca corporativa y de la banca de inversión igualmente representan un mercado de interés muy importante para la banca extranjera, que con la aprobación del Tratado de Libre Comercio TLC se formalizó su inclusión en la banca mexicana.

Ahora bien, no sólo la competencia se reduce a lo comentado anteriormente, sino que también existen otros aspectos que tomar en cuenta como lo es el de analizar y estudiar a los principales competidores, a través de una planificación estratégica, en la que se determine a qué banco competidor debe de atacarse o de cual defenderse, logrando dichos objetivos a través de sistemas de espionajes en los competidores, como lo hacen las empresas industriales.

De este análisis de los competidores, el banco que lo practique podrá identificar de los servicios bancarios que ofrece a su clientela cuales son sus fortalezas y cuales son sus debilidades, atacando de manera agresiva a los servicios que domina, ya que las cuentas que este gane, representarán pérdidas para los demás.

Asimismo, se identificará qué servicios presentan ventajas sobre sus competidores y que a la vez sean rentables y qué servicios no lo son, los que deberá tratar de no ofrecer por su nula o baja rentabilidad.

En cuanto a las inversiones o cuentas que sean de su interés por su cuantía o importancia, dicho análisis le permitirá contar con la información y elementos necesarios

para igualar o superar los servicios ofertados por su competencia con el propósito de captar dichas cuentas y atraer a la clientela.

Un elemento importante para el éxito de este análisis es la creación de un Sistema de Información de la Competencia que permitirá hacer frente a competidores específicos y potenciales, por ejemplo, la competencia de un banco local o regional no es la misma que uno a nivel nacional y la competencia con un banco nacional no será la misma con la de un banco internacional.

Las fuentes de acceso a esta información se pueden obtener de los informes anuales que publiquen sus competidores, de los periódicos y revistas de publicación interna de los mismos, a través de la prensa financiera nacional e internacional, de ponencias y conferencias de los funcionarios de la competencia, de clientes, proveedores y contactos con asociaciones bancarias, entre otras.

De lo anterior, señalaremos que la competencia es un factor determinante para el buen desarrollo del Sistema Bancario Mexicano, los resultados de una sana competencia se traducen en costos competitivos de operación, tasas atractivas, innovación y desarrollo de nuevos productos y servicios, misma que reduce en gran medida la ineficiencia, redundando en el fomento al ahorro interno de la población y sin lugar a dudas a fortalecer a la propia banca y por ende al Sistema Financiero Mexicano en general, aunque no debemos dejar de tomar en cuenta que el margen financiero de los bancos entre la tasa activa y pasiva se verá afectado con una competencia de esta naturaleza, ya que la tasa activa principalmente tenderá a ir hacia la baja, semejándose a lo que sucede en los países de primer mundo y en particular los Estados Unidos, señalando que este margen diferencial siempre se verá afectado por las situaciones económicas del país.

En resumen: "El servicio de información de un banco es un elemento de máxima importancia para la creación de una estrategia de mercado y de una estrategia general de la institución. Es preciso determinar la posición competitiva del banco como componente de la asignación de la estrategia de inversiones en el mercado."⁹⁶

⁹⁶ Channon, Derek F. *Marketing y Dirección Estratégica en la Banca*. Ediciones Díaz de Santos, S.A. Madrid 1990. p. 112.

C. CAPACITACIÓN, SUPERVISIÓN Y REGULACIÓN

Otra de las principales causas de la crisis sufrida por la banca en 1994, fue la inadecuada supervisión y regulación por parte del Estado hacia las entidades financieras del país, es por eso que para procurar la estabilidad y solvencia del sistema bancario, se hace necesario reforzar y mejorar estas actividades.

Para ello los órganos encargados de llevar a cabo esta supervisión y regulación, como ya lo mencionamos en el primer capítulo de esta tesis, son la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, conforme a lo siguiente:

En cuanto a la SHCP de acuerdo con el artículo 31, fracción VII le corresponde planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país, que comprende al Banco de México, a las instituciones de crédito de banca múltiple y también a la banca de desarrollo, sin embargo, de acuerdo con las auditorías practicadas por el auditor externo Michael W. Mackey la primera autoridad responsable de la crisis bancaria de 1994 fue precisamente la SHCP, por lo que de acuerdo a estos resultados esta Dependencia deberá reforzar e implementar los mecanismos necesarios de supervisión hacia sus propios órganos dependientes a efecto de que exista una eficiente supervisión y regulación de la banca.

Por lo que toca al Banco de México, le corresponde conforme al artículo 24 de su ley la expedición de disposiciones para la regulación monetaria o cambiaria, para el sano desarrollo del sistema financiero y el buen funcionamiento del sistema de pagos.

Por lo que se refiere a la CNBV, esta conforme al artículo 2° de su ley tendrá por objeto supervisar y regular a las entidades financieras para su correcto funcionamiento y mantener su estabilidad.

Los tiempos nuevos de globalización a que se enfrenta la banca deben ser atendidos con mayor dedicación y empeño en lo que se refiere a expedición de normas de carácter prudencial que eviten una excesiva toma de riesgos y regulen la evaluación de los mismos, así como de la calificación de su cartera, por lo que representa el hecho que ésta sea el principal activo de los bancos.

En este orden de ideas el papel regulador y supervisor de las autoridades debe caracterizarse más por ser preventivo que correctivo, es decir, no sólo debe limitarse a la imposición de sanciones, sin dejar de ser importante la aplicación de estas últimas.

Esta supervisión y regulación deberá estar respaldada por el factor humano, con esto quiero decir, que sin personal altamente capacitado y de experiencia, difícilmente el Estado logrará preservar la estabilidad del Sistema Bancario Mexicano, para lo cual la Comisión Nacional Bancaria y de Valores ha contemplado la instrumentación de un Servicio Civil de Carrera en el que se logre un nivel de excelencia técnica, profesionalización y especialización de su personal, que les brinde la posibilidad de desarrollar una carrera profesional de largo plazo respaldada por la experiencia, esfuerzos y logros alcanzados.

Asimismo, para contar con el personal más adecuado la propia CNBV dentro de su programa institucional igualmente ha contemplado contar con políticas rigurosas de reclutamiento y selección con el propósito de eficientar sus funciones.

También, dicha Comisión contempla la redefinición de sus políticas de evaluación, compensación y promoción, las que premiarán a los esfuerzos de su personal.

En cuanto a la capacitación la CNBV considera que para poder consolidar un buen desarrollo profesional, este debe estar sustentado en conocimientos y capacidades, por lo que de igual manera se ha abocado a la tarea de implementar un programa de capacitación integral a todos los niveles para la consecución de este fin.

Estas acciones deben de llevarse a cabo con toda la intensidad posible para que se pueda contar con una supervisión y regulación de nuestro sistema bancario de primer nivel.

Dentro de las funciones de la autoridad podemos encontrar el propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos, mismo que se lleva a cabo a través de la banca, el proteger los intereses de los ahorradores y del público inversionista, promover el ahorro financiero para conformar fuentes de recursos para el financiamiento de actividades productivas, así como canalizar los ahorros a través de créditos a sectores productivos de la nación.

Cuando estas funciones se aplican correctamente encontraremos un sistema bancario estable en el cual sus integrantes contarán con adecuados niveles de capitalización, liquidez, rentabilidad y buena calidad en sus activos.

Por lo que concierne a la Supervisión, diremos que esta tiene por objeto: "Evaluar los riesgos a que están sujetos los sistemas de control y calidad de su administración, a fin de procurar que las mismas mantengan una adecuada liquidez, solvencia, estabilidad y, en general, se ajusten a las disposiciones que las rigen y a los usos y sanas prácticas de los mercados financieros."⁹⁷

Al efecto el Comité de Basilea ha emitido Principios Básicos para una Supervisión Efectiva los cuales "establecen reglamentos y requisitos con miras a promover una estructura que controle los riesgos inherentes a la banca."⁹⁸

En cuanto a los requisitos estos están directamente relacionados con la suficiencia de capital, las reservas para pérdidas por créditos, la concentración de activos, la liquidez, la gestión de riesgos y los controles internos.

Con respecto a las facultades mínimas con que deben de contar los organismos de supervisión bancaria se plantearon en la Decimocuarta Asamblea de la Asociación de Organismos Supervisores de América Latina y el Caribe las que se indican a continuación, bajo el principio que la función básica de la supervisión es mantener la estabilidad y solvencia de las entidades financieras:

1. Capacidad legal para fiscalizar: las bases de la autoridad deben estar en la ley, pero también se debe tener poder para reglamentar y normar.
2. Acceso irrestricto a toda la documentación del banco y regulación del sistema de contabilidad.
3. Capacidad para transparentar la información al público.
4. Régimen sancionador tipificado, que evita abusos y da transparencia.
5. Poder para evitar afiliaciones corporativas que dificulten la supervisión.

⁹⁷ De la Fuente Rodríguez, Jesús. op. cit. p. 143.

⁹⁸ Decimocuarta Asamblea de la Asociación de Organismos Supervisores Bancarios de América Latina y el Caribe. Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos. CEMLA. México 1997. p. 31.

6. Capacidad de revisar y obtener información de las actividades financieras y no financieras de los grupos supervisados.
7. Poder para prevenir los abusos por préstamos vinculados.
8. Autoridad para restringir actividades corrientes de las entidades así como prohibir futuras actividades que puedan amenazar su solvencia.

Dentro de la supervisión encontramos a la que orienta al sector financiero, es decir, la financiera que 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 las sanas prácticas financieras, medir de manera objetiva sus riesgos, así como evaluar la calidad de sus controles internos."⁹⁹

Con la creación de los Grupos Financieros a principios de la década de los noventa, los que incluían a bancos y casas de bolsa, entre otros, se concretó en mayo de 1995 la fusión de los organismos reguladores del sector bancario y bursátil de nuestro país, dando origen a la CNBV y particular énfasis a la supervisión consolidada.

De esta manera, este tipo de supervisión ha sido adoptada por las autoridades para ejercerla a los grupos financieros, ya que ésta les permite evaluar tanto el nivel de riesgo de un integrante del grupo en lo individual, como en su conjunto.

Para llevar a cabo una eficiente supervisión consolidada de acuerdo con la CNBV, se requiere cuando menos de los siguientes elementos:

- Información financiera oportuna y comparable, además de criterios contables homogéneos que muestran de forma fiel el estado que guardan las entidades y los grupos de los que forman parte;
- Metodologías y criterios homogéneos de supervisión y regulación, a fin de evitar el arbitraje regulatorio;
- Metodologías de medición de riesgos crediticios;
- Alto grado de coordinación entre las autoridades supervisoras.

Actualmente la CNBV ha adoptado la metodología de supervisión conocida como **MACRO**, la que evalúa el Manejo de fondos, la Adecuación de capital, la Calidad de

⁹⁹ Comisión Nacional Bancaria y de Valores. *Programa Institucional. s/f. s/a. p.15.*

activos, la Rentabilidad y la Organización, buscando integrar estos elementos en las visitas de inspección que realice a las entidades financieras.

A su vez, la metodología **MACRO** presenta dos vertientes de supervisión, siendo éstas:

- a) In situ, es aquella en la que se cuenta con la presencia física de un inspector en el banco a supervisar con el cual se logra contar con el reporte detallado y objetivo de sus operaciones, procedimientos, controles internos, administración y cumplimiento de la regulación, pudiéndose verificar que los bancos cuenten con un sistema efectivo de controles internos y de administración de riesgos.

- b) Extra situ, esta se caracteriza por que el análisis de la información proviene directamente de las instituciones crediticias y su objetivo consiste en desarrollar mecanismos mediante los cuales se pueda detectar con anticipación los riesgos que puedan presentar las instituciones financieras.

Un aspecto importante dentro de la supervisión es la auditoría, la cual se divide en interna y externa, debiéndose en la primera, por parte del auditor interno, verificar la existencia de manuales de políticas y procedimientos con el fin de controlar el riesgo inherente a sus operaciones.

En la auditoría externa, se deberá analizar y evaluar a los sistemas de administración de riesgos, así como certificar la información financiera que presenten las entidades financieras con el propósito de detectar anticipadamente posibles riesgos.

A este respecto, la CNBV emitió en noviembre de 1994 la Circular 122 en la que se establecen los nuevos requisitos, características y obligaciones para los auditores externos, así como las condiciones generales del proceso de auditoría.

Es importante señalar que para la Asociación de Organismos Supervisores antes citada y así se ha manifestado por parte del Gobierno Federal y de nuestras autoridades, la autonomía e independencia de los organismos supervisores, resulta fundamental para que esta supervisión sea exitosa, de hecho en las iniciativas de reformas presentadas por el Ejecutivo Federal en el mes de marzo de 1998, proponían dotar de autonomía e independencia a la CNBV, de cierta manera, ya que esta última sería un organismo

desconcentrado del Banco de México.

Lo anterior lo fundamentan en que con un régimen de autonomía e independencia los organismos supervisores se evitarían presiones de distintos sectores y sobre todo del Gobierno, en las que pudiera manejar, influenciar o suplementar decisiones.

Pasando al tema de la Regulación, ésta consiste en: "El conjunto de normas o leyes emitidas por el poder político (legislativo y ejecutivo), con el fin de ordenar y controlar la actividad económica"¹⁰⁰, y señalaremos que existen tres tipos que son: a) La Regulación Prudencial, b) La Institucional y c) La Financiera.

a) La Regulación Prudencial:

Se considera como una regulación de carácter preventivo a diferencia de otros Sectores Económicos en donde la regulación ha sido estructurada para corregir los problemas que atacan al sector financiero, teniendo por objeto diversificar los riesgos y limitar la toma excesiva de los mismos, procurando que las entidades financieras cuenten con los sistemas de control adecuados para ello, a efecto que éstas puedan evaluar o determinar los impactos a sufrir.

Esta regulación contempla también la implementación de principios contables y de divulgación de información oportuna y veraz que hace posible que las autoridades conozcan de manera objetiva la situación financiera real de las entidades financieras.

La regulación prudencial se aboca a vigilar al capital con el que cuentan las instituciones financieras toda vez que representa el patrimonio con el que en todo caso éstas instituciones pueden hacer frente a sus compromisos.

Igualmente esta regulación tiene como propósito el regular la correcta constitución de reservas y provisiones, la calificación de la cartera, la concentración de activos y pasivos, así como la homogeneización de principios contables.

De igual manera en la Decimocuarta Asamblea de la Asociación de Organismos Supervisores antes citados, se señaló que de manera general un sistema prudencial de

¹⁰⁰ *Diccionario Enciclopédico Profesional de Finanzas y Banca*, op. cit. p. 349.

la banca debería abarcar:

- a) Exigencias para la entrada al sistema bancario, mediante el establecimiento de requisitos sobre el capital mínimo en la constitución de nuevas entidades, así como sobre la idoneidad de los accionistas principales, directores y la gestión principal.
- b) En este sentido, la autoridad que otorga las licencias debe tener el derecho de establecer una serie de criterios y de rechazar solicitudes que no cumplan con los estándares establecidos.
Adicionalmente los supervisores bancarios deben tener la autoridad para revisar y rechazar cualquier propuesta de transferencia de participaciones accionarias.
- c) Riesgos compatibles con los elevados "apalancamientos" de los bancos, a través de la diversificación de la cartera de préstamos e inversiones, restricciones a los créditos vinculados (relacionados) y límites para los desfases entre activos y pasivos.
- d) Establecer los requerimientos y límites para prevenir posibles problemas originados por los préstamos vinculados (relacionados) de manera que se encuentren controlados y se reduzcan los riesgos inherentes a ellos.
- e) Establecimiento de requisitos mínimos de capital para entidades financieras que deben reflejar los riesgos asumidos por éstas; el requerimiento para operaciones en el ámbito internacional no debe ser menor a los estándares establecidos en el Acuerdo de Basilea.
- f) Pleno aprovisionamiento de los riesgos de pérdida de los bancos, conforme a políticas de evaluación y calificación de sus activos, principalmente la cartera.
- g) Sobre el particular, una parte fundamental del sistema de supervisión debe ser la evaluación independiente de las políticas y procedimientos de las entidades financieras relacionados con los aspectos de operación financiera.
- h) La imposición de límites y/o cargos específicos de capital ante exposiciones a niveles elevados de riesgo.
- i) Mantenimiento del capital de los bancos mediante la suspensión de intereses devengados sobre préstamos riesgosos, reposición expedita de capital ante pérdidas no provisionadas y requisitos de capital concordantes con el riesgo de los activos.
- j) Transparencia de la información, mediante la publicación periódica de sus estados financieros y la utilización de indicadores financieros.
- k) La recolección, revisión y análisis de informes de manera independiente, ya sea

por medio de trabajo de gabinete, inspecciones o auditores externos.

- l) Práctica de una supervisión global, con objeto de aplicar adecuadamente las normas prudenciales a todos los aspectos de los negocios realizados por las entidades financieras, incluyendo sus sucursales y subsidiarias en el extranjero.
- m) Que las entidades establezcan los controles internos adecuados como arreglo para la delegación de responsabilidades y autorregulación de las mismas.
- n) Clara determinación de la condición de insolvencia de un banco en el procedimiento de liquidación, así como orden de procedencia en el pago de depósitos y obligaciones con el patrimonio remanente.

En materia de regulación prudencial la CNBV ha emitido nuevas reglas de contabilidad, mismas que son acordes a los estándares internacionales, "en la actualidad los sistemas contables que exige la Comisión Nacional Bancaria y de Valores a las instituciones de crédito son objeto de homologación con los de Estados Unidos y Canadá en virtud del compromiso asumido en el Tratado del Libre Comercio de América del Norte."¹⁰¹

Dentro de estas nuevas reglas contables se encuentran:

- Valuación a precios de mercado.
- Estándares estrictos para cartera vencida.
- Homologación de criterios para todos los intermediarios.
- Información comparable y confiable.

Cabe señalar que esta es la regulación a que está facultada a emitir la CNBV de acuerdo a su Ley.

b) La Regulación Institucional:

Este tipo de regulación esta enfocada para definir el modelo de sistema financiero y el de las propias instituciones financieras, así como el régimen especial de las personas jurídicas que forman parte del citado sistema financiero.

¹⁰¹ Ramírez Solano, Ernesto. *Moneda, Banca y Mercados Financieros*. Pearson Educación de México, S.A. de C.V. México 2001. p. 59.

b) La Regulación Financiera:

"La finalidad fundamental de la regulación financiera consiste en lograr la solidez de los intermediarios financieros, minimizando el riesgo de eventuales liquidaciones, ya sea por problemas de liquidez o de insolvencia."¹⁰²

Considero que la Regulación Prudencial funge un papel importante en cuanto a que esta es de carácter preventivo y debe de aplicarse con todo el rigor de la ley para evitar la desestabilidad del Sistema Bancario Mexicano, sin embargo, también las autoridades deben de aplicar al máximo sus atribuciones de órganos sancionadores para el correcto y sano desarrollo del sistema y para la protección de los intereses de los ahorradores y del público inversionista.

Para reafirmar y complementar lo señalado acerca de la regulación mencionaremos que, Catherine Mansell, considera: "La regulación de las instituciones financieras debería especificar reglas para su registro; actividades permitidas; normas respecto a la suficiencia del capital (para proporcionar un margen destinado a absorber pérdidas crediticias y un "bono de buena fe" que asegure una administración responsable); requisitos de diversificación de activos (en términos de grupos de prestatarios, exposición al riesgo cambiario y estructura de los vencimientos); control rígido o prohibición de otorgar créditos a socios o empleados de la institución; clasificación apropiada de los préstamos (registro transparente y consistente de morosidad e incumplimiento); provisiones para pérdidas sobre préstamos y auditorías externas periódicas."¹⁰³

A este respecto, recordemos que el Banco de México conforme al artículo 24 de su ley, podrá expedir disposiciones sólo cuando tengan por propósito la regulación monetaria o cambiaria, **el sano desarrollo del sistema financiero**, el buen funcionamiento del sistema de pagos, así como la protección de los intereses del público, pudiendo imponer multas a los intermediarios financieros, conforme a los artículos 27, 29 y 33 de la ley en comento.

De esta manera, el artículo 27 de la LBM, faculta al Banco Central a imponer multas a los intermediarios financieros por las operaciones activas, pasivas o de servicios que contravengan a dicha ley.

¹⁰² Larrain Garcés, Mauricio. *Supervisión y Fiscalización Bancaria*. Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos. CEMLA. México 1983. p. 51.

¹⁰³ Mansell Carstens, Catherine. op. cit. p. 234 y 235.

La imposición de esta multa será hasta por un monto equivalente al que resulte de aplicar, al importe de la operación de que se trate y por el lapso en que esté vigente, una tasa anual de hasta el cien por ciento del costo porcentual promedio de captación que el banco estime representativo del conjunto de las instituciones de crédito para el mes o meses de dicha vigencia y que publique en el D.O.F.

Es importante señalar que para la fijación de estas multas el Banco tomará en cuenta:

- El importe de las ganancias que para dichos intermediarios resulten de las operaciones celebradas en contravención a la ley.
- Los riesgos en que hayan incurrido los intermediarios por la celebración de dichas operaciones.
- Si el infractor es reincidente.

Conforme al artículo 29 de la LBM, el Banco Central podrá imponer multas a los intermediarios financieros por incurrir en faltantes respecto de las inversiones que deban mantener en el propio Banco de México.

El importe de estas multas no excederá de la cantidad que resulte de aplicar, el importe de los referidos faltantes, una tasa anual de hasta trescientos por ciento del costo porcentual promedio de captación que el banco estime representativo del conjunto de las instituciones de crédito para el mes respectivo, y que publique en el D.O.F.

Para la imposición de estas multas el banco tomará en cuenta las causas que hayan originado los citados faltantes y, particularmente, si éstos obedecen a retiros anormales de fondo, o situaciones críticas de los intermediarios, o a errores u omisiones de carácter administrativo en los que, a criterio del propio banco, no haya mediado mala fe.

El artículo 33 señala que el Banco de México podrá establecer límites al monto de las operaciones activas y pasivas que impliquen riesgos cambiarios en los intermediarios financieros.

El banco podrá imponer multa a los intermediarios que transgredan las disposiciones expedidas en cuanto a los límites a que se refiere el párrafo anterior, hasta por un monto

equivalente al cinco por ciento del capital pagado y reservas de capital del intermediario de que se trate.

Para imponer estas multas el banco tomará en cuenta los supuestos que hemos señalado respecto del artículo 27 de la LBM.

Por su parte la CNBV, como hemos mencionado, de acuerdo con su ley en el artículo 2° tendrá 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 de mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo del sistema financiero en su conjunto, en protección de los intereses del público.

Cabe señalar que también su objeto será el de supervisar y regular a las personas físicas y demás personas morales, cuando realicen actividades previstas en las leyes relativas al citado sistema financiero.

Al respecto, el artículo 4° de la LCNBV, establece en su fracción I que le corresponde realizar la supervisión de las entidades, así como de las personas físicas y demás personas morales cuando realicen actividades previstas en las leyes relativas al sistema financiero.

Por otro lado, en su fracción II, se establece que la CNBV emitirá en el ámbito de su competencia la **regulación prudencial** a que se sujetarán las entidades y que ya hemos analizado.

Como podemos observar, compete al Banco de México y a la CNBV, efectuar la regulación y supervisión del Sistema Financiero Mexicano y para mantener su estabilidad y la protección de los ahorradores, estas acciones deben reforzarse al máximo conforme a la aplicación de los parámetros que hemos mencionado, sin embargo, considero conveniente instaurar un mecanismo de evaluación a los empleados, inspectores o funcionarios públicos en el que si los resultados de esta evaluación resultan negativos se impongan sanciones como puede ser la inhabilitación en su cargo o similares y que tengan injerencia en el sistema financiero, por un tiempo determinado de acuerdo con la gravedad de sus faltas.

CONCLUSIONES

Primera: Los más de cien años de legislación en nuestro país han conformado a nuestro actual Sistema Bancario Mexicano, logrando enmarcar jurídicamente a la esencia del mismo que es el Servicio de Banca y Crédito, también llamado como operación bancaria, aunque algunos tratadistas opinen que este segundo término no debería existir jurídicamente, demostrándonos la historia lo indispensable que resulta el mantener un adecuado control sobre el mismo para su mejor funcionamiento y hasta el grado de evitar su crisis.

Segunda: Las Sociedades Financieras de Objeto Limitado SOFOLES, creadas como una excepción a las prohibiciones referidas en la Ley de Instituciones de Crédito, no están consideradas por la ley como parte integrante del Sistema Bancario Mexicano y al ser otra opción por medio de las cuales se pueden obtener crédito, sin ser consideradas como instituciones de crédito de banca múltiple, existen los elementos suficientes para poder haberlas considerado legalmente como organizaciones auxiliares del crédito y ser regidas por la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.

Tercera: Aun y cuando la banca se encontraba nacionalizada en el año de 1985, la entonces Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, establecía la obligación a las instituciones de banca múltiple de participar en el mecanismo de apoyo preventivo FONAPRE, surgiendo la cuestionante del porque de esta acción, si de todas maneras el Gobierno Federal sería el que respondería por los ahorros del público inversionista, con las aportaciones de sus propios bancos.

Claro esta, que aunque estos recursos provinieran del Gobierno Federal, resultaba necesario por cuestiones contables y administrativas la creación del citado fondo.

Cuarta: De acuerdo con la Ley de Instituciones de Crédito, el FOBAPROA no formaba parte de la Administración Pública Federal, sin embargo, éste se consideraba como un fideicomiso público toda vez que en él figuraba como fideicomitente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y esta Dependencia actúa siempre como fideicomitente del Gobierno Federal, contando con facultades de decisión para crear, modificar o disolver los fideicomisos públicos, con la salvedad de revocarlos cuando se trate de fideicomisos constituidos por mandato de ley o que la naturaleza de sus fines no lo permita.

Esta naturaleza de fideicomiso público se reafirma con el hecho de que el Banco de México era el que administraba dicho fondo, órgano que tiene dentro de sus funciones el sano desarrollo del Sistema Financiero Mexicano, conforme al artículo 4° de su Ley.

Quinta: La emisión de los pagarés a cargo del FOBAPROA, no contó con la aprobación por parte del Congreso de la Unión y desde un punto de vista estrictamente jurídico, el fundamento expuesto por el Gobierno Federal en base a la Ley General de Deuda Pública no era aplicable, toda vez que las garantías otorgadas no eran para la realización de operaciones crediticias y ni mucho menos existían créditos destinados a la realización de proyectos de inversión o actividades productivas.

Sexta: El costo fiscal del rescate bancario, que de acuerdo a las autoridades fue del 14.4% del PIB, por el periodo 1995-1999, no refleja los costos ocultos generados por los esfuerzos y operaciones efectuadas por las autoridades monetarias que lo elevaron al 20% del PIB.

Séptima: De acuerdo con la ley bancaria que regulaba al FOBAPROA, se establecía la obligación de que el fiduciario de dicho fondo, en ese caso, el Banco de México publicara anualmente en el mes de diciembre en el D.O.F., el importe máximo de las obligaciones que serían objeto de protección expresa del fondo durante el año siguiente inmediato, sin embargo, esto no se llevó a cabo en estricto apego a la ley, ya que sólo se limitó a señalar cuales serían las obligaciones objeto de protección expresa, más no el importe máximo, siendo de vital importancia que estas disposiciones sean ejecutadas como lo indica la ley para que pueda ser transparente nuestro sistema bancario.

Octava: La Ley de Protección al Ahorro Bancario, es el resultado de las propuestas de iniciativas de ley presentadas por el Ejecutivo Federal en marzo de 1998, en las que proponían la aprobación de la Ley Federal del Fondo de Garantía de Depósitos que creaba al FOGADE y de la Ley de la Comisión para la Recuperación de Bienes que igualmente otorgaba vida jurídica a la COREBI, toda vez que el IPAB asumió las funciones que tendrían dichos órganos y al efecto además se dieron sendas reformas publicadas en el D.O.F., del 23 de mayo del 2000, a la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito; en cuanto a la prenda sin transmisión de posesión, del fideicomiso y del fideicomiso con garantía, al Código de Comercio; en cuanto a los procedimientos de ejecución de la prenda sin transmisión de posesión y del fideicomiso en garantía, así como a la Ley de instituciones de Crédito; en cuanto al fideicomiso.

Novena: La existencia jurídica del IPAB, se dio en un marco de inobservancia al artículo Segundo Transitorio de la LPAB, al no haberse constituido la Junta de Gobierno dentro de los treinta días naturales posteriores al inicio de la vigencia de la citada LPAB.

Décima: Los artículos Quinto, Séptimo y Noveno Transitorios de la LPAB, son de especial importancia en cuanto a concluir las operaciones del FOBAPROA, como lo es el programa de capitalización y compra de cartera, los programas de saneamiento financiero, para lo cual el IPAB asumió la titularidad de las operaciones de dichos programas, así como las operaciones de saneamiento correspondientes a Banco del Atlántico, S.A., Banca Promex, S.A. y Bancrecer, S.A.

Décima Primera: El artículo Octavo Transitorio de la LPAB al establecer la negativa de consolidar a la deuda pública los pasivos del FOBAPROA, reafirma el cuestionamiento en cuanto a la legalidad de la emisión de los pagarés por parte del citado fondo, sin embargo, con la aprobación de la mencionada LPAB, el Congreso de la Unión convalida tal emisión, al aprobar que el instituto asumiera la titularidad de las operaciones del multicitado FOBAPROA.

Décima Segunda: Con la LPAB se le otorga al instituto una atribución innovadora, que es la de declarar la administración cautelar, que cuando se presente esta el IPAB se constituirá como administrador único del banco de que se trate, sustituyendo a la Asamblea General y al Consejo de Administración, sin olvidar que esto procederá siempre y cuando el IPAB hubiera otorgado apoyo financiero.

Décima Tercera: La LPAB representa un parte aguas en cuanto al Sistema de Protección al Ahorro Bancario, al constituir el Seguro de Depósito con la limitante en que el Gobierno Federal paulatinamente ira disminuyendo su obligación de responder por los ahorros del público inversionista hasta la cantidad equivalente a 400,000 UDI's a partir del año 2005.

Décima Cuarta: Si de acuerdo con el IPAB, los bienes que este pudiera adquirir por el ejercicio de sus funciones y a que se refiere el artículo 5° de su ley, entre los que encontramos a los **derechos**, no forman parte de su patrimonio, además de no ser considerados como bienes nacionales, la fracción VII del artículo 69 de LPAB debe ser analizada en cuanto a definir si los **derechos** que reciba o adquiera o contraiga el IPAB por cualquier título legal forman parte de su patrimonio.

Décima Quinta: La prohibición establecida en el artículo Segundo Transitorio de la LPAB, en el sentido de no permitir al funcionario público que haya desempeñado el cargo de Presidente de la CNBV, Gobernador del Banco de México o Secretario de la SHCP, durante el período de 1995 a 1997, a integrar la Junta de Gobierno del IPAB, atenta contra el principio constitucional referente al derecho y a la libertad del trabajo, el cual sólo puede ser restringido por resolución judicial o gubernativa.

Décima Sexta: Con el fin de preservar la solvencia y liquidez de las instituciones de crédito, resulta necesario adoptar medidas que tiendan a reducir el riesgo de sus operaciones crediticias, como lo es la calificación de la cartera, la emisión de políticas crediticias y de análisis de riesgo, el apego a los principios de contabilidad, la práctica adecuada y oportuna de auditorias y la implementación de sistemas de información crediticia, medidas que deberán siempre estar acompañadas de una adecuada supervisión bancaria por parte de la autoridad respectiva.

Décima Séptima: Toda vez que la cartera crediticia constituye el activo más importante de las instituciones de banca múltiple, se debe contar con un adecuado control sobre ésta por parte de las propias entidades bancarias, conforme a la regulación prudencial emitida al efecto y bajo la estrecha revisión por parte de las autoridades supervisoras.

Décima Octava: La desregulación financiera, que es necesaria para fomentar la competencia a fin de liberalizar las tasas de interés pasivas, resulta ser muy peligrosa por el riesgo aparejado que trae en las instituciones de banca múltiple por su amplio rango de discrecionalidad en la determinación de sus tasas, por lo que esta requiere a su vez de un fortalecimiento en las actividades de supervisión y de regulación prudencial o preventiva.

Décima Novena: De acuerdo con la Asociación de Organismos Supervisores Bancarios de América Latina y del Caribe y conforme a la experiencia internacional, resulta conveniente dotar a la CNBV de un régimen de autonomía e independencia a fin de evitar presiones gubernamentales o de cualquier otro tipo.

Vigésima: Con el propósito de no quedarnos rezagados a nivel internacional, debemos mantener flexible nuestro marco jurídico a efecto de adaptarse a los procesos de globalización de los mercados financieros.

Vigésima Primera: Para llevar a cabo una eficiente regulación y supervisión, las

autoridades deben contar con personal altamente capacitado y bien remunerado, con la implementación de programas permanentes de capacitación integral a todos los niveles, sin embargo, en el supuesto que el personal calificado para ello no desempeñe adecuadamente sus funciones con apego a la legalidad establecida al efecto, propongo crear un sistema de evaluación a las actividades de los empleados, inspectores o funcionarios, en el que en caso de que los resultados sean deficientes o tengan repercusiones negativas, se impongan sanciones que vayan desde amonestaciones, penas pecuniarias, hasta la inhabilitación en su cargo y en el sector financiero.

Vigésima Segunda: La regulación y supervisión debe eficientarse al máximo para que nuestro sistema bancario obtenga un sano desarrollo, para lo cual se debe contar con una estrecha y correcta coordinación entre nuestras autoridades reguladoras y supervisoras, como lo son la CNBV y el Banco de México, a fin de evitar futuras crisis.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta Romero, Miguel. *Nuevo Derecho Bancario*. 8ª. ed. Ed. Porrúa. México 2000.
- Anda Gutiérrez, Cuauhtémoc. *La Nueva Banca Mexicana*. Offset Universal. México 1992.
- Carballo Yáñez, Erick. *Nuevo Derecho Bancario y Bursátil Mexicano*. 5ª. ed. Ed. Porrúa. México 2000.
- Cervantes Ahumada, Raúl. *Títulos y Operaciones de Crédito*. 14ª. ed. Ed. Porrúa. México 2000.
- Channon, Derek F. *Marketing y Dirección Estratégica en la Banca*. Ediciones Díaz de Santos, S.A. Madrid 1990.
- De La Fuente Rodríguez, Jesús. *Análisis y Jurisprudencia de la Ley de Instituciones de Crédito, Exposición de Motivos, Disposiciones de La SHCP, Banxico, C.N.B.V. y A.B.M.* T. I y II. Ed. Porrúa. México 2000.
- *Tratado de Derecho Bancario y Bursátil, Seguros, Fianzas, Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, Grupos Financieros.* T. I y II. 3ª. ed. Ed. Porrúa. México 2000.
- De León Treviño, Santiago. *Las Crisis Evitables de México*. CV Ediciones, S.A. de C.V. México 2000.
- Fárber, Guillermo (Coordinador). *Fobaproa, La Bomba de Tiempo*. El Rescate Bancario, Algunos Números. Times Editores, S.A. de C.V. México 1998.
- Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. 40ª. ed. Ed. Porrúa. México 2000.
- Huerta González, Arturo. *El Debate del Fobaproa, Orígenes y Consecuencias del Rescate Bancario*. Ed. Diana. México 1998.
- López Obrador, Andrés Manuel. *Fobaproa: Expediente Abierto. Reseña y Archivo*. Grijalbo. México 1999.
- Mansell Carstens, Catherine. *Las Finanzas Populares en México*. Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos. CEMLA. Ed. Milenio, S.A. de C.V. México 1995.
- Padierna, Dolores. *La Historia Oculta del Fobaproa*. Ediciones Biblioteca Plural. México 2000.
- Peñaloza Webb, Miguel. *La Conformación de una Nueva Banca. Retos y Oportunidades para la Banca en México*. Mc. Graw-Hill. México 1995.
- Ramírez Solano, Ernesto. *Moneda, Banca y Mercados Financieros*. Pearson Educación de México, S.A. de C.V. México 2001.
- Rodríguez Rodríguez, Joaquín. *Derecho Bancario*. 9ª. ed. Ed. Porrúa. México 1999.

Ruiz Torres, Humberto. *Elementos de Derecho Bancario*. Mc. Graw-Hill Interamericana Editores, S.A. de C.V. México 1997.

Soto Sobreyra y Silva, Ignacio. *Ley de Instituciones de Crédito, Antecedentes y Comentarios*. 8ª. ed. Ed. Porrúa. México 1999.

Székelly, Gabriel (Coordinador). *Fobaproa e Ipab: El Acuerdo Que No Debíó Ser*. Ed. Océano de México, S.A. de C.V. México 1999.

Solís Rosales, Ricardo (Coordinador). *Del Fobaproa al Ipab. Testimonios, Análisis y Propuestas*. Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa (UAM-1). México 2000.

Vega Rodríguez, Francisco Javier. *La Singular Historia del Rescate Bancario Mexicano 1994-1999 del Fobaproa al Ipab*. Biblioteca Plural, Economía, Finanzas y Política. México 1999.

OBRAS PUBLICADAS

Academia Mexicana de Derecho Financiero, A.C. Memoria del Seminario. *El Análisis de La Nueva Legislación Para La Protección del Ahorro Bancario y Defensa de Los Usuarios de Los Servicios Financieros*. Editorial Letrarte, S.A. de C.V. México 1999.

Anuario Financiero de La Banca en México. s/e. Ejercicio 1995.

Creel de La Barra, Enrique. *La Historia de la Banca en México en el Mercado de Valores*. Seminario de Nacional Financiera, Núm. 27. Julio de 1979.

Comisión de Organismos de Supervisión y Fiscalización Bancaria de América Latina y el Caribe. *Propuesta para la Calificación de los Activos Crediticios de las Instituciones Financieras*. s/e. s/a.

Comisión Nacional Bancaria y de Valores. *Programa Institucional*. s/e. s/a.

Comisión Nacional Bancaria y de Valores. *Revista Interna*. Septiembre de 1995.

Decimocuarta Asamblea de la Asociación de Organismos Supervisores Bancarios de América Latina y el Caribe. Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos. CEMLA. México 1997.

De La Madrid Hurtado, Miguel. *Banca Múltiple, Primer Ciclo de Conferencias de Alto Nivel, CNBS, SHCP*. México 1978.

Herrejón Silva, Hermilo. *El Servicio de Banca y Crédito*. Academia Mexicana de Derecho Bursátil y de Los Mercados Financieros, A.C. Editorial Fiscal y Laboral, S.A. de C.V. México 1995.

Instituto para la Protección al Ahorro Bancario. IPAB. *Marco Legal y Normatividad para la Protección al Ahorro Bancario*. Talleres de Impresión de Estampillas y Valores de la SHCP. México 2000.

Instituto para la Protección al Ahorro Bancario. IPAB. *Informe Anual 1999*. Talleres de

Impresión de Estampillas y Valores de la SHCP. México 2000.

Instituto para la Protección al Ahorro Bancario. IPAB. *Resumen Informativo 1994-2000*.

Instituto para la Protección al Ahorro Bancario. IPAB. *Antecedentes y Razones de las Iniciativas de Reformas Financieras*. s/e. s/a.

Larain Garces, Mauricio. *Supervisión y Fiscalización Bancaria*. Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos. CEMLA. México 1983.

Martínez Rincón, Alberto. *La Regulación y Supervisión de la Banca en México*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. CEPAL. México 1991.

Naranjo González, Mauricio. *Evolución del Seguro de Depósito en México*. Comisión Nacional Bancaria y de Valores. México 2000.

Velázquez, Carlos A. *Automatización del Crédito Bancario a Empresas*. Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos. CEMLA. México 1976.

HEMEROGRAFÍA

Redacción/Reforma. *Fobaproa, Propuestas para Salir del Túnel*. El Reforma, 30 de Junio de 1998.

Carlos Montemayor. *Los Cambios Después del Fobaproa*. Proceso, 3 de Enero de 1999.

Guadalupe Gurrola. *Insta la SHCP al Congreso a Conformar en Breve el IPAB*. Novedades, 22 de Febrero de 1999.

Georgina Howard. *Inocuo, el Retraso del IPAB para la Garantía de Depósitos*. El Financiero, 22 de Febrero de 1999.

Ulises Hernández. *¿De Dónde Saldrá el Dinero?, El IPAB Tendrá Dos Funciones Básicas: Velar por la Estabilidad del Sistema Financiero y Lograr la Recuperación Máxima de la Cartera Vencida ¿Podrá?*. A Fondo, 17 de Marzo de 1999.

Agustín Vargas Medina. *No Acaba de Nacer el IPAB: Los Pasivos del Fobaproa Superan los 700 Mil Millones de Pesos*. Proceso, 28 de Marzo de 1999.

Rubén Martín Rivera. *IPAB: Radiografía de una Crisis Bancaria Estancada en el Congreso*. Economía Nacional, Abril de 1999.

M. David Páramo. *Hoy Nacerá el IPAB en Medio de Severos Cuestionamientos Sobre su Origen*. El Economista, 6 de Mayo de 1999.

Revista Expansión. s/a. *¿Quién es Michael Mackey?*, 17 de Mayo de 1999.

Claudia Luna Palencia. *Rechazan los Bancos Extranjeros la Cuota del IPAB*. El Economista, 3 de Junio de 1999.

- Carlos Asunsolo. *Serfin, El Primer Rescate del IPAB*. Economía Nacional, Julio de 1999.
- Carlos Castillo Peraza. *El Informe Mackey*. Proceso, 25 de Julio de 1999.
- Jaime Martínez Veloz. *Fobaproa: Paternalismo Selectivo*. Proceso, 25 de Julio de 1999.
- Noe Cruz Serrano. *La Verdadera Cuantía de las Obligaciones del IPAB*. Epoca, 20 de Septiembre de 1999.
- Juan Manuel Quiroga Garza. *El Sistema Bancario Mexicano y Los Tiempos*. Ejecutivo de Finanzas, Febrero de 2000.
- Alicia Salgado. *Crea el IPAB Mecanismos para Vender Activos del Fobaproa*. El Financiero, 11 de Febrero del 2000.
- Isabel Beceril. *Reestructurará Fox la Banca de Desarrollo en Apoyo a Miniempresas*. El Financiero, 28 de Julio de 2000.
- José Luis Calva. *El Negocio del Siglo*. El Universal, 1° de junio de 2001.
- Alejandro Lelo de Larrea y Jorge Teherán. *Se tiene Reporte Mackey sin Clave*. El Universal, 6 de junio de 2001.

DICCIONARIOS

- Diccionario de Términos Bancarios*. Instituto de Banca. Ed. Paraninfo, S.A. Madrid 1999.
- Diccionario de Términos Financieros Nacionales e Internacionales*. Ed. PAC, S.A. de C.V. México 1999.
- Diccionario Enciclopédico Profesional de Finanzas y Banca*. Instituto Superior de Técnicas y Prácticas Bancarias, S.L. T. III. Madrid 1992.
- Glosario de Términos Financieros*. Naciones Unidas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. CEPAL. Sede Subregional. México 1996.
- Glosario Reuters de Términos Económicos y Financieros Internacionales*. Longman de México Editores, S.A. de C.V. México 1998.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN

- Decreto** por el que se expide la Ley de Protección al Ahorro Bancario y se reforman, adicionan y derogan diversas Disposiciones de las leyes del Banco de México, de Instituciones de Crédito, del Mercado de Valores y para Regular las Agrupaciones Financieras. 19 de Enero de 1999.
- Decreto** por el que se publican las Disposiciones Relativas a las Cuotas Ordinarias que las Instituciones de Banca Múltiple están obligadas a cubrir al Instituto para la Protección al Ahorro Bancario. 31 de Mayo de 1999.

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, del Código de Comercio y de la Ley de Instituciones de Crédito. 23 de mayo de 2000.

Decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros. 1 de junio de 2001.

Decreto por el que se reforma el artículo 65 y se adiciona el artículo 64-Bis de la Ley de Protección al Ahorro Bancario. 1 de junio de 2001.

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito y de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras. 4 de junio de 2001.

GACETA PARLAMENTARIA

Iniciativa de la Ley de Protección al Ahorro Bancario. Exposición de Motivos. 19 de Noviembre de 1998.

LEGISLACIÓN

Código de Comercio.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Estatuto Orgánico del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario.

Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año 2000.

Ley de Instituciones de Crédito.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Ley de Protección al Ahorro Bancario.

Ley del Banco de México.

Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Ley General de Deuda Pública.

Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros.

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año 2000.