

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO**

**“LA CREACIÓN DE NORMAS JURÍDICAS EN EL MARCO DE LA NUEVA**

**ARQUITECTURA FINANCIERA INTERNACIONAL”**

**(Caso México: Préstamo de Banco Mundial en 1995)**

**TESIS QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE DOCTOR EN  
DERECHO PRESENTA:**

**MTRO. OCTAVIO AVENDAÑO CARBELLIDO**

**TUTOR: DR. JESÚS DE LA FUENTE RODRIGUEZ**

**COMITÉ TUTORAL:**

**DR. JESÚS DE LA FUENTE RODRIGUEZ**

**DR. FABIAN MONDRAGÓN PEDRERO**

**DR. ROMÁN VILLANUEVA TOSTADO**

**Junio, 2008**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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.

A Mónica:

Por su apoyo, hombro con hombro  
todos los días y por ser la mejor esposa,  
madre y compañera del mundo. Amas.

A Montserrat y Ximena:

Mis dos preciosos amores, que todos los  
días me dan razones para ser mejor.

Con especial reconocimiento a los Doctores: Ruperto Patiño Manffer, Fabián Mondragón Pedrero, Román Villanueva Tostado, Miguel Ángel Borja Tovar, Gonzalo Armienta Hernández y en especial a Jesús de la Fuente Rodríguez, quienes con sus enseñanzas y aportaciones, contribuyeron de manera significativa en esta investigación. Gracias por su tiempo y dedicación.

**“LA CREACIÓN DE NORMAS JURÍDICAS EN EL MARCO DE LA NUEVA ARQUITECTURA  
FINANCIERA INTERNACIONAL”**

**(Caso México: Préstamo de Banco Mundial en 1995)**

INDICE	I
INTRODUCCIÓN	VII
ABREVIATURAS	XIII
<b>CAPÍTULO 1</b>	<b>1</b>
<b>EL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO, LAS FINANZAS INTERNACIONALES Y EL SISTEMA FINANCIERO INTERNACIONAL</b>	
1.1 El Derecho Financiero Mexicano	2
1.1.1 El Sistema Financiero Mexicano	5
1.1.1.1. Entidades Financieras que conforman el Sistema Financiero Mexicano	7
1.1.1.1.1 Instituciones de Crédito	8
1.1.1.1.2 Bursátiles	9
1.1.1.1.3 Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito	10
1.1.1.1.4 Ahorro y Crédito Popular	13
1.1.1.1.5 Seguros y Fianzas	15
1.1.1.1.6 Agrupaciones Financieras	16
1.1.1.1.7 Sistema de Ahorro para el Retiro	18
1.1.1.2 Autoridades del Sistema Financiero Mexicano	19
1.1.1.2.1 Secretaría de Hacienda y Crédito Público	20
1.1.1.2.1.1 Órganos descentralizados de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público	22
1.1.1.2.1.1.1 Comisión Nacional para la Protección y Defensa de Usuarios de Servicios Financieros	22
1.1.1.2.1.1.2 Instituto para la Protección del Ahorro Bancario	23
1.1.1.2.1.2 Órganos Desconcentrados de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público	24
1.1.1.2.1.2.1 Comisión Nacional Bancaria y de Valores	25
1.1.1.2.1.2.2 Comisión Nacional de Seguros y Fianzas	26
1.1.1.2.1.2.3 Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro	27
1.1.1.2.1.2.4 El Sistema de Administración Tributaria	27
1.1.1.2.2 Banco de México	28
1.1.1.3 Organismos complementarios, auxiliares o de Apoyo	30
1.1.1.3.1 Organismos complementarios	30
1.1.1.3.2 Organismos Auxiliares o de apoyo	30
1.2 Finanzas internacionales, globalización y tipos de cambio	31
1.3 La balanza de pagos	37
1.3.1 Cuenta corriente de la balanza de pagos	39
1.3.2 Cuenta de capital de la balanza de pagos	39
1.3.3 Cuenta de reservas oficiales de la balanza de pagos	40
1.4 El Sistema Financiero Internacional	42
1.4.1 Consideraciones sobre el Sistema Financiero Internacional	43
1.4.2 El surgimiento del actual Sistema Financiero Internacional a través del Fondo Monetario Internacional y del Banco Internacional de Reconstrucción y	45

Fomento	
1.4.3 Los orígenes del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento	49
1.4.4 La evolución del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento	50
1.4.5 Principales funciones del Fondo Monetario Internacional	51
1.4.6 Organización del Fondo Monetario Internacional	54
1.4.7 Obtención de préstamos del Fondo Monetario Internacional y asistencia financiera que otorga	57
1.5 Otros organismos financieros internacionales	63
1.6 La jerarquía normativa del Sistema Financiero Mexicano e Internacional	64

## **CAPITULO 2**

### **EL GRUPO DEL BANCO MUNDIAL**

2.1. EL Grupo del Banco Mundial	69
2.2 Asociación Internacional de Fomento (AIF)	70
2.3 Corporación Financiera Internacional (CFI)	74
2.4 Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones. (CIADI)	77
2.5 Organismo Multilateral de Garantías en Inversiones (OMGI)	81
2.6 Comentarios sobre estos organismos	84

## **CAPITULO 3**

### **EL BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN Y FOMENTO (BIRF)**

3.1 Naturaleza jurídica del BIRF	89
3.1.1 Consideraciones sobre la naturaleza jurídica de los organismos internacionales y su legitimidad	89
3.1.2 Consideraciones sobre la naturaleza del acto que le dio origen al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento	92
3.1.3 El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento ¿Es en realidad un Banco?	98
3.1.3.1 El caso particular de la suscripción de acciones del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y su estructura corporativa	102
3.1.4 ¿ Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento es en realidad un Banco de Reconstrucción?	105
3.1.5 ¿Cuál es la verdadera naturaleza jurídica del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento?	107
3.2 Objeto del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento	107
3.3 Organización del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento	117
3.3.1 Junta de Gobernadores	117
3.3.2 Votos	119
3.3.3 Directorio Ejecutivo	126
3.3.4 Presidente y personal del Banco	128
3.3.5 Consejo Consultivo	129
3.3.6 Comités de préstamos	130
3.3.7 Comité para el desarrollo	130
3.4. Generalidades sobre la forma en que se otorgan los recursos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento	131
3.4.1 Condiciones en que el Banco podrá garantizar o conceder préstamos	134
3.4.2 Utilización de los préstamos concedidos o garantizados por el Banco o en los cuales tenga participación	135
3.4.3. Operaciones del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento	137
3.4.3.1 Formas de conceder o facilitar préstamos	137
3.4.3.2 Disponibilidad y transferencia de monedas	138
3.4.3.3 Suministro de monedas para préstamos directos	140
3.4.3.4 Disposiciones referentes al pago de préstamos directos	141
3.4.3.5 Garantías.	143
3.4.3.6 Reserva especial	143
3.4.3.7 Forma de cubrir las obligaciones del Banco en casos de insolvencia	144

3.4.3.8 Operaciones varias	145
3.4.3.9 Advertencia que debe ser estampada en los títulos y Prohibición de actividad política	146
3.5 Capital del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento	147

## **CAPÍTULO 4 MECANISMOS DE APOYO DEL BIRF PARA ASISTENCIA FINANCIERA**

4.1 El ciclo del proyecto	149
4.2 Instrumentos de préstamo y productos que utiliza el BIRF para brindar asistencia a los países.	153
4.2.1 Préstamos para inversión ( <i>Investment loans</i> )	156
4.2.2 Préstamos en Apoyo de la política de Desarrollo ( <i>Development Policy Loans</i> )	159
4.2.3 Instrumentos específicos relativos a Préstamos para Inversión ( <i>investment loans</i> ) y Préstamos en Apoyo de la Política de Desarrollo ( <i>Development Policy Loans</i> )	162
4.2.3.1 Instrumentos Específicos relativos a Préstamos para Inversión ( <i>Investment loans</i> )	163
4.2.3.1.1 <i>Specific investment loan</i> (Préstamo específico de inversión)	164
4.2.3.1.2 <i>Sector Investment and maintenance loan</i> (Préstamo para inversión y mantenimiento de sectores)	164
4.2.3.1.3 <i>Adaptable program loan</i> (préstamo para la estabilización de programas)	165
4.2.3.1.4 <i>Learning and innovation loan</i> (préstamo para innovación y prueba de programas)	165
4.2.3.1.5 <i>Technical assistance loan</i> (Préstamos de asistencia técnica)	166
4.2.3.1.6 <i>Financial intermediary loan</i> (Préstamos para intermediarios financieros)	166
4.2.3.1.7 <i>Emergency recovery loan</i> (Préstamo para restauración de emergencia)	167
4.2.3.2 Instrumentos Específicos Relativos a Préstamos en Apoyo de la Política de Desarrollo ( <i>Development Policy Loans</i> )	168
4.2.3.2.1 <i>Structural adjustment loan</i> (prestamos para ajuste estructural).	171
4.2.3.2.2 <i>Sector adjustment loan</i> (préstamos para el ajuste del sector).	171
4.2.3.2.3 <i>Programatic structural adjustment loan</i> (prestamos para ajuste programático estructural).	172
4.2.3.2.4 <i>Special structural adjustment loan</i> (préstamos especiales de ajuste estructural)	172
4.2.3.2.5 <i>Rehabilitation loan</i> (préstamos de rehabilitación)	173
4.2.3.2.6 <i>Debt Reduction loan</i>	173
4.3 Las políticas operacionales (OP) y normas de procedimientos (BP) del BIRF.	174
4.3.1 Políticas Operacionales (OP), respecto del Financiamiento del Banco	175
4.3.2 Políticas operacionales respecto del financiamiento para políticas de desarrollo	179
4.3.2.1 Criterios de financiamiento y selectividad.	180
4.3.2.2 Volumen/proporción.	181
4.3.2.3 Marco macroeconómico.	182
4.3.2.4 Consultas y participación.	183
4.3.2.5 Coordinación con otros asociados en la tarea del desarrollo.	184
4.3.2.6 Objetivos de desarrollo.	184
4.3.2.7 Fundamentos analíticos.	184
4.3.2.8 Efectos en la reducción de la pobreza y la situación social.	185
4.3.2.9 Aspectos relativos al medio ambiente, los bosques y otros recursos naturales.	186
4.3.2.10 Financiamiento del programa y tamaño de la operación.	187
4.3.2.11 Condiciones.	188
4.3.2.12 División en tramos.	188
4.3.2.13 Gestión de riesgos.	189

4.3.2.14 Ejecución, seguimiento y evaluación.	190
4.3.2.15 Mecanismos fiduciarios para una operación de financiamiento para políticas de desarrollo	190
4.3.2.16 Desembolsos.	191
4.3.2.17 Mecanismos fiduciarios.	191
4.3.2.18 Admisibilidad, período de giro y condiciones.	193
4.3.2.19 Condiciones financieras.	193
4.3.2.20 Financiamiento especial para políticas de desarrollo	194
4.3.2.21 Diseño y requisitos. Para poder recibir financiamiento especial para políticas de desarrollo, un país debe contar con un programa de desembolso espaldado por el FMI.	195
4.3.2.22 Condiciones financieras. Las condiciones financieras del financiamiento especial para políticas de desarrollo reflejan la naturaleza especial y los altos riesgos que entraña el otorgamiento de préstamos por encima de los niveles previstos para ayudar en situaciones de crisis.	195
4.3.2.23 Financiamiento complementario	196
4.3.2.24 Reducción de la deuda y de su servicio	197
4.3.2.25 Evaluación de la operación	199
4.3.2.26 Carta de intenciones sobre las políticas de desarrollo	200
4.3.2.27 Documentos de liberación de los tramos	200
4.3.2.28 Situaciones de crisis y después de un conflicto	201
4.3.3 Políticas Operacionales sobre financiamiento adicional de préstamos para proyectos de inversión	202
4.3.4 Normas de procedimiento sobre ciclo de proyectos	203
4.3.4.1 Preparación	203
4.3.4.2 Evaluación inicial	206
4.3.4.3 Negociaciones y presentación al Directorio	206
4.3.4.4 Finalización del documento del programa.	207
4.3.4.5 Distribución del documento del programa a los Directores Ejecutivos.	208
4.3.4.6 Presentación al Directorio.	208
4.3.4.7 Difusión.	209
4.3.4.8 Firma y entrada en vigor.	210
4.3.4.9 Operaciones de financiamiento para políticas de desarrollo con opción de giro diferido	210
4.3.4.10 Giros.	211
4.3.4.11 Supervisión, seguimiento y evaluación	212
4.3.4.12 Financiamiento complementario	214
4.3.4.13 Liberación de los tramos	216
4.3.4.14 Evaluación	217

## **CAPÍTULO 5. LAS RELACIONES ENTRE EL BIRF Y MÉXCO.**

5.1 Miguel Alemán (1946-1952)	224
5.2 Adolfo Ruíz Cortines (1952-1958)	227
5.3 Adolfo López Mateos (1958-1964)	230
5.4 Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970)	233
5.5 Luis Echeverría Alvarez (1970-1976)	236
5.6 José López Portillo (1976-1982)	239
5.7 Miguel de la Madrid (1982-1988)	245
5.8 Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)	250
5.9 Ernesto Zedillo (1994-2000)	254
5.10 Vicente Fox Quesada (2000-2006)	257

## **CAPITULO 6. LAS RECIENTES CRISIS FIANCIERAS EN EL MUNDO, EN MÉXICO Y LA NUEVA ARQUITECTURA FINANCIERA INTERNACIONAL**

6.1 Algunas consideraciones previas	261
6.2 Los efectos de la globalización en las crisis financieras	263
6.3 Las crisis financieras modernas y la liberalización de los movimientos de capital	268

6.3.1 Las crisis financieras modernas	268
6.3.2 La liberalización de los movimientos de capital	271
6.3.3. Crisis gemelas	274
6.3.4 La Crisis mexicana de 1994-1995	277
6.3.4.1 ¿Porqué surgió la crisis bancaria?	288
6.3.5 El papel de los OFI ante la crisis mexicana de 1994-1995	290
6.3.6 Algunas áreas de consenso y discrepancia sobre la nueva arquitectura financiera internacional y el papel de los organismo financieros internacionales	293
6.4 ¿Se violenta la soberanía al aceptar la condicionalidad impuesta por el BIRF?	299

**CAPÍTULO 7 ASISTENCIA FINANCIERA DEL BIRF A MÉXICO EN 1995, CON MOTIVO DE LA CRISIS BANCARIA, PARA EL APOYO AL SECTOR FINANCIERO. ESTUDIO DE CASO PARTE I. LOS INSTRUMENTOS DEL PRÉSTAMO.**

7.1 Contexto del préstamo	303
7.2 El punto de vista del Líder del Proyecto del préstamo del BIRF	310
7.3 Análisis jurídico de los instrumentos suscritos por el Gobierno Mexicano y el BIRF, derivados del apoyo en la crisis financiera de 1994-1995.	316
7.3.1 Report N°. PIC2076. <i>Proyecto: Mexico-Financial Sector Restructuring Adjustment Loan.</i> (Reporte N° PIC2076. Proyecto: Préstamo para el ajuste y reestructuración del sector financiero en México). Abril, 1995.	317
7.3.2. <i>Loan Number: 3911-ME. Loan Agreement (Finanacial Sector Restructuring Loan)</i> (Acuerdo de préstamo para reestructurar el sector financiero mexicano). 23 de junio de 1995.	320
7.3.2.1 El préstamo	320
7.3.2.2 Procedimiento de transferencia del préstamo	321
7.3.2.3 Fecha efectiva de terminación	322
7.3.3 <i>Loan Number 3838-1-ME. Agreement Amending Loan Agreement. Financial Sector Technical Assistance Project</i> (Enmienda al Acuerdo de préstamo. Proyecto de asistencia técnica al sector financiero). 23 de junio de 1995.	324
7.3.3.1 Descripción del Proyecto	325
7.3.4 <i>Loan Number: 3911-ME. Guarantee Agreement (Finanacial Sector Restructuring Loan)</i> (Acuerdo de garantía derivado del préstamo para reestructurar el sector financiero mexicano). 23 de junio de 1995.	329
7.4 Comentarios a los instrumentos	330

**CAPÍTULO 8 ASISTENCIA FINANCIERA DEL BIRF A MÉXICO EN 1995, CON MOTIVO DE LA CRISIS BANCARIA, PARA EL APOYO AL SECTOR FINANCIERO. ESTUDIO DE CASO PARTE II. LAS REFORMAS AL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO QUE SE DERIVARON.**

8.1 Algunas consideraciones previas	333
8.2 Las reformas de 1995	337
8.2.1 Ley de Instituciones de Crédito	338
8.2.2 Ley del Mercado de Valores	340
8.2.3 Ley para Regular las Agrupaciones Financieras	341
8.2.4 Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores	343
8.2.5 Reglas Generales a que deberán sujetarse las Sociedades de Información Crediticia a que se refiere el artículo 33 de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras	345
8.2.6 Circular 2019/95 de Banco de México	347
8.2.6.1 Operaciones celebradas por el Banco de México a fin de disminuir las presiones ejercidas por los Bonos de la Tesorería de la Federación (TESOBONOS), en el mercado cambiario.	348
8.2.6.2 Mercados de Compraventa de Dólares a Futuro y de Opciones de Compra y Venta de Dólares	349
8.2.6.3 Unidades de inversión (UDI)	349
8.2.6.4 Posiciones de riesgo cambiario	350



8.2.6.5 Tasa de interés en operaciones activas	351
8.2.6.6 Programas de Apoyo crediticio	352
8.2.7 Reglas a las que habrán de sujetarse las instituciones de banca Múltiple en la Emisión y Operación de Tarjetas de Crédito Bancarias	353
8.2.8 Reformas a otras leyes financieras	355
8.3 Reformas realizadas durante 1996	356
8.3.1 Reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación de fecha 30 de abril de 1996	356
8.3.2 Reformas en materia de Sistemas de Ahorro para el Retiro (SAR)	359
8.3.2.1 Los aspectos más relevantes del sistema de pensiones que surge a partir de la expedición de la LSAR	359
8.3.2.1.1 Las AFORE	361
8.3.2.1.2 Las SIEFORE	365
8.3.2.1.3 La CONSAR	367
8.4 La Circular única de bancos que adoptan los postulados y los compromisos pactados por México con el BIRF	369
8.4.1 Comentarios al Título Primero	371
8.4.2 Comentarios al Título Segundo "Disposiciones prudenciales"	371
8.4.3 Comentarios al Título Tercero "De la Información financiera y su revelación y de la valuación"	391
8.4.4 Comentarios al Título Cuarto "Reportes regulatorios"	394
8.4.5 Comentarios al Título Quinto "De las alertas tempranas"	397
8.4.6 El resultado normativo derivado de la condicionalidad pactada en el préstamo	399
8.5 Las recientes reformas a las Leyes del Sistema Financiero Mexicano	400
8.5.1 Los avances en materia de Gobierno Corporativo	401
<b>CONCLUSIONES</b>	411
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	415

## INTRODUCCIÓN

La presente investigación tiene como hipótesis principal, demostrar que la condicionalidad pactada entre México y el Banco Mundial en el contrato de préstamo suscrito en 1995, para apoyar la reestructuración del Sistema Financiero Mexicano (que había caído en crisis ese año), fue altamente benéfica para el país, pues detonó una serie de reformas y nuevos ordenamientos jurídicos, que hoy día han robustecido de manera significativa a este Sector; al grado de alejarlo significativamente de una situación similar de crisis, incluso en momentos de extrema vulnerabilidad financiera internacional, como los que surgieron en Estados Unidos de Norteamérica en el segundo semestre de 2007, derivado de la crisis bancaria de ese país.

En concordancia con lo anterior, se demostrará también que un organismo financiero internacional como el mal llamado Banco Mundial (pues en realidad se trata del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento –BIRF-), al condicionar la expedición de normas jurídicas a cambio de otorgar asistencia financiera en caso de crisis como en 1995; se constituye como un órgano generador de disposiciones normativas dentro del orden jurídico nacional, concretamente dentro del Derecho Financiero Mexicano, sin que ello violente la soberanía nacional, sino incluso fortaleciéndola con el paso de los años.

Sin embargo, el éxito de la evolución en la regulación del Sistema Financiero Mexicano de los últimos 13 años, originado a partir de la suscripción de los documentos en los que se formalizó el citado préstamo, por 1,000 millones de dólares, tuvo condiciones y características particulares que lo hicieron exitoso, pues no siempre ocurre que la condicionalidad impuesta por los organismos financieros internacionales es acertada.

La explicación de estas condiciones y características particulares permitirá contribuir a la escasa bibliografía jurídica existente sobre el tema, ya que se formularán en esta investigación, postulados generales que podrán ser aplicables a la condicionalidad que México o cualquier país pretendan pactar con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (o con cualquier organismo financiero internacional), para que, de cumplir con ellos, se asegure cierto nivel de eficacia de dicha condicionalidad.

Para lograr lo anterior, se ha dividido esta investigación en una parte general y una especial. En la parte general se hace un estudio para encuadrar el tema dentro del Sistema Financiero Nacional e Internacional; además de analizar detalladamente la naturaleza y estructura de los organismos financieros internacionales, particularmente el BIRF; así como la explicación y estudio de los mecanismos jurídicos por los cuales asiste financieramente a los países. Esta parte es principalmente descriptiva.

En la parte especial, se hace un estudio de caso. Se trata el préstamo que el BIRF concedió a México en 1995 (uno de los más grandes que ha efectuado

este Organismo), con motivo de la crisis bancaria de ese año, que a su vez fue consecuencia de la crisis monetaria de diciembre de 1994.

En esta parte especial se demuestra la evolución positiva de la regulación del Sistema Financiero Mexicano y su concordancia con los términos en los que se pactó el citado préstamo con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento en 1995, así como el procedimiento a seguir en caso de que se pretenda pactar cierta condicionalidad con este Organismo; siempre que se quieran asegurar condiciones que la hagan eficaz. Esta parte es demostrativa y propositiva.

## **Parte General**

Se plantean tres elementos sustanciales en esta parte de la investigación: a) el análisis de los organismos que conforman el Sistema Financiero Internacional en lo general y particularmente del BIRF; b) el estudio de las relaciones entre el BIRF y nuestro país a lo largo de su historia, así como la forma e instrumentos a través de los cuáles este organismo otorga asistencia financiera; y c) la comprensión de la crisis financiera en México entre 1994 y 1995.

El desarrollo de estos elementos permitirán ubicar a México en el contexto del Sistema Financiero Internacional y su dependencia del financiamiento externo, específicamente con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, con la finalidad de comprender su interrelación y contexto actual.

En esta parte se determina la forma en que se han desarrollado las relaciones entre el BIRF y nuestro país, los proyectos y sectores en los que se han canalizado los préstamos, los aspectos políticos y económicos que se han dado desde que México forma parte del BIRF y en donde además se demostrará que México depende cada vez menos del financiamiento del BIRF, lo cual confirma cierto grado de “madurez financiera” por lo menos desde el punto de vista macroeconómico.

Un aspecto importante en esta parte, la constituyen las condiciones en que han surgido las crisis financieras en el mundo, en los últimos años; con especial atención a la de nuestro país que surgió en 1994 (crisis monetaria) y generó la crisis bancaria de 1995. Por ello, se expondrán sus orígenes, características, consecuencias y el papel que desempeñaron los organismos financieros internacionales para apoyar la crisis e igualmente se demostrará que la falta de oportunidad y prevención en materia de crisis financieras por parte de dichos organismos, es causa de que hoy en día se encuentren replanteándose sus funciones y respecto de lo cual se harán algunas propuestas para fortalecer sus actividades.

## **Parte Especial**

La hipótesis fundamental será comprobada a través de los dos últimos capítulos en esta parte especial, ya que se analizará el contenido de la condicionalidad pactada en el préstamo otorgado por el BIRF a nuestro país,

para relacionarla con la evolución normativa del Sistema Financiero Mexicano; lo cual nos conducirá a la determinación de que tal evolución, fue originada al suscribir dicho préstamo.

Adicionalmente, quedará demostrado que esta condicionalidad logró “blindar” al Sistema Financiero Mexicano, a través de una legislación sólida, congruente con estándares internacionales, así como con reglas de Gobierno Corporativo; que ha evitado que las entidades financieras que conforman dicho Sistema, sean vulnerables ante riesgos financieros, como los que originaron las crisis financieras de alcances internacionales de los últimos años.

Se formularán también propuestas para que los procedimientos a través de los cuales México y cualquier país pacten cierta condicionalidad a través de los contratos en los que documentan la asistencia financiera que reciban, tengan cierto grado de eficacia y fortalezcan de manera adecuada al sector al que va dirigido el préstamo respectivo.



## ABREVIATURAS UTILIZADAS

<b>AFORE</b>	Administradora de Fondos para el Retiro
<b>AIF</b>	Asociación Internacional de Fomento
<b>BANXICO</b>	Banco de México
<b>BID</b>	Banco interamericano de Desarrollo
<b>BIP</b>	Banco Internacional de Pagos
<b>BIRF</b>	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
<b>CA</b>	Consejo de Administración
<b>CEPAL</b>	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
<b>CFI</b>	Corporación Financiera Internacional
<b>CIADI</b>	Centro Internacional para el Arreglo de Disputas Relativas a Inversiones
<b>CNB</b>	Comisión Nacional Bancaria
<b>CNBV</b>	Comisión Nacional Bancaria y de Valores
<b>CNSF</b>	Comisión Nacional de Seguros y Fianzas
<b>CNV</b>	Comisión Nacional de Valores
<b>CONDUSEF</b>	Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros
<b>CONSAR</b>	Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro
<b>CPEUM</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<b>DEG</b>	Derecho Especial de Giro
<b>DFI</b>	Derecho Financiero Internacional
<b>DFM</b>	Derecho Financiero Mexicano
<b>FAMEVAL</b>	Fondo de Apoyo al Mercado de Valores
<b>FED</b>	Reserva Federal de los Estados Unidos de Norteamérica
<b>FMI</b>	Fondo Monetario Internacional
<b>FOBRAPOA</b>	Fondo Bancario de Protección al Ahorro
<b>GBM</b>	Grupo del Banco Mundial
<b>IBD</b>	Institución de Banca de Desarrollo
<b>IBM</b>	Institución de Banca Múltiple
<b>IC</b>	Institución de Crédito
<b>IMSS</b>	Instituto Mexicano del Seguro Social
<b>IPAB</b>	Instituto de Protección al Ahorro Bancario
<b>LACP</b>	Ley de Ahorro y Crédito Popular
<b>LGSSMS</b>	Ley General de Instituciones de Seguros y Sociedades Mutualistas
<b>LGOAAC</b>	Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito
<b>LIC</b>	Ley de Instituciones de Crédito
<b>LMV</b>	Ley del Mercado de Valores
<b>LOAPF</b>	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
<b>LRAF</b>	Ley para Regular las Agrupaciones Financieras
<b>LSAR</b>	Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro
<b>MDD</b>	Millones de dólares
<b>MO</b>	Manual Operativo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento



<b>NAFIN</b>	Nacional Financiera, Sociedad Nacional de Crédito
<b>OFI</b>	Organismo Financiero Internacional
<b>OMC</b>	Organización Mundial de Comercio
<b>OMGI</b>	Organismos Multilateral de Garantías de Inversión
<b>PO</b>	Políticas Operaciones del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
<b>PROCAPTE</b>	Programa de Capitalización Temporal
<b>PYME</b>	Pequeña y Mediana Empresa
<b>RLSAR</b>	Reglamento de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro
<b>SFI</b>	Sistema Financiero Internacional
<b>SFM</b>	Sistema Financiero Mexicano
<b>SHCP</b>	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
<b>SIEFORE</b>	Sociedad de Inversión Especializada de Fondos para el Retiro
<b>TIIE</b>	Tasa de Interés Interbancaria de Equilibrio
<b>UDI</b>	Unidad de Inversión

## **CAPÍTULO 1**

### **EL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO, LAS FINANZAS INTERNACIONALES Y EL SISTEMA FINANCIERO INTERNACIONAL**

Para comprender con claridad el beneficio que ha representado para el Sistema Financiero Mexicano (SFM), la evolución de la legislación que regula a este importante sector a partir de que México se sujetó a la condicionalidad pactada en el contrato de préstamo con el BIRF en 1995 (que mas adelante será objeto de estudio), es necesario enmarcar esta investigación en el contexto del Sistema Financiero Internacional (SFI), pero al mismo tiempo debe hacerse una referencia a la composición del SFM.

Lo anterior se justifica debido a que, el caso de estudio en esta investigación que se plantea para confirmar la hipótesis principal, (demostrar el beneficio para el país y para el propio SFM, de la condicionalidad pactada entre el BIRF y el Gobierno Mexicano), es el financiamiento que el BIRF otorgó a las autoridades del SFM en 1995 para su fortalecimiento, particularmente a las instituciones de banca múltiple. Es decir, la operación de préstamo se realizó entre un organismo financiero internacional (BIRF) y autoridades del SFM (como el Banco de México y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público), razón por la cual es necesario proporcionar un panorama integral del SFM, para hacerlo posteriormente con el SFI y poder comprender su adecuada interacción y por tanto la materialización del préstamo en cuestión.

En primer lugar, se hará referencia al marco conceptual del Derecho Financiero Mexicano (DFM), para poder ubicar al SFM y los sujetos que lo conforman y

posteriormente hacer lo propio con el SFI.

## 1.1 El Derecho Financiero Mexicano

En los últimos años diversos autores han escrito sobre el DFM, que aparentemente presenta distintos enfoques.

Por una parte, existe un grupo de estudiosos que conceptualizan al DFM como la rama del Derecho que se encarga del estudio de las normas que regulan la actividad financiera del Estado en sus tres momentos: recaudación, administración y gasto público.

Los autores de esta corriente como el Maestro Francisco De la Garza<sup>1</sup> se inclinan por el Estudio del DFM, vinculándolo con el Derecho Administrativo y el Derecho Tributario, pues analizan aquellas normas relacionadas con éste último, tanto por lo que hace a la obligación de los particulares de pagar impuestos como a la función de las autoridades fiscales de nuestro país, relacionadas con la obtención de ingresos (recaudación).

Esta corriente estudia la función del Estado Mexicano en la administración de los activos o bienes de su propiedad, que se relaciona con la gestión y administración de recursos obtenidos por la recaudación misma o por actividades de explotación de sus propios bienes o de los aprovechamientos (administración).

---

<sup>1</sup> Cfr. Garza de la, Francisco. "Derecho Financiero Mexicano", 24ª Ed., Porrúa, México, 2002, p.p. 5-6.

Dichos autores relacionan también al DFM con el análisis de las actividades que el Estado realiza en la erogación de recursos para el sostenimiento del aparato burocrático y la prestación de los servicios públicos (gasto).

Los autores que se inclinan por esta conceptualización del Derecho Financiero Mexicano, no incluyen como objeto de estudio, las normas jurídicas que regulan a las instituciones financieras del país como por ejemplo bancos, casas de bolsa u organizaciones y actividades auxiliares del crédito; que en su gran mayoría son sociedades anónimas. Pero tampoco se ocupan de la legislación que sustenta la actuación de los órganos del Estado que supervisan a dichas entidades financieras, como las comisiones supervisoras de dichas entidades financieras, que dependen de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), o la función que sobre ellas desempeña el Banco de México (BANXICO).

Existe una segunda corriente conformada por autores como el Dr. Jesús de la Fuente Rodríguez,<sup>2</sup> quien sostiene que el Derecho Financiero tiene como finalidad el estudio de aspectos jurídicos de las instituciones de crédito y las casas de bolsa, además de otras entidades financieras.

Existe una tercera corriente de autores como los Maestros Miguel Acosta Romero,<sup>3</sup> y Humberto Ruíz Torres,<sup>4</sup> quienes, al referirse al Derecho Bancario (más no al DFM), incluyen el estudio de las disposiciones aplicables tanto a las

---

<sup>2</sup> Fuente de la, Jesús. Tratado de Derecho Bancario y Bursátil, 4ª. Ed., Porrúa, México, 2002, p. 4.

<sup>3</sup> Acosta, Miguel, Nuevo Derecho Bancario, 9ª. Ed, Porrúa, México, 2003, p.p. 135-139.

<sup>4</sup> Ruiz, Humberto, Derecho Bancario, Oxford, México, 2003, p.p. 25-27.

instituciones financieras del sector bancario, como a las del sector bursátil e incluso la de otras entidades financieras no bancarias, como las organizaciones auxiliares del crédito.

A diferencia de la primera corriente, estas dos últimas se inclinan por asociar al DFM con el Derecho Mercantil y no con el Derecho Administrativo o Tributario, como lo hace el jurista Francisco de la Garza (de la primera corriente).

Considero que la concepción del DFM debe inclinarse hacia la forma en la que las dos últimas corrientes lo tratan, aunque es de llamar la atención que tanto el Dr. Miguel Acosta Romero como el Lic. Humberto Ruíz Torres, incluyen dentro del estudio del Derecho Bancario, a las entidades y operaciones del sector bursátil, con lo cual pareciera que estas últimas no tienen independencia respecto de las bancarias, lo cual es incorrecto, pues el sector bancario y el bursátil, tanto por la legislación que les es propia, como por los procedimientos que se relacionan con ellos, tienen una clara independencia entre sí.

Otro elemento que apoya la afirmación de que el Derecho Financiero se acerca más a la conceptualización a que hace referencia el Dr. Jesús De la Fuente Rodríguez, son los planes y programas de estudio de aquellas instituciones de educación superior, donde se enseña Derecho; pues en ellos se separa el Derecho Financiero del estudio de las normas que regulan las actividades que desempeña el Estado como la recaudación, administración y gasto (que corresponde a la tendencia de la primera corriente); para acercarse a la comprensión jurídica de las entidades financieras privadas que realizan intermediación financiera y proporcionan servicios vinculados con el crédito, así

como la función de los órganos del Estado que supervisan y regulan a estas últimas (que se relaciona con la segunda corriente).

En mi concepto, el Derecho Financiero es aquella rama autónoma del Derecho que se encarga del estudio de la normativa aplicable a las entidades que desempeñan funciones de intermediación financiera en los sectores bancario y bursátil, así como otras actividades financieras asociadas a las organizaciones y actividades auxiliares del crédito, de ahorro y crédito popular, de seguros y fianzas, de agrupaciones financieras y del sistema de ahorro para el retiro y de las funciones que las autoridades ejercen en materia de regulación, supervisión y rectoría financiera, así como de los organismos que auxilian a las entidades y la protección de los usuarios de los servicios que dichas entidades ofrecen.

#### 1.1.1 El Sistema Financiero Mexicano (SFM)

De acuerdo con el Maestro Miguel Acosta Romero, no existe una definición legal de lo que deba considerarse como sistema financiero,<sup>5</sup> aunque expresa que en la exposición de motivos de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 1985 (que en la actualidad esta derogada), se creó el siguiente concepto:

“En la actualidad el sistema financiero se encuentra integrado básicamente por las instituciones de crédito y los intermediarios financieros no bancarios, que comprenden a las compañías aseguradoras y afianzadoras, casas de bolsa y sociedades de inversión, así como las organizaciones auxiliares de crédito”.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Acosta, Miguel, *Nuevo Derecho Bancario*, 8ª ed., Porrúa, México, 2000, p. 193.

<sup>6</sup> *Ibíd.*

El Dr. Jesús De la Fuente Rodríguez señala que en concepto amplio, el SFM se define como:

“El conjunto de: autoridades que lo regulan y supervisan; entidades financieras que intervienen generando, captando, administrando, orientando y dirigiendo tanto el ahorro como la inversión; instituciones de servicios complementarios, auxiliares o de apoyo a dichas entidades; de agrupaciones financieras que presta servicios integrados; así como otras entidades que limitan sus actividades a información sobre operaciones activas o prestan servicios bancarios con residentes en el extranjero.”<sup>7</sup>

Respecto del SFM, coincido con el Dr. Miguel Acosta Romero en que no existe una definición legal propiamente dicha, sin embargo, el artículo 8 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta proporciona algunos elementos que nos pueden servir como referencia para la construcción de tal concepto:

“El sistema financiero, para los efectos de esta Ley, se compone por las instituciones de crédito, de seguros y de fianzas, sociedades controladoras de grupos financieros, almacenes generales de depósito, administradoras de fondos para el retiro, arrendadoras financieras, uniones de crédito, sociedades financieras populares, sociedades de inversión de renta variable, sociedades de inversión en instrumentos de deuda, empresas de factoraje financiero, casas de bolsa, casas de cambio y sociedades financieras de objeto limitado, que sean residentes en México o en el extranjero. Asimismo, se considerarán integrantes del sistema financiero a las sociedades financieras de objeto múltiple a las que se refiere la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito que tengan cuentas y documentos por cobrar derivados de las actividades que deben constituir su objeto social principal, conforme a lo dispuesto en dicha ley, que representen al menos el setenta por ciento de sus activos totales, o bien, que tengan ingresos derivados de dichas actividades y de la enajenación o administración de los créditos otorgados por ellas, que representen al menos el setenta por ciento de sus ingresos totales....”

---

<sup>7</sup> Fuente de la, Jesús, Op. Cit. P. 79.

Por otra parte, se ha definido al Sistema Financiero Mexicano de la siguiente forma:

“Es el conjunto de instituciones, intermediarios y sociedades que prestan servicios financieros y que son regulados directa o indirectamente por las autoridades legalmente constituidas para ejercitar sobre aquéllas las funciones de control, regulación, supervisión y previsión de su sano desarrollo y de un adecuado sistema de pagos, en el marco de la Hacienda Pública, de la Banca, de las operaciones bursátiles o de los grandes negocios mercantiles.”<sup>8</sup>

Dadas las anteriores definiciones y considerando que un sistema es el resultado de la combinación de elementos que se vinculan para formar un conjunto interactuante, el SFM, está integrado por: entidades financieras, autoridades, órganos de protección financiera, organismos auxiliares y autorregulatorios, así como agrupaciones financieras y respecto de los cuáles, a continuación se hará referencia de manera sucinta.

#### 1.1.1.1 Entidades Financieras que conforman el Sistema Financiero Mexicano

De acuerdo a la definición personal que he proporcionado del DFM y a la legislación vigente en materia financiera, podemos dividir a las entidades financieras que integran el SFM atendiendo a la siguiente clasificación: bancarias, bursátiles, organizaciones y actividades auxiliares del crédito, ahorro y crédito popular, seguros y fianzas; sistema de ahorro para el retiro y agrupaciones financieras. Veamos como se conforma cada una de ellas:

---

<sup>8</sup> Avendaño, Octavio. “El Sistema de Ahorro para el Retiro. Aspectos legales”, Porrúa, México, 2005, p. 27.



#### 1.1.1.1.1 Instituciones de Crédito

Se encuentran reguladas en la Ley de Instituciones de Crédito (LIC) y se distinguen dos tipos: Instituciones de Banca Múltiple (IBM), que son privadas e Instituciones de Banca de Desarrollo (IBD) las cuales son públicas. En ambos casos, se encargan de prestar el servicio de banca y crédito.

Por servicio de banca y crédito, la LIC (artículo 2), considera 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.

Las IBM y las IBD se diferencian de acuerdo a cuatro características:

A) Por su naturaleza jurídica.- En tanto que las primeras son Sociedades Anónimas de capital fijo, las segundas son entidades de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituidas como Sociedades Nacionales de Crédito;

B) Por su finalidad.- Las IBM tienen como fin la prestación del servicio de banca y crédito y como cualquier SA tiene un fin lucrativo; a diferencia de las IBD, que tienen como finalidad el apoyo de algún sector prioritario o de desarrollo para el país;

C) Por su forma de constitución.- Las IBM son constituidas conforme lo

establece la Ley General de Sociedades Mercantiles (en lo general) y la LIC (en lo especial) y son autorizadas por la SHCP, oyendo la opinión de BANXICO y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV); mientras que las IBD son autorizadas por el Congreso de la Unión, pues nacen por virtud de la expedición de una Ley Orgánica; y

D) Por su regulación.- Las IBM se regulan por la LIC, por la Ley del BANXICO y por las Circulares expedidas por la SHCP, BANXICO y la CNBV, en tanto que las IBD además de regularse por dichas disposiciones, están sujetas a su propia Ley Orgánica, al Estatuto que al efecto expedida, por cada una de ellas, la SHCP y por el Plan Nacional de Desarrollo.

#### 1.1.1.1.2 Bursátiles

Se regulan por la Ley del Mercado de Valores (LMV). Como intermediarios financieros se encuentran las casas de bolsa y como entidades de apoyo y organismos autorregulatorios, la Bolsa Mexicana de Valores y las Sociedades para el Depósito de Valores.

Los valores son títulos de crédito emitidos en serie y en masa, susceptibles de intercambio en el mercado de valores; dentro o fuera de Bolsa y entre los cuales destacan: acciones, obligaciones, bonos, pagarés, certificados (de Tesorería, de participación, etc.), entre otros.

A través de estos valores se puede colocar deuda, que sirve para financiar pasivos de las empresas o del gobierno (a través de emisión de pagarés,

bonos o certificados) y para financiar a las empresas, a través del mercado de capitales (venta de acciones o colocación de obligaciones).

La LMV (artículo 2 fracción XV), considera como intermediación en el Mercado de Valores:

“La realización habitual y profesional de cualquiera de las actividades que a continuación se indican:

- a) Actos para poner en contacto oferta y demanda de valores
- b) Celebración de operaciones con valores por cuenta de terceros como comisionista, mandatario o con cualquier otro carácter, interviniendo en los actos jurídicos que correspondan en nombre propio o en representación de terceros.
- c) Negociación de valores por cuenta propia con el público en general o con otros intermediarios que actúen de la misma forma o por cuenta de terceros.

#### 1.1.1.1.3 Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito

Se encuentran previstas en la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito (LGOAAC). Las Organizaciones Auxiliares del Crédito son: Almacenes Generales de Depósito, las Uniones de Crédito, las empresas de Arrendamiento Financiero y las Empresas de Factoraje Financiero. La compraventa de divisas de manera profesional y habitual, es la única actividad auxiliar del crédito prevista en dicha Ley.

En términos del artículo 11 de la LGOAAC, los almacenes generales de depósito tendrán por objeto el almacenamiento, guarda, conservación, manejo, control, distribución o comercialización de bienes o mercancías bajo su custodia o que se encuentran en tránsito, amparados por certificados de depósito y el otorgamiento de financiamiento con garantías de los mismos.

También podrán realizar procesos de incorporación de valor agregado, así como la transformación, reparación y ensamble de las mercancías depositadas a fin de aumentar su valor, sin variar esencialmente su naturaleza. Sólo los almacenes estarán facultados para expedir certificados de depósito y bonos de prenda.

Respecto de las arrendadoras financieras se ha sostenido lo siguiente:

“Otra de las organizaciones auxiliares del crédito que, sin duda representan una fuente importante de financiamiento para las empresas, son las arrendadoras financieras, sobre todo porque además de facilitar la adquisición de bienes para las empresas sin un desembolso fuerte al momento de recibir dicho bien, ofrecen interesantes alternativas fiscales al permitir la deducibilidad de los pagos parciales que realizan las empresas..... de acuerdo con el artículo 25 de la LGOAAC por virtud del contrato de arrendamiento financiero, la arrendadora financiera se obliga adquirir determinados bienes y a conceder su uso o goce temporal, a plazo forzoso, a una persona física o moral, obligándose ésta a pagar como contraprestación, que se liquidará en pagos parciales, según convenga, una cantidad de dinero determinada o determinable, que cubra el valor de adquisición de los bienes, las cargas financieras y los demás accesorios y adoptar al vencimiento del contrato alguna de las opciones terminales señaladas en el artículo 27 de la propia Ley.”<sup>9</sup>

Para el autor Carlos Felipe Dávalos Mejía, la unión de crédito:

“Es una sociedad anónima creada por personas físicas y morales que coinciden en la necesidad de crear otra persona más, la cual les preste dinero, les de su aval y en general, les auxilie en cualquier operación de crédito y además, única y

---

<sup>9</sup> Avendaño. Octavio. “Aspectos legales del financiamiento a las empresas en el Derecho Mexicano” cit. en Heriberto José y Rabasa, Emilio (coordinadores), “Problemas Actuales del Derecho Empresarial Mexicano”, Porrúa-ITESM-CCM, México 2005, p.p. 81 y 82.

exclusivamente les preste este tipo de servicios a ellas. Es decir, las uniones de crédito son sociedades creadas por sus socios para darse a si mismos un nuevo compañero y aliado de empresa y trabajo, el cual sólo les dará servicio a ellos.”<sup>10</sup>

Con relación a las empresas de factoraje financiero, se ha dicho lo siguiente:

“Las empresas de factoraje financiero, esencialmente realizan la misma función de descuento que realizan las instituciones de crédito, pero a diferencia de estas, las de factoraje lo hacen de manera particular y especializada, pues en realidad ese es su objeto principal.... el artículo 45-B de la propia LGOAAC, al definir el contrato de factoraje financiero, nos aproxima su concepto, al preceptuar que “por virtud del contrato de factoraje, la empresa de factoraje financiero conviene con el cliente en adquirir derechos de crédito que éste tenga a su favor por un precio determinado o determinable, en moneda nacional o extranjera, independientemente de la fecha y la forma en que pague”<sup>11</sup>

El Dr. Miguel Acosta Romero respecto de estas entidades señala:

“Se entiende por Intermediario Financiero no Bancario, una Sociedad Anónima Mercantil sujeta a normas de derecho público administrativo y mercantil, autorizada por las autoridades hacendarias para realizar una serie de actividades que coadyuvan en la intermediación del crédito, aunque en particular, no realizan en estricto sentido operaciones de banca”.<sup>12</sup>

Respecto de las organizaciones y actividades auxiliares del crédito, en julio del 2006, hubo una reforma a la LGOAAC que entrará en vigor en el mismo mes del año 2013 y que consiste en que las empresas de factoraje financiero y las

---

<sup>10</sup>Dávalos, Carlos. “Derecho Bancario y Contratos de Crédito”, 2ª Ed., Oxford, México, 2003, p. 689.

<sup>11</sup> Avendaño. Octavio. “Aspectos legales del financiamiento a las empresas en el Derecho Mexicano”, Op. Cit., p. p. 85 -86.

<sup>12</sup> Acosta, Miguel, Op. Cit., p. 994.

arrendadoras financieras, dejarán de ser organizaciones auxiliares del crédito, para formar parte de las actividades auxiliares del crédito y poder a su vez constituir Sociedades Financieras de Objeto Múltiple (SOFOMES). Inclusive a partir del 2013, el arrendamiento financiero y el factoraje financiero, dejan de estar regulados en la LGOAAC, para normarse en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito (LGTOC).

#### 1.1.1.1.4 Ahorro y Crédito Popular

La Ley de Ahorro y Crédito Popular (LACP) (artículo 4), establece que se entiende por ahorro y crédito popular:

“La captación de recursos en los términos de esa Ley provenientes de los Socios o Clientes de las Entidades, mediante actos causantes de pasivo directo o, en su caso, contingente, quedando la entidad obligada a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados, así como la colocación de dichos recursos hecha entre los Socios o Clientes”.

Con la expedición de la LACP, surge el Sistema de Ahorro y Crédito Popular, donde interactúan las distintas entidades y organismos previstos en dicha Ley, incluyendo a la autoridad supervisora. La base del sistema son las entidades de ahorro y crédito popular (mismas que pueden constituirse como sociedades anónimas o como sociedades cooperativas), quienes además pueden constituir federaciones para apoyarse a sí mismas y para supervisar a las entidades. A su vez, las federaciones pueden constituir confederaciones, cuyo principal objetivo es la administración de un fondo de protección en caso de quiebra de las entidades financieras de ahorro y crédito popular, para que los ahorradores

no pierdan sus recursos. En la cúspide del sistema se encuentra la CNBV como órgano supervisor.

Las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo y las Sociedades Financieras Populares, indistintamente, pueden realizar operaciones directamente con los clientes, consistentes en recibir y facilitar recursos.

Entre las operaciones que realizan estas entidades que forman la base del sistema, de acuerdo con el artículo 36 de la propia LACP, destacan: otorgar préstamos, recibir créditos de Federaciones, celebrar contratos de arrendamiento; prestar garantía, recibir o emitir ordenes de pago y transferencias, realizar operaciones de factoraje financiero, descontar, dar en garantía o negociar títulos de crédito; emitir títulos de crédito, asumir obligaciones por cuenta de terceros, constituir depósitos, invertir en valores.

Asimismo, pueden: adquirir los bienes que requieran para la consecución de su objeto, otorgar créditos laborales a sus trabajadores, expedir tarjetas de crédito y débito; recibir donativos, prestar servicios de caja de seguridad, emitir obligaciones, así como comprar y vender divisas. Como puede apreciarse, realizan prácticamente las mismas funciones que una Institución de Crédito.

Con relación al Sistema de Ahorro y Crédito Popular, se ha sostenido que:

“El Sistema de Ahorro y Crédito Popular representa hoy día la opción más viable para que los sectores de escasos recursos, los micro y pequeños empresarios, obtengan financiamiento para proyectos productivos y para hacer que sus empresas o negocios funcionen y

eventualmente crezcan. Este sistema cumple un cometido social debido a que logra penetrar ese “nicho” de mercado que hoy en día no es atendido por la banca comercial, por no ser atractivo ni redituable para ella. Sin embargo es necesario que este sistema se desarrolle, De hecho, una evolución ideal sugiere primero la constitución de una caja popular, que después migre a la figura de entidad financiera de ahorro y crédito popular y posteriormente se convierta en una institución de banca múltiple, con mayor cobertura de servicio, capitalización y proyección; sin dejar de centrarse en el sector “popular” que venía atendiendo.”<sup>13</sup>

#### 1.1.1.1.5 Seguros y fianzas

Estas entidades financieras son reguladas por la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros (LGISMS) y por la Ley Federal de Instituciones de Fianzas (LFIF), respectivamente.

Respecto del sector asegurador debo precisar que el artículo 3, fracción I de la LGISMS considera que se realiza una operación activa de seguros, al comercializar a futuro bienes o servicios, cuando el cumplimiento de la obligación convenida, no obstante que dependa de la realización de un acontecimiento futuro e incierto, se satisfaga con recursos e instalaciones propios de quien ofrece el bien o el servicio y sin que se comprometa a resarcir algún daño o a pagar una prestación en dinero.

De acuerdo con el jurista Jesús de la Fuente Rodríguez, “las instituciones de seguros son aquellas sociedades anónimas de capital fijo o variable, autorizadas por la SHCP, para obligarse mediante el pago de una prima, a resarcir un daño o a pagar una suma de dinero al verificarse la eventualidad

---

<sup>13</sup> Avendaño, Octavio. “Las entidades financieras de ahorro y crédito popular. Alternativa de crecimiento para sectores productivos desprotegidos”, cit. en Rabasa, Emilio y Ramírez, Juan (coordinadores), “Problemas actuales del Derecho Social Mexicano” Volumen II, Porrúa-ITESM-CCM, México, 2007, p. 46.



prevista en el contrato”.<sup>14</sup>

Por lo que hace a la fianza, el Código Civil Federal en su artículo 2794 dispone que es “un contrato por el cual una persona se compromete con el acreedor a pagar por el deudor, si este no lo hace”. En este sentido, serán las compañías de fianzas las que garanticen el cumplimiento de dicha obligación, a cambio de una contragarantía y con el correspondiente pago de la prima.

El propio Dr. De la Fuente Rodríguez, respecto de las instituciones de fianzas sostiene que se trata de “sociedades anónimas de capital fijo o variable autorizadas por la SHCP para otorgar habitualmente fianzas a título oneroso, a través de un contrato, que se denomina de fianza, por el que garantizan por un tercero el cumplimiento de una obligación, en caso de que éste no la realice.”<sup>15</sup>

#### 1.1.1.1.6 Agrupaciones financieras

Se rigen conforme a lo dispuesto por la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras (LRAF) y constituyen los llamados “grupos financieros”, que se integran, de acuerdo a lo establecido en el artículo 7 de la misma Ley, por un sociedad controladora y por alguna de las entidades financieras siguientes: almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras, empresas de factoraje financiero, casa de cambio, instituciones de fianzas, instituciones de seguros, sociedades financieras de objeto limitado, casa de bolsa, IBM, así como sociedades operadoras de sociedades de inversión y AFORES.

El grupo financiero puede formarse con cuando menos dos tipos diferentes de

<sup>14</sup> Fuente de la, Jesús, Op. Cit., p. 933.

<sup>15</sup> *Ibíd*em, p. 967.

las entidades financieras siguientes: IBM, casas de bolsa e instituciones de seguros. En los casos en que el grupo no incluya a dos de las mencionadas entidades financieras, deberá contar por lo menos con tres tipos diferentes de entidades financieras de las citadas en el párrafo anterior, excepto AFORES.

Es importante precisar que la LRAF sufrió una reforma en julio de 2006, que entrará en vigor para el año 2013, en la que se establece que los grupos financieros podrán constituirse por una sociedad controladora y por cuando menos dos de las entidades financieras siguientes: almacenes generales de depósito, casas de cambio, instituciones de fianzas, instituciones de seguros, casas de bolsa, IBM, sociedades operadoras de sociedades de inversión distribuidoras de acciones de sociedades de inversión, AFORES y SOFOMES.

De acuerdo con esta reforma, para el año 2013 las agrupaciones financieras podrán formarse con dos de las entidades financieras mencionadas, que incluso pueden ser del mismo tipo, salvo que se trate de SOFOMES.

La finalidad en la constitución de grupos financieros es que las entidades agrupadas puedan compartir infraestructura e imagen en el ofrecimiento de servicios, pero también que la sociedad controladora pueda responder hasta por el 100% de las pérdidas de las sociedades controladas, en caso necesario, para lo cual la LRAF obliga a la controladora a mantener cuando menos el 50% más una de la tenencia accionaria de cada una de las entidades agrupadas.

#### 1.1.1.1.7 Sistema de Ahorro para el Retiro

Las entidades que conforman este grupo se encuentran previstas en la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (LSAR) y son dos: administradoras de fondos para el retiro (AFORES) y sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro (SIEFORES).

Las primeras son entidades financieras que se dedican de manera habitual y profesional a administrar las cuentas individuales de ahorro para el retiro de los trabajadores y canalizan los recursos de las subcuentas que las integran en términos de la LSAR, así como administrar las sociedades de inversión.

Con relación a las AFORES, se ha sostenido lo siguiente:

“Del concepto que nos proporciona la LSAR podemos entender a la AFORE como una entidad financiera, cuya característica principal es la administración exclusiva de recursos (pues sólo se puede dedicar a ese objeto); de forma habitual, porque realiza conductas reiteradas, es decir, no eventuales; y profesional, porque fue creada exclusivamente para los fondos de pensiones, canalizándolos a las sociedades de inversión que administran, para que éstas los coloquen en el mercado. Las AFORE son sociedades mercantiles, en su modalidad de sociedades anónimas de capital variable, que si bien su funcionamiento es regulado por la LSAR, no escapa de la legislación mercantil; sin embargo, tiene algunas particularidades que la diferencian de las demás sociedades mercantiles, por tener un objeto de interés público considerado así por la ley.”<sup>16</sup>

Por su parte, de acuerdo con la LSAR (artículos 18 y 39), las sociedades de

---

<sup>16</sup> Avendaño, Octavio “El Sistema de Ahorro para el Retiro. Aspectos Legales”, Op. Cit., p. 56.

inversión (administradas y operadas por las AFORES), tienen por objeto invertir los recursos provenientes de las cuentas individuales de los trabajadores que reciban en los términos de las leyes de seguridad social (aportaciones).

#### 1.1.1.2 Autoridades del Sistema Financiero Mexicano

Como se expresó al principio de este capítulo, el SFM también se encuentra conformado por autoridades que supervisan y regulan a las entidades que se enunciaron anteriormente.

Cada autoridad en el ámbito de su competencia ejerce funciones y actos de autoridad, con el propósito de mantener el sano y equilibrado desarrollo el propio Sistema.

Se consideran autoridades dentro del SFM debido a que, por una parte, ejercen actos de supervisión (inspección y vigilancia), respecto de las entidades del SFM a que se ha hecho alusión en líneas anteriores y por otro lado, tiene facultades de regulación respecto de la operación y funcionamiento de dichas entidades.

Existen autoridades con carácter de órgano constitucional autónomo, dependencias de la Administración Pública Federal centralizada y descentralizada, así como órganos desconcentrados.

En este sentido, la SHCP ejerce funciones como autoridad desde sus tres formas de organización administrativa:

- a) Centralizada.- A través de la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público y de las unidades administrativas que dependen de ella;
- b) Descentralizada.- A través de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF) y el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB); y
- c) Desconcentrada.- A través de las tres comisiones supervisoras del SFM: CNBV, Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF), la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) y el Servicio de Administración Tributaria (SAT).

Es importante señalar que los órganos centrales mantienen una relación jerárquica directa de subordinación del Ejecutivo Federal, en tanto que los descentralizados cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios y los desconcentrados únicamente cuentan con autonomía técnica y funcional, respecto del órgano centralizado al que pertenecen; en esta caso, a la SHCP.

Por otra parte, como órgano constitucional autónomo se encuentra BANXICO.

A continuación, mencionaré de manera general la forma en que estas autoridades están organizadas y sus principales funciones.

#### 1.1.1.2.1 Secretaría de Hacienda y Crédito Público

La SHCP es una Dependencia de la Administración Pública Federal, cuyas atribuciones se encuentran delimitadas en el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF). En materia financiera,

particularmente, tiene las siguientes:

- Realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del Crédito Público;
- Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país que comprende a la banca nacional de desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio de banca y crédito; y
- Ejercer las atribuciones que le señalen las leyes en materia de seguros, fianzas, valores y de organizaciones y actividades auxiliares del crédito.

Además de la LOAPF, las facultades de esta Dependencia también se encuentran reguladas en el Reglamento Interior de la propia Secretaría, en diversas leyes financieras como: LIC, LGOAAC, LMV, LSAR, así como en las disposiciones de carácter general que emite para regular la actuación de las entidades financieras.

Las atribuciones conferidas en dichos cuerpos normativos, posibilitan a la SHCP para participar en el SFM a través de la coordinación, evaluación, vigilancia y autorización (constitución, operación y fusión), de algunas de las entidades financieras que hemos señalado con antelación.

Sin embargo, en los últimos años, la tendencia ha sido que la SHCP transfiera las facultades para emitir autorizaciones en la CNBV, tal como sucedió con las casas de bolsa y recientemente con las instituciones de banca múltiple, en donde la autorización correspondiente es otorgada por la CNBV y no por la

SHCP; situación que se considera positiva, pues esta última autoridad no está involucrada con la operación de las entidades financieras, en tanto que la primera si lo está.

La SHCP para el desempeño de sus funciones en materia financiera, cuenta con órganos descentralizados y desconcentrados que le auxilian. A continuación nos referiremos a ambos grupos.

#### 1.1.1.2.1.1 Órganos Descentralizados de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

De acuerdo con la teoría del Derecho Administrativo, debe recordarse que los organismos descentralizados son aquellos que cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios y no dependen de manera directa de alguna autoridad centralizada, aunque pueden estar sectorizados a alguna, como en el caso de las dos autoridades que veremos a continuación, que están sectorizadas a la propia SHCP.

Es importante precisar que si bien la SHCP sectoriza a diversos órganos de esta naturaleza, en materia financiera destacan: la CONDUSEF y el IPAB, mismos que serán tratados a continuación.

#### 1.1.1.2.1.2.1.1 Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros

De acuerdo con los artículos 4 y 5 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario

de Servicios Financieros, (LPDUSF), la protección y defensa que dicha Ley encomienda a la CONDUSEF, tiene como objetivo prioritario procurar la equidad en las relaciones entre los usuarios y las instituciones financieras, otorgando a los primeros elementos para fortalecer la seguridad jurídica en las operaciones que realicen y en las relaciones que establezcan con las segundas.

Este Organismo tiene como finalidad promover, asesorar, proteger y defender los derechos e intereses de los usuarios frente a las instituciones financieras, arbitrar sus diferencias de manera imparcial y proveer equidad en las relaciones entre usuarios y entidades.

#### 1.1.1.2.1.2 Instituto para la Protección del Ahorro Bancario

Este Instituto surge como una forma de proteger a los ahorradores de la banca, a fin de evitar que pierdan los recursos depositados en las instituciones de crédito, en caso de que estas caigan en insolvencia y falta de liquidez.

El IPAB tiene como antecedente inmediato al Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA) el cual en su momento absorbió los pasivos derivados del rescate bancario de 1995, que posteriormente fuera transferido al propio IPAB.

El IPAB nace y se regula por virtud de la Ley de Protección al Ahorro Bancario (LPAB). Su función primordial es la de administrar el sistema de protección al ahorro bancario en favor de las personas que realicen cualquiera de las operaciones garantizadas<sup>17</sup>, en los términos de la propia LPAB y con las

<sup>17</sup> 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, es decir,



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.

La protección que este Organismo proporciona tiene dos vertientes: el seguro de depósito por un lado y el financiamiento preventivo para las instituciones de crédito por el otro. El primero se otorga a cada cuenta que se encuentre abierta en una IC, hasta por un monto de 400 mil UDI's<sup>18</sup>, cantidad que será entregada al depositante en caso de que el banco carezca de liquidez. El financiamiento preventivo consiste en poner a disposición cierta cantidad de recursos que el IPAB pone a disposición de las IC para que puedan disponer de ellos cuando tienen problemas de capitalización. Tiene fines preventivos para evitar la quiebra de la Institución bancaria.

#### 1.1.1.2.1.2 Órganos desconcentrados de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

La SHCP cuenta con diversos órganos desconcentrados, sin embargo, para efectos del SFM destacan las tres comisiones supervisoras del Sistema: CNBV, CNSF y CONSAR y en alguna medida el Servicio de Administración Tributaria (SAT).

A través de estos órganos se realiza la supervisión de las entidades financieras a las que nos hemos referido (instituciones de crédito, casa del bolsa, organizaciones y actividades auxiliares del crédito, aseguradoras, afianzadoras

---

depósitos bancarios de dinero a la vista, retirables en días preestablecidos, de ahorro, a plazo o con previo aviso, así como los préstamos y créditos otorgados por las instituciones de crédito.

<sup>18</sup> A partir del 1 de enero de 2005.

y AFORES, entre otras), pues cuentan con atribuciones para realizar funciones de vigilancia, inspección, emisión de normas de carácter general, disposiciones de carácter prudencial, así como autorizar la constitución y operación de las entidades financieras, entre otras facultades.

Estos órganos tienen atribuciones y composición casi idénticas: Junta de Gobierno, un Presidente, varios Vicepresidentes y una estructura burocrática que depende de éstos, diferenciándose únicamente por el sector de entidades al que supervisan.

#### 1.1.1.2.1.2.1 Comisión Nacional Bancaria y de Valores

Los antecedentes de esta autoridad son la Comisión Nacional Bancaria (1924) y la Comisión Nacional de Valores (1946). Se rige conforme a la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (LCNBV), el Reglamento en materia de supervisión, su Reglamento Interior y las circulares que ella misma expide. Tiene por objeto supervisar y regular, en el ámbito de su competencia, a diversas entidades financieras, a fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento, así como mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo del sistema financiero en su conjunto, en protección de los intereses del público. También supervisa y regula a las personas físicas y morales cuando realizan actividades previstas en las leyes relativas al SFM.

Conforme a la fracción IV del artículo 3 de la LCNBV, las entidades que se encuentran sujetas a la supervisión de la CNBV son: sociedades controladoras

de grupos financieros, instituciones de crédito, casas de bolsa, especialistas bursátiles, bolsas de valores, sociedades de inversión, sociedades operadoras de sociedades de inversión, sociedades distribuidoras de acciones de sociedades de inversión; almacenes generales de depósito, uniones de crédito, sociedades financieras de objeto múltiple, sociedades de ahorro y préstamo, casas de cambio, sociedades financieras de objeto limitado, instituciones para el depósito de valores; contrapartes centrales, instituciones calificadoras de valores, sociedades de información crediticia, personas que operen con el carácter de entidad de ahorro y crédito popular, así como otras instituciones y fideicomisos que realicen actividades financieras.

#### 1.1.1.2.1.2.2 Comisión Nacional de Seguros y Fianzas

Esta Comisión se regula por la LGISMS y su Reglamento Interior. Dicha Ley (artículo 107), dispone que las instituciones de seguros, sociedades mutualistas de seguros y demás personas que en los términos de dicho cuerpo normativo estén sujetos a la inspección y vigilancia de la CNSF, deben rendir a la SHCP y a la propia Comisión, los informes y pruebas que sobre su organización, operaciones, contabilidad, inversiones o patrimonio les soliciten, para fines de regulación, supervisión, control, vigilancia, inspección, estadística y demás funciones que les corresponda ejercer.

Por su parte, la LFIF le otorga competencia a la CNSF para inspeccionar y vigilar a instituciones de fianzas, personas y empresas a que se refiere dicha Ley, que realizan actividades relacionadas con esta materia, además se regula conforme a su Reglamento Interior.

#### 1.1.1.2.1.2.3 Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro

La CONSAR es el órgano supervisor de los participantes de los sistemas de ahorro para el retiro como AFORES y SIEFORES. Sus atribuciones se encuentran definidas en la LSAR, en el Reglamento de dicha Ley (RLSAR) y en el Reglamento Interior de la propia Comisión, además de las circulares que al efecto expide.

El artículo 2 de la LSAR establece que la coordinación, regulación, supervisión y vigilancia de los sistemas de ahorro para el retiro están a cargo de la CONSAR, como órgano administrativo desconcentrado de la SHCP, dotado de autonomía técnica y facultades ejecutivas, con competencia funcional propia.

#### 1.1.1.2.1.2.4 El Servicio de Administración Tributaria (SAT)

El Servicio de Administración Tributaria es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el carácter de autoridad fiscal, y con las atribuciones y facultades ejecutivas que señala esta Ley.

Este organismo tiene la responsabilidad de aplicar la legislación fiscal y aduanera con el fin de que las personas físicas y morales contribuyan proporcional y equitativamente al gasto público, de fiscalizar a los contribuyentes para que cumplan con las disposiciones tributarias y aduaneras, de facilitar e incentivar el cumplimiento voluntario de dichas disposiciones, y de

generar y proporcionar la información necesaria para el diseño y la evaluación de la política tributaria. Implanta programas y proyectos para reducir su costo de operación por peso recaudado y el costo de cumplimiento de las obligaciones por parte de los contribuyentes.

#### 1.1.1.2.2 Banco de México

El Banco Central como también se le conoce, es un organismo de Derecho Público Autónomo que encuentra sustento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en los párrafos sexto y séptimo del artículo 28.

Este Instituto Central se considera autónomo debido a que para la designación de los integrantes de su órgano de Gobierno (Gobernador y Subgobernadores), intervienen el Poder Ejecutivo, quien propone una terna y el Poder Legislativo, a través de la Cámara de Senadores, quien designa al Gobernador y a los Subgobernadores.

También se considera autónomo porque explícitamente la CPEUM establece que ninguna autoridad puede obligar al Banco Central a otorgar financiamiento, ya que con antelación, el Gobierno Federal utilizaba recursos del BANXICO para financiar el gasto corriente.

De entre las atribuciones que la propia Constitución le confiere a BANXICO, se encuentran las siguientes:

- Autonomía funcional y administrativa;

- Mantener el poder adquisitivo de la moneda nacional (objetivo prioritario);
- Autonomía para conceder financiamiento;
- Monopolio en acuñación de monedas y emisión de billetes;
- Regular los cambios;
- Regular la intermediación y los servicios financieros; y
- Emitir disposiciones en las materias de su competencia

Además de estas atribuciones, la Ley del Banco de México (LBM), establece algunas otras como regular la emisión, circulación de moneda y los cambios; fungir como banco de reserva y acreditante de última instancia de las instituciones de crédito, prestar servicios de Tesorería al Gobierno Federal, así como participar y operar con organismos financieros internacionales (como el Fondo Monetario Internacional y el BIRF).

BANXICO se encuentra facultado para emitir disposiciones en materia de intermediación, servicios financieros y regulación prudencial, con la finalidad de mantener el equilibrado y sano desarrollo del SFM.

Este Organismo encabeza el sistema bancario mexicano y cuenta con potestad para regular operaciones de otros intermediarios como las casas de bolsa.

### 1.1.1.3 Organismos complementarios, auxiliares o de apoyo

Además de las entidades financieras y de las autoridades que participan en el SFM, existen diversas sociedades y organismos que si bien no son considerados como entidades financieras, si realizan funciones asociadas a las mismas, debido a que les prestan algún servicio o interactúan con ellas para que puedan realizar eficazmente sus funciones.

#### 1.1.1.3.1 Organismos complementarios

De acuerdo con el Dr. Jesús de la Fuente Rodríguez<sup>19</sup>, las entidades de servicios complementarios son las entidades autorizadas por la SHCP, para prestar directamente o indirectamente a las entidades financieras, servicios para la realización de su objeto, como por ejemplo: sociedades de información crediticia, inmobiliarias de las instituciones de crédito y asociaciones gremiales de las mismas entidades financieras.

#### 1.1.1.3.2 Organismos auxiliares o de apoyo

Como entidades de apoyo al sistema financiero se encuentran la sociedad para el depósito de valores (S.D. Indeval, S.A. de C.V.) y la Empresa Operadora de la Base de Datos Nacional SAR.

Por otra parte, se encuentran los gremios que aglutinan a las distintas entidades financieras, generalmente en asociaciones (de banqueros, de

---

<sup>19</sup> Cfr. Fuente de la, Jesús. Op. Cit., p.p. 84 y 85

intermediarios bursátiles, de arrendadoras financieras, de empresas de factoraje financiero, de afianzadoras de AFORES, entre otras) y que en ocasiones fungen como organismos autorregulatorios, así como las academias especializadas que participan de manera activa en el SFM, como la Academia Mexicana de Derecho Financiero, A.C.

## 1.2 Finanzas internacionales, globalización y tipos de cambio

Una vez que se ha analizado la composición del SFM, es necesario proporcionar un marco conceptual relativo a las Finanzas Internacionales, lo que permitirá comprender con mayor precisión los temas subsecuentes como el SFI, la composición, funcionamiento y operaciones del BIRF, así como aspectos vinculados con las crisis financieras de alcance internacional, como la de 1994 que afectó a nuestro país y que generó el préstamo del BIRF al que se hará referencia con posterioridad.

Debe recordarse que la presente investigación se ubica -en la parte general principalmente- en el ámbito del SFI, para lo cual se requiere explicar el alcance de las finanzas internacionales en la actualidad, así como la configuración de dicho Sistema.

El académico Zbigniew Kozikowsky establece que: “las finanzas internacionales son un área del conocimiento que combina los elementos de finanzas corporativas y economía internacional. Las finanzas son el estudio de



los flujos de efectivo. En finanzas internacionales se estudian los flujos de efectivo a través de las fronteras nacionales.”<sup>20</sup>

Para este autor las finanzas internacionales describen los aspectos monetarios de la economía internacional, pues sostiene que es la parte macroeconómica de la economía internacional y en donde el punto central del análisis es la balanza de pagos y los procesos de ajuste a los desequilibrios en dicha balanza.<sup>21</sup>

Los conceptos de balanza de pagos y el impacto que generan los desequilibrios en la misma – y que serán explicados más adelante- constituyen un aspecto central de esta investigación, pues en los años recientes, los organismos financieros internacionales (OFI), han proveído asistencia a países que padecieron crisis monetarias o bancarias, originadas por desequilibrios en dicha balanza.

Para comprender adecuadamente las finanzas internacionales es necesario referirse al concepto de “globalización”, por encontrarse íntimamente relacionados, ya que aquellas han sido redimensionadas a partir del contexto global de los últimos años.

---

<sup>20</sup> Kozikowsky, Zbigniew. Finanzas Internacionales, McGraw-Hill, México, 2000, p. 3.

<sup>21</sup> Cfr. Kozikowsky, Zbigniew, Op. Cit. p. 3.

En palabras del experto en finanzas Timothy Herman, la globalización “es el proceso de aumento de la interacción internacional y entre sí de ideas, información, capital, bienes y servicios y personas”.<sup>22</sup>

Aunque el proceso de globalización dio inicio después de la segunda guerra mundial, sin duda se ha intensificado en las dos últimas décadas. Entre las consecuencias más visibles de este proceso destacan: libre comercio, informática, mejores sistemas de comunicación, libre mercado, grandes empresas transnacionales y la homogenización en los bienes y servicios.

Los servicios financieros constituyen el segmento en donde la globalización es más evidente. Un ejemplo claro son las IBM que operan en nuestro país, en donde la gran mayoría (85% aproximadamente), son de capital extranjero y pertenecen a grandes grupos que operan en el mundo como BBVA, *Scotia Bank*, HSBC, Santander y *City Group*, por citar algunos.

Si bien la globalización ha representado importantes beneficios económicos y financieros para los países, también ha implicado consecuencias costosas.

Efectos negativos de la globalización han sido descritos con precisión por el economista polaco Kozikowsky: excesiva volatilidad de precios, (sobre todo de tipo de cambio), efecto de contagio derivado de fuga de capitales, tendencia

---

<sup>22</sup> Heyman, Timothy. “Inversión en la Globalización”, Bolsa Mexicana de Valores, Editorial Milenio, Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas, A.C. e Instituto Tecnológico Autónomo de México, A.C., México, 1998, p. 6.

hacia la deflación, incremento de la desigualdad distributiva y exacerbación de conflictos a nivel regional e internacional, tanto comerciales como bélicos.<sup>23</sup>

Dentro de las finanzas internacionales, el sistema monetario desempeña un papel fundamental, ya que constituye una serie de acuerdos entre los países y las instituciones financieras internacionales, para establecer tipos de cambio entre monedas, ajustar flujos derivados del comercio internacional y de la balanza de pagos, a fin de permitir el adecuado funcionamiento de la economía mundial.

Respecto del tipo de cambio, el economista Oscar Luis Soto señala que “en términos generales, se define el tipo de cambio como la cantidad de moneda extranjera que se puede obtener por unidad de moneda local”<sup>24</sup>

A lo largo de la historia los países han seguido distintos sistemas para determinar el tipo de cambio más adecuado; sin embargo no existe un método único para ello y menos en una época caracterizada por una gran volatilidad como la actual.

Tradicionalmente se distinguen dos tipos de regímenes cambiarios: por un lado el “fijo”, que se presenta cuando el Banco Central determina el valor de la divisa y además tiene una intervención directa para fijar el precio y por el otro el “flexible” o de “libre flotación” el cual no considera la intervención del Banco

---

<sup>23</sup> Cfr. Kozikowsky, Zbigniew, Op. Cit. p.p. 8-9.

<sup>24</sup> Soto, Ortiz, Oscar. “El Dinero. La Teoría, la Política y las Instituciones”, Facultad de Economía, UNAM, México, 2001, p. 163.

Central, pues la oferta y la demanda de divisas en el mercado determinan su valor.

Desde la década de los setenta, el economista Friederich Hayek señalaba que no podía negarse que “dada la división de responsabilidad entre los emisores de dinero básico y los de circulación parasitaria, los bancos centrales, para evitar que el asunto se les fuera por completo de las manos, tendrían que intentar anticipar deliberadamente las evoluciones que no podrían controlar directamente sino sólo influenciar.”<sup>25</sup>

Si bien existe una discusión entre los partidarios de los sistemas flexibles y los que se inclinan por los sistemas fijos, ha predominado en los últimos años el sistema flexible, por ser más acorde con los procesos de integración económica.

El tipo de cambio fijo permite a los gobiernos determinar y mantener los cambios relativamente más controlados y por tanto generar menor incertidumbre frente a los inversionistas, debido a que alientan los movimientos de capital a corto plazo al garantizarle al inversionista el rendimiento de su moneda. Sin embargo, este sistema puede tener efectos devastadores como en México en 1994, tal como será analizado en el capítulo 6 de la presente investigación.

---

<sup>25</sup> Hayek, Friederich. “La desnacionalización del Dinero”, Ediciones Folio, Barcelona, 1996, p. 102.

El tipo de cambio flexible como el que opera en nuestro país a partir de la crisis monetaria de diciembre de 1994, puede disminuir la aparición de las propias crisis, debido a que el ajuste en el desequilibrio en la balanza, como veremos más adelante, es automático, al tiempo que desalienta al capital especulativo que en ocasiones resulta perjudicial para las economías; al tiempo que permite el crecimiento de los mercados internacionales, entre otros beneficios.

En los tipos de cambio flexibles los gobiernos no tienen tanta injerencia en la determinación del valor de la divisa. Si bien en la década de los noventa se decía que los mercados financieros eran lo suficientemente “maduros” para regularse a sí mismos y establecer sus propios parámetros de ajuste, en realidad en los últimos años hemos atestiguado diversas crisis monetarias que han evidenciado que los mercados no son precisamente “maduros”, ni están necesariamente preparados frente a ataques especulativos.

Por “ataque especulativo” debe entenderse aquella acción que los inversionistas (sujetos u organizaciones), desarrollan para presionar las economías de los países con la finalidad de obtener beneficios directos; al retirar abruptamente sus capitales o enviar señales de que van a retirarlos, generando señales de alarma y fuga masiva. Su propósito es obtener un incremento en las tasas de interés de los instrumentos que poseen y mayores ganancias; afectando las finanzas del país receptor de la inversión, por virtud del desequilibrio de la balanza (aumento en la cantidad de divisas que salen del

país, respecto de las que ingresan). En otras ocasiones realizan ataques a fin de obtener una ventaja momentánea por el ajuste en el tipo de cambio.

Como más adelante se señalará, estos ataques especulativos han contribuido en gran medida a generar crisis financieras de alcance internacional en los últimos años.

### 1.3 La balanza de pagos

Según lo expresa el economista Kozikowsky “La balanza de pagos de un país es el resumen de todas sus transacciones económicas con el resto del mundo, durante un determinado año. La balanza de pagos registra todos los ingresos de divisas al país, así como todos los egresos.”<sup>26</sup>

Su objetivo primordial es proporcionar información sobre el posicionamiento financiero del país en el contexto financiero internacional, permitiendo con ello a los gobiernos y bancos centrales tomar decisiones de política monetaria, fiscal y comercial.

También permite detectar los desequilibrios externos y las causas que los originan. Esto tiene que ver por ejemplo, con las importaciones y exportaciones, pues cuando las primeras son mayores que las segundas, se genera una mayor salida de divisas con relación a las que ingresan, provocando un desequilibrio en la propia balanza (déficit), que impide el crecimiento de la economía.

---

<sup>26</sup> Kozikowski, Zbigniew, Op.Cit. p. 43.

Sobre la balanza de pagos, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, ha sostenido lo siguiente:

“La balanza de pagos es un estadístico que resume sistemáticamente, para un periodo específico dado, las transacciones económicas entre una economía y el resto del mundo. Las transacciones que en su mayoría tienen lugar entre residentes y no residentes, comprenden las que se refieren a bienes, servicios y renta, las que entrañan activos y pasivos financieros frente al resto del mundo y las que se clasifican como transferencias (como los regalos), en las que se efectúan asientos compensatorios para equilibrar (desde el punto de vista contable), las transacciones unilaterales.

Una transacción en sí, se define como un flujo económico que refleja la creación, transformación, intercambio, transferencia o extinción de un valor económico y entraña trasposos de propiedad de bienes y/o activos financieros, la prestación de servicios o el suministro de mano de obra y capital.”<sup>27</sup>

La balanza de pagos se compone de las siguientes cuentas:

- Cuenta corriente;
- Cuenta de capital y;
- Cuenta de reservas oficiales

---

<sup>27</sup> Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática, Sector Externo, Metadato, “Balanza de Pagos”, <http://dgcnesyp.inegi.gob.mx/cgi-win/bdieintsi.exe/MTDJ100013>, México, septiembre, 2007.

### 1.3.1 Cuenta corriente de la balanza de pagos

La cuenta corriente es aquella parte de la balanza de pagos que sirve para reflejar entrada y salida de divisas por concepto de importación y exportación de bienes y servicios.

Esta cuenta se compone a su vez de tres subcuentas: balanza comercial (registra las operaciones derivadas del comercio de bienes); balanza de servicios (registra aquellas relacionadas con la prestación de servicios factoriales y no factoriales) y la de transferencias internacionales.<sup>28</sup>

Cuando en un país la cuenta corriente es deficitaria, se debe a que tiene más débito que crédito registrado. “Para llegar al saldo de la cuenta corriente restamos del saldo de la balanza comercial (crédito) el saldo de la balanza de servicios (débito) y sumamos el saldo de las transferencias (crédito).”<sup>29</sup>

### 1.3.2 Cuenta de capital de la balanza de pagos

La cuenta de capital es aquella parte de la balanza de pagos en donde se registra el cambio y la posición de los activos o inversiones de nacionales en el extranjero y se contrasta con aquellas inversiones de los extranjeros en México. Se integra tanto con las cifras de la inversión extranjera directa como indirecta.

---

<sup>28</sup> Cfr. Kosikowsky Zbigniew, Op.Cit. p. 45.

<sup>29</sup> Ibídem, p. 47.



La inversión extranjera directa es aquella que se realiza a través de la inversión en activos fijos, que implica el establecimiento de empresas y tiende a ser duradera.

En cambio, la inversión extranjera indirecta se realiza a través de los mercados de valores, derivados financieros, metales y divisas; por medio de la adquisición de títulos o bienes por parte de inversionistas; es de corto plazo, además de que los inversionistas pueden retirar su dinero en cualquier momento, lo que puede provocar deterioro de la balanza de pagos. La cuenta de capital sirve para financiar el déficit en la cuenta corriente.

### 1.3.3 Cuenta de reservas oficiales de la balanza de pagos

La cuenta de reservas oficiales mide el cambio en los activos oficiales de un país y el de los activos oficiales extranjeros en el país. Los activos incluyen monedas extranjeras convertibles (dólares generalmente), el oro, los derechos especiales de giro (DEG)<sup>30</sup> y la reserva en el Fondo Monetario Internacional, entre otros. La forma usual de mantener estas reservas es constituir depósitos

---

<sup>30</sup> El Derecho Especial de Giro (DEG), es un activo frente a las monedas de libre uso de los países miembros del FMI, puesto que los tenedores del DEG pueden canjearlos por esas monedas; pero de ningún modo constituye una moneda. El valor del DEG como activo de reserva proviene del compromiso de los países miembros de mantener y aceptar DEG y de cumplir las diversas obligaciones vinculadas al sistema de DEG. En la actualidad las funciones del DEG como activo de reserva se han reducido y por ello su importancia ha disminuido: a fines de diciembre de 2002, el DEG representaba menos del 1.1% de las reservas de los países miembros en el FMI. Por lo anterior, la principal función del DEG es la de servir como unidad de cuenta del FMI y de otros organismos internacionales. Se utiliza casi exclusivamente para las transacciones entre el FMI y sus países miembros. Actualmente el DEG se hace de una "cesta" de monedas, que son: euro, yen, libra esterlina y el dólar. Esta cesta se revisa cada cinco años. (FMI Derechos Especiales de Giro, ficha técnica <http://imf.otg/external/np/exr/facts/spa/sdrs.htm>, 3 de mayo de 2003.).

en bancos centrales extranjeros, en el caso de México esto se hace a través de la Reserva Federal de Nueva York, en Estados Unidos.<sup>31</sup>

Anteriormente, las reservas internacionales eran utilizadas para ajustar el tipo de cambio, en razón de que, al haber un aumento en el precio del dólar automáticamente aumentaba la demanda de esta divisa, situación que era contrarrestada al utilizar dólares de la reserva para aumentar la oferta, disminuyendo la demanda y en consecuencia el precio de la moneda del vecino país del norte. Sin embargo, hoy día la cantidad de reservas no necesariamente son suficientes para controlar el tipo de cambio de manera sostenida, por lo que son utilizadas también para pagos al exterior.

En los últimos años nuestro país ha constituido reservas oficiales que han llegado a sus máximos históricos, al acumular actualmente más de 82 mil millones de dólares<sup>32</sup>. Esto genera tranquilidad para los inversionistas, disminuye el riesgo país y brinda solidez a las finanzas nacionales. Sin embargo, mantener reservas tiene un costo considerable, que a continuación se explica:

*“El costo de mantener las reservas internacionales para un país deudor se mide por la diferencia entre la tasa de interés promedio que el gobierno tiene que pagar por su deuda externa y la tasa que cobra el banco central por mantener sus reservas en el extranjero. En el caso de México, el costo promedio de su deuda externa pública es 13%, mientras que las reservas del banco central producen tan solo 5%. La diferencia de 8 puntos*

<sup>31</sup> Cfr. Kosikowsky, Op. Cit., p 53

<sup>32</sup> Cifra a marzo de 2008 de acuerdo con la información publicada por el Banco de México. <http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCuadro&idCuadro=CF109&locale=es>. Fecha de consulta: 24 de septiembre de 2007.

*porcentuales se traduce en un costo anual de 1.6 mdd sobre una reserva de 20 mdd. Es un costo enorme, por lo cual convendría más armonizar su deuda externa que mantener reservas internacionales estériles”.<sup>33</sup>*

No obstante el alto costo que representa, el Gobierno Mexicano ha optado por mantener una cantidad considerable en reservas, como una especie de “seguro” financiero para el país.

Por si esto no bastara, vale la pena mencionar que las reservas constituidas por nuestro país están denominadas en dólares, divisa que respecto del euro se ha devaluado en más de un 50% en los últimos años, razón por la cual el Gobierno del país debe cambiar las posiciones a euros, por lo menos una parte de ellas.

El tema de la balanza de pagos cobra relevancia para esta investigación, debido a que la crisis financiera mexicana de 1994, que después provocó la crisis bancaria de 1995, tuvo como rasgo distintivo, el desequilibrio de la balanza de pagos.

#### 1.4 El Sistema Financiero Internacional

Una vez que he abordado los principales conceptos respecto de las finanzas internacionales, los tipos de cambio y la globalización, se deben analizar las principales instituciones que conforman el SFI.

---

<sup>33</sup> Kosikowski, Zbigniew, Op. Cit. p. 54.

Debo precisar que en esta apartado únicamente se harán consideraciones generales sobre el SFI, ya que en capítulos posteriores se profundizará en el tema, particularmente el BIRF.

#### 1.4.1 Consideraciones sobre el Sistema Financiero Internacional (SFI)

En la primera parte del presente capítulo hice referencia a que el SFM que se conforma por entidades financieras, autoridades y algunos organismos auxiliares y de apoyo.

Se puede sostener la existencia de un SFI, considerando por un lado, que diversos países en el mundo requieren financiamiento por diversas razones, como crisis financieras (monetarias o bancarias), problemas de balanza de pagos o necesidades de desarrollo e inversión. Por otra parte, se encuentran OFI que proveen dichos recursos de acuerdo a ciertas reglas contenidas en convenciones internacionales, normas operativas y contratos o *loans*, en donde pactan las condiciones que habrán de imponer a cambio de conceder financiamiento (condicionalidad).

Los principales OFI con los cuáles México tiene relación y forma parte son: Fondo Monetario Internacional (FMI), los cinco organismos que integran el Grupo del Banco Mundial, el Banco Internacional de Pagos (BIP) y algunos otros de carácter regional como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

En estricto sentido, estos OFI no pueden ser considerados como “autoridades” si se parte de la premisa de que cada país es soberano. Sin embargo, debe considerarse que cualquier país, al constituir un organismo internacional y concederle facultades para realizar actos en beneficio de la comunidad internacional, las acciones que se realicen tienen necesariamente carácter supranacional, por lo que puedo afirmar que los países “conceden” ciertos privilegios o “ceden” áreas de control soberano, al formar parte de dichos organismos internacionales.

Esta “cesión de soberanía” es mas evidente en aquellos Organismos en donde un país no implica un voto igual al de otro país miembro, sino existe la figura del “poder de voto” de tal forma que el número de votos está asociada a la cuota que aporta cada país (la que a su vez se determina de acuerdo al tamaño de la economía de cada miembro), tal como sucede en el BIRF y en el FMI.

Respecto de los OFI ha sido altamente criticada la condicionalidad que exigen a los países destinatarios de los préstamos, para que realicen ajustes en sus políticas públicas y en su legislación, a cambio de obtener financiamiento.

Respecto de la condicionalidad, cuando un OFI como el FMI o el BIRF, realizan un préstamo, se formalizan ciertas obligaciones a cargo del país beneficiario, como por ejemplo: regular o desregular cierto sector, establecer o impulsar la creación de instituciones, adoptar políticas públicas o prácticas de buen gobierno y promover reformas legales o administrativas en los sectores donde

se destina el préstamo.

La condicionalidad de estos organismos se convierte en una verdadera obligación jurídica para los países prestatarios, quienes deben implementar políticas económicas, sociales, fiscales y financieras, a cambio de recibir asistencia financiera.

Los OFI y los países que reciben financiamiento regulan sus relaciones a través de diversos instrumentos jurídicos internacionales, como convenciones, convenios constitutivos, estatutos orgánicos, lineamientos o manuales operativos; que pueden cobrar diversa forma jurídica, pero cuando se trata de algún préstamo, queda plasmado en contratos o *loans* en donde especifican las obligaciones de acuerdo a la condicionalidad establecida.

Se puede sostener entonces que el SFI es el conjunto de OFI, países miembros y otros organismos auxiliares regulados por normas del Derecho Internacional, que interactúan para proveer y recibir respectivamente recursos financieros para mejorar el desarrollo de los países o bien apoyar la resolución de necesidades de financiamiento y que son reconocidos y adoptados por la mayoría de la Comunidad Internacional.

1.4.2 El Surgimiento del actual Sistema Financiero Internacional a través del Fondo Monetario Internacional y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

Si bien el FMI y el BIRF como ya he apuntado, no son los únicos organismos que conforman el SFI<sup>34</sup> (debido a la importancia que tienen, número de países que agremian, flujo de recursos que proveen y peso específico a nivel mundial), son los más importantes, aunque también hay que considerar al Banco Internacional de Pagos que en ocasiones llega a facilitar recursos a los países aunque no sea una de sus principales funciones, ya que es el Banco Central de los Bancos Centrales; razón por la cual no será tratado en esta investigación y únicamente me referiré a la creación del FMI y del BIRF.

La creación del FMI y el BIRF estuvo antecedida por la gran depresión de los Estados Unidos de América, a finales de la década de los treinta.

El autor David Driscoll señala que se encuentran muchas reminiscencias de ese período en dramáticas fotografías de fincas agrícolas erosionadas por polvaderas y de filas interminables de desempleados en comedores de beneficencia. La depresión tuvo efectos devastadores sobre todas las formas de vida económica. Los bancos quebraron por millares dejando sin un centavo y totalmente desconcertados a los depositantes, los costos de los productos agropecuarios cayeron por debajo del costo de producción, se desplomó el valor de los bienes raíces y existían millones de personas sin empleo.<sup>35</sup>

Pero los problemas no sólo afectaron a la economía norteamericana, sino que se extendieron a las finanzas internacionales y a los mercados cambiarios de

---

<sup>34</sup> El Banco Internacional de Pagos, se funda a principios de la década de los treinta, sin embargo, su peso específico es menor que el del BIRF y el FMI.

<sup>35</sup> Cfr. Driscoll, David. ¿Qué es el Fondo Monetario Internacional?. Servicios de Publicación del Fondo Monetario Internacional, Washington, 1998, p. 4.

muchos países, generando desconfianza en el papel moneda y una demanda excesiva de oro que resultó imposible satisfacer. Por esta razón, el patrón oro que servía para definir el valor de la moneda de un país en función de cierta cantidad de este metal (que ya había sido adoptado por varios países), comenzó a ser abandonado. Se suscitaron problemas en el cambio de moneda de aquellos países que aún conservaban dicho patrón, contra aquellos que lo habían abandonado; sobre todo, porque algunos gobiernos se inclinaron por imponer límites estrictos al cambio de su moneda.

La relación entre el dinero y el valor de las mercancías en esta época de depresión económica de los años treinta se volvió confusa, al igual que la relación entre el valor de una moneda y otra; estableciéndose una especie de “guerra” de devaluaciones provocadas por la fuerte competencia comercial entre países.

Surgieron así las llamadas “devaluaciones competitivas” cuando los gobiernos desesperados por encontrar compradores extranjeros de los productos nacionales que producían, los abarataban cotizando artificialmente su moneda nacional por debajo del valor real, con la intención de quitarle mercado a otras naciones.

De acuerdo con el propio David Driscoll, el desplome de los precios y el comercio internacionales tuvieron severas consecuencias para la estabilidad económica y financiera mundial, pues entre 1929 y 1932, los precios de las



mercancías de todo el mundo bajaron un 48% y el valor del comercio internacional se redujo un 65%.<sup>36</sup>

Bajo este contexto, comenzaron a convocarse durante la década de los treinta diversas conferencias internacionales, para intentar resolver los problemas monetarios que afectaban la economía mundial, sin embargo no tuvieron éxito.

No fue sino hasta los años cuarenta que Harry Dexter White en Estados Unidos y John Maynard Keynes en el Reino Unido, coincidieron en la necesidad de la cooperación de todas las naciones en un esfuerzo hasta ese momento nunca visto. El propósito era establecer un nuevo sistema monetario internacional que requería de una institución permanente que lo supervisara y no a través de reuniones internacionales ocasionales, como se había intentado con antelación.

Es así que en julio de 1944, delegados de 44 países del mundo reunidos en la Ciudad de Bretton Woods, New Hampshire, EUA, acordaron la creación del FMI, que inició actividades en Washington dos años más tarde.<sup>37</sup>

Al mismo tiempo, también en esa Ciudad, los países que estuvieron representados para acordar la conformación del FMI, determinaron la creación de un organismo encargado de proveer financiamiento a las economías devastadas por la guerra y a países con un alto grado de pobreza: el BIRF, que

---

<sup>36</sup> Cfr. Driscoll, David. Op. Cit. p. 6

<sup>37</sup> Los Estados Unidos Mexicanos suscribieron el convenio constitutivo el 31 de diciembre de 1945, de conformidad con la autorización del Congreso de la Unión, según decreto publicado el mismo día el Diario Oficial de la Federación.

posteriormente junto a otras organizaciones de carácter internacional, se consolidaría como el Grupo del Banco Mundial.

Si bien el FMI y el BIRF nacieron de manera simultánea y bajo las mismas premisas, sus fines estaban diferenciados: en tanto que el primero se encargaría de facilitar a los países miembros, recursos financieros para aliviar problemas vinculados con la balanza de pagos y el tipo de cambio; el BIRF desempeñaría funciones de una institución bancaria a escala internacional, con fines de reconstrucción y desarrollo.

La idea del economista británico John Maynard Keynes, era construir un nuevo orden económico mundial, basado en tres instituciones fundamentales; el FMI, el BIRF y una Organización Mundial de Comercio (hoy conocida como OMC), sin embargo, esta última no pudo llegar a concretarse por la oposición de los Estados Unidos de Norteamérica.

#### 1.4.3 Los orígenes del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento

De acuerdo con el autor Ramón Tamames, el BIRF nació con un capital autorizado de 10.000 millones de dólares “en el convenio fundacional, el capital suscrito por cada miembro debía desembolsarse en un 2 por 100 en oro o en dólares, y el resto hasta un 20 por 100 de la moneda del propio país. El restante 80 por 100 quedaba como fondo de garantía para respaldar los bonos emitidos por el Banco en los Mercados de capitales, emisiones que son su

principal fuente de recursos....”<sup>38</sup>.

Este autor sostiene que el capital del Banco fue asignado en 1944 a los países miembros en determinadas proporciones. Inicialmente, el 37% a Estados Unidos, 13 % al Reino Unido, 12% a la ex Unión Soviética, 6% a China, 4.4% a Francia y 4% a la India, como los principales accionistas.

#### 1.4.4 La evolución del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento

El BIRF ha pasado por diversas etapas. Al inicio fue concebido para apoyar la reconstrucción de aquellos países devastados estructural y económicamente por la guerra, criterio que prevaleció durante los primeros años.

Posteriormente, reorientó su política y comenzó a otorgar asistencia financiera a países afectados por desastres naturales. Más tarde dio un giro y se enfocó en la lucha contra la pobreza, eje que hasta la actualidad perdura como la misión más importante del BIRF.

Si bien desde hace muchos años este OFI se enfoca en la lucha contra la pobreza, en la década de los ochenta amplió su visión para apoyar a países subdesarrollados en el alivio de la carga financiera generada por la deuda externa.

Recientemente el BIRF ha diversificado la asistencia financiera a países con

---

<sup>38</sup> Tamames, Ramón. “Estructura Económica Internacional”, Decimoctava Edición, Alianza Editorial, Salamanca, 1995, p. 101.

problemas de crisis originadas por desequilibrios en su balanza de pagos, lo que se relaciona de manera importante con este trabajo, ya que más adelante se analizará la asistencia financiera otorgada por el BIRF a México con motivo de la crisis monetaria y bancaria de México en 1994-1995.

México ha sido un importante beneficiario de los préstamos del BIRF en sus múltiples facetas, tanto por el número de proyectos que ha financiado, como por el monto de los mismos, tal como será estudiado en el capítulo quinto de esta investigación.

#### 1.4.5 Principales funciones del Fondo Monetario Internacional

Del artículo primero del Convenio Constitutivo del FMI, se desprenden los fines de este Organismo:

- I. Fomentar la cooperación monetaria internacional por medio de una institución permanente que sirva de mecanismo de consulta y colaboración en cuestiones monetarias internacionales;
- II. Facilitar la expansión y el crecimiento equilibrado del comercio internacional, contribuyendo así a alcanzar y mantener altos niveles de ocupación y de ingresos reales y a desarrollar los recursos productivos de todos los países miembros como objetivos primordiales de política económica;
- III. Fomentar la estabilidad cambiaria, procurar que los países miembros mantengan regímenes de cambios ordenados y evitar depreciaciones cambiarias competitivas;
- IV. Coadyuvar a establecer un sistema multilateral de pagos para las transacciones corrientes que se realicen entre los países miembros, y eliminar las restricciones

cambiarías que dificulten la expansión del comercio mundial;

- V. Infundir confianza a los países miembros poniendo a su disposición temporalmente y con las garantías adecuadas los recursos generales del Fondo, dándoles así oportunidad de que corrijan los desequilibrios de sus balanzas de pagos sin recurrir a medidas perniciosas para la prosperidad nacional o internacional; y,
- VI. De acuerdo con lo que antecede, acortar la duración y aminorar el grado de desequilibrio de las balanzas de pagos de los países miembros.<sup>39</sup>

Las funciones más importantes del Fondo son fomentar la cooperación monetaria, facilitar la expansión del comercio internacional, fomentar la estabilidad cambiaria, favorecer el establecimiento de un sistema multilateral de pagos, poner a disposición temporal recursos y aminorar el desequilibrio de la balanza de pagos.

Desde el nacimiento del FMI su objetivo estuvo ligado a la expansión del comercio; de hecho, durante muchos años la liberalización del comercio ha sido una condición para que los países puedan acceder al financiamiento internacional de este Organismo. Sin embargo, en algunos casos esta condición ha causado serias dificultades, sobre todo para países en desarrollo que se abren al comercio internacional sin tener suficientemente fortalecido su comercio interior y su fuerza productiva, razón por la cual padecen

---

<sup>39</sup> Adoptado en la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas celebrada en Bretton Woods, New Hampshire, el 22 de julio de 1944. Entró en vigor el 27 de diciembre de 1945. Conforme a la primera enmienda, que entró en vigor el 28 de julio de 1969, incorpora las modificaciones consignadas en la Resolución No. 23-5 de la Junta de Gobernadores, aprobada el 31 de mayo de 1968; conforme a la segunda enmienda, que entró en vigor el 1 de abril de 1978, incorpora las modificaciones consignadas en la Resolución No. 31-4 de la Junta de Gobernadores, aprobada el 30 de abril de 1976; conforme a la tercera enmienda, que entró en vigor el 11 de noviembre de 1992, incorpora las modificaciones consignadas en la Resolución No. 45-3 de la Junta de Gobernadores, aprobada el 28 de junio de 1990. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/spa/index.htm>, mayo, 2007.

desequilibrios en su balanza de pagos, con un pobre o nulo crecimiento económico.

Por lo que hace a su función de estabilizador de valor de cambio de la moneda, el FMI proporciona divisas convertibles mediante diversos servicios financieros. Está facultado para emitir un activo denominado Derecho Especial de Giro (DEG)<sup>40</sup>, que los países miembros añaden a las divisas y al oro que mantienen en depósito. Al DEG se le asigna un valor, basado en el promedio de las principales monedas del mundo (dólar estadounidense, libra esterlina, euro y yen japonés).

El FMI sostiene que en la actualidad, la importancia del DEG como activo de reserva es limitada y su principal función es la de servir como unidad de cuenta del propio Fondo y de otros organismos internacionales. El DEG no es ni moneda, ni activo frente al FMI. Más bien representa un activo potencial frente a las monedas de libre uso de los países miembros del FMI. Los tenedores de DEG pueden obtener estas monedas a cambio de sus DEG mediante dos operaciones: primero, la concertación de acuerdos de canje voluntario entre

---

<sup>40</sup> Inicialmente, el valor del DEG se definió como un valor equivalente a 0,888671 gramos de oro fino, que, en ese entonces, era también equivalente a un dólar de EE.UU. Sin embargo, al derrumbarse el sistema de Bretton Woods en 1973, el DEG se redefinió con base en una cesta de monedas, actualmente integrada por el dólar de EE.UU., el euro, la libra esterlina y el yen japonés. El valor del DEG en dólares de EE.UU. se publica diariamente en el sitio del FMI en Internet y se calcula sumando determinados montos de las cuatro monedas valorados en dólares de EE.UU., sobre la base de los tipos de cambio cotizados a medio día en el mercado de Londres. La composición de la cesta se revisa cada cinco años, a fin de velar por que refleja la importancia relativa de cada moneda en los sistemas comerciales y financieros mundiales. En la revisión más reciente, que tuvo lugar en noviembre de 2005, las ponderaciones asignadas a las monedas en la cesta del DEG fueron revisadas con base en el valor de las exportaciones de bienes y servicios y al monto de las reservas denominadas en las respectivas monedas que eran mantenidas por otros países miembros del FMI. Estos cambios entraron en vigor el 1° de enero de 2006. La próxima revisión del Directorio Ejecutivo tendrá lugar a fines de 2010. Ref. Derechos Especiales de Giro, Ficha Técnica, FMI, agosto de 2006, <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/sdrs.htm>.

países miembros y, segundo, la designación, por parte del FMI, de países miembros con una sólida situación externa para que compren DEG a países miembros con una situación poco firme.<sup>41</sup>

#### 1.4.6 Organización del Fondo Monetario Internacional.

El máximo órgano del FMI es la Junta de Gobernadores, que está conformada por un representante de cada país miembro,<sup>42</sup> que normalmente recae en el Ministro de Hacienda o el Titular del Banco Central de cada país.

La Junta de Gobernadores se reúne una vez al año y dado que los representantes del FMI lo son también de BIRF, las dos instituciones tienen sus reuniones en el mismo lugar y en las mismas fechas.

Los aspectos esenciales de la política relacionados con el FMI son tratados dos veces al año en el Comité Monetario y Financiero Internacional, órgano que está integrado por representantes de cada país ante la Junta de Gobernadores.

Por otra parte, existe en este Organismo el Comité para el Desarrollo, que funciona como un comité conjunto de las Juntas de Gobernadores del FMI y del BM y su función primordial es asesorar e informar a los gobernadores en temas de política de desarrollo.

---

<sup>41</sup> Cfr. Derechos Especiales de Giro, Ficha Técnica, FMI, agosto de 2006,

<sup>42</sup> Para 2007, 185 países son miembros de este organismo.

El otro órgano de importancia en el Fondo es el Directorio Ejecutivo, que está integrado por 24 directores y lo preside el Director Gerente del Fondo. Se reúne dos o tres veces por semana o más si es necesario.<sup>43</sup>

Los directores ejecutivos entran en contacto con representantes de los diversos países para analizar la problemática financiera y monetaria que los aqueja o bien para autorizar los proyectos que aquellos les presenten.

El Directorio Ejecutivo debe informar de manera anual sus actividades a la Junta de Gobernadores.<sup>44</sup> En dicho informe se analizan las normas y actividades del Fondo y se hacen recomendaciones a la Junta de Gobernadores sobre los problemas que el Organismo afronta. Se incluye además un análisis del funcionamiento del sistema monetario internacional, así como de la suficiencia de las reservas globales, del funcionamiento de los servicios financieros del FMI, incluida la administración de los recursos aportados por países miembros, entre otros temas.

Los Directores Ejecutivos son elegidos por grupos de países (conocidos como jurisdicciones), a quienes representan; a excepción de ocho de ellos que son designados por cada país, que cuenta con el mayor número de votos dentro del FMI: Alemania, Arabia Saudita, China, Estados Unidos de América, Francia, Japón, Reino Unido y Rusia.

---

<sup>43</sup> Crf. Art. XII del Convenio Constitutivo del FMI, Op.Cit.

<sup>44</sup> Sección 10 de los Estatutos del Fondo Monetario Internacional, quincuagésima octava edición, mayo de 2001, Fondo Monetario Internacional. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/bl/spa/blcon.htm>.



Lo anterior pone de manifiesto que las decisiones del FMI, son tomadas por los países que tienen economías más fuertes como los mencionados, a diferencia de otros organismos internacionales donde cada país equivale a un voto.

De acuerdo al artículo XII del Convenio Constitutivo del FMI, cada país miembro tendrá derecho a 250 votos, más un voto adicional por cada DEG que suscriba.<sup>45</sup>

Así por ejemplo, Albania cuenta con 48.7 millones de DEG, que equivalen a un total de 737 votos y representan el 0.02% del total de votos de los países miembros del FMI, Zambia a su vez cuenta con 489.1 millones de DEG, que equivalen a 5,141 votos y representan el 0.23% del total de votos.<sup>46</sup>

Para contrastar las posiciones anteriores, cabe precisar que Alemania tiene 13,008.2 millones de DEG, que equivalen a 130,332 votos y representan el 6% del total de votos del FMI, o Estados Unidos de América que tiene 37,149.3 millones de DEG, equivalen a 371,743 votos, que representan el 16.83% del total de votos. Este último país es quien cuenta con la mayor cuota de DEG y por lo tanto, con el mayor número de votos dentro del FMI.<sup>47</sup>

México además de ser fundador del FMI ha tenido una mayor participación en términos de votos y DEG, respecto de la mayoría de países de Latinoamérica, Asiáticos, Africanos y algunos europeos. Actualmente, nuestro país cuenta con

<sup>45</sup> Cfr. Convenio Constitutivo del FMI, Op.Cit.

<sup>46</sup> Cifras tomadas del documento IMF Members Quotas and Voting Power, and IMF Board of Governors, actualizado al 16 de mayo de 2007.

<http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/members.htm>. (el texto original está en Inglés, la traducción es del autor de esta tesis.)

<sup>47</sup> Ibídem.

2,585.8 millones de DEG, que equivalen a 26,108 votos y representan el 1.20% del total de votos.<sup>48</sup>

Esta desigualdad de poder de voto en el FMI ha sido seriamente cuestionada, pues el hecho de que las decisiones no las tomen todos los países en igualdad de circunstancias, le da carácter oligopólico.

Por su parte, el Director Gerente del FMI es elegido por el Directorio Ejecutivo para hacerse cargo de la conducción del Organismo, organizar al personal que ahí labora y presidir las reuniones del Directorio. Es tradición que este funcionario sea de nacionalidad europea (o por lo menos no estadounidense), en tanto que el Presidente del BIRF es generalmente ciudadano norteamericano.

#### 1.4.7 Obtención de préstamos del Fondo Monetario Internacional y la asistencia financiera que otorga

El financiamiento del FMI se logra a través de acuerdos para la obtención de préstamos en caso de que los países requieran hacer frente a alguna amenaza en el sistema monetario internacional, por problemas en su balanza de pagos o por ataques especulativos. Así lo ha sostenido el propio FMI:

“Un país miembro puede solicitar asistencia financiera del FMI si tiene una necesidad de balanza de pagos, es decir, si no puede conseguir financiamiento en montos suficientes y en condiciones accesibles para hacer frente a sus pagos internacionales netos. El préstamo del FMI

---

<sup>48</sup> Cifras a junio de 2007, del FMI.

da más flexibilidad a las políticas de ajuste y a las reformas que debe realizar el país para corregir el problema de su balanza de pagos y restablecer las condiciones para un vigoroso crecimiento económico.<sup>49</sup>

El FMI otorga préstamos en el marco de un "acuerdo", que estipula las políticas y medidas específicas que el país convino poner en práctica para resolver su problema de balanza de pagos. En este documento se plasma la condicionalidad a la que hemos hecho referencia con antelación. El país, en consulta con el FMI, elabora el programa económico que sirve de base para el Acuerdo y lo presenta a través de una "carta de intención" al Directorio Ejecutivo. Una vez que el Directorio le da el visto bueno al Acuerdo, el préstamo se entrega en ministraciones periódicas conforme al calendario de ejecución igualmente convenido.

Respecto de los instrumentos de préstamo, se afirma:

“Con los años el FMI ha creado varios instrumentos de crédito o "servicios financieros", acordes a las circunstancias específicas de sus países miembros. Los países de bajo ingreso pueden obtener préstamos a una tasa de interés concesionaria por medio del Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (SCLP) y el Servicio para Shocks Exógenos (SSE). Se otorgan asimismo préstamos no concesionarios principalmente mediante los acuerdos de derecho de giro (*stand-by*), y ocasionalmente a través del Servicio Ampliado del FMI (SAF), el Servicio de Complementación de Reservas (SCR) y el Servicio de Financiamiento Compensatorio (SFC). Además, el FMI proporciona asistencia de emergencia para apoyar la recuperación del país con posterioridad a un desastre natural o un conflicto, en algunos casos a tasas de interés concesionarias. Como parte de la estrategia a mediano plazo, el FMI ha estado considerando la posibilidad de crear un nuevo instrumento de financiamiento a favor de países de

---

<sup>49</sup> Ficha Técnica. Préstamos del FMI. Septiembre de 2006. <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/howlends.htm>.

mercados emergentes que aplican sólidas políticas económicas pero que siguen vulnerables a shocks. Dicho instrumento proporcionaría una línea de crédito contingente de volumen sustancial para apoyar la confianza y reducir el riesgo de crisis.”<sup>50</sup>

En cuanto a las formas de asistencia financiera, el FMI lleva a cabo las siguientes actividades:

- Examina y supervisa la evolución económica y financiera nacional y mundial y asesora a los países miembros sobre las medidas económicas que implementan.

Esta actividad se lleva a cabo a través de 3 formas: supervisión de la política económica, supervisión mundial y supervisión regional.

La supervisión de la política económica nacional se realiza mediante consultas regulares a través de visitas de un grupo de economistas del FMI al gobierno del país (generalmente con los ministerios de hacienda y bancos centrales), para recabar datos económicos y financieros.

Entre otros aspectos, se evalúa la evolución y solidez del sistema financiero y otros indicadores económicos del país como su política fiscal, laboral, ambiental y en general aquellas que tengan incidencia macroeconómica. Dicha información se entrega al Directorio Ejecutivo para su evaluación.

---

<sup>50</sup> Ibidem.

Esta facultad del FMI tiene su fundamento en el artículo IV del Convenio Constitutivo, que establece ciertas obligaciones generales a los países miembros como por ejemplo: hacer lo posible para orientar sus políticas económicas y financieras para estimular el crecimiento económico y mantener la estabilidad de los precios, acrecentar la estabilidad evitando perturbaciones erráticas en su sistema monetario, evitar manipular el tipo de cambio para impedir el ajuste de la balanza de pagos, así como competencia desleal y mantener políticas cambiarias compatibles.<sup>51</sup>

La supervisión mundial la lleva a cabo el Directorio Ejecutivo, a través del estudio de la tendencia y evolución de la economía del mundo, generalmente por medio de informes que recibe sobre “perspectivas de la economía mundial” que se discuten en el seno de dicho cuerpo colegiado.

Este elemento permite al FMI tener una visión global sobre el comportamiento de las finanzas de los países, su evolución económica y financiera, así como los problemas de carácter monetario que pudieran tener.

Hoy en día las causas de las crisis financieras no son las mismas que hace algunos años, ya que en el pasado las crisis surgían por el déficit en el gasto público (gasto excesivo del Gobierno que no es proporcional al ingreso fiscal que recibe) y en la época actual surgen por problemas en la balanza de pagos; otras crisis se generan por contagio y algunas debido a conflictos políticos, sociales o armados.

---

<sup>51</sup> Cfr. Convenio Constitutivo del FMI, Op.Cit.

Esta visión global le permite al FMI conocer el comportamiento de los países y del SFI, aunque desafortunadamente no ha sido suficiente para evitar las crisis financieras que han azotado a varios países durante la pasada y la presente década, sobre todo aquellas que han surgido por contagio.

A través de la supervisión regional, el FMI examina la política derivada de los acuerdos regionales, principalmente en materia de integración económica.

Esta facultad cobra relevancia en la medida en que uno de los fines señalados en el artículo 1 del Convenio Constitutivo de este Organismo, consiste en facilitar la expansión y crecimiento del comercio internacional, lo cual se logra a través de acuerdos regionales de libre comercio, como los que imperan en la mayor parte del mundo.

- Presta divisas duras en respaldo a la política de ajuste y reforma que sirve para corregir problemas de balanza de pagos y que fomenta el crecimiento sostenible.

El FMI realiza préstamos de divisas a los países con dificultades en su balanza de pagos. Con ello busca aminorar las consecuencias en los ajustes financieros (como alza en las tasas de interés o tipo de cambio), que los países deben adoptar para corregir problemas financieros, con el propósito de mantener un nivel adecuado de reservas de activos internacionales.

- Crédito contingente y lucha contra la pobreza

Esta es una labor que el FMI realiza con el propósito de evitar que las crisis financieras se extiendan<sup>52</sup> y tratar de contrarrestar los efectos de la pobreza en algunos países.

Los recursos con los que se realizan los préstamos, se obtienen por la venta de oro y activos propiedad del FMI y del financiamiento de algunos países miembros como el “grupo de los diez”. Las tasas que cobra por estas actividades son bajas en términos generales, comparadas con el financiamiento privado.

Es importante aclarar que los recursos que proporciona el FMI son entregados a los países en varias emisiones y no en una sola exhibición, con el fin de asegurar que realicen los cambios pactados con dicho Organismo.  
(condicionalidad)

---

<sup>52</sup> Una forma común de crisis financiera es aquella que surge “por contagio”. Sucede cuando un país que aparentemente no tiene signos evidentes de debilidad económica y que por virtud del efecto de la crisis económica que padezca un país con el que pueda estar o no relacionado económicamente, le afecta de tal manera que comienza a tener problemas financieros serios, como si la dificultad se hubiera generado en él mismo. Así tenemos ejemplos claros en los últimos años como la crisis mexicana de 1994-95 que generó el “efecto tequila”, la crisis asiática de 1997-98 que provocó el nacimiento del “efecto dragón” y la crisis rusa de 1999 que dio lugar al llamado “efecto vodka”, así como el “efecto tango” en Argentina en 2002. Basta recordar cuántos países incluso de otros continentes, se vieron afectados en cada una de estas contingencias, inclusive, el origen de la crisis rusa estuvo relacionado con la crisis asiática que le precedió.

De acuerdo al propio convenio constitutivo del FMI<sup>53</sup> un país miembro puede acogerse al beneficio de mantener y adaptar a determinadas circunstancias, restricciones a pagos y transferencias internacionales. Sin embargo, se obliga a normalizarlas una vez que hayan pasado dichas circunstancias.

Finalmente, debo señalar que el FMI ofrece asistencia técnica y capacitación a funcionarios públicos y de bancos centrales en los campos de su especialidad como: refuerzo a los sectores monetario y financiero, apoyo a la política y gestión fiscales, recopilación, gestión y divulgación de datos estadísticos, así como elaboración y revisión de legislación económica y financiera, entre otros.

### 1.5 Otros organismos financieros internacionales

Existen otros organismos vinculados con el Sistema Financiero Internacional, que no serán objeto de análisis en la presente investigación, sin embargo se enuncian a continuación:

- African Development Bank Group AfDB
- Asociación de Supervisores Bancarios de las Américas ASBA
- Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo ALIDE
- Asociación Latinoamericana de Integración ALADI
- Association of South-East Asian Nations ASEAN
- Banco Centroamericano de Integración Económica BCIE
- Banco de Desarrollo de América del Norte BDAN
- Banco Interamericano de Desarrollo BID
- Banco Latinoamericano de Exportaciones S.A. BLADEX
- Bank for International Settlements (Banco de Pagos Internacionales) BIS

---

<sup>53</sup> Cfr. Convenio Constitutivo del FMI, Op.Cit, Artículo XIV.



- Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos CEMLA
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL (ONU)
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo UNCTAD (ONU)
- Consejo Económico y Social ECOSOC (ONU)
- Council of Europe Development Bank CEB
- European Bank for Reconstruction and Development (Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo) EBRD
- Financial Stability Forum FSF
- Internacional Organization of Securities Commissions IOSCO
- Organización Mundial del Comercio (OMC)
  
- Organization for Economic Co-operation and Development OECD <sup>54</sup>

Dado que el tema central de esta investigación se relaciona con el BIRF, el estudio de este Organismo ocupará un capítulo aparte de este trabajo.

## 1.6 La jerarquía normativa en el Sistema Financiero Mexicano e Internacional

Dentro de nuestro Sistema de Derecho

Para comprender la interrelación entre las disposiciones que regulan el SFM y el SFI, debo precisar que en la cúspide de la pirámide normativa se encuentra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su artículo 28 señala, entre otras cuestiones, que el Banco Central será un Órgano Autónomo del Estado Mexicano, encargado de proveer al país de moneda nacional y mantener el poder adquisitivo de la misma, además de promover el sano y

---

<sup>54</sup> Organismos Financieros Internacionales, BANXICO, mayo de 2007, <http://www.banxico.gob.mx/sistemafinanciero/inforgeneral/organismosFinanInternacionales/organismosFinanInternacionales.html>.

equilibrado desarrollo de la intermediación y los servicios financieros, así como propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos.

Dentro de la propia Constitución, también forma parte del marco jurídico del Sistema Financiero, lo dispuesto por el artículo 73 en sus fracciones X, XVIII y XXIX, que establece diversas facultades del Congreso de la Unión para legislar en materia financiera.

En el siguiente nivel normativo se encuentran los Tratados Internacionales y posteriormente las Leyes Federales. Respecto de los primeros, encontramos diversos instrumentos internacionales como los Convenios Constitutivos del BIRF y del FMI, que si bien no se denominan “Tratados” cumplen la misma función y fueron creados a través de un mecanismo similar al de un Tratado, tal como será analizado en el capítulo 3 de esta investigación, en el caso del Convenio Constitutivo del BIRF.

Sobre la jerarquía entre las Leyes y los Tratados Internacionales, en abril de 2007, se publicó una Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (P.IX/2007), en la que se establece: “Tratados Internacionales. Son parte integrante de la Ley Suprema de la Unión y se ubican jerárquicamente por encima de las Leyes Generales, Federales y Locales. Interpretación del Artículo 133 Constitucional”. De esta suerte queda claro entonces que las Leyes Federales como las que regulan el Sistema Financiero Mexicano, se ubican por debajo de los Tratados Internacionales dentro de la jerarquía normativa.

Con relación a las leyes, se encuentra: la LIC, LMV, LRAF y la LGOAAC, entre otras y que han sido señaladas en el presente apartado.

Posteriormente se encuentran los Reglamentos que se derivan de las Leyes Federales o bien regulan la función administrativa de algunas de las autoridades del Sistema Financiero; de esta suerte encontramos por ejemplo el Reglamento Interior de las siguientes autoridades: SHCP, BANXICO, CNBV, CNSF y CONSAR, así como el Reglamento en materia de supervisión de la CNBV.

En el nivel normativo inferior aparecen las disposiciones de carácter general, normas prudenciales y circulares expedidas por las autoridades señaladas en el párrafo anterior. La mayoría de circulares han sido expedidas por la CNBV, que como organismo desconcentrado de la SHCP ejerce funciones de autorización, supervisión y vigilancia respecto de la mayoría de las instituciones financieras.

Estas disposiciones de carácter general que expide la CNVB tienen fundamento tanto en la propia Ley de Instituciones de Crédito, como en la Ley de la CNBV, ordenamientos que facultan a esta autoridad administrativa para que pueda expedir estas disposiciones, cuya finalidad es regular aspectos operativos, administrativos y contables de las propias entidades financieras.

En materia financiera este nivel normativo ha sido uno de los más abundantes pues desde hace muchos años las autoridades del SFM han emitido un

sin número de circulares para regular aspectos informáticos, contables, administrativos, financieros, capitalización, de entrega de información y sucursales, correspondientes a las distintas entidades financieras.

Uno de los problemas que durante muchos años se presentó fue que además de que había demasiadas circulares vigentes regulando diversas materias al mismo tiempo, cuando había modificaciones o adecuaciones a alguna de ellas, se expedía una nueva circular y cuando era necesario modificar esta última, se expedía una más que la superaba, por lo que había múltiples circulares para regular el mismo aspecto, lo cual hacía que la normativa resultara de difícil manejo tanto para las propias entidades financieras como para las autoridades supervisoras. Adicionalmente vale decir que eran elaboradas por diversas áreas de las comisiones supervisoras en momentos diversos, por lo que en ocasiones llegaban a ser contradictorias entre sí, duplicaban facultades, utilizaban metodologías y terminología diversas y a veces no mantenían congruencia y armonía entre ellas. Esto dificultaba la función de supervisión de la propia autoridad.

Para tratar de solucionar esta problemática las autoridades financieras comenzaron a realizar un esfuerzo considerable para agrupar en una sola circular “única” todas aquellas disposiciones aplicables a las entidades financieras. Así, hoy día encontramos por ejemplo, la Circular única de bancos, de emisoras, de casas de bolsa y de sociedades de inversión.

Estas circulares únicas son extensas y abundantes tanto en el contenido de aspectos que regulan como en las materias a las que se refieren, pues los dos niveles superiores normativos que hemos comentado (leyes y reglamentos), tienen un alcance general y por tanto limitado. Es ahí donde las circulares cumplen esa función reguladora que no está cubierta por la demás legislación superior.

Se encuentran en este nivel también, otro tipo de lineamientos, criterios y programas que son instrumentados por las propias autoridades con el propósito de mejorar la eficiencia del SFM, como pueden ser por ejemplo los diversos programas de apoyo a deudores que se implementaron entre 1995 y 1996.

Adicionalmente conviene apuntar que existe un marco supletorio aplicable al SFM, que está conformado por usos y sanas prácticas financieras (nacionales e internacionales), que son frecuentemente utilizados por las entidades financieras nacionales y los OFI dentro de sus operaciones.

La jerarquía normativa puede quedar esquematizada de la siguiente manera:



## **CAPITULO 2**

### **EL GRUPO DEL BANCO MUNDIAL**

#### 2.1 El Grupo del Banco Mundial

Para poder comprender las funciones del BIRF así como la forma y condiciones en que otorgó el préstamo a nuestro país en 1995 (que será objeto de análisis en capítulos posteriores, a fin de determinar las ventajas que generó para el SFM la condicionalidad pactada en dicho préstamo), es indispensable ubicar al BIRF, dentro del Grupo de OFI que conforman el Banco Mundial, a fin de evitar confusiones en cuanto a su denominación.

El Grupo del Banco Mundial (GBM), se encuentra conformado por cinco instituciones de carácter internacional a saber: el BIRF, que ya ha sido mencionado en el capítulo anterior, la Asociación Internacional de Fomento (AIF), la Corporación Financiera Internacional (CFI), el Centro Internacional para Solución de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) y el Organismo Multilateral de Garantías de Inversiones (OMGI).

En este apartado se analizarán de manera general las principales características de los miembros del GBM distintos al BIRF, pues éste último será objeto de estudio en lo particular, en el siguiente capítulo.

El presente apartado cobra relevancia para la investigación, por la recurrente confusión que impera en relación al mal llamado “Banco Mundial”, ya que

ninguna entidad financiera internacional tiene formalmente ese nombre. En realidad existe el GBM, el cual está conformado por los cinco organismos que mencionamos y que son diferentes en su estructura y funciones, pero están íntimamente relacionados entre sí, desde el punto de vista financiero, corporativo y estratégico.

De las cinco entidades internacionales, como se verá mas adelante, las que desempeñan ciertas actividades que pudieran asemejarse a las que realiza un banco son el BIRF y la AIF, además de que es el más importante de todos los organismos que conforman el grupo, en razón del número de proyectos que financia y el monto de los mismos. Por ello, cuando se habla en general del “Banco Mundial”, en realidad se hace referencia al BIRF.

A continuación se explicarán las principales características y funciones de los organismos del GBM.

## 2.2 Asociación Internacional de Fomento

La AIF es un OFI que brinda ayuda a los países más pobres del mundo. Se estableció en 1960 y tiene como objetivo reducir la pobreza otorgando préstamos sin interés y donaciones para programas que fomenten el crecimiento económico, reduzcan las desigualdades y mejoren las condiciones de vida de la población.<sup>55</sup>

---

<sup>55</sup> Asociación Internacional de Fomento. ¿Qué es la AIF?, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/QUIENESSOMOS/EXTIDAS/PANISH/0,,contentMDK:20634239~menuPK:1261973~pagePK:51236175~piPK:437394~theSitePK:1261939,00.html>, septiembre, 2007.

Esta institución surge a partir de la suscripción de su Convenio Constitutivo el 24 de septiembre de 1960. El artículo 1 de dicho Convenio establece su finalidad:

“Los propósitos de la asociación son promover el desarrollo económico y productivo a fin de aumentar y elevar los estándares de calidad de vida, de aquellas áreas menos desarrolladas del mundo, dentro de la calidad de miembro de la asociación, particularmente proporcionando financiamiento para resolver sus necesidades de desarrollo importantes; en términos más flexibles y con menos carga de pagos que los préstamos convencionales, de tal modo que se fomenten los objetivos de desarrollo del Banco Internacional para la Reconstrucción y Fomento”<sup>56</sup>

Este organismo surge con la idea de brindar financiamiento a los países más pobres del mundo bajo el lema “Quienes más tienen, deben dar a quien menos tienen”, pues la principal fuente de financiamiento de esta entidad, son las contribuciones de los países mas desarrollados, conocidos como “paises donantes”.

La AIF se creó para apoyar a países que por su condición de pobreza enfrentan problemas complejos para su desarrollo, en sectores como: educación primaria, salud básica, abastecimiento de agua potable, sanidad y problemas de salud como el VIH/SIDA, entre otros.

---

<sup>56</sup> The IDA Articles of Agreement, mayo de 2007. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/IDA/>. El texto original se encuentra en idioma Inglés. La traducción es del autor de esta tesis.



Actualmente 82 países pueden recibir financiamiento de la AIF, cuya población asciende a 2,500 millones de personas, la mitad de la población total del mundo en desarrollo y se considera que allí 1,500 millones de personas viven con ingresos de US\$2 al día o menos.<sup>57</sup>

Los préstamos que otorga la AIF tienen tasa de interés de 0%, un período de “gracia”<sup>58</sup> de 10 años y un plazo para pagar que oscila entre los 20 y los 40 años y con un cargo por servicio de aproximadamente 0.75% del total del préstamo.

De acuerdo con la propia AIF, desempeña un papel relevante en la lucha contra la pobreza, al apoyar a los países más pobres a través de préstamos sin intereses y donaciones destinados a programas cuyo objetivo es fomentar el crecimiento económico y mejorar las condiciones de vida. Su objetivo es el siguiente:

*“Disminuir las desigualdades al interior de los países y entre ellos, al permitir la integración de más personas a la corriente principal de la economía, reducir la pobreza y promover el acceso más equitativo a las oportunidades que genera el crecimiento económico. En el propósito de llevar adelante este objetivo, los fondos de la AIF costean programas que crean políticas, instituciones, infraestructura y capital humano necesarios para el desarrollo equitativo y sostenible en términos ambientales.”<sup>59</sup>*

---

<sup>57</sup> ¿Qué es la AIF? Asociación Internacional de Fomento, mayo 2007, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/QUIENESSOMOS/EXTIDAS.PANISH/0,,contentMDK:20634239~menuPK:1261973~pagePK:51236175~piPK:437394~theSitePK:1261939,00.html#borrowers>.

<sup>58</sup> El período de “gracia” es el lapso que corre entre el momento de recibir el préstamo y el momento de comenzar a pagarlo.

<sup>59</sup> ¿Qué es la AIF? Asociación Internacional de Fomento, Op. Cit.

A continuación se ilustran los porcentajes de financiamiento por región de la AIF:

África al sur del Sahara.....50%	Sector social.....28%
Asia meridional.....27%	Administración pública y derecho...24%
Asia oriental y el Pacífico.....11%	Industria.....22%
Europa y Asia central.....5%	Infraestructura.....15%
Oriente Medio y Norte de África..4%	Agricultura.....11%
América Latina y el Caribe.....3%	

Fuente: Financiamiento de la AIF. ¿Qué es la AIF? Asociación Internacional de Fomento. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/QUIENESSOMOS/EXTIDAS/PANISH/0,,contentMDK:20634239~menuPK:1261973~pagePK:51236175~piPK:437394~theSitePK:1261939,00.html#borrowers>, mayo de 2007.

La mayor parte de los recursos que recibe la AIF provienen de las contribuciones que hacen los países económicamente más desarrollados que son miembros del BIRF; quienes se reúnen cada tres años para reponer los fondos a ser utilizados por la AIF. La decimocuarta reposición de recursos se realizó en febrero de 2005 y los donantes aumentaron la facultad para contraer compromisos por monto aproximado de 33 mil millones de dólares durante los próximos tres años.<sup>60</sup>

Los países que más aportan recursos financieros a este Organismo son: Estados Unidos de América; Japón; Reino Unido; Alemania; Francia; Italia y Canadá.

<sup>60</sup> ¿Qué es la AIF? Asociación Internacional de Fomento, Op. Cit.

México no califica, por su condición económica, para recibir préstamos de este Organismo, por no ser considerado como un país “pobre” no obstante que la mitad de la población de México vive con algún tipo de pobreza.

### 2.3 Corporación Financiera Internacional

La CFI es la institución afiliada del Grupo del Banco Mundial que se ocupa del sector privado. Su misión consiste en fomentar la inversión sostenible del sector privado en los países en desarrollo, para ayudar a reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida de la población. Dentro de sus actividades se encuentran otorgar préstamos, capital accionario, financiamiento estructurado e instrumentos de gestión de riesgos y prestar servicios de asesoría para fortalecer el sector privado en los países en desarrollo.<sup>61</sup>

Se funda en 1958, como la principal fuente de financiamiento multilateral en forma de préstamos y participaciones de capital para proyectos del sector privado en países en desarrollo.

Entre otras actividades, financia proyectos del sector privado en diversos lugares del mundo, apoya a empresas privadas de los países en desarrollo a obtener recursos en los mercados financieros y brinda asistencia técnica tanto a empresas como a gobiernos.

---

<sup>61</sup> Acerca de la IFC, <http://www.ifc.org/spanish>, octubre, 2007.

Realiza préstamos a largo plazo, inversión en capital accionario y financiamiento a intermediarios financieros y puede ayudar a estructurar paquetes de financiamiento, al coordinar recursos procedentes de instituciones financieras y empresas tanto locales como extranjeras.<sup>62</sup>

Dentro de los criterios que aplica este organismo para brindar apoyo están por ejemplo: la rentabilidad de los proyectos para los inversionistas, apoyo a la economía del país que recibe la inversión y el ajuste a normas ambientales, entre otras.

Al participar en los proyectos, la CFI aporta como máximo el 35% del costo total. Dicho apoyo puede variar entre 1 y 100 millones de dólares. También presta asesoría a empresas de países en desarrollo e incluso a gobiernos.<sup>63</sup>

Dado que este organismo interactúa sobre todo con el sector privado de los países miembros, las tasas que aplica por sus productos o servicios son las que imperan en el mercado, sin embargo no compite con el capital privado, sino que más bien “lo complementa”.

Se constituye como una fuente importante de financiamiento para el sector privado en los mercados emergentes y trabaja para desarrollar los mercados

---

<sup>62</sup> Acerca de la IFC, <http://www.ifc.org/spanish>, Op.Cit.

<sup>63</sup> Corporación Financiera Internacional, Movilización de recursos, <http://www.ifc.org/ifcext/spanish.nsf/Content/DoingBusinesswithIFC>, agosto de 2005.

de capitales, puede asumir posiciones de capital en compañías a las que les presta y es catalizador para otras inversiones provenientes del sector privado.<sup>64</sup>

Esta corporación proporciona asesoría y asistencia técnica a empresas privadas y gobiernos de los países en desarrollo en temas de privatización y políticas públicas vinculadas con el comercio.

La CFI apoya a empresas de países en desarrollo para que accedan a los mercados internacionales de capital. Este Organismo moviliza recursos de instituciones financieras internacionales a través de fondos de inversión, operaciones de garantía de emisión de valores, colocación privada de instrumentos y otros mecanismos innovadores. Al actuar como agente catalizador, la CFI produce un gran efecto multiplicador de sus limitados recursos.<sup>65</sup>

Dentro de los productos financieros que proporciona la CFI, destacan:

- Préstamos por cuenta propia de la CFI;
- Participaciones de capital;
- Préstamos mediante consorcios;
- Productos de gestión de riesgos; y
- Financiamiento para intermediarios

Dentro de los servicios de asesoría que otorgan a empresas privadas destacan la asistencia en la elaboración de proyectos, asesoría empresarial para las pequeñas y medianas empresas (PYME), reestructuración y asistencia técnica.

---

<sup>64</sup> Díaz, Alfredo. Sistemas Financieros, Sicco, México, 1999, p.p. 89 y 90.

<sup>65</sup> Corporación Financiera Internacional, Movilización de recursos, <http://www.ifc.org/ifcext/spanish.nsf/Content/DoingBusinesswithIFC>, agosto de 2005.

También proporciona servicios de asesoría a los gobiernos en condiciones propicias para la actividad empresarial, inversión extranjera directa, privatización y asistencia técnica en diversos sectores.

La CFI opera en nuestro país a través de una oficina de representación que administra diversos proyectos.

#### 2.4 Centro Internacional para Solución de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones.

El CIADI es un organismo internacional vinculado con el GBM, cuyo objeto es facilitar la solución de diferencias relativas a inversiones entre Estados Contratantes y nacionales de otros Estados Contratantes a un procedimiento de conciliación y arbitraje de acuerdo con las disposiciones de su Convenio Constitutivo.<sup>66</sup>

Este organismo nace en 1966 para relevar al presidente del BIRF de la labor de conciliar y mediar las diferencias sobre inversiones entre gobiernos e inversionistas extranjeros privados; como por ejemplo, una controversia que surja a partir de una operación concertada a través de la CFI.

---

<sup>66</sup> Convención sobre arreglo de diferencias relativas a inversiones entre estados y nacionales de otros estados del 14 de octubre de 1966. CIADI, Convenio, Reglamento y Reglas del CIADI, mayo de 2007, <http://www.worldbank.org/icsid/basicdoc-spa/partA.htm>.

En el pasado, el Staff y el Presidente del BIRF mediaban o conciliaba las diferencias sobre inversiones entre gobiernos e inversionistas extranjeros privados; sin embargo, esto era poco institucional y podían en ocasiones carecer de objetividad, por lo que al crear este Organismo, se tuvo la convicción de que, en la medida en que existiera un órgano especializado para solución de controversias, fomentaría un mayor flujo de inversiones internacionales, al brindarles seguridad jurídica a los inversionistas.

Este organismo está conformado por un Consejo Administrativo cuyo titular es el Presidente del BIRF además de un representante de cada Estado, ratificado en la Convención que le da origen. Se reúne anualmente, en la misma fecha en que lo hace el BIRF y el FMI. Dentro de la estructura del Organismo se encuentra el Secretariado, el cual es responsable de las decisiones del Consejo Administrativo. Sobre su naturaleza, la propia organización ha sostenido lo siguiente:

“El CIADI es una organización internacional autónoma. Sin embargo tiene una relación muy cercana con el BIRF. Todos los miembros de CIADI son también miembros del Banco. A menos que un gobierno haga una designación contraria, su gobernador para el Banco se convierte ex officio en miembro del Consejo Administrativo de CIADI. Los costos de la secretaría del CIADI se financian fuera del presupuesto del BIRF, aunque los gastos de procedimientos individuales son sufragados por las partes involucradas”<sup>67</sup>

---

<sup>67</sup> About IESID, International Centre for Settlement of Investment Disputes, mayo de 2007, <http://www.worldbank.org/icsid/about/about.htm>, el texto original esta en Inglés, la traducción es del autor de esta tesis.

Dentro de sus funciones más importantes, se encuentra la de facilitar la solución de controversias entre los países a través de las siguientes actividades:

- Conciliación y arbitraje voluntario; sin embargo, una vez aceptado se vuelve obligatorio y ninguna parte puede unilateralmente retirarse y todos los demás países participantes son requeridos por el Convenio para reconocer y aplicar los acuerdos;
- Desde hace varios años el CIADI puede autorizar al Secretariado para administrar ciertos procedimientos entre estados y nacionales extranjeros, los cuales se sitúan fuera del ámbito del Convenio. Esto incluye la conciliación y arbitraje en procedimientos donde los estados no son parte de la Convención;
- Interviene en disputas sobre transacciones comerciales no ordinarias o “especiales”. Esta facultad le permite participar en procedimientos no previstos en el Convenio Constitutivo, llamados *fact finding procedures*, por virtud de los cuales, el CIADI puede proporcionar una especie de “peritajes” sobre asuntos planteados; y
- Participa en resolución de disputas, como agente central para designar árbitros *ad hoc* en procedimientos ante la Comisión para el Derecho Comercial Internacional de Naciones Unidas (UNCITRAL).<sup>68</sup>

---

<sup>68</sup> About IESID, International Centre for Settlement of Investment Disputes, Op. Cit.



En los contratos de inversión suscritos entre países miembros y nacionales de otros países, frecuentemente se encuentran cláusulas de arbitraje ante el CIADI, con autorización anticipada de sujetar sus disputas al arbitraje de este organismo.

Los procedimientos no necesitan llevarse a cabo en el centro de operaciones del CIADI en Washington, D.C., ya que las partes son libres de llevar su procedimiento en otra Institución siempre que tenga Acuerdo con el CIADI, como la Corte Internacional de Justicia de la Haya, Centro de Arbitraje Regional de los Comités Consultivos Legales de Asia y Africa, el Cairo y Kualalumpur, Centro Australiano de Arbitraje Internacional de Melbourn, Centro Australiano de Disputas Comerciales en Sydney y Centro de Arbitraje Internacional de Singapur, entre otros.

El propio CIADI ha sostenido lo siguiente:

“El número de casos sometido al Centro ha aumentado perceptiblemente estos últimos años. Éstos incluyen los casos traídos bajo la Convención del CIADI y los casos traídos bajo reglas adicionales de la facilidad del CIADI. Además de sus actividades del establecimiento del conflicto, el CIADI proporciona consultoría e investigación en actividades relevantes inherentes a sus objetivos y tiene un número significativo de publicaciones. El Centro colabora con otras unidades del Grupo del Banco Mundial. Las publicaciones del Centro incluyen colecciones multivolumenes de las leyes de la inversión del mundo y de los tratados en materia de inversión, que son puestos al día periódicamente por el personal del CIADI. Desde abril de 1986, el centro ha publicado un boletín jurídico semestral titulado boletín jurídico Revisión-Extranjero de la

inversión de ICSID. El diario fue clasificado recientemente como uno de los 20 mejores a nivel internacional. <sup>69</sup>

## 2.5 Organismo Multilateral de Garantías de Inversiones

El OMGI es el Organismo responsable de promover las inversiones extranjeras directas a las economías emergentes, a través del ofrecimiento de seguros de riesgo político (garantías), a los inversionistas y prestamistas.

Fue creado en 1988 y contribuye a que los países en desarrollo atraigan y retengan inversiones privadas a través de algunos principios como: enfoque en el cliente, promoción de asociaciones, promoción de impacto en el desarrollo y aseguramiento de la solvencia financiera.

Respecto de su labor, el Organismo ha sostenido lo siguiente:

“Las inquietudes respecto de la poca seguridad de un entorno político y la percepción de riesgos políticos suelen inhibir la inversión. Como consecuencia, gran parte de la inversión extranjera directa (IED), un motor clave del crecimiento económico, va a parar sólo a algunos países. El programa de garantías del OMGI actúa como catalizador para abrir mercados a la IED y apoya proyectos que causen el mayor impacto posible en el desarrollo. El OMGI también ayuda a los países en desarrollo en la definición e implementación de estrategias que promuevan la inversión y en la divulgación de información sobre oportunidades de inversión. El organismo utiliza sus servicios legales para desempeñarse

---

<sup>69</sup> About IESID, International Centre for Settlement of Investment Disputes, Op. Cit.

como mediador en posibles conflictos entre inversionistas y gobiernos receptores.”<sup>70</sup>

Pueden formar parte de este Organismo los miembros del BIRF y actualmente son 160 países aproximadamente quienes lo integran. Tiene un capital cercano a los mil millones de DEG. <sup>71</sup>

Los proyectos apoyados por el OMGI implican beneficios tales como: generación de empleos, ingresos fiscales, transferencia de *know how* y mejoría en infraestructura.

Este organismo apoya y atrae recursos del BIRF, aplicando un conocimiento y estrategias para prevenir acciones de los gobiernos que pudieran afectar las inversiones; pero sobre todo, garantiza las inversiones sobre riesgos no comerciales (riesgo político), para que estas puedan desarrollarse en los países miembros, cubriendo por ejemplo: riesgos de restricción de transferencias, expropiación, violación o rescisión de contrato y disturbios por guerra. Además desempeña funciones como asegurador y reasegurador.

El BIRF dirige recursos hacia economías emergentes a través de proyectos y garantías. En su forma de operación actúa como una especie de “paraguas” protegiendo a los inversionistas que pudieran sufrir algún agravio por virtud de acciones o determinaciones de los gobiernos de los países miembros.

---

<sup>70</sup> Organismo Multilateral de Garantías de Inversiones. Reseña temática, mayo de 2007, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/NEWSSPANISH/0,,contentMDK:20551208~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:1074568,00.html>. (traducción del autor de esta tesis).

<sup>71</sup> *Ibíd.*

Por otra parte, desempeña funciones de intermediario, con lo que pretende mejorar la confianza del inversionista para que acuda por su cuenta a una economía emergente, brindando el financiamiento requerido y previamente analizado por el propio organismo internacional.<sup>72</sup>

Este organismo favorece inversiones que se originan en cualquier país miembro, buscando expansión, modernización y reestructuración financiera, entre otros factores.

Dentro de los inversionistas elegibles que pueden ser seleccionados, se encuentran los nacionales del país miembro del OMGI u objeto a invertir de país miembro (pueden ser varios países) o bien una paraestatal, siempre y cuando opere sobre bases comerciales.

En resumen, las actividades del OMGI son las siguientes:

- Interpreta Reglas del Organismo;
- Prepara resumen del desarrollo legal de inversiones extranjeras;
- Asiste en negociación de contratos de garantía;
- Explica ventajas y alerta sobre la necesidad de ser miembro y capital para suscribirse;

---

<sup>72</sup> Organismo Multilateral de Garantías de Inversiones. Reseña temática, mayo de 2007, Op. Cit

- Asesora sobre uso de recursos locales;
- Aprueba garantías;
- Otorga asistencia técnica para atraer inversión extranjera (legislación, tratados bilaterales, creación de seguros nacionales de inversión o seguros al crédito);
- Realiza investigación y difusión de la información de operaciones;
- Da seguimiento de la evolución de normas e instrumentos de inversión internacionales;
- Media disputas sobre inversiones (buenos oficios);
- Determina la viabilidad del pago de compensación; y
- Alerta el aumento de la capacidad de garantía (confianza entre socios)<sup>73</sup>

## 2.6 Comentarios sobre estos Organismos

Respecto de los cuatro organismos a los que se ha hecho referencia (AIF, CFI, CIADI y OMGI), conviene hacer algunos comentarios sobre su desempeño y relación con nuestro país.

---

<sup>73</sup> Organismo Multilateral de Garantías de Inversiones. Reseña temática, mayo de 2007, Op. Cit.

El GBM considera en realidad al BIRF y a la AIF como el verdadero “Banco Mundial”, pues la función que ambos cumplen consiste en financiar proyectos de inversión y desarrollo en los diversos países del Orbe.

En México el BIRF desempeña una importante labor en materia de asistencia financiera para el desarrollo, tal como será analizado en el capítulo 5 de esta investigación; sin embargo con la AIF el país no mantiene relación alguna, ya que únicamente otorga financiamiento a países que considera como “pobres”, en donde México no califica; pues por las características de su economía, es considerado como una “economía emergente” y por tanto, la institución que concede el financiamiento respectivo es el BIRF.

No obstante, vale la pena mencionar que en México se estima que casi la mitad de la población vive en situación de pobreza y de pobreza extrema, sin embargo, las cifras macroeconómicas lo colocan entre las quince principales economías del mundo (de acuerdo con el propio BIRF), situación que resulta incongruente, pero válida para estos OFI.

Considero que la AIF cumple un papel sustancial en el combate a la pobreza, ya que en países como la mayoría de los Africanos y varios del sur de Asia, conforma una fuente importante de recursos para aliviar problemas serios de VIH/SIDA, en poblaciones donde la prevalencia de la enfermedad llega a niveles del 30 o 40%, en algunas comunidades, así como en materia de abasto de agua potable, luz y ayuda para alimentos.

Sin embargo, la cantidad de recursos que provee es insuficiente, considerando por un lado que se trata de regiones con una alta densidad poblacional y por el otro el hecho de que no puedan otorgarse recursos para todos los países; razón por la cual las naciones donatarias que financian las actividades de la AIF deben aumentar sus cuotas para dotar de mayores recursos para financiar las actividades del Organismo.

La CFI tiene una presencia importante en México, ya que facilita financiamiento para sectores productivos del país, como el de las Pequeñas y Medinas Empresas (PyMEs), en conjunto con organismos de Desarrollo Económico y Social.<sup>74</sup>

México, de acuerdo con el informe de la CFI de 2006<sup>75</sup>, es el sexto país del mundo, con el que la CFI tiene las mayores operaciones e inversiones (5% del total), a penas después de Federación de Rusia, Brasil, China, India y Turquía.

El CIADI sin lugar a dudas cumple una función muy importante en el contexto de la solución de controversias en el ámbito del SFI, ya que funge como

---

<sup>74</sup> Como por ejemplo El Consejo Mexicano para el Desarrollo Económico y Social (COMDES), con quien recientemente (2007), firmó un convenio de colaboración para el desarrollo del Sector de las PyMEs.

<sup>75</sup> CFI, reporte anual correspondiente al 2006, [http://www.ifc.org/ifcext/annualreport.nsf/AttachmentsByTitle/AR2006\\_Spanish/\\$FILE/AR2006\\_Spanish.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/annualreport.nsf/AttachmentsByTitle/AR2006_Spanish/$FILE/AR2006_Spanish.pdf), octubre 2007.

mediador y árbitro entre países e inversionistas de otros países, en solución de disputas comerciales y financieras.

Una de las grandes ventajas que ofrece este Organismo, es la experiencia técnica acumulada, lo que le permite resolver con objetividad los conflictos planteados, además de que los países que han suscrito el convenio para la disputa y arreglo de diferencias a que se ha hecho alusión en la parte correspondiente, confían en las decisiones de este Organismo Internacional afiliado al GBM.

Respecto de la relación de México con el CIADI, hasta este momento solo ha intervenido en dos controversias comerciales surgidas con Estados Unidos de Norteamérica, en el marco del Tratado de Libre Comercio, suscrito con ese país y Canadá.

El OMGI se constituye como una opción atractiva ya que brinda seguridad a los inversionistas en caso de que tengan duda en invertir en un país pobre o en desarrollo, por considerar que puede incurrir en impago de las obligaciones financieras contraídas, ya que garantiza parte de los compromisos que el país asume para financiar proyectos de desarrollo.

México hasta el mes de marzo del 2008, formalizó el ingreso a este Organismo, al haber publicado en el DOF la ratificación del Senado, por la cual se adhiere al Convenio respectivo. La razón principal del ingreso al OMGI, atendió a las



recientes acciones de embargo del Presidente de la República de Venezuela, contra la empresa cementera CEMEX. Por lo que, como una medida preventiva y de aseguramiento de las inversiones de empresas mexicanas en el extranjero, se formalizó el ingreso al OMGI.

El BIRF como se ha sostenido, forma parte del GBM, sin embargo por la importancia que reviste para esta investigación, será abordado en lo individual en el siguiente capítulo.

## CAPITULO 3

### EL BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN Y FOMENTO (BIRF)

#### 3.1 Naturaleza jurídica del BIRF

Antes de iniciar el estudio de la organización y funcionamiento del BIRF, es necesario analizar su naturaleza jurídica, pues a partir de su adecuada comprensión, se podrá determinar el alcance de las relaciones que mantiene con los diversos países que lo conforman y con los cuales realiza operaciones de préstamo, como la que será objeto de estudio particular en esta investigación, en los próximos capítulos y cuya condicionalidad dio origen a la evolución de la legislación del SFM, para fortalecerlo y alejar al país de una situación de crisis bancaria, como la que padeció en 1995.

3.1.1 Consideraciones sobre la naturaleza jurídica de los organismos internacionales y su legitimidad.

Para encuadrar adecuadamente este tema, debe hacerse mención al concepto de “multilateralismo”, como forma organizativa y de integración entre diversos país. El Dr. José David Enríquez Rosas, al referirse a este concepto, sostiene lo siguiente:

“El paso de un escenario restrictivo y generalmente proteccionista a un contexto desregulado y generalmente liberal fue posible gracias a la comprensión de la necesidad de trascender la complejidad y obsolescencia de acuerdos bilaterales

y optar así, por la negociación plural organizada a través de instituciones supranacionales. Esta nueva forma de ver las relaciones económicas ha constituido lo que hoy conocemos como cooperación económica internacional”<sup>76</sup>

De acuerdo con esta idea, mientras que la cooperación es una forma de relación en virtud de la cual se acuerda de modo unilateral la reducción de barreras para flexibilizar las transacciones comerciales y financieras, la integración busca la eliminación total de barreras para crear un mercado común libre de fronteras y donde el movimiento de personas, bienes y capitales no esté restringido.

Respecto de la legitimidad de las instituciones supranacionales que surgen por el acuerdo entre diversos países, el autor Thomas Franck señala que la percepción general de justicia de la norma internacional implica a su vez la percepción de la institución a la que esta aplica, así como la rectitud en la efectiva gestión y aplicación de la propia Institución. La “percepción de estos valores, en buena medida dependen también del equilibrio, en la distribución de poderes, dentro de la estructura internacional del proceso de creación y aplicación de la norma”<sup>77</sup>

De acuerdo con la teoría del propio Thomas Franck, en el ámbito del Derecho Internacional, la legitimidad de la norma deriva del reconocimiento entre Estados como soberanos e iguales, así como en su derecho para expresarse libremente e

---

<sup>76</sup> Enríquez, José, op. Cit., p.6.

<sup>77</sup> Franck, Thomas. “*Fairness in International Law and Institutions*”, Oxford University Press, 1995, Cit. en Enríquez, José, Op. Cit. p.p. 54 y 55.

incluso limitar su observancia a partir del propio consentimiento, de tal forma que la norma pactada en el ámbito de la comunidad internacional, sea válidamente aplicable.

Las ideas de este autor tienen singular importancia para esta investigación, debido a que proporciona un parámetro jurídico para considerar la validez de las normas internacionales, creadas a partir del pacto internacional de varias naciones, como en el caso del mal llamado “Convenio Constitutivo” del BIRF.

Para considerar que una norma es legítima, la doctrina de este autor supone una metodología interesante, que consiste en asociarla a la existencia de cuatro criterios elementales: determinación, validación simbólica, coherencia y adherencia. Con relación a dichos conceptos sostiene:

“El criterio de determinación significa que las normas no sean substancialmente vagas. La validación simbólica implica que todos los participantes -Estados soberanos- reafirmen frecuentemente su compromiso de continuar con las normas en cuestión. El criterio de la coherencia establece que la misma categoría de normas aplique a la misma categoría de casos, y al mismo tiempo indica que tal categoría de normas sea congruente con el Derecho Internacional en general. Finalmente, el criterio de la adherencia, significa que los Estados manifiestan una predisposición a cumplir normas que ya están siendo cumplidas por otros Estados”<sup>78</sup>

---

<sup>78</sup> Enríquez, José, Op. Cit., p. 55.

Al conjugarse estos principios dan, a la norma internacional que crea a los diversos organismos, su fuerza, validez y legitimidad. Sin embargo, en la realidad, no todos estos principios coexisten íntegramente, ya que por ejemplo, la forma en que se toman las decisiones en el BIRF no es democrática, como tampoco lo es el proceso para aprobar las normas que lo regulan, pues en ambos casos, los países que cuentan con mayor poder de voto (países altamente desarrollados), son quienes tienen el poder de decisión.

### 3.1.2 Consideraciones sobre la naturaleza del acto que le dio origen al BIRF.

Como se señaló en el capítulo anterior, el BIRF surge jurídicamente por virtud de la suscripción de su “Convenio Constitutivo” en 1945, por parte de delegados de 44 países, incluido México.

De acuerdo con el propio BIRF, el nombre en inglés del documento fundatorio del Banco es *International Bank For Reconstruction and Development Agreement*” (*IBRD Agreement*).<sup>79</sup> La traducción al español del vocablo *agreement* es: acuerdo o aceptación.<sup>80</sup> Sin embargo, la traducción del español al Inglés de la palabra “agreement” es convenio.<sup>81</sup>

---

<sup>79</sup> World Bank Group Historical Chronology: 1944-1949, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/EXTARCHIVES/0,,contentMDK:20035657~menuPK:56307~pagePK:36726~piPK:437378~theSitePK:29506,00.html>, octubre, 2007.

<sup>80</sup> Diccionario compact; Larousse, Inglés-Español, Ed. Larousse, México, 2006, p. 10 (sección Inglés-Español).

<sup>81</sup> *Ibidem*, p. 117 (sección Español-Inglés).

Por su parte, el Código Civil Federal señala en su artículo 1792, que “Convenio es el acuerdo de dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones”. El artículo 1793 del mismo ordenamiento dispone que los convenios que producen o transfieren las obligaciones y derechos, toman el nombre de contratos, de lo cual se colige que el género de estos instrumentos es el convenio y la especie es el contrato.

En el idioma inglés (y para el Derecho Anglosajón), la palabra *agreement* puede tener una connotación contractual, pero también significa “acuerdo” cuya acepción es mas amplia que aquella. De esta forma, un *agreement* referido en este caso a una Institución Internacional como el BIRF, que fue concebida en los Estados Unidos de Norteamérica, bajo la propuesta y conducción de un economista del Reino Unido (J. Maynard Keynes), necesariamente tiene una influencia del Derecho Anglosajón, además de haberse elaborado originalmente en idioma Inglés.

En razón de ello, considero que el significado del vocablo *agreement* tiene una connotación más allá de la puramente contractual, por lo que no debe ser considerada bajo la concepción romano-germana y del Derecho Positivo Mexicano, como un convenio, sino como un Acuerdo y en sentido más amplio, como un Tratado celebrado por varias naciones, como será demostrado en líneas posteriores.

Si bien la literatura en español que hace referencia al acto fundatorio del BIRF lo denomina generalmente “Convenio Constitutivo”, es muy probable que se deba a la traducción literal de la palabra *agreement* (convenio), como lo he señalado en líneas anteriores. Es posible además que se le haya añadido la palabra “constitutivo” para enfatizar su carácter fundatorio y no confundirlo con un simple convenio.

Por lo que hace a la confección de los organismos internacionales, han existido problemas jurídicos que dificultan su definición; sin embargo, en el campo del Derecho Internacional la forma de vincularse jurídicamente entre naciones ya se encuentra resuelta. Lo anterior se sustenta con la afirmación del jurista Abdullah El Erian:

“Un rasgo histórico de la comunidad internacional organizada es que su estructura jurídica constitutiva no está, como la del Estado, articulada en un conjunto de reglas jurídicas coherentes. Al contrario, esta estructura es la suma de múltiples ordenamientos jurídicos yuxtapuestos y en relación recíproca, cada uno de los cuales se encuentra incorporado en lo que generalmente llamamos una institución internacional”<sup>82</sup>

De acuerdo con este autor, un estudio que enfoque las actividades y los problemas de la comunidad internacional desde el ángulo del Derecho Internacional, tienen que diferenciar aquellos fenómenos que influyen particularmente en lo que llama la estructura institucional internacional

---

<sup>82</sup> Erian, El, Abdullah, Organización Jurídica de la Sociedad Internacional, en Manual de Derecho Internacional Público, Editado por Sorensen, Max., FCE, México, 1992, p. 107.

Para Abdullah El Erian<sup>83</sup> es posible definir a las instituciones internacionales a partir de los siguientes criterios:

- Son asociaciones de Estados, muy diferentes de las asociaciones de individuos, de las organizaciones profesionales y de otros grupos;
- Toda organización internacional tiene una base convencional, un tratado multilateral, que forma su constitución;
- Tal instrumento constitutivo contiene órganos establecidos, propios de la institución, los que disfrutan de una personalidad jurídica diferente de la de los Estados miembros que la componen; y
- La organización creada de este modo posee una personalidad jurídica separada de la de los Estados miembros y es, por ende un sujeto de Derecho Internacional.

A partir de estos cuatro elementos, el ex diplomático Egipcio El Erian, define a una institución internacional como sigue:

“Asociación de Estados (u otras entidades que posean personalidad jurídica internacional) establecida por tratados, la cual posee una constitución y órganos comunes, y goza de personalidad diferente de la de los Estados miembros”<sup>84</sup>

---

<sup>83</sup> Cfr. Ibídem, p. 108.

<sup>84</sup> Erian, El, Abdullah, Op. Cit., 108.



Si se aplican los cuatro elementos que señala este autor como comunes a las instituciones internacionales, tenemos que todos ellos aparecen en el BIRF, pues por lo que hace al primero de ellos, dicho organismo se constituyó por una asociación de estados reunidos en la Conferencia de Bretton Woods en 1944. Respecto del segundo criterio, su base convencional es justamente el *IBRD Agreement* o Convenio Constitutivo, de acuerdo a la traducción literal, que como se señaló, en realidad es un Tratado multilateral, utilizando las propias palabras de Abdullah El Erian.

Respecto de los criterios tercero y cuarto que señala este autor Egipcio, en los capítulos subsecuentes se analizará que tanto los órganos que conforman el BIRF (Junta de Gobernadores y Directorio Ejecutivo) y el propio Organismo en su conjunto, cuentan con personalidad jurídica diversa a la de sus miembros y celebran actos jurídicos con los países miembros y con otros organismos multilaterales, para el cumplimiento de sus fines.

De acuerdo con los criterios y la definición del autor El Erian, el BIRF es entonces una institución internacional, salvo por un aspecto: no fue constituido a través de un instrumento literalmente denominado "Tratado internacional". Sin embargo, ello tiene una justificación de orden legal y cronológico; ya que el BIRF fue conformado con anterioridad a la existencia de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, de tal suerte que la forma en la que se constituían los organismos de naturaleza internacional antes de esa fecha, era distinta a la regulación actual en materia de Tratados.

Lo anterior queda expresado con claridad por el Dr. José David Enríquez Rosas en las siguientes líneas:

“La fuente por excelencia del DIP (Derecho Internacional Privado) son los Tratados; esto es los acuerdos de voluntad entre dos o más sujetos del DIP que tienen por objeto crear, transmitir, modificar o extinguir derechos y obligaciones. Hasta antes de la entrada en vigor en 1980 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, la norma que tradicionalmente regían esta disciplina del DIP era básicamente la costumbre internacional.”<sup>85</sup>

Respecto de la forma de constitución de los organismos en el Derecho Internacional, de acuerdo con el propio jurista José Enríquez, puede hacerse de dos formas: a través de un tratado-contrato y por medio de un tratado-ley, cuya diferencia queda expresada con claridad en las siguiente líneas:

“Los llamados tratados-contrato, que como cualquier otra figura contractual, una vez cumplido su contenido se extinguen naturalmente; a diferencia de los tratados-ley en los cuales se crean normas generales y abstractas de duración indeterminada para quienes se encuentran sujetos a ellas.”

Bajo este criterio, si se atiende al nombre del documento que da origen al BIRF (convenio o *agreement*), pudiera pensarse que se trataría de un tratado-contrato al que se refiere el citado autor, sin embargo, el documento que creó al BIRF tiene una naturaleza legal-permanente más que una contractual-temporal. Basta saber

---

<sup>85</sup> Enríquez, José, Op. Cit., p. 98.

que el documento se suscribió hace más de 60 años y continúa vigente. Evidentemente el objeto del BIRF no es temporal, sino permanente; lo cual sugiere que más un tratado-contrato, es un tratado-ley; confirmándose nuevamente que la denominación “Convenio Constitutivo” en el caso del BIRF no es apropiada.

### 3.1.3 ¿El BIRF es en realidad un Banco?

Un banco es un intermediario financiero. Pone en contacto a los deficitarios de recursos con los superavitarios de los mismos; es decir, capta recursos del público ahorrador para prestarlos a quienes demandan crédito.

Un banco se constituye como una sociedad (persona jurídica), distinta de quienes depositan sus recursos, así como de quienes los demandan. Un banco presta un servicio de intermediación y a cambio de eso recibe una utilidad.

Sin embargo, en el caso del BIRF no se conjugan todos estos elementos, pues si bien tiene algunas similitudes a un banco, también presenta varias diferencias.

Dentro de las semejanzas entre el BIRF y un banco, hay coincidencia en que ambos conceden financiamiento y prestan un “servicio” relacionado con ello.

Respecto a las diferencias, hay que señalar que el BIRF no capta ahorros, ya que como veremos más adelante, para allegarse de recursos coloca títulos de deuda (bonos), en los mercados internacionales.

Por otro lado, los mismos países que conforman el BIRF, son quienes se benefician del financiamiento que dicho organismo provee, por lo que existe coincidencia entre el financiador y el destinatario de estos recursos (con independencia de que el BIRF tenga personalidad jurídica propia), situación que no ocurre con los bancos.

Respecto de los órganos corporativos, en el caso de un banco los principales tomadores de decisiones son los dueños del mismo (socios), personas distintas de aquellas que se benefician de sus préstamos. En cambio, en el BIRF los “socios” del Organismo son los mismos sujetos que reciben los préstamos.

Como se comentó en el capítulo primero de esta investigación, los bancos generalmente cuentan con un mecanismo para proteger el dinero de los ahorradores, como un seguro de depósito (que en el caso de México es responsabilidad del IPAB), así como de una autoridad supervisora del banco (responsabilidad que en nuestro sistema recae en la CNBV). Ambas figuras en el caso del BIRF no aparecen, pues no hay ahorros que proteger ni autoridades que regulen o supervisen al BIRF, ya que cuenta con sus propios mecanismos para ello.

Las diferencias quedarán más claras en el siguiente cuadro:

<b>CRITERIO</b>	<b>BIRF</b>	<b>BANCO</b>
Depositantes	No existen	Ahorradores
Acreditados	Países	Demandantes de crédito
Dueños del banco	Acreditados	Sociedad distinta
Principal fuente de recursos	Colocación de deuda (inversionistas)	Ahorradores
Principal órgano de decisión	Junta de Gobernadores conformada por Acreditados	(Asamblea) Personas diversas de los de quienes recibe los préstamos.
Seguro de depósito para ahorradores	No existe	IPAB
Autoridad supervisora y reguladora	No existe	CNBV

Fuente: Elaboración propia

Otra razón para concluir que el BIRF no es un Banco, es que existen otras instituciones financieras internacionales que proveen financiamiento a los países y tienen denominaciones diversas como la AIF y el FMI, que no se relacionan con un banco.

Un ejemplo es la AIF, que como se señaló en el capítulo II, realiza prácticamente las mismas actividades que el BIRF e incluso comparte los mismos órganos de decisión; diferenciándose principalmente por el tipo de países a los que facilita los recursos y las condiciones en que otorga el financiamiento.

Como se señaló en el capítulo 2<sup>86</sup>, la AIF concede financiamiento a los países más pobres del mundo, en tanto que el BIRF lo hace con aquellos que están en desarrollo; además de que la AIF no cobra intereses por el financiamiento y los plazos de recuperación del préstamo son mas largos, pero en esencia hacen las

---

<sup>86</sup> Ver pág. 70.

mismas actividades, incluso el procedimiento y mecanismos para la obtención de los créditos es similar.

Si bien el BIRF y la AIF realizan prácticamente las mismas funciones, uno es denominado Banco y el otro Asociación, sin que en ninguno de los dos casos la denominación se encuentre vinculada con su naturaleza.

El otro ejemplo lo constituye el FMI, que tiene órganos de decisión y administración muy similares a los del BIRF (Junta de Gobernadores, Directorio Ejecutivo y Director General) y que además está conformado exactamente por los mismos países que el BIRF.

El FMI también facilita préstamos a los países, sin embargo se diferencia por las causas que originan la necesidad de financiamiento, pues mientras que en el BIRF otorga recursos para proyectos con fines de desarrollo, el FMI lo hace cuando los países tienen problemas de balanzas de pagos, tal como fue señalado en el capítulo primero de esta investigación. Pero en ambos casos concede financiamiento a plazos y tasas que pueden llegar a ser similares.

### 3.1.3.1 El caso particular de la suscripción de acciones del BIRF y su estructura corporativa

Podría pensarse que el BIRF es un banco, debido a que sus miembros suscriben acciones cuando se adhieren a él. Así se desprende del artículo II de su Convenio Constitutivo:

#### **“SECCION 2. Capital autorizado**

a) El capital por acciones autorizado del Banco será de \$10.000.000.000 **(Con efectividad el 27 de abril de 1988, el capital por acciones autorizado del Banco se aumentó a 1.420.500 acciones)** en dólares de los Estados Unidos, del peso y fino vigentes para esta moneda el 1 de julio de 1944. Este capital se dividirá en cien mil acciones de un valor de 100.000 dólares cada una, las que podrán ser suscritas únicamente por los miembros.

b) Cuando el Banco lo estime conveniente, podrá aumentarse el capital por acciones con la aprobación de una mayoría de las tres cuartas partes del número total de los votos.

#### **SECCION 3. Suscripción de acciones**

a) Cada miembro deberá suscribir acciones del capital del Banco. La cantidad mínima de acciones que deberán suscribir los miembros fundadores será aquella que figura en el Anexo A. La cantidad mínima de acciones que deberán suscribir los demás países que ingresaren como miembros será determinada por el Banco, que para estos fines reservará una cantidad suficiente de su capital por acciones.

b) El Banco reglamentará las condiciones bajo las cuales los miembros puedan suscribir acciones adicionales en exceso de las cuotas mínimas del capital por acciones autorizado del Banco.

c) Si el capital por acciones autorizado del Banco fuere aumentado, se dará a los miembros oportunidad para suscribir, en las condiciones que el Banco fije, una cuota del aumento equivalente a la proporción que sus acciones hasta entonces suscritas guarden con el capital por

acciones del Banco, pero ningún miembro estará obligado a suscribir parte alguna del capital aumentado.”<sup>87</sup>

Adicionalmente, en el texto del Convenio Constitutivo aparecen otras disposiciones relativas a la participación accionaria y disposiciones asociadas a los derechos (corporativos y patrimoniales), que conceden las acciones como por ejemplo: que cada acción otorga el derecho a ejercer 250 votos, a recibir utilidades y también a participar en los gastos del BIRF; además, el BIRF puede recomprar sus acciones cuando un país deje de ser miembro.

Aunque en principio pareciera que se trata de una corporación con características similares a las de una organización privada, en realidad no es así.

El Maestro Raúl Cervantes Ahumada, respecto de las acciones, señala que, de acuerdo a Rodolfo Fisher, existen en el Derecho de Sociedades:

“...Tres acepciones para el término “acción”: en primer lugar, la acción es una parte alícuota del capital social de una sociedad anónima o en comandita por acciones; en segundo lugar, designa el derecho que tiene el socio a dicha porción de capital, es decir, el derecho que corresponde a la aportación del socio; y en tercer lugar, “acción” es el título representativo del derecho del socio, de su “status” como miembro de la corporación”<sup>88</sup>

Las acciones en las sociedades anónimas (como los bancos), confieren a sus tenedores derechos corporativos como el de participar en las asambleas de accionistas y tomar parte en las decisiones de la sociedad, de acuerdo con el

---

<sup>87</sup> BIRF, Convenio Constitutivo, Op. Cit.

<sup>88</sup> Cervantes, Raúl. “Títulos y Operaciones de Crédito”, Editorial Herrero, México, 1988, p. 134.



número de acciones que posea cada uno. En este caso existe similitud con el BIRF pues las acciones que suscribe cada país miembro le dan derecho a tomar decisiones de acuerdo al número de votos ponderado de cada país; es decir, a mayor número de acciones, mayor poder de voto.

Sin embargo persisten algunas diferencias. Las acciones al ser títulos valor, por su propia naturaleza pueden ser transmisibles a otros sujetos, bien por una cesión ordinaria o por la vía del endoso, como forma natural de transmisión de los títulos de crédito; además de que, al tratarse de bienes, pueden ser afectadas en fideicomiso.

En contraste, en la sección 10 del artículo II del Convenio Constitutivo del BIRF, expresamente se establece que “las acciones no podrán ser dadas en garantía ni gravadas en forma alguna y únicamente serán transferidas al Banco”. Como puede observarse, estas restricciones no guardan relación con la naturaleza de las acciones de las entidades financieras, que no solo pueden ser transmitidas sino que por lo general, son ofrecidas al público inversionista en las bolsas de valores.

El mecanismo de acceso o membresía al BIRF es muy similar al del FMI, aunque en el caso de este último, las aportaciones de los países se denominan “cuotas”, tal como sucede con otros organismos internacionales, como la Organización Mundial de la Salud (OMS), por ejemplo.

De esta suerte, las cuotas o aportaciones que cada país realiza al organismo, sean de acceso (membresía) o permanentes (anuales, por ejemplo), otorgan únicamente el derecho a formar parte del organismo internacional, con los beneficios que ello implica, pero en estricto sentido no son dueños del organismo, ya que no pueden enajenar sus acciones.

De los razonamientos citados, se puede colegir que en realidad, el BIRF no es un banco.

#### 3.1.4. ¿El BIRF es en realidad un “Banco de Reconstrucción”?

En el capítulo primero de esta investigación se comentó sobre el origen del FMI y del BIRF en Bretton Woods, en la década de los cuarenta y de la influencia que sobre dichas instituciones ejercieron los proyectos paralelos de Harry Dexter White en Estados Unidos de América y sobre todo de Jonh Maynard Keynes en el Reino Unido. Sin embargo, debemos tener presente algunas circunstancias históricas alrededor del surgimiento del BIRF, como las expuestas por el Profesor e Investigador José David Enríquez Rosas:

“La circunstancia histórica que formalmente detonó los influyentes reportes de J. Keynes –y que mas tarde culminarían en la negociación de Bretton Woods – fue la profunda preocupación del gobierno británico, cuando el Ministro de Economía del Gobierno Nazi proclamó en 1940 un nuevo orden unificado a partir del supuesto liderazgo alemán. Ante esa real amenaza y a petición del Ministerio de Información del Reino Unido, la misión de Keynes consistía en preparar la defensa conceptual para

desacreditar los contenidos económicos de ese anunciado orden económico Nazi. Sin embargo Keynes fue mucho mas allá de la solicitud británica, y articuló así los elementos clave de lo que intentaba ser un auténtico nuevo sistema económico internacional.”<sup>89</sup>

El nacimiento del BIRF estuvo ligado al final de la segunda guerra mundial, por lo que en ese entonces las 46 naciones que originalmente signaron el mal llamado Convenio Constitutivo<sup>90</sup>, estaban conformando una Institución que apoyaría a los países a recuperarse de la devastación de la guerra; tanto en su infraestructura, como en su economía. Lo anterior se corrobora en el texto del Convenio Constitutivo, en el artículo I, fracción I, como se verá en el siguiente punto, del presente capítulo.

Sin embargo, conforme avanzaron los años y disminuyeron las guerras (por lo menos las de alcance mundial o donde estuvieran involucradas varias naciones en el mismo conflicto), el BIRF se enfocó principalmente en el desarrollo de los países a través del financiamiento de proyectos que los favorecieran, tal como hasta ahora lo hace. En realidad, el financiamiento para la reconstrucción de países afectados por la guerra, ha sido una de las actividades menos frecuentes del BIRF.

---

<sup>89</sup> Enríquez, José, Op. Cit., p. 170.

<sup>90</sup> Estas naciones fueron: Australia, Bélgica, Bolivia, Brasil, Canadá, Checoslovaquia, Chile, China, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dinamarca, Ecuador, Egipto, El Salvador, Estados Unidos, Etiopía, Filipinas, Francia, Grecia, Guatemala, Haití, Honduras, India, Irán, Iraq, Islandia, Liberia, Luxemburgo, México, Nicaragua, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Panamá, Paraguay, Perú, Polonia, Reino Unido, República Dominicana, Unión Sub Africana, URSS, Uruguay, Venezuela y Yugoslavia.

Por lo expuesto, se puede concluir que el distintivo de “Reconstrucción” no es ni ha sido históricamente adecuado para esta Institución.

### 3.1.5 ¿Cuál es la verdadera naturaleza jurídica del BIRF?

El análisis que hasta este momento se ha hecho sobre el BIRF arroja lo siguiente:

- La legitimidad del Organismo se la da el reconocimiento y el sentido de pertenencia de los países miembros, quienes le reconocen personalidad jurídica propia;
- El BIRF no fue creado mediante un “Convenio” sino mediante un tratado internacional; y
- El BIRF no es un organismo de reconstrucción sino de desarrollo.

De acuerdo con esto, se puede afirmar que el BIRF es un Organismo Financiero Internacional, cuyo principal objetivo es conceder financiamiento a los países en desarrollo para proyectos que fomenten su crecimiento y eleven el nivel de vida de sus habitantes.

A continuación será analizada la estructura y funciones del BIRF, además de su composición, poder de voto y órganos de decisión.

## 3.2 Objeto del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento

En el capítulo anterior se trataron las principales características de las instituciones que forman parte del GBM, a fin de contar con una visión general del apoyo, financiamiento y servicios que pueden recibir los países miembros de estos organismos. Sin embargo, ninguno de ellos participa de manera significativa, en caso de que algún país sufra desequilibrio por crisis financiera.

Como se analizó en el capítulo segundo, cada uno de los organismos que conforman el GBM, tienen un objeto muy específico, sin embargo, el BIRF destaca por apoyar a los países que padecen problemas financieros por falta de liquidez o bien, que requieran recursos para la reestructuración de algún sector prioritario para el desarrollo.

En los últimos años, dentro de su oferta de financiamiento, el BIRF ha otorgado recursos para aliviar los efectos de crisis financieras (bancarias o monetarias<sup>91</sup>).

Sin embargo, esta actividad no ha resultado del todo exitosa, ya que, por una parte, los apoyos se otorgan una vez que la crisis aparece, por lo que se adoptan medidas correctivas mas no preventivas. Por otra parte, el financiamiento resulta insuficiente dada la magnitud de la crisis, sobre todo por la experiencia de las recientes debacles financieras por las que han atravesado México, Asia, Rusia y Argentina en la última década; razón por la cual debe replantearse la función que,

---

<sup>91</sup> Las diferencias entre las crisis bancarias y monetarias serán objeto de estudio en el capítulo 6 de esta investigación.

en esta materia realiza el BIRF, para lo cual debe conocerse su estructura y funcionamiento.

Por ello a continuación será analizada la estructura, funciones, organización, operación y formas de asistencia financiera del BIRF. Este análisis facilitará la comprensión de los mecanismos implementados con nuestro país para operar los préstamos que ha concedido a México, en particular los que se efectuaron para la reestructuración del sector financiero que se dio en 1995, por un monto de mil millones de dólares y que generó la evolución normativa favorable para el SFM, que hoy en día ha permitido estar exento de las turbulencias financieras internacionales.

Actualmente el BIRF esta conformado por 185 países. Es importante señalar que uno de los requisitos para pertenecer a esta Institución, es que el país forme parte del FMI; que ha sido analizado en el primer capítulo de esta investigación.

Como se señaló con anterioridad el FMI y el BIRF nacen de manera simultánea bajo las mismas circunstancias. Ambas instituciones tienen su sede en Washington, D.C., y los representantes de los países miembros, son generalmente los mismos para ambos organismos. De igual forma, se reúnen en la misma época del año, el control en ambos organismos está a cargo de los mismos países,<sup>92</sup>

---

<sup>92</sup> En este caso nos referimos a los países económicamente más avanzados del orbe como: Estados Unidos de América, Alemania, Japón, Reino Unido, Canadá, Francia, entre otros.

tienen Comités y órganos colegiados compartidos y cuentan con principios rectores y políticas similares. En suma, son instituciones “hermanas”.

El Convenio Constitutivo del BIRF (artículo 1), establece cinco fines, mismos que constituyen su objeto y que por su importancia serán transcritos y comentados a continuación:

I “Contribuir a la obra de reconstrucción y fomento en los territorios de miembros, facilitando la inversión de capital para fines productivos, incluida la rehabilitación de las economías destruidas o dislocadas por la guerra, la transformación de los medios de producción a fin de satisfacer las necesidades en tiempos de paz y el fomento del desarrollo de los medios y recursos de producción en los países menos desarrollados.”<sup>93</sup>

De esta primera fracción se desprende la intención de sus fundadores para convertirlo en una fuente de financiamiento para el desarrollo productivo, tendiente a reactivar la economía y el comercio internacional.

Es de hacer notar la forma utilizada por los redactores del Convenio, al señalar como objeto el “desarrollo de medios y recursos de producción” con lo cual queda evidenciada la intención de reactivar el sector industrial del país que eventualmente recibiera los recursos del BIRF; por lo que, desde su origen, se privilegió a este sector de la economía.

---

<sup>93</sup> Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Convenio Constitutivo, artículo I, mayo 2007 <http://wbln0018.worldbank.org/external/lac/lac.nsf/Countries/Mexico/D4CCB74FF8D485FA852569EC0065AF1D?OpenDocument>.

En la segunda fracción del artículo que se comenta, se estableció lo siguiente:

II. “Fomentar la inversión extranjera privada mediante garantías o participaciones en préstamos y otras inversiones que hicieren inversionistas privados; y, cuando no hubiere capital privado disponible en condiciones razonables, suplementar las inversiones privadas suministrando, en condiciones adecuadas, financiamiento para fines productivos, ya sea de su propio capital, de los fondos por él obtenidos o de sus demás recursos.”<sup>94</sup>

Es evidente la predilección del BIRF por fomentar la inversión extranjera privada en países necesitados de recursos. Si bien tal inversión favorecía el desarrollo de países que sufrían la destrucción causada por la guerra; la intención en este tipo de apoyo ha sido cuestionada a lo largo de la historia del BIRF.

Las críticas se centran en el hecho de reconocer que, el financiamiento que proviene de los países económicamente avanzados que apoyan proyectos en países pobres o en desarrollo, tiene como finalidad “oculta” obtener un beneficio económico para las empresas contratistas que desarrollan tales proyectos y que en su mayoría pertenecen justamente a los países desarrollados.

Es necesario precisar que los proyectos impulsados por el BIRF son utilizados para el desarrollo de infraestructura, como la construcción de obras eléctricas, ferroviarias y presas, por ejemplo. En la normatividad administrativa del BIRF, se observa que para adjudicar ciertos proyectos, debe hacerse una licitación internacional en donde participan empresas de todo el mundo, por lo que es

---

<sup>94</sup> Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Convenio Constitutivo, Op. Cit., artículo I.



frecuente que los contratos correspondientes sean asignados a empresas que pertenecen a países desarrollados, quienes tienen el control del BIRF, como se ha comentado.

Por ello, hay quien sostiene que detrás de la promoción de la inversión privada que postula el BIRF, se encuentra la intención de beneficiar a los países desarrollados que lucran con las necesidades de los países pobres; tal como lo han manifestado los académicos John Saxe y Gian Carlo Delgado, en su obra *Imperialismo Económico en México*.<sup>95</sup>

La reciente guerra de Irak con Estados Unidos de América, evidenció tales críticas, cuando después de la devastación de varias ciudades irakíes, los contratos para la reconstrucción respectivos, con financiamiento de OFI, fueron asignados entre otros países, a aquellos que participaron en la intervención armada como EUA, Gran Bretaña y España.

Otra cuestión que se desprende de la segunda fracción del Convenio Constitutivo, es que legitima al BIRF para realizar inversión privada. Sin embargo, en la actualidad, otros miembros del GBM realizan actividades orientadas a facilitar financiamiento de manera especializada, como la Corporación Financiera Internacional.

---

<sup>95</sup> Saxe-Fernández, Jonh y Delgado Gian. "Imperialismo Económico en México, las operaciones el Banco Mundial en nuestro País, Ed. Debate, México, 2005, p. 22.

En la parte final de la fracción II del instrumento jurídico que se comenta, se establecen las fuentes para la obtención de recursos con los que opera el BIRF, además de su propio capital. Por un lado obtiene fondos de sus miembros y por otro lado, capta recursos en los mercados internacionales a través de la colocación de instrumentos de deuda (bonos), que por cierto tiene buena aceptación entre los inversionistas internacionales, como se ha manifestado con anterioridad.

La fracción III del artículo que se analiza del documento constitutivo del BIRF, dispone:

“III. Promover el crecimiento equilibrado y de largo alcance del comercio internacional, así como el mantenimiento del equilibrio de las balanzas de pagos, alentando inversiones internacionales para fines de desarrollo de los recursos productivos de los miembros, ayudando así a aumentar la productividad, elevar el nivel de vida y mejorar las condiciones de trabajo en sus territorios.”<sup>96</sup>

De esta fracción se desprende que el BIRF promueve el crecimiento equilibrado y de largo alcance del comercio internacional.

Debe recordarse que una de las causas que originaron el nacimiento de este organismo fue la contracción del comercio internacional a finales de la década de los veinte, debido a la crisis mundial que frenó el desarrollo; por lo que no es

---

<sup>96</sup> Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Convenio Constitutivo, Op. Cit., artículo I.

extraño que este instrumento enuncie al comercio internacional como base para el desarrollo y el crecimiento.

Este organismo promueve de manera explícita la inversión en los países miembros para aumentar la productividad y en consecuencia, su bienestar económico.

Respecto de las funciones que cumple el BIRF en este tema, el autor Raymond Mikesell sostiene:

“Este organismo se halla limitado a la concesión de créditos, para la realización de fines productivos, a los países miembros siendo los prestatarios organismos de carácter público o empresas privadas que se encuentren en el territorio de la nación beneficiaria. Los préstamos o entidades privadas requieren la garantía del gobierno del país miembro. El banco puede auxiliar a la inversión privada y estimularla participando en los préstamos a inversionistas privados o garantizando aquellos.”<sup>97</sup>

Uno de los objetivos del Banco que hay que resaltar de esta fracción III, se refiere al mantenimiento del equilibrio de la balanza de pagos. Para la investigación que se realiza, este aspecto cobra relevancia, toda vez que las crisis financieras que han afectado a diversos países (incluyendo México), en los últimos años, tienen su origen precisamente en desequilibrios en sus balanzas de pagos.

---

<sup>97</sup> Mikesell, Raymond. “Mecanismos de Ayuda Económica Externa”, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, México, 1964, p. 93.

En la oferta de financiamiento internacional a países que atraviesan por problemas de balanza de pagos, como se señaló en el primer capítulo de la investigación, el principal financiador es el FMI, sin embargo, de acuerdo con la fracción que se comenta, no es el único, pues también lo puede realizar el BIRF.

A partir de las crisis económicas a escala mundial de los últimos años, a las que se ha aludido en este capítulo, los OFI han reorientado sus esfuerzos para combatir el problema, al proveer líneas contingentes de crédito a los países para contrarrestar los efectos negativos de este problema financiero.

Respecto de la contribución del BIRF a la solución de problemas de balanza de pagos, se ha sostenido:

“La contribución que ha realizado el Banco para satisfacer las necesidades de balanza de pagos de los países en desarrollo se ha vuelto significativa. Antes de la crisis de la deuda, el monto relativo de los préstamos del Banco no bastaba para cubrir sus necesidades. En 1981, justo antes de la crisis, los desembolsos netos del Banco no financiaron más que el 3.3% del déficit global de la cuenta corriente de los países en desarrollo.....Para 1983, el Banco estaba financiando el 9.1% de los déficits de agregados en cuenta corriente de los países en desarrollo, porcentaje tres veces mayor al de 1981....”<sup>98</sup>

La fracción IV del artículo 1 de documento fundatorio del BIRF, dispone lo siguiente:

---

<sup>98</sup> Lichtensztejn, Samuel y Bauer Mónica. “Políticas en el capitalismo: El Banco Mundial”, Centro de Investigación y Docencias Económicas, México, 1982, p.p. 81 y 82.

“IV. Coordinar los préstamos que haga o garantice con los préstamos internacionales tramitados por otros conductos, en forma tal que se atiendan, en primer término, los proyectos, grandes o pequeños, que fueren más útiles y urgentes.”<sup>99</sup>

Este precepto establece la prioridad en los proyectos que atiende el BIRF, pues al ser 185 países sus miembros, los recursos disponibles son insuficientes y en consecuencia, deben atenderse los de mayor impacto o urgencia, a juicio del propio BIRF y concretamente del Directorio Ejecutivo,<sup>100</sup> cuya conformación y responsabilidades se tratarán posteriormente.

La fracción V del artículo I, que se viene analizando, dispone que le corresponde al BIRF:

“V. Dirigir sus operaciones con la debida atención a los efectos que las inversiones internacionales puedan tener en la situación económica de los territorios de los miembros y, en el período de la posguerra, contribuir a que la transición de la economía de guerra a la economía de paz se lleve a efecto sin contratiempos.”<sup>101</sup>

Esta Institución se encuentra facultada para apoyar la transición de una economía de guerra a una economía de paz, situación que permite a los países recuperarse con mayor rapidez.

---

<sup>99</sup> *Ibidem*.

<sup>100</sup> El Directorio Ejecutivo es el órgano del banco conformado por directores que representan a países en lo individual y a grupos de países y se encargan de aprobar los proyectos susceptibles de ser apoyados con recursos del BIRF y los montos correspondientes.

<sup>101</sup> Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Convenio Constitutivo, Op. Cit. art. 1.

### 3.3 Organización del BIRF

El artículo V del documento constitutivo del BIRF establece su organización y administración. Precisa que será administrado por una Junta de Gobernadores, por Directores Ejecutivos, un Presidente y los funcionarios y empleados que éste último determine para el correcto desempeño de sus funciones.

#### 3.3.1 Junta de Gobernadores

De acuerdo con la sección 2 del propio Convenio, la Junta de Gobernadores está investida de todas las facultades del BIRF y se forma por un Gobernador y su respectivo suplente designados por cada país miembro, en la forma que éste determine.

Cada Gobernador y suplente durarán en su encargo cinco años y podrán ser nombrados nuevamente para otro período. La Junta elegirá a uno de sus Gobernadores como su presidente.<sup>102</sup>

La Junta de Gobernadores puede delegar el ejercicio de sus facultades en el Directorio Ejecutivo, sin embargo algunas son indelegables, como las que a continuación se señalan:

---

<sup>102</sup> Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Convenio Constitutivo, Op. Cit. Art. V.

- Admitir nuevos miembros y determinar las condiciones para su admisión;
- Aumentar o disminuir el capital por acciones del BIRF;
- Suspender a un miembro;
- Decidir apelaciones contra interpretaciones del propio Convenio dadas por los Directores Ejecutivos;
- Celebrar acuerdos de cooperación con otras organizaciones internacionales (que no fueren acuerdos informales de carácter transitorio o administrativo);
- Decidir la suspensión permanente de las operaciones del BIRF y la distribución de sus activos; y
- Determinar la distribución de las entradas netas del Banco.<sup>103</sup>

La Junta de Gobernadores debe celebrar cuando menos una reunión anual, aunque puede realizar tantas sesiones como estime conveniente o cuando sea solicitado por el Directorio Ejecutivo o se solicite por cinco miembros o un número que represente una cuarta parte de los votos totales.

El quórum para las reuniones de la Junta de Gobernadores se conformará por una mayoría que represente por lo menos dos tercios de los votos totales; sin embargo, la propia Junta podrá establecer un procedimiento por el cual los Directores Ejecutivos, cuando lo estimen conveniente para el BIRF, puedan

---

<sup>103</sup> Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Convenio Constitutivo, Op. Cit.

obtener una votación de los Gobernadores sobre un tema concreto, sin necesidad de convocar a reunión.<sup>104</sup>

La Junta de Gobernadores tiene facultades para establecer las normas y reglamentos que estime necesarios respecto de los asuntos del BIRF.

Los cargos de Gobernador y suplentes son honoríficos, ya que quienes son designados por cada país para ocuparlos, generalmente son los ministros de Hacienda o los titulares del Banco Central de cada país miembro.<sup>105</sup>

### 3.3.2 Votos

De acuerdo con la sección 3 del artículo V del Convenio, cada miembro tendrá 250 votos, mas un voto adicional por cada acción del BIRF en su poder.

Podría pensarse que en el BIRF, un país equivale a un voto y los miembros se encuentran en igualdad en la toma de decisiones, tal como sucede en otros organismos internacionales; sin embargo esta no es la realidad, pues los países que tienen suscrito el mayor número de aportaciones, son quienes tienen el mayor número de votos y en consecuencia, el control y la toma de decisiones.

---

<sup>104</sup> Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Convenio Constitutivo, Op. Cit.

<sup>105</sup> En nuestro caso, la representación de México, recae en el Secretario de Hacienda y Crédito Público y la suplencia en el Subsecretario de Hacienda y Crédito Público.



A continuación se muestra una tabla donde se observa por país, el monto de su aportación y el porcentaje que representan del total de capital del BIRF; además del número de votos que les corresponde a cada uno, con su porcentaje respecto del total de la votación.

**INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT  
SUBSCRIPTIONS AND VOTING POWER OF MEMBER COUNTRIES**

MEMBER	TOTAL SUBSCRIPTIONS		VOTING POWER	
	AMOUNT (*)	PERCENT OF TOTAL	NO. OF VOTES	PERCENT OF TOTAL
AFGHANISTAN	30.0	.02	550	.03
ALBANIA	83.0	.05	1,080	.07
ALGERIA	925.2	.59	9,502	.59
ANGOLA	267.6	.17	2,926	.18
ANTIGUA AND BARBUDA	52.0	.03	770	.05
ARGENTINA	1,791.1	1.14	18,161	1.12
ARMENIA	113.9	.07	1,389	.09
AUSTRALIA	2,446.4	1.55	24,714	1.53
AUSTRIA	1,106.3	.70	11,313	.70
AZERBAIJAN	164.6	.10	1,896	.12
BAHAMAS, THE	107.1	.07	1,321	.08
BAHRAIN	110.3	.07	1,353	.08
BANGLADESH	485.4	.31	5,104	.32
BARBADOS	94.8	.06	1,198	.07
BELARUS	332.3	.21	3,573	.22
BELGIUM	2,898.3	1.84	29,233	1.81
BELIZE	58.6	.04	836	.05
BENIN	86.8	.06	1,118	.07
BHUTAN	47.9	.03	729	.05
BOLIVIA	178.5	.11	2,035	.13
BOSNIA AND HERZEGOVINA	54.9	.03	799	.05
BOTSWANA	61.5	.04	865	.05
BRAZIL	3,328.7	2.12	33,537	2.07
BRUNEI DARUSSALAM	237.3	.15	2,623	.16
BULGARIA	521.5	.33	5,465	.34
BURKINA FASO	86.8	.06	1,118	.07
BURUNDI	71.6	.05	966	.06
CAMBODIA	21.4	.01	464	.03
CAMEROON	152.7	.10	1,777	.11
CANADA	4,479.5	2.85	45,045	2.78

CAPE VERDE	50.8	.03	758	.05
CENTRAL AFRICAN REPUBLIC	86.2	.05	1,112	.07
CHAD	86.2	.05	1,112	.07
CHILE	693.1	.44	7,181	.44
CHINA	4,479.9	2.85	45,049	2.78
COLOMBIA	635.2	.40	6,602	.41
COMOROS	28.2	.02	532	.03
CONGO, DEM. REP. OF	264.3	.17	2,893	.18
CONGO, REPUBLIC OF	92.7	.06	1,177	.07
COSTA RICA	23.3	.01	483	.03
COTE D'IVOIRE	251.6	.16	2,766	.17
CROATIA	229.3	.15	2,543	.16
CYPRUS	146.1	.09	1,711	.11
CZECH REPUBLIC	630.8	.40	6,558	.40
DENMARK	1,345.1	.85	13,701	.85
DJIBOUTI	55.9	.04	809	.05
DOMINICA	50.4	.03	754	.05
DOMINICAN REPUBLIC	209.2	.13	2,342	.14
ECUADOR	277.1	.18	3,021	.19
EGYPT, ARAB REPUBLIC OF	710.8	.45	7,358	.45
EL SALVADOR	14.1	.01	391	.02
EQUATORIAL GUINEA	71.5	.05	965	.06
ERITREA	59.3	.04	843	.05
ESTONIA	92.3	.06	1,173	.07
ETHIOPIA	97.8	.06	1,228	.08
FIJI	98.7	.06	1,237	.08
FINLAND	856.0	.54	8,810	.54
FRANCE	6,939.7	4.41	69,647	4.30
GABON	98.7	.06	1,237	.08
GAMBIA, THE	54.3	.03	793	.05
GEORGIA	158.4	.10	1,834	.11
GERMANY	7,239.9	4.60	72,649	4.49
GHANA	152.5	.10	1,775	.11
GREECE	168.4	.11	1,934	.12
GRENADA	53.1	.03	781	.05
GUATEMALA	200.1	.13	2,251	.14
GUINEA	129.2	.08	1,542	.10
GUINEA-BISSAU	54.0	.03	790	.05
GUYANA	105.8	.07	1,308	.08
HAITI	106.7	.07	1,317	.08
HONDURAS	64.1	.04	891	.06
HUNGARY	805.0	.51	8,300	.51
ICELAND	125.8	.08	1,508	.09
INDIA	4,479.5	2.85	45,045	2.78
INDONESIA	1,498.1	.95	15,231	.94
IRAN, ISLAMIC REPUBLIC OF	2,368.6	1.51	23,936	1.48
IRAQ	280.8	.18	3,058	.19

IRELAND	527.1	.34	5,521	.34
ISRAEL	475.0	.30	5,000	.31
ITALY	4,479.5	2.85	45,045	2.78
JAMAICA	257.8	.16	2,828	.17
JAPAN	12,700.0	8.07	127,250	7.86
JORDAN	138.8	.09	1,638	.10
KAZAKHSTAN	298.5	.19	3,235	.20
KENYA	246.1	.16	2,711	.17
KIRIBATI	46.5	.03	715	.04
KOREA, REPUBLIC OF	1,581.7	1.01	16,067	.99
KUWAIT	1,328.0	.84	13,530	.84
KYRGYZ REPUBLIC	110.7	.07	1,357	.08
LAO PEOPLE'S DEM. REP.	17.8	.01	428	.03
LATVIA	138.4	.09	1,634	.10
LEBANON	34.0	.02	590	.04
LESOTHO	66.3	.04	913	.06
LIBERIA	46.3	.03	713	.04
LIBYA	784.0	.50	8,090	.50
LITHUANIA	150.7	.10	1,757	.11
LUXEMBOURG	165.2	.11	1,902	.12
MACEDONIA, FYR OF	42.7	.03	677	.04
MADAGASCAR	142.2	.09	1,672	.10
MALAWI	109.4	.07	1,344	.08
MALAYSIA	824.4	.52	8,494	.52
MALDIVES	46.9	.03	719	.04
MALI	116.2	.07	1,412	.09
MALTA	107.4	.07	1,324	.08
MARSHALL ISLANDS	46.9	.03	719	.04
MAURITANIA	90.0	.06	1,150	.07
MAURITIUS	124.2	.08	1,492	.09
MEXICO	1,880.4	1.20	19,054	1.18
MICRONESIA, FED. STATES OF	47.9	.03	729	.05
MOLDOVA	136.8	.09	1,618	.10
MONGOLIA	46.6	.03	716	.04
MONTENEGRO	68.8	.04	938	.06
MOROCCO	497.3	.32	5,223	.32
MOZAMBIQUE	93.0	.06	1,180	.07
MYANMAR	248.4	.16	2,734	.17
NAMIBIA	152.3	.10	1,773	.11
NEPAL	96.8	.06	1,218	.08
NETHERLANDS	3,550.3	2.26	35,753	2.21
NEW ZEALAND	723.6	.46	7,486	.46
NICARAGUA	60.8	.04	858	.05
NIGER	85.2	.05	1,102	.07
NIGERIA	1,265.5	.80	12,905	.80
NORWAY	998.2	.63	10,232	.63
OMAN	156.1	.10	1,811	.11

PAKISTAN	933.9	.59	9,589	.59
PALAU	1.6	.00	266	.02
PANAMA	38.5	.02	635	.04
PAPUA NEW GUINEA	129.4	.08	1,544	.10
PARAGUAY	122.9	.08	1,479	.09
PERU	533.1	.34	5,581	.34
PHILIPPINES	684.4	.44	7,094	.44
POLAND	1,090.8	.69	11,158	.69
PORTUGAL	546.0	.35	5,710	.35
QATAR	109.6	.07	1,346	.08
ROMANIA	401.1	.25	4,261	.26
RUSSIAN FEDERATION	4,479.5	2.85	45,045	2.78
RWANDA	104.6	.07	1,296	.08
ST. KITTS AND NEVIS	27.5	.02	525	.03
ST. LUCIA	55.2	.04	802	.05
ST. VINCENT & THE GRENADINES	27.8	.02	528	.03
SAMOA	53.1	.03	781	.05
SAN MARINO	59.5	.04	845	.05
SAO TOME AND PRINCIPE	49.5	.03	745	.05
SAUDI ARABIA	4,479.5	2.85	45,045	2.78
SENEGAL	207.2	.13	2,322	.14
SERBIA	284.6	.18	3,096	.19
SEYCHELLES	26.3	.02	513	.03
SIERRA LEONE	71.8	.05	968	.06
SINGAPORE	32.0	.02	570	.04
SLOVAK REPUBLIC	321.6	.20	3,466	.21
SLOVENIA	126.1	.08	1,511	.09
SOLOMON ISLANDS	51.3	.03	763	.05
SOMALIA	55.2	.04	802	.05
SOUTH AFRICA	1,346.2	.86	13,712	.85
SPAIN	2,799.7	1.78	28,247	1.74
SRI LANKA	381.7	.24	4,067	.25
SUDAN	85.0	.05	1,100	.07
SURINAME	41.2	.03	662	.04
SWAZILAND	44.0	.03	690	.04
SWEDEN	1,497.4	.95	15,224	.94
SWITZERLAND	2,660.6	1.69	26,856	1.66
SYRIAN ARAB REPUBLIC	220.2	.14	2,452	.15
TAJIKISTAN	106.0	.07	1,310	.08
TANZANIA	129.5	.08	1,545	.10
THAILAND	634.9	.40	6,599	.41
TIMOR-LESTE	51.7	.03	767	.05
TOGO	110.5	.07	1,355	.08
TONGA	49.4	.03	744	.05
TRINIDAD AND TOBAGO	266.4	.17	2,914	.18
TUNISIA	71.9	.05	969	.06
TURKEY	832.8	.53	8,578	.53

TURKMENISTAN	52.6	.03	776	.05
UGANDA	61.7	.04	867	.05
UKRAINE	1,090.8	.69	11,158	.69
UNITED ARAB EMIRATES	238.5	.15	2,635	.16
UNITED KINGDOM	6,939.7	4.41	69,647	4.30
UNITED STATES	26,496.9	16.84	265,219	16.38
URUGUAY	281.2	.18	3,062	.19
UZBEKISTAN	249.3	.16	2,743	.17
VANUATU	58.6	.04	836	.05
VENEZUELA, REP. BOLIVARIANA DE	2,036.1	1.29	20,611	1.27
VIETNAM	96.8	.06	1,218	.08
YEMEN, REPUBLIC OF	221.2	.14	2,462	.15
ZAMBIA	281.0	.18	3,060	.19
ZIMBABWE	332.5	.21	3,575	.22
TOTAL	157,334.9	100.00	1,619,599	100.00
<p>* Millions of 1944 U.S. Dollars. <sup>106</sup>  ** May differ from the sum of individual percentages shown because of rounding. <sup>107</sup>  .00 Less than .005 percent. <sup>108</sup>  CORPORATE SECRETARIAT<sup>109</sup>  185 COUNTRIES<sup>110</sup> APRIL 13, 2007</p>				

Fuente: IBRD: Votes and Subscriptions. BIRF, mayo 2007.  
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/ORGANIZATION/BODEXT/0,,contentMDK:20124831~menuPK:64020035~pagePK:64020054~piPK:64020408~theSitePK:278036,00.html>.

Este cuadro ilustra adecuadamente la forma en que se toman las decisiones en el BIRF, de donde se desprenden algunos datos interesantes, como por ejemplo: del total de los 185 países que lo conforman, tan sólo 10 de ellos; Alemania, Canadá, China, Estados Unidos de América, Francia, India, Italia, Japón, Reino Unido y Saudi Arabia, concentran más del 50 % del total de la votación.

<sup>106</sup> Millones de dólares. (Traducción del autor de la Tesis.)

<sup>107</sup> Puede existir diferencia en el resultado de los porcentajes individuales debido al redondeo de cifras. (Traducción del autor de la Tesis.)

<sup>108</sup> .00 menos del .005 por ciento.

<sup>109</sup> Secretariado Ejecutivo, 1 de junio de 2005. (Traducción del autor de la Tesis.)

<sup>110</sup> 184 países. (Traducción del autor de la Tesis.)

O cifras tan antagónicas como que Estados Unidos de América concentra el 16.38% del total de los votos, en tanto que el Salvador apenas tiene el 0.2%. Evidentemente esto es un reflejo de las disparidades existentes en las diferentes economías mundiales.

México ostenta el 1.18% del total de los votos, sin embargo, por poco que parezca, en realidad es bastante si se le compara con la mayoría de los países de América, Asia y Africa. Es importante resaltar que no mas de 21 países de los 185 que conforman el BIRF cuentan con más de 1% en lo individual del total del votos, incluyendo a México.

Con relación a la concentración de poder de Estados Unidos en el BIRF, los académicos Samuel Lichtensztejn y Mónica Bauer sostienen:

“Las instituciones de Bretón Woods se concentraron mediante una negociación desigual entre Estados Unidos y Europa Occidental que fue dirigida y plasmada por el primero, dentro de un ficticio marco de cooperación mundial. Como ya se comentó, la subordinación del Banco Mundial a las directivas norteamericanas fue aún más notoria e indiscutida que en el caso del FMI. Por lo menos son cuatro los aspectos donde conserva importancia la influencia de Estados Unidos sobre el funcionamiento orgánico del Banco, sin dejar de reconocer los cambios que ese poder ha sufrido relativamente con el tiempo. Concretamente nos referimos al poder de votación, al origen geográfico de los recursos, a la presidencia del Banco y al tipo de controles de fuente gubernamental que se ejerce sobre su funcionamiento.”<sup>111</sup>

---

<sup>111</sup> Lichtensztejn, Samuel y Bauer Mónica, Op. Cit., p. 28.

### 3.3.3 Directorio Ejecutivo

La sección 4 del mismo artículo V del Convenio Constitutivo del BIRF, dispone que el Directorio Ejecutivo será responsable de la conducción de las operaciones del BIRF y para este efecto ejercerá todos los poderes que en ellos delegue la Junta de Gobernadores.

De acuerdo con esta misma sección, en caso de que los gobiernos de otros países se adhirieran, la Junta de Gobernadores podrá, por mayoría de las cuatro quintas partes del total de los votos, aumentar el número total de Directores mediante el aumento del número de aquellos directores que deben ser elegidos.<sup>112</sup>

Las elecciones para designar a los directores ejecutivos se celebran por lo general cada dos años, cuando se llevan a cabo las reuniones anuales del BIRF. Actualmente el número total de Directores Ejecutivos es de 24.

Sobre los directores ejecutivos, el BIRF ha mencionado lo siguiente:

“Los Directores Ejecutivos cumplen sus funciones en sesiones permanentes en el Banco y se reúnen con la frecuencia que requieran los asuntos del Banco. Los Directores Ejecutivos analizan las propuestas de préstamos y garantías del BIRF y de créditos de la AIF y las propuestas de donaciones y garantías presentadas por el Presidente, y adoptan decisiones

---

<sup>112</sup> Ref. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Convenio Constitutivo, Op. Cit.

al respecto; también deciden las políticas que sirven de orientación para las operaciones generales del Banco. Son responsables, asimismo, de presentar ante la Junta de Gobernadores, con ocasión de las reuniones anuales, la auditoría de las cuentas, el presupuesto administrativo y el informe anual sobre las operaciones y políticas del Banco y cualquier otro asunto. Al configurar las políticas del Banco, el Directorio Ejecutivo toma en cuenta la evolución de las opiniones de los países miembros sobre la función del Grupo del Banco así como la experiencia adquirida por éste en sus operaciones. Los Directores Ejecutivos, además de asistir a las reuniones ordinarias del Directorio, que se celebran dos veces por semana, también forman parte de uno o más de los cinco comités permanentes: el Comité de Auditoría, el Comité de Presupuesto, el Comité sobre la eficacia en términos de desarrollo, el Comité sobre cuestiones relativas a la política de personal y el Comité de gestión institucional y cuestiones administrativas relativas a los Directores Ejecutivos. Estos comités ayudan al Directorio a cumplir con su función fiscalizadora examinando en profundidad las políticas y prácticas del Banco.”<sup>113</sup>

Los directores ejecutivos son elegidos cada dos años y pueden designar un suplente con plenos poderes para actuar en su ausencia. Cuando los directores propietarios estén presentes, los suplentes pueden participar en sus reuniones, sin derecho a voto.

Por lo que hace a los aspectos operativos, los directores ejecutivos están permanentemente en función en la oficina principal del BIRF en Washington, D.C.<sup>114</sup> y celebran reuniones cada vez que los negocios del BIRF lo requieren.

---

<sup>113</sup> <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/QUIENESSOMOS>, junio, 2008.

<sup>114</sup> De conformidad con la sección 9 del artículo V del propio Convenio Constitutivo, la oficina principal del Banco deberá estar en el territorio del miembro que tenga el mayor número de acciones, en este caso Estados Unidos; con independencia de que podrá establecer agencias u oficinas en los territorios de cualquiera de sus miembros, como en el caso de nuestro país.



El quórum para las reuniones del Directorio será la mayoría que representen por lo menos, la mitad de todos los votos.

Cada Director designado está autorizado para emitir el número de votos que corresponden al país o países que lo hayan designado, además de que todos los votos de un director son emitidos como unidad.

### 3.3.4 Presidente y personal del BIRF

Conforme al artículo V, sección 5 del Convenio, los directores ejecutivos elegirán un presidente que no podrá ser gobernador ni director ejecutivo.

El Presidente del BIRF presidie el Directorio Ejecutivo pero no tiene derecho a voto, excepto para el caso de empate e igualmente podrá asistir a las reuniones de la Junta de Gobernadores, pero sin derecho a sufragar. El Presidente cesará en sus funciones cuando los Directores Ejecutivos así lo decidan.

El Presidente será el jefe del personal del BIRF y tendrá a su cargo la conducción de los negocios ordinarios de éste, que estará sujeto al control general de los

Directores Ejecutivos; sin embargo, será responsable de la organización, nombramiento y remoción de los funcionarios y empleados.

En esta misma sección, se establece que el Presidente, los funcionarios y empleados del BIRF estarán obligados en el desempeño de sus funciones, a dedicarse enteramente al BIRF sin acatar ninguna otra autoridad. También dispone que los miembros del BIRF deberán respetar el carácter internacional de este deber y abstenerse de toda tentativa de ejercer influencias sobre cualquier miembro del personal en el desempeño de sus funciones.<sup>115</sup>

### 3.3.5 Consejo Consultivo

En la sección VI de multicitado Convenio se prevé la existencia de un Consejo Consultivo de no menos de siete personas nombradas por la Junta de Gobernadores, que incluya representantes de los intereses bancarios, comerciales, industriales, agrícolas y del trabajo y que acredite el mayor número de países posible.

Este precepto también establece que en aquellas actividades para las cuales existan organizaciones internacionales especializadas, los miembros del Consejo que representen tales actividades deberán ser seleccionados de acuerdo con esas

---

<sup>115</sup> Ref. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Convenio Constitutivo, Op. Cit.

organizaciones. El Consejo asesorará al BIRF en asuntos de su política general y los miembros durarán en su encargo dos años y podrán ser reelectos.<sup>116</sup>

### 3.3.6 Comités de préstamos

De conformidad con la sección VII del Convenio, el BIRF designará los comités que deberán informar sobre los préstamos de dicho organismo, mismos que deberán incluir un experto seleccionado por el Gobernador que represente al miembro en cuyos territorios se va a realizar el proyecto y uno o más miembros del personal técnico del BIRF.

### 3.3.7 Comité para el desarrollo

Es el órgano conjunto del BIRF y el FMI, que celebra reuniones para analizar el trabajo desarrollado por ambos organismos financieros internacionales. Se reúne en la misma fecha en que lo hacen los propios organismos y establecen de manera conjunta las prioridades de la agenda para el combate a la pobreza y el apoyo financiero internacional.<sup>117</sup>

---

<sup>116</sup> *Ibíd.*

<sup>117</sup> Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Convenio Constitutivo, Op. Cit.

### 3.4. Generalidades sobre la forma en que se otorgan los recursos del BIRF

En este apartado se comentará de manera general la forma en que el BIRF concede financiamiento a los países, tal como se encuentra definido en el Convenio Constitutivo, ya que en el capítulo 4 de esta investigación, se analizarán a detalle estos mecanismos; tanto desde el punto de **vista** de las disposiciones operativas del BIRF, como de los compromisos que se derivan de la suscripción de contratos de préstamo con los propios países.

Adicionalmente, en el capítulo 7 se verá el caso concreto del mecanismo de financiamiento del préstamo de 1,000 millones de dólares a nuestro país, para fortalecer al SFM, derivado de la crisis bancaria de 1995.

Con independencia del análisis de los mecanismos de financiamiento del BIRF, se deben precisar dos cuestiones que estimo fundamentales: la suficiencia de los recursos para cumplir con su objetivo y la oportunidad en el otorgamiento de los mismos a los distintos países.

Por lo que hace a la cantidad de recursos disponibles, si consideramos la cantidad de países que solicitan financiamiento del BIRF y el número de proyectos que cada uno de estos países requiere, los fondos que cada año pone a disposición el BIRF resultan insuficientes. De acuerdo con el informe anual del Banco Mundial 2006, durante ese ejercicio, el total del financiamiento concedido por el BIRF llegó a penas a \$14,100 millones de dólares.<sup>118</sup>

---

<sup>118</sup> Informe anual del Banco Mundial 2006, Banco Mundial, Washington, 2007, p. 3.

De esta suerte, si consideramos que aproximadamente entre 85 y 90 países son elegibles para solicitar préstamos al BIRF, la cantidad señalada para 2006 resulta insuficiente, en términos de impacto considerable para la lucha contra la pobreza o para el desarrollo; sin embargo contribuyen en ciertas áreas en el fortalecimiento de infraestructura o en acciones como educación, salud o contaminación ambiental.

Respecto de la oportunidad en la asistencia financiera, debo señalar que en el capítulo 4 se estudiarán los diversos tipos y formas de financiamiento que otorga el BIRF, además del ciclo que siguen los proyectos apoyados por este Organismo, sin embargo, vale la pena señalar que si bien la maduración de un proyecto a financiarse, en promedio tardar entre dos y tres años aproximadamente, en casos de urgencia (financiera), (como el caso que será objeto de estudio en el capítulo 7), puede otorgarse de dos a cuatro meses, con lo cual se puede afirmar que el BIRF tiene capacidad de reacción en ciertos casos.

El propósito de la utilización de recursos por parte del BIRF, consiste en facilitar financiamiento a los países miembros que tengan necesidades de infraestructura para proyectos de desarrollo o necesidades de liquidez por problemas financieros.

El artículo III del Convenio Constitutivo establece las reglas generales sobre la forma de utilización de los recursos del BIRF, a los que haremos referencia a continuación.

La sección 1 de este precepto establece que los recursos y servicios del BIRF se deberán utilizar exclusivamente en beneficio de los miembros, prestándose atención equitativa a los proyectos de fomento y los proyectos de reconstrucción y dispone que deberá tener especialmente en cuenta las necesidades de aliviar la carga financiera de tareas de rehabilitación y reconstrucción y completarlas a la mayor brevedad posible, cuando un país hubiera sido afectado como consecuencia de una guerra.<sup>119</sup>

Es importante precisar que los miembros del BIRF sólo podrán realizar operaciones a través de sus tesorerías, bancos centrales, fondos de estabilización u otras agencias fiscales similares y el Banco podrá operar con los miembros únicamente a través de dichos organismos.

A su vez, la sección 3 de este artículo establece que el monto total pendiente de garantías, participaciones en préstamos y préstamos directos concedidos por el BIRF no podrá incrementarse en ningún momento, si con ese incremento, el total llegare a exceder del 100% del capital suscrito libre de todo gravamen, las reservas ordinarias y el superávit del BIRF.<sup>120</sup>

---

<sup>119</sup> Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Convenio Constitutivo, Op. Cit.

<sup>120</sup> Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Convenio Constitutivo, Op. Cit.

### 3.4.1 Condiciones en que el BIRF podrá garantizar o conceder préstamos

Conforme lo dispone la sección 4 del propio artículo IV, el BIRF podrá garantizar, conceder o participar en préstamos a cualquier miembro o subdivisión política del mismo o a cualquier empresa comercial, industrial o agrícola en los territorios de un miembro, siempre que se cumplan las condiciones siguientes:

- I) que, cuando el miembro en cuyo territorio se proyecte realizar una inversión no sea él mismo el prestatario, dicho miembro o su banco central o cualquier otro organismo aceptable para el Banco ofrezca plena garantía con respecto al reembolso del capital y al pago de intereses y otros gastos derivados del préstamo;
- II) que el Banco esté convencido de que, en las condiciones prevalecientes en el mercado, el prestatario no podría obtener el préstamo en otra forma y bajo condiciones que, a juicio del Banco, fueren convenientes para el prestatario;
- III) que una comisión competente, de acuerdo con lo dispuesto en la Sección 7 del Artículo V, después de un estudio detenido de los méritos de la propuesta, emita un informe escrito en el cual recomiende el proyecto;
- IV) que, en opinión del Banco, la tasa de interés y demás cargos sean razonables y que esas tasas, los cargos y el plan de amortización del principal sean adecuados al proyecto en cuestión;
- V) que, al conceder o garantizar un préstamo, el Banco tenga debidamente en cuenta las perspectivas que existen respecto a que el prestatario o, en caso de que éste no fuera miembro, el garante pueda cumplir las obligaciones contraídas en virtud del préstamo, y que el Banco actúe con prudencia en interés tanto del miembro en cuyos territorios se vaya a realizar el proyecto como en el de todos los demás miembros en general;
- VI) que, al garantizar un préstamo concedido por otros inversionistas, el Banco reciba una compensación adecuada por el riesgo que asuma;
- VII) que los préstamos concedidos o garantizados por el Banco se destinen, salvo en circunstancias especiales, a proyectos específicos de reconstrucción o fomento.”<sup>121</sup>

---

<sup>121</sup> Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Convenio Constitutivo, Op. Cit.

Estas reglas permiten conocer los principales criterios que utiliza el BIRF para asignación de los recursos que requiere un país miembro, lo que implica que sólo se podrá conceder el financiamiento si el prestatario no pudiera obtener recursos en condiciones similares por otra vía.

#### 3.4.2 Utilización de los préstamos concedidos o garantizados por el BIRF o en los cuales tenga participación

De acuerdo con la sección 5 del artículo que se analiza, el BIRF no podrá imponer condiciones que obliguen a gastar el importe de un préstamo en el territorio de un miembro en particular o de determinados miembros.

Asimismo, se establece que el BIRF tomará acciones a fin de asegurar que el importe de un préstamo se destine únicamente a los fines para los cuales fue concedido, con la debida atención a los factores de economía y eficiencia y haciendo caso omiso de influencias o consideraciones de carácter político o no económico y que cuando el BIRF conceda un préstamo, abrirá una cuenta a nombre del prestatario y el monto del préstamo será acreditado a dicha cuenta en la moneda o monedas en que el préstamo hubiere sido concedido.



El BIRF permitirá al prestatario girar, contra esta cuenta, únicamente para cubrir los gastos relacionados con el proyecto a medida que efectivamente se incurra en ellos.<sup>122</sup>

Sobre el primer aspecto relativo a la obligación de no “gastar” el importe del préstamo concedido en el territorio de un país miembro en particular, ha sido duramente criticado, por considerarse que el propio BIRF orienta la inversión de los países que reciben los recursos, en beneficio de intereses de empresas transnacionales de los países que toman las decisiones en el BIRF.

Respecto de las condiciones que impone el BIRF, Jonh Saxe-Fernández y Gian Carlo Delgado, refiriéndose a México y el Petróleo, sostienen:

“ El interés de Washington y el BM sobre las reservas de hidrocarburos y la industria petrolera del hemisferio occidental se intensificó en el transcurso de los últimos treinta años, por el paulatino agotamiento de las reservas estadounidenses.....resultado de la redefinición de la riqueza de hidrocarburos en el mundo y debido a sus características peculiares, las de nuestro país –y las de Venezuela- son particularmente estratégicas para Estados Unidos, por lo que se promovió un conjunto de instrumentos para que las CMN (Corporaciones Multinacionales), del ramo las controle, entre estos instrumentos se encuentran la concreción de un programa para impulsar la privatización -y desnacionalización del sector- por dichas razones empresariales y geoestratégicas, Petróleos Mexicanos (PEMEX) desde la década de 1980, se ha colocado como objetivo central del BM bajo la excusa de eficientar el sector.....”<sup>123</sup>

---

<sup>122</sup> Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Convenio Constitutivo, Op. Cit.

<sup>123</sup> Saxe-Fernández, John y Delgado, Gian. “Imperialismo Económico en México. Las operaciones del Banco Mundial en nuestro país, Ed. Debate, México, 2005, p.p. 33 y 34.

### 3.4.3. Operaciones del BIRF

En el artículo IV del Convenio Constitutivo se establece lo relativo a las operaciones que realiza el BIRF para poner a disposición de los países, recursos para otorgar la asistencia financiera que provee.

#### 3.4.3.1 Formas de conceder o facilitar préstamos

La sección I de este artículo preceptúa que el BIRF podrá conceder o facilitar préstamos que cumplan con las condiciones generales establecidas en el artículo III que se trató anteriormente, en cualquiera de las siguientes formas:

“a)

I) mediante la concesión de préstamos directos o la participación en tales préstamos con sus fondos propios correspondientes a su capital pagado libre de todo gravamen, a sus reservas de capital y, sujeto a lo dispuesto en la Sección 6 de este artículo, a sus reservas ordinarias;

II) mediante la concesión de préstamos directos o la participación en ellos, con fondos levantados en el mercado de un miembro o tomados en préstamo por el Banco en otra forma;

III) mediante la garantía total o parcial de préstamos concedidos por inversionistas privados por los conductos corrientes de inversión.

b)

El Banco podrá tomar en préstamo fondos conforme al párrafo a) II) o garantizar préstamos, conforme al párrafo a) III), únicamente con la aprobación del miembro en cuyo mercado se levanten los fondos y de aquel miembro en cuya moneda el préstamo se efectúe, y sólo si ambos miembros convienen en que el producto del préstamo

pueda ser convertido, sin restricción alguna, en la moneda de cualquier otro miembro.”<sup>124</sup>

Como puede advertirse de esta sección y ha sido señalado en ocasiones anteriores, son tres las vías por las que el BIRF puede obtener recursos para ponerlos a disposición de los países que requieran asistencia financiera. La primera es la toma de recursos con que cuenta el BIRF de su capital, la segunda es la obtención de recursos a través de la colocación de títulos en los mercados de otros países miembros y la tercera, más que una fuente de financiamiento, implica fungir como garante de un país miembro cuando éste obtiene recursos a través de un tercero.

#### 3.4.3.2 Disponibilidad y transferencia de monedas

De acuerdo con la sección 2 del propio artículo IV del documento Constitutivo del BIRF:

“a) Las monedas pagadas al Banco por concepto de aportaciones al capital del mismo, podrán ser dadas en préstamo únicamente con la aprobación, en cada caso, del miembro de cuya moneda se tratare. Sin embargo, una vez totalmente pagado el capital suscrito del Banco, y si fuere necesario, esas monedas podrán ser usadas o cambiadas, sin restricción alguna por parte de los miembros cuyas monedas se ofrezcan, por otras monedas que se necesitaren, para cumplir con pagos contractuales por concepto de intereses, otros cargos o amortización de préstamos contratados por el mismo Banco o para cubrir compromisos del Banco respecto de pagos contractuales sobre préstamos garantizados por él.

---

<sup>124</sup> Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Convenio Constitutivo, Op. Cit.

b) Las monedas que el Banco recibiere de prestatarios o fiadores en pago a cuenta de capital de préstamos directos que hubiere concedido con monedas a que se refiere el párrafo a), no podrán ser cambiadas por monedas de otros miembros o prestadas nuevamente sino con la aprobación, en cada caso, de los miembros de cuyas monedas se tratare. Sin embargo, una vez totalmente pagado el capital suscrito del Banco, y si ello fuere necesario, esas monedas podrán ser usadas o cambiadas, sin restricción alguna por parte de los miembros cuyas monedas se ofrezcan, por otras monedas que se necesitaren, para cumplir con pagos contractuales por concepto de intereses, otros cargos o amortización de préstamos contratados por el mismo Banco o para cubrir compromisos del Banco respecto de pagos contractuales sobre préstamos garantizados por él.

c) Las monedas que el Banco recibiere de prestatarios o fiadores en pago a cuenta de capital de préstamos directos que el Banco hubiere concedido conforme a la Sección 1 a) II) de este artículo, deberán ser conservadas y utilizadas, sin restricción alguna por parte de los miembros, para pagos de amortización o para pagos anticipados o para recompras de una parte o del total de las obligaciones propias del Banco.

d) Todas las demás monedas de que dispusiere el Banco, incluso aquellas que hubiere tomado en el mercado o en préstamo en otra forma, según la Sección 1 a) II) de este artículo, las que hubiere obtenido por medio de la venta de oro, las que hubiere recibido en pago de intereses y otros cargos por préstamos directos concedidos conforme a la Sección 1 a) I) y II), y aquellas que hubiere recibido en pago de comisiones y otros cargos, conforme a la Sección 1 a) III), podrán ser utilizadas o cambiadas por otras monedas u oro que el Banco necesitare para sus operaciones, sin estar sometidas a restricción alguna por parte de los miembros cuyas monedas se ofrezcan.

e) Las monedas que los prestatarios obtuvieren en los mercados de miembros en forma de préstamos garantizados por el Banco conforme a la Sección 1 a) III) de este artículo, podrán también ser utilizadas y

cambiadas por otras monedas, sin restricción alguna por parte de esos miembros.”<sup>125</sup>

#### 3.4.3.3 Suministro de monedas para préstamos directos

El BIRF suministra al país las monedas de otros miembros, distintas de la de aquél en cuyo territorio se va a realizar el proyecto que éste necesitare para efectuar en los territorios de dichos miembros, gastos relacionados con los fines del préstamo.

Asimismo, prevé que en circunstancias excepcionales y en caso de que una moneda local requerida para los fines del préstamo no pudiere ser contratada por el prestatario en términos razonables, el BIRF podrá suministrar al prestatario una cantidad adecuada de esa moneda como parte del préstamo.

En circunstancias excepcionales y en caso de que un proyecto originare indirectamente un aumento de la demanda de cambios extranjeros por parte del miembro en cuyo territorio el proyecto se realiza, el BIRF podrá suministrar al prestatario, como parte del préstamo, una cantidad adecuada de oro o divisas que no exceda de los gastos locales que efectúe el prestatario en conexión con los fines del préstamo.<sup>126</sup>

---

<sup>125</sup> Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Convenio Constitutivo, Op. Cit.

<sup>126</sup> Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Convenio Constitutivo, Op. Cit.

Finalmente, esta sección dispone que en circunstancias excepcionales y a solicitud de un miembro en cuyo territorio una parte del préstamo fuere gastado, el BIRF podrá recomprar con oro o divisas una parte de la moneda de ese miembro gastada en esa forma, pero en ningún caso la parte así recomprada podrá exceder del monto en que el gasto del préstamo en esos territorios ocasione un aumento en la demanda de divisas.<sup>127</sup>

#### 3.4.3.4 Disposiciones referentes al pago de préstamos directos

Dentro de la sección IV del artículo que se comenta, se prevé que los contratos de préstamo que se hagan conforme a la Sección 1 a) I) o II) del propio artículo, se regirán por las siguientes disposiciones de pago:

"a) El Banco determinará los términos y condiciones que regirán para el pago de intereses y amortización, el vencimiento y las fechas de pago de cada préstamo. Determinará también la tasa y cualesquiera otros términos y condiciones referentes a las comisiones que se cargarán a dichos préstamos.

En el caso de préstamos concedidos conforme a la Sección 1 a) II) de este artículo, durante los diez primeros años de operaciones del Banco, la tasa de comisión no será inferior al 1% anual, ni superior al 1,5% anual, y se cobrará sobre la parte vigente de los préstamos. Una vez transcurrido el período de diez años, la tasa de comisión podrá ser reducida por el Banco tanto para los saldos vigentes de préstamos ya concedidos, como para futuros préstamos, siempre que la reserva acumulada por el Banco, conforme a la Sección 6 del mismo artículo, y otras utilidades fueren consideradas por él como suficientes para justificar esa reducción. Por lo que respecta a

---

<sup>127</sup> Ibídem.

préstamos futuros, el Banco podrá también aumentar, a su discreción, la tasa de comisión por encima del límite arriba indicado, si la experiencia así lo aconsejare.

b) Todo contrato de préstamo deberá estipular la moneda o las monedas en que los pagos contractuales deberán efectuarse al Banco. Sin embargo, esos pagos podrán hacerse, a opción del prestatario, en oro o, previo acuerdo con el Banco, en la moneda de un miembro distinta de la estipulada en el contrato:

I) cuando se trate de préstamos concedidos conforme a la Sección 1 a) I) de este artículo, los contratos respectivos deberán disponer que los pagos al Banco por concepto de intereses, otros cargos y amortización, se efectuarán en la misma moneda prestada, a menos que el miembro cuya moneda se hubiere prestado, conviniere en que tales pagos se efectúen en cualquiera otra moneda u otras monedas especificadas. Sujeto a las disposiciones de la Sección 9 c) del Artículo 17, estos pagos deberán ser equivalentes al valor que correspondía a los pagos contractuales en la fecha de la concesión del préstamo, y en términos de una moneda especificada al efecto por el Banco y por una mayoría de las tres cuartas partes de la totalidad de los votos;

II) cuando se trate de préstamos concedidos conforme a la Sección 1 a) II) de este artículo, el monto total vigente y pagadero al Banco en una moneda cualquiera, no podrá exceder en ningún momento del monto total de los préstamos tomados por el Banco conforme a la Sección 1 a) II) y pagaderos en esa misma moneda.

c) Si un miembro sufre de una aguda escasez de divisas, de modo que el servicio de cualquier préstamo contratado por dicho miembro o garantizado por él o por una de sus agencias no pudiere ser cubierto en la forma estipulada, el miembro respectivo podrá solicitar del Banco que se moderen las condiciones de pago. Si el Banco llegare a la convicción de que una concesión en este sentido convendría a los intereses de dicho miembro y a las operaciones del Banco y a los intereses de sus miembros en general, podrá proceder, respecto de la totalidad o parte del servicio anual, conforme a una o ambas de las siguientes disposiciones:

I) el Banco podrá, a su discreción, hacer arreglos con el miembro respectivo para aceptar el pago del servicio del

préstamo en la moneda de dicho miembro por períodos que no excedan de tres años y en términos convenientes respecto al uso de esa moneda y el mantenimiento de su valor de divisas, así como para la recompra de esa moneda en condiciones adecuadas; II) el Banco podrá modificar los términos de amortización o ampliar el plazo de vigencia de un préstamo o tomar ambas medidas a la vez.”<sup>128</sup>

#### 3.4.3.5 Garantías.

De conformidad con la sección 5, al conceder su garantía sobre un préstamo colocado por los conductos usuales de inversión, el BIRF cobrará una comisión por dicha garantía pagadera periódicamente sobre el saldo vigente del préstamo a una tasa que el BIRF determine.

Durante los primeros diez años de las operaciones del BIRF, esta tasa no podrá ser inferior al 1% ni superior al 1.5% anual. Al término de este período de diez años, la tasa de comisión podrá ser reducida por el BIRF para los saldos vigentes de préstamos ya concedidos, así como para futuros préstamos, siempre que la reserva acumulada por el BIRF fueren consideradas por él como suficientes para justificar esa reducción. En el caso de préstamos futuros, el BIRF podrá, a su discreción, aumentar también la tasa de comisión por encima del límite arriba indicado, si la experiencia así lo aconsejare. <sup>129</sup>

#### 3.4.3.6 Reserva especial

---

<sup>128</sup> Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Convenio Constitutivo, Op. Cit.

<sup>129</sup> Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Convenio Constitutivo, Op. Cit.



El monto que el BIRF reciba por concepto de las comisiones señaladas en las dos secciones anteriores, deberá ser apartado como reserva especial, la que se mantendrá disponible para cubrir obligaciones del BIRF conforme a la Sección 7 que se comenta a continuación, de acuerdo a lo que establezca el Directorio Ejecutivo.<sup>130</sup>

#### 3.4.3.7 Forma de cubrir las obligaciones del BIRF en casos de insolvencia

En caso de falta de pago de los préstamos que el BIRF hubiere concedido o garantizado o bien en aquellos que hubiere participado, la sección 7 del propio artículo IV, nos da las siguientes reglas:

“a) El Banco deberá hacer todos los arreglos factibles a fin de liquidar sus obligaciones derivadas de esos préstamos, incluso arreglos como los previstos en la Sección 4 c) de ese artículo, u otros análogos.

a) Los pagos de obligaciones del Banco por concepto de préstamos tomados o garantizados conforme a la Sección 1 a) II) y III) de este artículo, deberán ser cargados:

I) primero, a la reserva especial estipulada en la Sección 6 de este artículo, y

II) en seguida, hasta el monto que fuere necesario y a discreción del Banco, a otras reservas, utilidades y capital disponible del Banco.

c) Cuando fuere necesario cubrir pagos contractuales de intereses, otros cargos o amortizaciones sobre préstamos tomados por el Banco, o cubrir obligaciones del Banco respecto de pagos similares sobre préstamos por él garantizados, el Banco podrá exigir el pago de un monto

---

<sup>130</sup> Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Convenio Constitutivo, Op. Cit.

adecuado de las suscripciones insolutas de los miembros, de acuerdo con las Secciones 5 y 7 del Artículo II. Además, si el Banco creyere que una insolvencia puede ser de mayor duración, podrá exigir el pago de un monto adicional de las suscripciones insolutas que no exceda, en un año, del 1% de las suscripciones totales de los miembros.”<sup>131</sup>

#### 3.4.3.8 Operaciones varias

Según lo establecido por la sección 8, fuera de las operaciones especificadas en otra parte del propio Convenio Constitutivo, el BIRF podrá:

- Comprar y vender títulos por él emitidos y comprar y vender títulos por él garantizados o en los cuales hubiere hecho inversiones, siempre que el BIRF obtuviere la aprobación del miembro en cuyos territorios dichos títulos hubieren de ser comprados o vendidos;
- Garantizar títulos en que hubiere hecho inversiones con el fin de facilitar su venta;
- Tomar en préstamo la moneda de cualquier miembro con aprobación de dicho miembro; o

---

<sup>131</sup> Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Convenio Constitutivo, Op. Cit.

- Comprar y vender toda clase de títulos que los Directores, con una mayoría de las tres cuartas partes de la totalidad de los votos, estimaren apropiados para la inversión de la totalidad o parte de la reserva especial a que se refiere la Sección 6 del propio artículo.<sup>132</sup>

Es importante destacar que para realizar las actividades señaladas en la sección que se comenta, el BIRF puede entrar en negocios con cualquier persona, sociedad mercantil, asociación, sociedad anónima u otra entidad jurídica legal en los territorios de cualquier miembro.

Esta doble faceta, de ser un Organismo de Derecho Internacional público por un lado y poder actuar como un ente privado por el otro, le permite tener legitimidad jurídica internacional para actuar como un ente privado, a fin de obtener la mayor rentabilidad y beneficios económicos para el Organismo y en consecuencia, para los países que lo conforman.

#### 3.4.3.9 Advertencia que debe ser estampada en los títulos y Prohibición de actividad política

Conforme a la sección 9 del Convenio Constitutivo, todo título garantizado o emitido por el BIRF deberá llevar en el anverso una declaración visible en el

---

<sup>132</sup> Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Convenio Constitutivo, Op. Cit.

sentido de que no es una obligación de gobierno alguno, a menos que ello se declare expresamente en el mismo.

Por otra parte, la sección 10 del mismo artículo establece que el BIRF y sus funcionarios no podrán intervenir en asuntos políticos de ningún miembro ni tampoco permitirán que la clase de gobierno de un miembro o de miembros interesados, sea factor que influya en sus decisiones. Todas sus decisiones se inspirarán únicamente en consideraciones económicas y deberán aquilatarse en forma imparcial con miras a lograr los objetivos enunciados en el Artículo I, del propio convenio.<sup>133</sup>

Este es otro de los aspectos que ha sido altamente criticado al BIRF, dado que al ser los países más desarrollados los mayores aportantes de este Organismo y por tanto, quienes toman las decisiones dentro del mismo, éstas tienen un alto contenido político y regional.

### 3.5 Capital del BIRF

El capital por acciones autorizado del BIRF es de \$10.000.000.000 (Con efectividad el 27 de abril de 1988, el capital por acciones autorizado del BIRF se aumentó a 1.420.500 acciones) en dólares de los Estados Unidos, del peso y fino vigentes para esta moneda el 1 de julio de 1944.

---

<sup>133</sup> Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Convenio Constitutivo, Op. Cit.

Este capital se dividirá en cien mil acciones de un valor de 100.000 dólares cada una, las que podrán ser suscritas únicamente por los miembros. Cuando el BIRF lo estime conveniente, puede aumentarse el capital por acciones con la aprobación de una mayoría de las tres cuartas partes del número total de los votos.<sup>134</sup>

Cada miembro deberá suscribir un mínimo de acciones del capital del BIRF, aunque se pueden suscribir acciones adicionales en exceso de las cuotas mínimas del capital.<sup>135</sup>

Como ya se comentó, cada miembro cuenta con 250 votos, más un voto adicional por cada acción del BIRF en su poder.

---

<sup>134</sup> Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Convenio Constitutivo, Op. Cit.

<sup>135</sup> *Ibíd.*

## **CAPÍTULO 4**

### **MECANISMOS DE APOYO DEL BIRF PARA ASISTENCIA FINANCIERA**

Una vez que se ha analizado en el capítulo anterior la estructura y principales funciones del BIRF, serán estudiados los instrumentos, mecanismos, criterios y normas operativas que utiliza este Organismo para realizar las operaciones de préstamo con los países miembros, lo cual permitirá comprender con precisión el financiamiento que se ha otorgado a nuestro país por parte de este OFI.

Lo anterior apoyará el entendimiento de los instrumentos de préstamo que serán objeto de estudio en capítulos posteriores, que junto con la evolución normativa del SFM generada a partir de la suscripción de dichos instrumentos de préstamo, servirán para verificar la hipótesis principal de esta investigación respecto de los beneficios que generó para el SFM, la condicionalidad pactada con el BIRF en 1995.

#### **4.1 El ciclo del proyecto**

La mayoría de los préstamos que realiza el BIRF siguen un procedimiento similar para su consecución. Este procedimiento ha sido definido por el propio Organismo como el “ciclo de proyecto” que se presenta a continuación.

Para el BIRF existen ocho etapas principales en la aprobación de los proyectos que va a financiar: 1.- Estrategia de asistencia para el país; 2.- Identificación; 3.-

Preparación; 4.- Evaluación inicial; 5.- Negociaciones y aprobación del Directorio; 6.- Implementación y supervisión; 7.- Implementación y conclusión y 8.- Evaluación final.

El BIRF decide con cada país la forma en que se va a conceder el financiamiento, a través de un documento denominado “Estrategia de asistencia del País”, el cual se conforma por dos grupos de documentos; por un lado, aquellos relacionados con la estrategia de lucha contra la pobreza y por el otro, los que se vinculan con la estrategia de asistencia financiera y técnica al país. En ambos se plantea un diagnóstico y la perspectiva para incentivar el combate a la pobreza y el impulso al desarrollo en áreas y sectores donde las necesidades son apremiantes y pueden tener mayor impacto.

Respecto a la estrategia de asistencia de un país se ha sostenido:

“El propio plan de tres años de duración del Banco Mundial para la asistencia a través de programas y la asignación de recursos para países individuales detalla el selectivo programa de apoyo del Banco que está vinculado con las necesidades, prioridades y perspectivas del país mismo respecto de la lucha contra la pobreza y el desarrollo. La EAP es un diagnóstico integral de los desafíos de desarrollo que enfrenta el país e incluye la incidencia, las tendencias y las causas de la pobreza. El diagnóstico se basa en el trabajo analítico que ya han realizado el Banco, el gobierno y/o otros asociados. También identifica áreas clave en las que la asistencia del Banco podría tener la mayor incidencia en la lucha contra la pobreza. En su diagnóstico, la EAP considera el desempeño de la cartera del Banco en el país, la capacidad crediticia del país, el nivel de desarrollo institucional, la capacidad de ejecución, la gobernabilidad y otros temas sectoriales y

multisectoriales. Esta evaluación previa determina el nivel y la composición del apoyo financiero, técnico y de asesoría que prestará el Banco hacia el país”<sup>136</sup>

La identificación de un proyecto se conforma por aquellos documentos y fichas técnicas que contienen información clave como ejecución, cronograma, financiamiento e impacto, entre otros. Estos documentos deben considerar: medio ambiente, población indígena y cultura, entre otros.

Por lo que hace a la preparación y evaluación inicial, el propio Organismo ha manifestado lo siguiente:

“El personal del Banco analiza el proyecto propuesto tan pronto el país prestatario haya preparado sus especificaciones. En ese momento comienzan las conversaciones para determinar la forma final que tendrá dicho proyecto. El Documento de evaluación inicial del proyecto (PAD, por sus siglas en inglés), además del Memorando del Presidente y los documentos del préstamo, se entregan al Directorio del Banco para su consiguiente aprobación. Ésta, en caso de ser otorgada, debe ser firmada por el Banco y el Prestatario. Es ahí cuando el proyecto entra en la etapa "activa".”<sup>137</sup>

En la etapa de aprobación, una vez que el proyecto ha pasado por esta etapa, es sometido en Washington D.C., a la probación del Directorio Ejecutivo quien lo

---

<sup>136</sup> Estrategia de asistencia a un país (EAP) “Las fases de identificación previas al proyecto”, BIRF, mayo de 2007.

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/PROJECTSSPA/0,,contentMDK:20611003~menuPK:2813140~pagePK:41367~piPK:279616~theSitePK:2748767,00.html#1>.

<sup>137</sup> *Ibíd.*



discute y considera si cumple con las características necesarias para su aprobación.

El Directorio puede solicitar información complementaria para contar con mayores elementos de juicio. En esta parte se lleva a cabo la negociación del proyecto.

Respecto de la ejecución y la supervisión el BIRF ha sostenido:

“Con la asistencia técnica del Banco, el Prestatario prepara las especificaciones del proyecto.

Las empresas presentan sus propuestas a través del proceso de licitación competitiva internacional y el gobierno adjudica sus contratos.

El Banco supervisa esta actividad para asegurarse de que se sigan adecuadamente las pautas de adquisición, y si todo está correcto, se liberan los fondos.

Al terminar el período de desembolso (en cualquier momento de 1 a 10 años), el Directorio Ejecutivo del Banco recibe para su aprobación un informe de conclusión que identifica logros, problemas y lecciones aprendidas”<sup>138</sup>

La evaluación final de cada proyecto es realizada por un grupo de consultores y expertos independientes, que son contratados por el BIRF, para realizar una especie de auditoria y contrastar las metas y objetivos originales del proyecto, con los resultados obtenidos.

---

<sup>138</sup> *Ibíd.*

El resultado que se obtenga de esta evaluación es de suma importancia, pues es considerado como un parámetro para otorgar financiamiento posterior, tanto al país prestatario, como a otros países que pretendan proyectos similares.

4.2 Instrumentos de préstamo y productos que utiliza el BIRF para brindar asistencia a los países.

El BIRF agrupa los instrumentos de préstamo para financiar a los países miembros en dos clases: a) *investment loans* –préstamos para inversión- y b) *development policy loans* préstamos para políticas de desarrollo<sup>139</sup> (antes de 2004, este tipo de préstamos eran denominados *adjustemt loans* –préstamos de ajuste).

Los *investemt loans* se desarrollan en un plazo de entre 5 y 10 años, para financiar bienes de capital de trabajo, servicios en apoyo al desarrollo social y económico en diversos sectores.

Por su parte, los préstamos para políticas de desarrollo (antes préstamos para ajuste -*adjustment loans*-) tienen un término menor, de entre 1 y 3 años y proveen una rápida ministración de recursos para financiar el apoyo de reformas estructurales e institucionales.

---

<sup>139</sup> World Bank. "Lending instruments. Resources for Development Impact", BIRF, Washington, 2001.

Ambos tipos de instrumentos (*Investment loans* y *development policy loans*) son utilizados de manera flexible para diversos propósitos y generalmente son aplicados de forma separada y ocasionalmente de manera simultánea.

De acuerdo con el BIRF<sup>140</sup>, estos documentos forman parte del *Country Assistance Strategy* – Alianza Estrategia con el País- que elabora el BIRF de acuerdo a las necesidades del país y que se ha referido en líneas anteriores.

Este documento de alianza estratégica permite conocer durante un período de tres años, las áreas, sectores y prioridades de asistencia financiera que brindan los organismos del GBM (particularmente el BIRF en el caso de México), tomando como base las metas del milenio definidas por Naciones Unidas, los esfuerzos que ha realizado los organismos del Grupo en el país y otras prioridades que deban considerarse.

Actualmente se encuentra vigente en nuestro país la Alianza Estratégica 2004-2008, anunciada el 15 de abril del 2004, respecto de la que se ha dicho lo siguiente:

“La nueva estrategia fue diseñada en colaboración con las autoridades mexicana, y tomó en cuenta las opiniones de distintos miembros de la sociedad civil mexicana. Estos grupos incluyen a los miembros de instituciones académicas, del sector privado, de las agrupaciones indígenas, de las organizaciones no gubernamentales y de los sindicatos de trabajadores, quienes participaron en

---

<sup>140</sup> *Ibíd*em, p. 3.

talleres realizados en Oaxaca, Ciudad de México y Guadalajara. Además, se buscó el aporte de personalidades mexicanas mediante sondeos a través de la Encuesta Global del Banco, una de las encuestas más extensas e integrales sobre temas de desarrollo internacional realizada por Princeton Survey Research Associates entre octubre de 2002 y marzo de 2003.”<sup>141</sup>

La Alianza estratégica incluye el análisis del comportamiento del país en años anteriores y sirve como parámetro para medir el avance en el desarrollo o el combate a la pobreza, para orientar las acciones a seguir.

En el documento donde se consigna la Alianza vigente con México, se desprende un dato importante para nuestra investigación, toda vez que confirma una de las principales hipótesis a demostrar, que consiste en el señalamiento de que, a partir de la crisis financiera de 1994-1995, se inició un proceso de reforma a disposiciones del SFM, pactada en los documentos en donde se formalizó el préstamo para aliviar las consecuencias de dicha crisis, específicamente en el Sector Bancario. Así quedó expresado:

“México ha emprendido reformas notables desde la crisis de 1994 que han dado lugar a una transformación económica y política muy importante en la última década. En la actualidad, el país disfruta de un sistema económico y político más abierto, se ha integrado más a la economía mundial, pertenece a la OCDE, tiene grado de inversión en los mercados financieros y una sólida autoría de su estrategia de desarrollo. Empero, sin restarle valor a esos

---

<sup>141</sup> Comunicado del BIRF sobre el lanzamiento de la Alianza Estratégica con México 2004-2008, del 15 de abril de 2004, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTSPPAISES/LACINSPANISH/EXT/MEXICOINSPANISHEXT/0,,contentMDK:20809825~pagePK:141137~piPK:141127~theSitePK:500870,00.html>.

logros sino más bien señalando la naturaleza a largo plazo del desarrollo, aún hay un importante programa que el gobierno busca promover en el contexto de su Plan Nacional de Desarrollo. Eso incluye de manera muy importante reducir la pobreza, mejorar la competitividad, el manejo ambiental y el cambio institucional. <sup>142</sup>

El BIRF reconoce en este documento que México realizó “reformas notables” posteriores a la crisis de 1994 y que mejoró el grado de inversión en los mercados financieros, lo que indudablemente guarda estrecha relación con las reformas al SFM (particularmente al sector bancario) y que fueron originados a partir de la suscripción del *loan agreement* (acuerdo de préstamo) en donde se materializó el financiamiento de 1,000 millones de dólares para la reestructuración del sector financiero de México efectuado en 1995 y que será tema de análisis en capítulos posteriores.

La asignación y el desembolso de los préstamos al BIRF se realiza de acuerdo a sus propias políticas (*World Bank's Operational Policies*) y de acuerdo también a los criterios que determine el Directorio Ejecutivo.

A continuación serán señaladas las principales características del apoyo financiero que otorga el BIRF y que se comentaron en líneas anteriores: los préstamos para inversión y los préstamos en apoyo de la política de Desarrollo.

#### 4.2.1 Préstamos para inversión (*Investment loans*)

---

<sup>142</sup> Resumen Ejecutivo de la Alianza Estratégica con México 2004-2008, del 15 de abril de 2004, BIRF, <http://siteresources.worldbank.org/INTMEXICOINSPANISH/Resources/4.pdf>, p. 10.

Este tipo de instrumentos son utilizados por el BIRF para proveer infraestructura física y social con el propósito de elevar el desarrollo sostenible y el alivio de la pobreza.

De acuerdo con el propio Organismo,<sup>143</sup> la naturaleza de estos instrumentos ha evolucionado en el tiempo, ya que originalmente se enfocaban en servicios de ingeniería y construcción; sin embargo, se han centrado últimamente en construcción de instituciones, desarrollo social y en políticas públicas necesarias para facilitar el desarrollo del sector privado.

Las actividades y sectores que se vinculan a estos instrumentos son: reducción de la pobreza urbana a través del fomento de la vivienda, desarrollo rural, por medio de la dotación de tenencia de la tierra; seguridad a los pequeños propietarios de tierra, agua y sanidad; administración de recursos naturales (desarrollo sustentable), reconstrucción posterior a conflictos bélicos; educación y salud entre otros.

En este caso, los fondos son desembolsados contra los gastos específicos que se realicen sobre el proyecto de inversión, incluyendo entre otros conceptos: el equipamiento, materiales, capital de trabajo, obra civil, servicios de asistencia

---

<sup>143</sup> *Ibidem*, p 5.

técnica y consultoría; generalmente los conceptos de gasto están predeterminados y autorizados por el propio BIRF.<sup>144</sup>

En los últimos 20 años, el financiamiento para proyectos de inversión ha representado en promedio, entre el 75% y el 80% del financiamiento total concedido por el BIRF.<sup>145</sup>

Dentro de la gama de préstamos para inversión, encontramos los siguientes instrumentos específicos:

- Préstamo de Inversión Específico. (*Specific Investment loan*);
- Préstamo para Inversión y Mantenimiento del Sector (*Sector Investment and Maintenance Loan*);
- Préstamo Adaptable a Programas (*Adaptable Program Loan*);
- Préstamo para Aprendizaje e Innovación (*Learning and Innovation Loan*);
- Préstamo para Asistencia Técnica (*Technical Assistance Loan*);
- Préstamo para Financiamiento a Intermediarios (*Financial Intermediary Loan*);
- Préstamo para Recuperación de Emergencia (*Emergency Recovery Loan*);

Estos instrumentos específicos serán comentados en líneas posteriores.

---

<sup>144</sup> Ref. World Bank. "Lending instrumentes. Resources for Development Impact", BIRF, Washington, 2001.

<sup>145</sup>Ibídem.

#### 4.2.2 Préstamos en Apoyo de la Política de Desarrollo (*Development Policy Loans*)

Como ya lo precisamos, dentro de las recientes reformas de la política del BIRF, el que fuera uno de los principales instrumentos crediticios de la institución “el financiamiento para fines de ajuste” fue sustituido por el financiamiento en apoyo de la política de desarrollo.

Al respecto el propio BIRF sostiene:

“La nueva política es la culminación de más de dos años de consultas con interesados tales como gobiernos, representantes de la comunidad, entidades de la sociedad civil, académicos y representantes del sector privado de todo el mundo. El nuevo marco unifica las políticas aplicables a toda la gama de instrumentos, incluidos los préstamos para ajuste sectorial, los préstamos para ajuste estructural y los créditos de apoyo para la reducción de la pobreza.”<sup>146</sup>

Con este cambio se procuró ampliar la gama de participantes en la elaboración de la política pública, poniendo énfasis en que las reformas no deben aplicarse sin realizar consultas con los interesados y conocer más profundamente sus repercusiones sociales y ambientales.

---

<sup>146</sup> El financiamiento para fines de ajuste fue sustituido por el financiamiento en apoyo de la política de desarrollo. BIRF Boletín informativo, 10 de agosto de 2004.  
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,contentMDK:20529530>.



En estos préstamos se enuncia con mucha mayor claridad la aspiración de que los gobiernos trabajen junto con la sociedad civil y otros protagonistas del desarrollo en la elaboración de programas de reducción de la pobreza. El BIRF en este sentido, ha manifestado que está dispuesto a respaldar a los gobiernos para que alcancen sus objetivos, en la medida en que crea que esos objetivos son razonables y asequibles y que el gobierno y la población del país están realmente identificados con ellos<sup>147</sup>.

En el diseño de esta nueva forma de asistencia financiera, el propio BIRF reconoce que durante mucho tiempo sólo un porcentaje mínimo de operaciones de financiamiento “para fines de ajuste” fueron precedidos por una crisis que hiciera necesario el ajuste. De hecho, sostiene que la mayor parte del financiamiento en apoyo de políticas consistía hasta 2004, en apoyo programático para complicadas reformas estructurales e institucionales a mediano plazo, en lugar de promover la eliminación de distorsiones económicas.

James Adams, Vicepresidente y Jefe de la Red de Políticas de Operaciones y Servicios a los países del BIRF, sobre este tema, ha manifestado lo siguiente:

“Muchas de esas operaciones incluyen actualmente reformas estructurales a más largo plazo. Entrañan complicadas cuestiones institucionales, como el fortalecimiento de las políticas de educación y salud, un mejor entorno para la inversión en el país, y la adopción de medidas correctivas respecto de la gestión pública, la gestión del gasto público y la responsabilidad financiera

---

<sup>147</sup> *Ibíd.*

pública. Requieren un cuidadoso método de avance gradual a lo largo de muchos años”.<sup>148</sup>

La gama de instrumentos que señalamos dentro del grupo de los préstamos de ajuste (*adjustmet loans*), se conciben como instrumentos de financiamiento en apoyo a la política de desarrollo con una lógica similar, tal como se desprende de la propia definición del BIRF sobre este tipo de instrumentos:

“Los préstamos para políticas de desarrollo proporcionan asistencia de rápido desembolso a países que requieren financiamiento externo, con el propósito de apoyar la introducción de reformas estructurales. Estos préstamos son a corto plazo (de uno a tres años). Inicialmente, los préstamos estaban diseñados para proporcionar apoyo a reformas de la política macroeconómica, inclusive reformas de las políticas comerciales y agrícolas. Con el tiempo, han evolucionado hasta concentrarse más en las reformas estructurales, del sector financiero y de las políticas sociales, y en el mejoramiento de la administración de los recursos públicos. Por lo general, ahora las operaciones para políticas de desarrollo procuran promover estructuras de mercado competitivas (por ejemplo, reformas jurídicas y normativas), corregir distorsiones en las estructuras de incentivos (reformas tributarias y del comercio), establecer sistemas apropiados de seguimiento y salvaguardia (reformas del sector financiero), crear condiciones propicias para la inversión privada (reforma judicial, adopción de un código de inversiones moderno), fomentar las actividades del sector privado (privatizaciones y asociaciones entre el sector público y el privado), promover una buena gestión de gobierno (reforma de la administración pública) y atenuar los efectos perjudiciales inmediatos de la política de desarrollo (establecimiento de fondos de protección social)”.<sup>149</sup>

Con independencia del cambio de nombre de este tipo de instrumentos y su reorientación, al momento en que se generó el financiamiento del BIRF a México

---

<sup>148</sup> *Ibíd.*

<sup>149</sup> Préstamos para inversión y préstamos para políticas de desarrollo.

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTPPSPANISH/0,,contentMDK:20261883~menuPK:64130745>. 1 diciembre, 2006.

en apoyo a la crisis de 1994-1995, aun estaban vigentes los préstamos de ajuste y por tanto, los instrumentos que de ellos se derivaban.

Dentro de los préstamos en apoyo de la política para el desarrollo, encontramos los siguientes instrumentos específicos:

- Préstamo de Ajuste Estructural (*Structural Adjustment Loan*);
- Préstamo para Ajuste del Sector (*Sector Adjustment Loan*);
- Préstamo para Ajuste Estructural Programático (*Programatic Structural Adjustment Loan*);
- Préstamo para Ajuste Estructural Especial (*Special Structural Adjustment Loan*);
- Préstamo para Rehabilitación (*Rehabilitación Loan*); y
- Préstamo para Reducción de la Deuda (*Debt Reduction Loan*);

4.2.3 Instrumentos específicos relativos a Préstamos para Inversión (*Investment loans*) y Préstamos en Apoyo de la Política de Desarrollo (*Development Policy Loans*)

A continuación veremos de manera resumida, los diversos tipos de instrumentos que el BIRF tiene dentro de su oferta de préstamos y que se derivan de la clasificación de los dos tipos de financiamiento que acaba de señalarse (préstamos para inversión y préstamos en apoyo de la Políticas de desarrollo).

#### 4.2.3.1 Instrumentos Específicos relativos a Préstamos para Inversión (*Investment loans*)

Para facilitar la identificación de los diversos instrumentos de financiamiento asociados a préstamos para inversión, elaboré un cuadro resumen en donde se identifica el nombre de cada instrumento y sus principales características.

#### Préstamos para inversión (Investment Loans)

No.	NOMBRE DEL INSTRUMENTO	PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS
1	<i>Specific investment loan</i> <b>(Préstamo específico de inversión)</b>	Creación, rehabilitación y mantenimiento de la infraestructura económica, social e institucional.
2	<i>Sector Investment and maintenance loan</i> <b>(Préstamo para inversión y mantenimiento de sectores)</b>	Apoyar del gasto público de programas en sectores específicos, para delimitar las políticas necesarias para asegurar el éxito de tales programas o la institucionalización de los mismos.
3	<i>Adaptable program loan</i> <b>(Préstamo para la estabilización de programas)</b>	Facilitar recursos para la estabilización o permanencia de programas que han sido financiados o establecidos con antelación y que han demostrado su eficacia. Son útiles en transformación de instituciones.
4	<i>Learning and innovation loan</i> <b>(Préstamo para innovación y prueba de programas)</b>	Apoyar pequeños proyectos piloto de inversión para que, de lograr resultados positivos, se conviertan en programas de largo plazo o de una magnitud mayor.
5	<i>Technical assistance loan</i> <b>(Préstamos de asistencia técnica)</b>	Generar y fortalecer la capacidad institucional de los países, a través de la generación de métodos y técnicas en áreas clave para el desarrollo del país.
6	<i>Financial intermediary loan</i> <b>(Préstamos para intermediarios financieros)</b>	Dotar de recursos a intermediarios financieros locales, quienes a su vez proveen financiamiento para ciertas necesidades de liquidez de empresas o productores.
7	<i>Emergency recovery loan</i> <b>(Préstamo para restauración de emergencia)</b>	Apoyar a los países a recuperar rápidamente los niveles de productividad o a restaurar el orden económico, social y de infraestructura después de algún evento como: guerra, guerra civil, disturbios o desastres naturales, que generan algún desajuste importante en la economía.

Fuente: Elaboración propia, a partir de la información del texto: *World Bank. "Lending instruments. Resources for Development Impact", BIRF, Washington, 2001.*

A continuación señalaremos las características generales de estos siete instrumentos específicos.

#### 4.2.3.1.1 *Specific investment loan* (Préstamo específico de inversión)

Sirven para apoyar la creación, rehabilitación, y mantenimiento de la infraestructura económica, social e institucional, además de que pueden ser utilizados para financiar servicios de consultoría, así como administración y capacitación de diversos programas.

Este instrumento por su flexibilidad, es utilizado en una amplia gama de proyectos de inversión específicos para que tenga viabilidad técnica, financiera, ambiental e institucional; así como el apoyo de reforma de políticas que pueden afectar la productividad de la inversión.

#### 4.2.3.1.2 *Sector Investment and maintenance loan* (Préstamo para inversión y mantenimiento de sectores)

Este tipo de préstamos se enfocan en el apoyo del gasto público de programas en sectores determinados, con el propósito de delimitar las políticas necesarias para asegurar el éxito del programa, de acuerdo a las prioridades del país prestatario y

crear un balance entre nuevo capital de inversión, rehabilitación o reconstrucción y mantenimiento de dichos sectores.<sup>150</sup>

Tratan de asegurar por un lado, la composición de programas de inversión y las reformas necesarias para garantizar el éxito del programa o en su caso la institucionalización del mismo.

#### 4.2.3.1.3 *Adaptable program loan* (préstamo para la estabilización de programas)

Su objetivo es facilitar recursos para la estabilización o permanencia de programas de largo plazo que han sido financiados o establecidos con antelación y que han demostrado su eficacia.

Son útiles en transformación de instituciones o para asegurar la continuidad de programas exitosos en una fase anterior. Generalmente se utilizan en el sector energético, salud, educación o recursos naturales.

#### 4.2.3.1.4 *Learning and innovation loan* (préstamo para innovación y prueba de programas)

Apoyan pequeños proyectos piloto de inversión a fin de convertirlos en programas de largo plazo o de una magnitud mayor, siempre y cuando demuestren viabilidad.

---

<sup>150</sup> *Ibíd.*, p. 7.

Por regla general no exceden 5 millones de dólares y su duración oscila entre 2 y tres años. Se evalúan y monitorean los resultados de la implementación del proyecto y son utilizados en países que se inician como prestatarios del BIRF.<sup>151</sup>

#### 4.2.3.1.5 *Technical assistance loan* (Préstamos de asistencia técnica)

Su propósito es generar y fortalecer la capacidad institucional de los países, a través de la generación de métodos y técnicas en áreas clave para el desarrollo del país.

Contribuye a que los países miembros implementen políticas, estrategias y reformas para promover el desarrollo social y económico. Además se utilizan para reforzar la capacidad de reforma del sector público.

#### 4.2.3.1.6 *Financial intermediary loan* (Préstamos para intermediarios financieros)

Este tipo de instrumentos sirven para financiar a intermediarios financieros locales, quienes a su vez proveen financiamiento para ciertas necesidades de liquidez. Los intermediarios (públicos o privados) del país al que se le otorga el financiamiento son quienes asumen el riesgo del préstamo.<sup>152</sup>

---

<sup>151</sup> *Ibíd.*, p. 9.

<sup>152</sup> *Ibíd.*, p. 11.

A través de estos instrumentos se acerca el financiamiento a ciertos sectores al tiempo que se fortalece la competencia entre instituciones financieras para que oferten la disponibilidad de recursos con tasas más atractivas. Ello fomenta el crecimiento tanto de las entidades financiadoras como de las empresas que reciben el financiamiento. También Incentiva la eficiencia del sector financiero.

#### 4.2.3.1.7 *Emergency recovery loan* (Préstamo para restauración de emergencia)

Sirven para apoyar a los países a recuperar rápidamente los niveles de productividad o a restaurar el orden económico, social y de infraestructura después de algún evento como: guerra, guerra civil, disturbios o desastres naturales, que generan algún desajuste importante en la economía.

Pueden ser utilizados también para apoyar los esfuerzos de reconstrucción o bien para prevenir los efectos de eventos futuros similares. Tienen mecanismos de desembolso muy rápidos y de pronta respuesta. Su vigencia es de dos o tres años.<sup>153</sup>

---

<sup>153</sup> *Ibíd.*, p. 12.



#### 4.2.3.2 Instrumentos Específicos Relativos a *Préstamos* en Apoyo de la Política de Desarrollo (*Development Policy Loans*)

A partir de 2004 como ya lo hemos señalado, los préstamos para ajuste (*adjustment loans*) han sido sustituidos por el “financiamiento en apoyo de la política de desarrollo”.

En términos generales, estos instrumentos proporcionan asistencia inmediata a países con necesidad de recursos externos para apoyar reformas en un sector o en la economía del país. El destino de este financiamiento es utilizado para reforzar cambios en las políticas e instituciones, así como para crear condiciones que propicien un crecimiento sustentable y equitativo.

Al igual que los *investment loans*, los préstamos en apoyo a la Política de Desarrollo, fueron evolucionando con el tiempo, pues originalmente eran utilizados para proveer asistencia financiera para reformas de política macroeconómica, comercio y agricultura.

Con el tiempo, se fueron reorientando en reformas estructurales en sectores como el financiero y social. Actualmente se enfocan en la generación de mercados competitivos, reformas regulatorias, corregir desequilibrios fiscales o comerciales, fondos de protección del sector financiero, así como crear condiciones para favorecer la inversión del sector privado a través de apoyo a reformas judiciales o

la adaptación de códigos de conducta adecuados, co-inversión privada, buen gobierno; así como mitigar los efectos inmediatos de los desajustes económicos.<sup>154</sup>

En este tipo de instrumentos la condicionalidad juega un papel relevante, pues desde la óptica del BIRF, para que puedan tener eficacia, requieren de una supervisión estrecha sobre el cumplimiento de las reformas estructurales y la administración de la política económica, fiscal y financiera que fue comprometida por el país a cambio de asistencia financiera.

Dada la naturaleza de este tipo de préstamos, su implementación debe coordinarse con el FMI, pues generalmente están asociados a desequilibrios financieros, monetarios o crisis por desequilibrio en la balanza de pagos.

Los recursos asociados a estos préstamos se realizan en varias etapas y son depositados en una cuenta especial habilitada exclusivamente para estos efectos.

Sin embargo, para que puedan realizarse desembolsos, el BIRF debe verificar que efectivamente se realicen las reformas que el país se comprometió a realizar. Adicionalmente existe la obligación del país para eliminar algunos gastos como los militares, lujosos o innecesarios.<sup>155</sup>

---

<sup>154</sup> *Ibíd.*, p. 13.

<sup>155</sup> *Ibíd.*

Al igual que se hizo con los préstamos para inversión, para facilitar la identificación de los múltiples instrumentos de financiamiento asociados al Apoyo de la Política de Desarrollo, se ha elaborado un cuadro resumen en donde se identifica el nombre de cada instrumento y sus principales características.

#### Préstamos en Apoyo de la Política de Desarrollo (*Development Policy Loans*)

1	<i>Structural adjustment loan</i> <b>(Préstamos para ajuste estructural).</b>	Apoyar la generación de reformas para promover el crecimiento, eficiente uso de recursos y el equilibrio en la balanza de pagos.
2	<i>Sector adjustment loan</i> <b>(Préstamos para el ajuste del sector).</b>	Promover incentivos y marcos regulatorios para el desarrollo del sector privado, capacidad institucional y la expansión de ciertos programas sectoriales.
3	<i>Programatic structural adjustment loan</i> <b>(Préstamos para ajuste programático estructural)</b>	Proveer financiamiento en un contexto de multianualidad, enfocados a programas gubernamentales de mediano plazo, para reformas a políticas públicas y generación de instituciones.
4	<i>Special structural adjustment loan</i> <b>(Préstamos especiales de ajuste estructural)</b>	Apoyar reformas sociales y estructurales junto con otros prestamistas solventes cuando se acerca una posible crisis o cuando ésta llega, coadyuva a mitigar los impactos económicos y sociales.
5	<i>Rehabilitation loan</i> <b>(Préstamos de rehabilitación)</b>	Apoyar programas de impulso a políticas gubernamentales con el propósito de crear un medio ambiente que propicie la inversión del sector privado.
6	<i>Debt Reduction Loan</i> <b>(Préstamo para Reducción de Deuda)</b>	Ayuda a los países endeudados a reducir su deuda externa y comercial a un nivel más manejable.

Fuente: Elaboración propia, a partir de la información del texto: *World Bank. "Lending instruments. Resources for Development Impact", BIRF, Washington, 2001.*

Veremos a continuación de manera general las principales características de estos instrumentos.

#### 4.2.3.2.1 *Structural adjustmet loan* (prestamos para ajuste estructural).

Estos instrumentos apoyan la generación de reformas para promover el crecimiento, eficiente uso de recursos y el equilibrio en la balanza de pagos. Pueden ser de mediano y largo plazo.

Los sectores destinatarios de estos préstamos son los encargados de movilizar recursos en el sector público, así como el desarrollo del sector privado y necesidades de seguridad social.

Respecto de este tipo de préstamos, los académicos Samuel Lichtensztein y Mónica Bauer, han sostenido:

“Se instituyeron los préstamos para ajuste estructural (*Structural Adjustment Lending-SAL*), que, como se afirma adecuadamente “son una extensión natural de los préstamos por programa”. Estos préstamos ya no tienen como fin eliminar obstáculos aparentemente pasajeros sino, como su nombre lo indica, pretenden superar cuestiones de fondo, tales como problemas de desarrollo industrial y de crecimiento de las exportaciones”<sup>156</sup>

#### 4.2.3.2.2 *Sector adjustment loan* (préstamos para el ajuste del sector).

Son utilizados para apoyar cambios en las políticas y reformas institucionales en sectores específicos, ya que promueven incentivos y marcos regulatorios para el

---

<sup>156</sup> Lichtensztein, Samuel y Bauer, Mónica, Op. Cit., p. 23.

desarrollo del sector privado, capacidad institucional y la expansión de programas sectoriales.

4.2.3.2.3 *Programatic structural adjustmet loan* (prestamos para ajuste programático estructural).

A través de estos instrumentos se provee financiamiento en un contexto de multianualidad, enfocados a programas gubernamentales de mediano plazo, para reformas a políticas públicas y generación de instituciones.

Apoyan el establecimiento de programas que se implementan entre 3 y 5 años. Conjugan una serie de acuerdos anuales, cuya secuencia e interacción generan el establecimiento del programa específico, es decir la suma de varios de estos préstamos generan el nacimiento de las instituciones o reformas estructurales, por etapas.<sup>157</sup>

4.2.3.2.4 *Special structural adjustment loan* (préstamos especiales de ajuste estructural)

Estos préstamos apoyan reformas sociales y estructurales junto con otros prestamistas solventes cuando se acerca una posible crisis o bien cuando la crisis ya surgió, a fin de mitigar los impactos económicos y sociales adversos.

---

<sup>157</sup> Cfr. *World Bank. "Lending instruments. Resources for Development Impact". Op. Cit., p. 16.*

Este tipo de préstamos se encuadran generalmente en los “paquetes” de asistencia financiera internacional, en donde participan donatarios de otros países, organismos internacionales o prestamistas privados. Coinciden en ocasiones con asistencia financiera provista por el FMI. Los plazos de pago son generalmente de 5 años con un período de gracia de tres años.

#### 4.2.3.2.5 *Rehabilitation loan* (préstamos de rehabilitación)

Son utilizados para apoyar programas de impulso a políticas gubernamentales con el propósito de crear un medio ambiente que propicie la inversión del sector privado; cuando, debido al intercambio con el exterior es necesario apuntalar la infraestructura productiva.<sup>158</sup>

#### 4.2.3.2.6 *Debt Reuction Loan* (Préstamos para reducción de deuda)

Estos préstamos son utilizados para ayudar a los países prestatarios para aliviar las cargas financieras que implica tanto el servicio de la deuda externa, como deudas de otros financiadores privados que deterioran la economía del país.

Apoyan la sustitución de deuda en condiciones más favorables, debido a la tasa de interés que se paga o a través de la disminución de deuda.<sup>159</sup>

---

<sup>158</sup> *Ibidem*, p. 18.

<sup>159</sup> *Ibidem*, p. 19.

#### 4.3 Las políticas operacionales (OP) y normas de procedimientos (BP) del BIRF.

El BIRF ha establecido políticas y procedimientos para normar sus operaciones. Cada operación debe seguir estas políticas y procedimientos para asegurar calidad, integridad, y adherencia a la misión del grupo, a las prioridades corporativas y a las metas estratégicas.

Estas políticas y procedimiento incluyen políticas rigurosas de la salvaguardia en los proyectos que afectan a mujeres, medio ambiente, población indígena o algún otro sector sensible y se codifican en el Manual de Operaciones.

El Manual de Operaciones del BIRF vigente, establece diversas disposiciones operativas y específicas que aplica al realizar sus operaciones.

Dicho Manual se conforma por dos tipos de documentos, por un lado las “políticas operacionales” y por el otro las “normas de procedimientos del banco” contenidos en dos volúmenes que se organizan de la siguiente manera:

<b>Volumen I</b>	<b>Volumen II</b>
<b>Estrategia y Productos</b>	<b>Requerimientos de proyectos</b>
Enfoque en el País	Políticas de garantía
Sector/Estrategias	Análisis
Productos de negocios e instrumentos	Fiduciario
Asociaciones	Financiero

	Administración
	Contratos
	Divulgación

Dentro de estas políticas y normas operacionales destacan algunas que por su importancia, de manera resumida comentaremos a continuación, con el ánimo de contextualizar el marco en que se desenvuelve la asistencia financiera.

#### 4.3.1 Políticas Operacionales (OP), respecto del Financiamiento del Banco<sup>160</sup>

Estas políticas emitidas en abril de 2004, se aplican a proyectos en países para los cuales el BIRF ha establecido parámetros de financiamiento, como en el caso de México.

De acuerdo con el BIRF, una vez que han establecido los parámetros de financiamiento de un país (respecto de la participación en los costos, el financiamiento de los gastos corrientes, el financiamiento de los gastos en moneda nacional, los impuestos y derechos) y ya que el vicepresidente de la oficina regional los aprueba y notifica a los directores ejecutivos, esta política se aplica a todos los proyectos en su evaluación inicial.

<sup>160</sup> Manual de Operaciones del Banco Mundial, BIRF, diciembre de 2006.  
[http://wbln0018.worldbank.org/html/eswwebsite.nsf/BillboardPictures/BP600\\_Spanish/\\$FILE/BP600\\_Spanish.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/html/eswwebsite.nsf/BillboardPictures/BP600_Spanish/$FILE/BP600_Spanish.pdf).



Posteriormente, la política puede aplicarse a otros proyectos en preparación o en ejecución, si así lo solicita el prestatario y el BIRF está de acuerdo.

La política del BIRF relativa a los gastos que éste puede financiar con fondos de un préstamo descansa en tres principios:

- Que los gastos financiados por el BIRF sean productivos;
- Que las consecuencias que tengan las operaciones financiadas con tales préstamos sobre la sostenibilidad fiscal del país prestatario sean aceptables; y
- Que existan dispositivos de supervisión aceptables, en particular mecanismos de supervisión fiduciaria, para garantizar que los fondos de los préstamos se utilicen solamente para los fines previstos, con la debida atención a aspectos de economía y eficiencia.<sup>161</sup>

Por otra parte, los fondos de los préstamos del BIRF financian los gastos necesarios para alcanzar los objetivos de desarrollo de las operaciones respaldadas por el préstamo. A la hora de determinar qué actividades se deben financiar, el BIRF considera si los gastos propuestos tienen justificación en relación con los objetivos de desarrollo del proyecto y examina los mecanismos para garantizar que los fondos del préstamo se utilicen para los fines previstos.

---

<sup>161</sup> *Ibidem.*

Dentro de las consideraciones específicas para determinar el financiamiento del BIRF, se encuentran:

a) *Participación en los costos.*

El BIRF puede financiar actividades con las cuales el prestatario haya demostrado sentirse identificado y comprometido; por ejemplo, mediante el suministro de fondos con cargo a sus propios recursos. El BIRF determina la suficiencia de este financiamiento en el contexto del programa de desarrollo del prestatario en general y de su financiamiento para los sectores en los que se centraría la asistencia del Banco en particular. <sup>162</sup>

Asimismo, determina el límite de la proporción de los costos de cada proyecto que el BIRF puede financiar en el país. La proporción real que ha de financiar el BIRF en cada proyecto, dentro del límite establecido para el país, puede variar dependiendo de las características específicas del proyecto y de otras consideraciones.

b) *Financiamiento de gastos corrientes.*

De acuerdo a lo que establece el BIRF en estas políticas operacionales, los programas de desarrollo de los países generalmente requieren gastos de capital y gastos corrientes, como por ejemplo, gastos en salarios y gastos de operación.

---

<sup>162</sup> *Ibídem.*

El BIRF en este caso, puede financiar los gastos corrientes. Para determinar si financiará esos gastos y en qué medida, el propio BIRF considera las repercusiones del proyecto en la sostenibilidad fiscal y de la deuda (incluidos el compromiso y la capacidad del país para proporcionar financiamiento continuo para los gastos corrientes una vez concluido el financiamiento del Banco), en los niveles pertinentes, con inclusión de la entidad o entidades del proyecto.

*c) Financiamiento de los gastos en moneda nacional.*

En las políticas que se comentan, se establece que el BIRF puede financiar los gastos en moneda nacional de los proyectos, si tiene la certeza de que: i) las necesidades de financiamiento del programa de desarrollo del país superarían los recursos propios del sector público (por ejemplo, los fondos procedentes de la recaudación de impuestos y otros ingresos) y los empréstitos internos previstos, y ii) el financiamiento de los gastos en divisas por sí solo le impediría ayudar a financiar esos proyectos.

Esta situación es recurrente en nuestro país, pues según datos publicados en medios de comunicación, recientemente se ha sostenido que la recaudación no supera el 20% de la población económicamente activa, por lo cual es necesario buscar alternativas de financiamiento.

*d) Impuestos y derechos.*

El BIRF puede financiar los costos razonables de los impuestos y derechos vinculados a los gastos de los proyectos.

e) *Financiamiento retroactivo.*

El BIRF puede, en ciertas circunstancias, financiar pagos hechos por un prestatario con sus propios recursos antes de la fecha del Convenio de Préstamo.

4.3.2 Políticas operacionales respecto del financiamiento para políticas de desarrollo<sup>163</sup>

De acuerdo a esta parte del Manual, el financiamiento para políticas de desarrollo consiste en financiamiento de rápido desembolso en apoyo de reformas de políticas, que el BIRF concede en forma de préstamo o donación para ayudar a un prestatario a solucionar necesidades efectivas o previstas de financiamiento para fines de desarrollo de origen interno y externo.

Es importante precisar que el BIRF puede proporcionar financiamiento para políticas de desarrollo a un país miembro o a una subdivisión política del mismo, en el caso de México por ejemplo, como veremos en el capítulo siguiente, el BIRF ha otorgado préstamos a algunas entidades federativas.

El BIRF considera que el objetivo del financiamiento para políticas de desarrollo es ayudar al prestatario a lograr una reducción sostenible de la pobreza a través de un programa de medidas normativas e institucionales orientadas a fomentar el

---

<sup>163</sup> [http://wbln0018.worldbank.org/html/eswwebsite.nsf/BoardPictures/OP860\\_Spanish/\\$FILE/OP860\\_Spanish.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/html/eswwebsite.nsf/BoardPictures/OP860_Spanish/$FILE/OP860_Spanish.pdf), diciembre de 2006.

crecimiento y generar un mayor bienestar, así como a incrementar el ingreso de los pobres.<sup>164</sup>

Las operaciones de financiamiento para políticas de desarrollo respaldan las políticas económicas y sectoriales y a las instituciones nacionales, cuya finalidad es acelerar el crecimiento sostenible y lograr una asignación eficaz de los recursos y son compatibles con las mismas.

Generalmente respaldan un programa de medidas normativas e institucionales, por ejemplo, aquellas que tienen como propósito mejorar las condiciones para la inversión, diversificar la economía, crear empleo y cumplir con los compromisos internacionales pertinentes.

#### 4.3.2.1 Criterios de financiamiento y selectividad.

La pertinencia del financiamiento para políticas de desarrollo que se proporciona a un país se determina en el contexto de la Estrategia de Asistencia al País (EAP).

De acuerdo con el propio BIRF, su decisión de conceder financiamiento de este tipo se basa en una evaluación del marco normativo e institucional del país, en particular la economía, la gobernabilidad, la gestión ambiental y de los recursos naturales, así como la situación de la pobreza y los aspectos sociales.<sup>165</sup>

---

<sup>164</sup> *Ibíd.*

<sup>165</sup> *Ibíd.*

El BIRF tiene en cuenta la solidez del programa y el compromiso y el grado de “propiedad” o identificación nacional con el mismo y los evalúa con respecto a su historial.

En la evaluación también se determina la capacidad institucional del país para ejecutar eficazmente el programa que ha de recibir apoyo y se describen las medidas de fortalecimiento de la capacidad nacional.

#### 4.3.2.2 Volumen/proporción.

El volumen total previsto o la proporción de financiamiento para políticas de desarrollo que se concede a un prestatario, se determina en el contexto de la Estrategia de Asistencia del País, a la que hemos hecho referencia, teniendo en cuenta los siguientes factores:

- Las necesidades de financiamiento del país, considerando las medidas necesarias para lograr los resultados previstos del programa, los costos de este último, el volumen y el perfil de desembolsos del programa de financiamiento del BIRF y otro tipo de financiamiento disponible;
- El total de compromisos del país con el BIRF desde el punto de vista de la solvencia y los riesgos;

- La sostenibilidad de la deuda global del prestatario, basada en una evaluación del impacto previsto que tendrá el programa de políticas de desarrollo en la situación de la deuda del país;
- La capacidad de absorción del país; y
- Los resultados que debe lograr el país para activar las hipótesis de financiamiento previstas en la Estrategia de Asistencia del País..<sup>166</sup>

#### 4.3.2.3 Marco macroeconómico.

El BIRF concede financiamiento para políticas de desarrollo a un país, únicamente cuando ha establecido que su marco de políticas macroeconómicas es adecuado.

Para que se pueda liberar cada tramo del préstamo, esas condiciones propicias deberán haberse mantenido en el país. En el caso del financiamiento para políticas de desarrollo destinado a una subdivisión política, el estado o la región debe tener un programa adecuado de gastos, así como mecanismos fiscales apropiados con el gobierno central o federal.

---

<sup>166</sup> *Ibíd.*

#### 4.3.2.4 Consultas y participación.

Como parte del diálogo con los países, el BIRF recomienda a los prestatarios que consulten a las principales partes interesadas del país y que recaben su participación en el proceso de formulación de las estrategias nacionales de desarrollo.

Para una operación de financiamiento para políticas de desarrollo, el país se basa en este proceso de formulación de la estrategia para establecer, en el contexto de su marco constitucional y legislativo, la forma y el alcance de las consultas y la participación en la preparación, ejecución, seguimiento y evaluación de la operación.<sup>167</sup>

El personal del BIRF describe en el documento del programa los mecanismos de consulta y participación establecidos por el país que sean pertinentes a la operación, y los resultados del proceso participativo utilizado para formular la estrategia nacional de desarrollo.

Los estudios analíticos realizados por el BIRF, en particular los relativos a los efectos en la reducción de la pobreza y la situación social y a los aspectos ambientales, se dan a conocer al público como parte del proceso de consultas, de conformidad con las disposiciones de su política sobre acceso a la información.

---

<sup>167</sup> *Ibíd.*



#### 4.3.2.5 Coordinación con otros asociados en la tarea del desarrollo.

En la preparación de las operaciones de financiamiento para políticas de desarrollo, el BIRF colabora con el FMI y otras instituciones financieras internacionales y donantes, según corresponda, manteniendo al mismo tiempo la responsabilidad por sus decisiones de otorgar financiamiento.

#### 4.3.2.6 Objetivos de desarrollo.

Conforme se establece en las normas de procedimiento que se comentan, los Directores Ejecutivos examinan y aprueban cada operación de financiamiento para políticas de desarrollo cuando consideran que se cumple la disposición sobre circunstancias especiales contenida en el Convenio Constitutivo del BIRF.

En el documento del proyecto se describe el programa nacional que ha de recibir apoyo y los resultados específicos previstos de la transferencia de recursos. En el diseño del programa se incluyen indicadores cuantificables para el seguimiento de los avances durante su ejecución y para la evaluación de los resultados luego de su terminación.<sup>168</sup>

#### 4.3.2.7 Fundamentos analíticos.

---

<sup>168</sup> *Ibidem.*

Las operaciones de financiamiento para políticas de desarrollo se basan en los pertinentes estudios analíticos sobre el país que llevan a cabo el BIRF, el país y terceros.

A través de un proceso consultivo, en la Estrategia de Asistencia del País se evalúa la suficiencia de los estudios analíticos sobre el país y se indica cómo se abordarán las lagunas de información.

En el documento del programa se describen los principales estudios analíticos utilizados en la preparación de la operación y se señala su vinculación con el programa de políticas de desarrollo propuesto. Según corresponda, los estudios analíticos previos incluyen exámenes de las instituciones y políticas económicas generales y sectoriales del país orientadas a promover la inversión, generar empleo, acelerar y mantener el crecimiento, así como análisis del impacto de las políticas propuestas en la reducción de la pobreza y la situación social, la gestión ambiental y de los recursos naturales, la gobernabilidad y los sistemas de gestión del gasto público, adquisiciones y rendición de cuentas sobre la gestión financiera.

#### 4.3.2.8 Efectos en la reducción de la pobreza y la situación social.

El BIRF determina si es probable que las políticas nacionales específicas respaldadas por la operación, tengan consecuencias significativas en la reducción de la pobreza y la situación social, especialmente en los pobres y los grupos vulnerables.

Cuando es probable que las políticas nacionales tengan efectos significativos, el BIRF incluye en el documento del programa una síntesis de la información analítica pertinente sobre esos efectos y sobre los sistemas del prestatario para reducir los efectos adversos y favorecer las consecuencias positivas resultantes de las políticas específicas que están recibiendo ayuda. Si el análisis contiene lagunas significativas o si los sistemas del prestatario presentan grandes deficiencias, el Banco describe en el documento del programa cómo se abordarían esas lagunas o deficiencias antes o durante la ejecución del programa, según corresponda.<sup>169</sup>

#### 4.3.2.9 Aspectos relativos al medio ambiente, los bosques y otros recursos naturales.

El BIRF determina si es probable que las políticas nacionales específicas respaldadas por la operación tengan efectos significativos en el medio ambiente, los bosques y otros recursos naturales del país.

En caso afirmativo, el BIRF incluye en el documento del programa una evaluación de los sistemas del prestatario para reducir esos efectos adversos y acrecentar los positivos, basándose en los análisis ambientales nacionales o sectoriales. Si el análisis contiene lagunas significativas o si los sistemas del prestatario presentan grandes deficiencias, el Banco describe en el documento del programa cómo se

---

<sup>169</sup> *Ibidem.*

abordarían esas lagunas o deficiencias antes o durante la ejecución del programa, según corresponda.<sup>170</sup>

#### 4.3.2.10 Financiamiento del programa y tamaño de la operación.

El BIRF concede un préstamo para políticas de desarrollo, únicamente cuando el programa global dispone de financiamiento suficiente, teniendo en cuenta las fuentes de recursos internas y externas.

La magnitud de cada operación de financiamiento para políticas de desarrollo se establece en forma individual según las circunstancias del país, incluidos los siguientes factores:

- Las necesidades proyectadas de financiamiento total en el momento de la operación (incluido el costo de las reformas, cuando corresponda), la disponibilidad de otras fuentes de financiamiento, la sostenibilidad de la deuda y la capacidad crediticia (en el caso de los prestatarios del BIRF);
- El volumen de financiamiento previsto y la proporción de financiamiento para políticas de desarrollo frente al total de financiamiento establecido en la Estrategia de Asistencia del País, y
- El logro de los resultados que el país debe alcanzar para activar el financiamiento previsto en la Estrategia de Asistencia del País.<sup>171</sup>

---

<sup>170</sup> *Ibíd.*

#### 4.3.2.11 Condiciones.

El BIRF determina cuáles de las medidas normativas e institucionales convenidas que debe llevar a cabo el país son cruciales para ejecutar el programa respaldado por el préstamo para políticas de desarrollo y obtener los resultados previstos e igualmente pone el importe del préstamo a disposición del prestatario cuando se ha mantenido un marco de políticas macroeconómicas adecuadas, el programa global se ha implementado de una manera que el Banco considera satisfactoria, y se han cumplido estas condiciones fundamentales del programa.

Este aspecto cobra particular interés para esta investigación, debido a que, por la condicionalidad que se pacta en los documentos de préstamo, el BIRF requiere que el país realice ciertas reformas al sector o sectores que se beneficiarán con los préstamos que se le otorguen.

#### 4.3.2.12 División en tramos.

El financiamiento para políticas de desarrollo puede concederse en uno o más tramos, de acuerdo con el entorno de políticas y la capacidad del país, sus necesidades de financiamiento y otro tipo de financiamiento disponible, así como el contenido y escalonamiento del programa financiado por la operación.

---

<sup>171</sup> *Ibíd.*

Las operaciones de financiamiento para políticas de desarrollo, que se ajustan a un enfoque programático, constan de una serie de operaciones dentro de un marco normativo e institucional a mediano plazo. Las operaciones independientes y de tramo único para políticas de desarrollo están incorporadas en un marco explícito a mediano plazo y se basan en medidas normativas e institucionales adecuadas, adoptadas previamente.<sup>172</sup>

En todas las operaciones, la liberación de cada tramo está sujeta a que se haya mantenido un marco de políticas macroeconómicas adecuadas y se hayan cumplido satisfactoriamente las condiciones para dicha liberación.

#### 4.3.2.13 Gestión de riesgos.

El prestatario es responsable de la gestión de los riesgos operacionales que afectan la eficacia en términos de desarrollo de la operación de financiamiento para políticas de desarrollo. El BIRF identifica en forma independiente los riesgos financieros y no financieros relacionados con el programa y se cerciora de que la operación incluya medidas de mitigación adecuadas e indicadores cuantificables para hacer el seguimiento de los riesgos de alta probabilidad.

---

<sup>172</sup> *Ibídem.*

#### 4.3.2.14 Ejecución, seguimiento y evaluación.

El prestatario ejecuta la operación de financiamiento para políticas de desarrollo, lleva a cabo el seguimiento durante la ejecución y evalúa los resultados una vez que ésta ha concluido. El personal del BIRF hace una evaluación y un seguimiento para determinar la adecuación de los mecanismos de que se valdrá el prestatario para cumplir esas responsabilidades, teniendo debidamente en cuenta la capacidad del país.

Además, durante la supervisión examina los avances logrados en la ejecución para verificar que se cumplan las condiciones del programa, así como los compromisos jurídicos, y para validar las conclusiones de las actividades de seguimiento y evaluación. En la supervisión se pone énfasis en el impacto sobre el desarrollo, y se evalúan los cambios en los productos y en los efectos directos derivados de la operación.<sup>173</sup>

#### 4.3.2.15 Mecanismos fiduciarios para una operación de financiamiento para políticas de desarrollo

El BIRF, tomando como base el análisis pertinente de la gestión de las finanzas públicas del país, determina si la operación debería incluir medidas para abordar las deficiencias fiduciarias identificadas.

---

<sup>173</sup> *Ibidem*.

#### 4.3.2.16 Desembolsos.

Los fondos para políticas de desarrollo se desembolsan cuando se ejecuta satisfactoriamente el programa pertinente, con inclusión del cumplimiento de las condiciones estipuladas para la liberación de los tramos y el mantenimiento de un marco de políticas macroeconómicas satisfactorias.

El país prestatario de acuerdo con dichas políticas, se debe comprometer a no usar dichos fondos para sufragar gastos inadmisibles. Por lo general, el BIRF desembolsa los fondos del préstamo en una cuenta que forma parte de las reservas de divisas oficiales del país (mantenidas normalmente por el banco central) y un importe equivalente a los fondos del préstamo se acredita en una cuenta del gobierno para financiar los gastos presupuestados.<sup>174</sup>

#### 4.3.2.17 Mecanismos fiduciarios.

El Banco presta especial atención al uso global que hace el prestatario de los recursos en divisas y presupuestarios, de la siguiente manera:

- Divisas. El personal del Banco examina, y analiza con el personal del FMI si corresponde, la evaluación más reciente del banco central del prestatario llevada a cabo por el FMI. Cuando, según la evaluación, el marco de control del banco central es satisfactorio o existen problemas para los cuales el

---

<sup>174</sup> *Ibíd.*



prestatario ha convenido en aplicar medidas correctivas bajo la supervisión del FMI, el BIRF no adopta ninguna otra medida;

- Recursos presupuestarios. El BIRF examina los mecanismos de gestión de las finanzas públicas y de adquisiciones del país mediante estudios de diagnóstico e informes preparados por el prestatario y por terceros, en particular informes anuales de auditoría publicados por el banco central y el gobierno.<sup>175</sup>

En esos exámenes se basan las decisiones del BIRF relativas al monto de los préstamos para políticas de desarrollo, la división en tramos, el contenido del programa, la condicionalidad y las medidas de mitigación de los riesgos.

Cuando en los análisis disponibles se identifican deficiencias en el marco de control o el sistema de gestión presupuestaria del banco central del prestatario, o cuando no existe un plan de acción aceptable para resolver las deficiencias identificadas, el BIRF señalará las medidas adicionales necesarias para asegurar que existan mecanismos fiduciarios aceptables para el financiamiento para políticas de desarrollo. Por ejemplo, exigir la apertura de cuentas específicas para los fondos del préstamo o los fondos de contrapartida, y reservarse el derecho de solicitar una auditoría de dichas cuentas.

---

<sup>175</sup> *Ibidem.*

El BIRF también puede ponerse de acuerdo con el prestatario acerca del uso de los fondos del préstamo o los fondos de contrapartida.

#### 4.3.2.18 Admisibilidad, período de giro y condiciones.

Los prestatarios que reúnen los requisitos para recibir fondos del BIRF pueden diferir por un máximo de tres años el desembolso de un préstamo para políticas de desarrollo en un tramo único o en varios tramos siempre que:

- La ejecución de todo el programa sea coherente con la carta de intenciones sobre las políticas de desarrollo; y
- El marco de políticas macroeconómicas siga siendo adecuado. En el caso de un préstamo para políticas de desarrollo que contenga una opción de giro diferido, antes de su presentación al Directorio deben cumplirse todas las condiciones específicas para la liberación de los tramos; ninguna de ellas se incluye como condición de entrada en vigor en el convenio de préstamo.<sup>176</sup>

#### 4.3.2.19 Condiciones financieras.

Un préstamo para políticas de desarrollo con una opción de giro diferido conlleva un período de giro de tres años. El plazo de amortización, incluido un período de

---

<sup>176</sup> *Ibíd.*

gracia, comienza a partir del inicio del período de intereses siguiente al giro. El Banco puede prorrogar el período de giro por un plazo adicional de hasta tres años si la ejecución por el país de su programa de reformas, así como su marco de políticas macroeconómicas, siguen siendo satisfactorios.<sup>177</sup>

#### 4.3.2.20 Financiamiento especial para políticas de desarrollo

En el caso de los países que pueden recibir fondos del BIRF y están al borde o en medio de una crisis de dimensiones estructurales y sociales importantes y tienen necesidades de financiamiento urgentes y extraordinarias, el BIRF puede, con carácter excepcional, conceder financiamiento especial para políticas de desarrollo por un importe superior al establecido en la Estrategia de Asistencia del País.

Este fue el caso de México en 1995, cuyo préstamo mas adelante se analiza.

La magnitud del apoyo financiero está sujeta a la disponibilidad, por parte del BIRF, de suficiente capacidad financiera y de exposición al riesgo.

---

<sup>177</sup> *Ibíd.*

4.3.2.21 Diseño y requisitos. Para poder recibir financiamiento especial para políticas de desarrollo, un país debe contar con un programa de desembolso respaldado por el FMI.

Dicho financiamiento debe formar parte de un conjunto de medidas internacionales (en que podrían participar instituciones multilaterales, donantes bilaterales y prestamistas e inversionistas privados), en apoyo de la política estructural, social y macroeconómica, con cláusulas de condicionalidad incorporadas en un sólido programa de políticas.<sup>178</sup>

El BIRF determina si el plan de financiamiento externo del país es sostenible y se cerciora de que el financiamiento especial para políticas de desarrollo y su servicio conexo de la deuda se encuentren dentro de los límites de sostenibilidad de la deuda a mediano plazo. Un préstamo especial para políticas de desarrollo puede estar dividido en uno o más tramos.

4.3.2.22 Condiciones financieras. Las condiciones financieras del financiamiento especial para políticas de desarrollo reflejan la naturaleza especial y los altos riesgos que entraña el otorgamiento de préstamos por encima de los niveles previstos para ayudar en situaciones de crisis.

---

<sup>178</sup> *Ibíd.*

#### 4.3.2.23 Financiamiento complementario

En casos excepcionales, el BIRF puede proporcionar financiamiento complementario (un préstamo independiente, adicional a la cifra especificada en el convenio de préstamo original), para apoyar los objetivos del programa en curso de ejecución.

Puede proporcionarse financiamiento complementario para una operación de financiamiento para políticas de desarrollo cuando un déficit de financiamiento imprevisto pone en peligro un programa de reformas que, por lo demás, está avanzando de acuerdo con el calendario previsto y cumple con el programa de políticas concertado.<sup>179</sup>

El financiamiento complementario se aprueba únicamente cuando se dan las siguientes circunstancias:

- El programa se está ejecutando de acuerdo con las disposiciones del convenio de préstamo;
- El prestatario no puede obtener fondos suficientes de otros prestamistas en condiciones o con plazos razonables;

---

<sup>179</sup> *Ibidem.*

- No se dispone de tiempo suficiente para procesar otra operación independiente del BIRF; y
- El prestatario está comprometido con el programa y los organismos de ejecución han demostrado que son competentes para llevarlo a cabo.<sup>180</sup>

#### 4.3.2.24 Reducción de la deuda y de su servicio

En algunas circunstancias, puede solicitarse al BIRF que utilice sus recursos financieros en la reestructuración de un préstamo, la capitalización de una deuda o swaps<sup>181</sup> de tasas de interés.

El financiamiento para la reducción de la deuda y de su servicio ayuda a los países muy endeudados a reducir la deuda comercial y su servicio a un nivel manejable, como parte de un plan de financiamiento a mediano plazo en apoyo del crecimiento sostenible.

El objetivo es racionalizar la deuda comercial externa del país, ya sea convirtiéndola en instrumentos con intereses más bajos o recomprándola con un descuento.

---

<sup>180</sup> *Ibíd.*

<sup>181</sup> Un swap es una operación de derivados financieros que consiste en el intercambio de flujos de efectivo, de tasas, de divisas o algún otro subyacente, entre dos partes.

Los fondos se desembolsan contra la deuda comercial ofrecida para recompras o para adquirir garantías aceptables, con la finalidad de reducir los pagos de principal e intereses sobre los nuevos instrumentos emitidos a cambio de la deuda existente.

Merecen especial atención los siguientes casos:

- En los países donde ya se está ejecutando o se ha acordado realizar un programa de reformas estructurales con financiamiento para políticas de desarrollo al mismo tiempo que la reestructuración de la deuda respaldada por el BIRF, éste debe tener la certeza de que los ahorros resultantes de la reducción de la deuda incrementarán los recursos disponibles para inversión, ya sea por el carácter global del programa o porque el prestatario le ha dado garantías específicas;
- En los países donde el BIRF no participa actualmente en operaciones de financiamiento para políticas de desarrollo, para conceder a un país financiamiento destinado a la reestructuración de su deuda, el BIRF debería demostrar: primero.- que, de acuerdo con lo previsto, la reducción del servicio de la deuda lograda a través de la operación se traduciría en un aumento de la inversión interna productiva y en consecuencia, acrecentaría el crecimiento económico y el desarrollo incluso en ausencia de un programa de políticas de desarrollo respaldado por el BIRF, y segundo.-

que se prevé que continuará vigente el marco de políticas de apoyo del prestatario; y

- Capitalización de la deuda y swaps de tasas de interés. La participación del BIRF en operaciones de capitalización de la deuda (directa o indirecta) y swaps de tasas de interés se justifica cuando el financiamiento o las garantías del BIRF ayudan al prestatario a: i) emprender una inversión nueva específica, ii) mejorar un proyecto existente, o iii) en circunstancias especiales, mejorar de manera significativa y sustancial las condiciones para la inversión de manera que se justifique la intervención.<sup>182</sup>

#### 4.3.2.25 Evaluación de la operación

En cada operación de financiamiento para políticas de desarrollo para la que se propone financiamiento del BIRF, éste prepara un documento del programa en el que se describe y evalúa la operación. Este documento incluye un anexo sobre las relaciones entre el BIRF y el FMI.

El documento del programa se pone a disposición del público una vez que la operación ha sido aprobada por los Directores Ejecutivos.

---

<sup>182</sup> Políticas Operacionales, Op. Cit..



#### 4.3.2.26 Carta de intenciones sobre las políticas de desarrollo

El prestatario establece el programa de objetivos, políticas y medidas que recibirán asistencia de la operación de financiamiento para políticas de desarrollo, normalmente un subconjunto de la estrategia global del gobierno, en una carta de intenciones sobre las políticas de desarrollo, que se incluye en los documentos del préstamo presentados al Directorio.

La carta de intención se pone a disposición del público una vez que los Directores Ejecutivos aprueban la operación, a menos que éstos dispongan de otro modo.

#### 4.3.2.27 Documentos de liberación de los tramos

Para cada tramo siguiente al primer tramo de una operación de financiamiento para políticas de desarrollo en varios tramos, el BIRF prepara un documento de liberación de los tramos en el que se da cuenta del estado del programa que se respalda con la operación.

Dicho documento se pone a disposición del público: a) después de que la administración del BIRF ha aprobado la liberación del tramo de que se trate y de haberse informado al Directorio Ejecutivo acerca de dicha aprobación, o b) si se recomienda una exención de las condiciones para la liberación de los tramos,

después de que dicha exención haya sido aprobada por los Directores Ejecutivos.<sup>183</sup>

#### 4.3.2.28 Situaciones de crisis y después de un conflicto

Los países afectados por una crisis o conflicto pueden requerir una respuesta excepcionalmente rápida del BIRF. Es posible que no se cuente con tiempo suficiente, que el país no tenga la capacidad necesaria para abordar en debida forma los aspectos de diseño (como los posibles efectos distributivos, los efectos en los recursos naturales, medio ambiente y los mecanismos fiduciarios) o que no exista un sólido programa de políticas formulado en consulta con las partes interesadas.<sup>184</sup>

En tales situaciones, se justifica otorgar financiamiento para políticas de desarrollo con carácter excepcional. Al solicitar la aprobación de estas operaciones al Directorio, el personal del BIRF describe en el documento del programa la manera y el momento en que se abordarán las cuestiones de diseño que estén pendientes.

---

<sup>183</sup> *Ibidem.*

<sup>184</sup> *Ibidem.*

#### 4.3.3 Políticas Operacionales sobre financiamiento adicional de préstamos para proyectos de inversión<sup>185</sup>

Además del Manual de Operaciones, el BIRF ha expedido un instrumento adicional denominado Políticas Operacionales, que complementa al Manual, pues establece diversos aspectos administrativos respecto de las operaciones del BIRF.

El BIRF puede proporcionar financiamiento adicional por encima del monto especificado en el Convenio de Préstamo, para proyectos de inversión que se encuentren en ejecución con el propósito de financiar:

- El término de las actividades del proyecto original en caso de que se produzca un déficit de financiamiento imprevisto o los costos sean superiores a los previstos;
- Actividades que aumentan el efecto de un proyecto y la eficacia en términos de desarrollo; y
- Actividades del proyecto modificado que forman parte de la reestructuración del proyecto cuando el monto original del préstamo no es suficiente para financiar tales actividades.<sup>186</sup>

---

<sup>185</sup> *Ibíd.*

<sup>186</sup> *Ibíd.*

Asimismo, el BIRF proporciona financiamiento adicional sólo cuando tiene certeza de que la ejecución del proyecto, incluido el cumplimiento sustancial de las condiciones del préstamo es satisfactoria y el préstamo adicional se justifica en términos económicos.

Cuando el Banco proporciona financiamiento adicional para el aumento o la modificación de las actividades, de la misma manera:

- Se asegura de que tales actividades sean coherentes con los objetivos de desarrollo del proyecto y con la actual estrategia de asistencia al país o la estrategia de asociación con este último; y
- Realiza una evaluación inicial de las actividades.<sup>187</sup>

#### 4.3.4 Normas de procedimiento sobre ciclo de proyectos<sup>188</sup>

##### 4.3.4.1 Preparación

De acuerdo con lo dispuesto en la normas de procedimiento relativas al ciclo de proyectos, al comienzo de la etapa preparatoria de una operación de financiamiento para políticas de desarrollo, el equipo del proyecto consulta con el FMI y con las unidades pertinentes del BIRF, la CFI y el OMGI.

---

<sup>187</sup> *Ibíd.*

<sup>188</sup> Políticas operacionales del BIRF, diciembre de 2006

<http://wbln0018.worldbank.org/institutional/manuals/opmanual.nsf/05TOCpages/The%20World%20Bank%20Operational%20Manual?OpenDocument>.

Si corresponde y con el objeto de abordar de manera coordinada el programa de políticas de desarrollo, el equipo del proyecto, de acuerdo con el prestatario, solicita las opiniones del banco regional de desarrollo competente y de otros donantes externos acerca de los objetivos de las políticas.

Una vez que se define con claridad la idea del programa, pero antes de que comience la preparación detallada de la operación, el equipo del proyecto prepara un documento sobre la idea del mismo, en el que se expone la justificación de la operación propuesta, se establece el nexo entre ésta y la estrategia de asistencia al país (EAP) más reciente y se describen sus objetivos, resultados previstos y disposiciones.

El equipo del proyecto también prepara un documento de información sobre el programa en el que se resumen los elementos principales de la operación en ciernes. Ambos documentos se examinan y aprueban conforme a los procedimientos de la correspondiente oficina regional y el equipo del proyecto remite el documento de información sobre el programa al InfoShop.<sup>189</sup>

A medida que avanzan los preparativos de la operación de financiamiento para políticas de desarrollo, el equipo del proyecto actualiza el documento de información sobre el programa y envía cada versión revisada al InfoShop.

---

<sup>189</sup> Ref. Ibídem.

Cuando se trata de una propuesta de financiamiento especial para políticas de desarrollo, la oficina regional consulta informalmente con el Directorio al comienzo de la etapa preparatoria y ulteriormente, según sea necesario.

A medida que se prepara la operación, el equipo del proyecto redacta el documento del programa, que incluye la matriz de política. En el documento del programa se establecen claramente los objetivos de la operación propuesta en términos de los resultados específicos previstos de la transferencia de recursos y del programa del gobierno que recibirá apoyo.<sup>190</sup>

Se incluyen indicadores cuantificables para hacer el seguimiento de los avances durante la ejecución y evaluar los resultados a su término. Además, en este documento se tratan los aspectos, disposiciones de diseño y mecanismos fiduciarios.

Antes de la evaluación inicial, la oficina regional somete la operación propuesta al examen del Comité de Operaciones Regionales (presidido, normalmente, por el vicepresidente de la oficina regional) o del Comité de Operaciones (presidido, por lo general, por el director gerente de operaciones).

Después del examen, el Comité de Operaciones Regionales o el Comité de Operaciones determinan otras medidas adicionales y, si procede, autorizan la evaluación inicial y las negociaciones.

---

<sup>190</sup> Ref. Ibídem.

#### 4.3.4.2 Evaluación inicial

Durante esta etapa, el equipo del proyecto determina si el programa propuesto es apropiado para la consecución de los objetivos fijados. Antes de las negociaciones, el equipo del proyecto incluye en la documentación el borrador de la carta de intenciones sobre las políticas de desarrollo del prestatario, salvo que éste haya objetado su divulgación y el asesor jurídico prepara la versión preliminar del convenio de préstamo.<sup>191</sup>

#### 4.3.4.3 Negociaciones y presentación al Directorio

Respecto de la invitación a la negociación, el director a cargo de las operaciones del BIRF en el país invita a negociar la operación de financiamiento para políticas de desarrollo, señalando en la invitación que la política del BIRF dispone que, tras la aprobación del préstamo o el crédito por el Directorio Ejecutivo, el documento del programa y el documento de liberación de los tramos se deben poner a disposición del público.

También se indica que la carta de intenciones sobre las políticas de desarrollo quedará a disposición del público tras la aprobación del Directorio, a menos que los Directores Ejecutivos dispongan de otro modo.

---

<sup>191</sup> *Ibidem.*

En la invitación se pide que los negociadores del prestatario estén preparados para indicar, durante las negociaciones, los pasajes del documento del programa que consideren confidenciales o delicados o cuya divulgación pudiera perjudicar las relaciones entre el posible prestatario y el BIRF.

#### 4.3.4.4 Finalización del documento del programa.

Cuando termina el documento del programa, el jefe del equipo del proyecto le hace los ajustes necesarios para tener en cuenta las cuestiones que haya planteado el prestatario. Si alguna información contenida en el documento se considera confidencial o delicada, o puede perjudicar las relaciones entre el BIRF y el prestatario, pero es importante para el Directorio Ejecutivo en el proceso de toma de decisiones, el jefe del equipo del proyecto la consigna en el memorando del Presidente. Normalmente, la carta de intenciones sobre las políticas de desarrollo se adjunta como anexo al documento del programa, pero si el prestatario ha objetado su divulgación, se anexa al memorando del Presidente.<sup>192</sup>

En la portada del documento del programa se indica a qué documento se adjunta la carta de intención.

---

<sup>192</sup> *Ibíd.*



#### 4.3.4.5 Distribución del documento del programa a los Directores Ejecutivos.

Una vez aprobada la distribución del documento del programa a los Directores Ejecutivos luego del proceso de examen institucional, el vicepresidente de la oficina regional transmite el documento del programa a la Unidad de Operaciones del Directorio de la Secretaría (SECBO), indicando en el formulario de presentación al Directorio que el documento del programa se pondrá a disposición del público tras la aprobación del préstamo o el crédito.

#### 4.3.4.6 Presentación al Directorio.

El Directorio aprueba el préstamo sobre la base del documento del programa, donde constan el contenido, la condicionalidad, y los plazos y condiciones, y de la carta de intenciones sobre las políticas de desarrollo del gobierno:

- En los casos de operaciones programáticas de financiamiento para políticas de desarrollo, incluidos los créditos de apoyo a la lucha contra la pobreza, el Directorio aprueba cada operación de la serie por separado. Si en el programa de políticas no hay cambios sustanciales y el desempeño es adecuado, las operaciones siguientes se presentan al Directorio conforme a un procedimiento simplificado; y

- En el caso de las operaciones de financiamiento especial para políticas de desarrollo, la oficina regional puede proponer que los Directores Ejecutivos las sometan a consideración por vía expedita.<sup>193</sup>

#### 4.3.4.7 Difusión.

Tras la aprobación de la operación por los Directores Ejecutivos, si luego del análisis no se requieren revisiones del documento del programa, la SECBO notifica a la Unidad de Documentos Internos y al InfoShop que el documento puede ponerse a disposición del público. Si son necesarias nuevas revisiones del documento del programa, la SECBO notifica al respecto a la Unidad de Documentos Internos y al InfoShop.<sup>194</sup>

Una vez que se ha revisado y aprobado el documento de acuerdo con los procedimientos de la oficina regional, el director a cargo de las operaciones en el país transmite la versión definitiva a la SECBO, indicando en el formulario de presentación al Directorio que el documento del programa puede ponerse en conocimiento del público y la SECBO así lo notifica a la Unidad de Documentos Internos y al InfoShop.

---

<sup>193</sup> *Ibídem.*

<sup>194</sup> *Ibídem.*

#### 4.3.4.8 Firma y entrada en vigor.

Una vez que el BIRF aprueba una operación de financiamiento para políticas de desarrollo, los representantes autorizados del prestatario y del BIRF firman los convenios correspondientes. Tras la firma, éstos entran en vigor una vez que el prestatario remite al BIRF pruebas satisfactorias de que ha cumplido las condiciones normales y especiales para la entrada en vigor.

#### 4.3.4.9 Operaciones de financiamiento para políticas de desarrollo con opción de giro diferido

Durante el período de giro, el prestatario y el BIRF mantienen un estrecho diálogo sobre políticas. Como parte de la supervisión regular del préstamo, el personal del BIRF consulta periódicamente con el FMI para determinar si el marco de políticas macroeconómicas del prestatario es adecuado, y se preocupa de comprobar que el prestatario se ajuste en todo momento al programa general. Si en algún momento durante el período de giro el personal del BIRF concluye que el prestatario no ha cumplido alguna o ninguna de las dos condiciones, lo pone inmediatamente en conocimiento del prestatario y aumenta la frecuencia del seguimiento hasta que el prestatario vuelve a satisfacer las dos condiciones para efectuar los giros.<sup>195</sup>

---

<sup>195</sup> *Ibídem.*

#### 4.3.4.10 Giros.

El BIRF responde rápidamente a la solicitud del prestatario para girar fondos del préstamo. Si previamente el BIRF no ha tenido que notificar al prestatario sobre la necesidad de hacer un nuevo examen a fin de confirmar el cumplimiento de las dos condiciones para efectuar giros, vuelve a confirmar sin demora dicho cumplimiento.

Si previamente el BIRF ha informado al prestatario acerca de la necesidad de un nuevo examen, al recibir la solicitud de giro del prestatario, lleva a cabo lo antes posible un estudio completo del marco de políticas macroeconómicas y de la ejecución general del programa.

Cuando el prestatario hace una solicitud para girar fondos del préstamo, el personal del BIRF verifica si persiste el cumplimiento de ambas condiciones y, si así ocurre, accede a la solicitud del prestatario. Si el personal del BIRF determina que el prestatario no cumple alguna o ninguna de las dos condiciones, el personal notifica inmediatamente al prestatario las razones de tal determinación. Se aplican las políticas y procedimientos generales atinentes a la dispensa del cumplimiento de condiciones.<sup>196</sup>

---

<sup>196</sup> *Ibíd.*

#### 4.3.4.11 Supervisión, seguimiento y evaluación

La supervisión de una operación de financiamiento para políticas de desarrollo comprende actividades de seguimiento, examen de evaluación, preparación de informes y asistencia técnica cuyas finalidades son:

- Constatar que el prestatario está llevando a cabo el programa con la debida diligencia para alcanzar sus objetivos de desarrollo de acuerdo con los convenios legales;
- Detectar los problemas apenas se susciten durante la etapa de ejecución y recomendar al prestatario medidas para solucionarlos;
- Recomendar cambios en la idea o el diseño del programa, según corresponda, a medida que éste avanza o si varían las circunstancias;
- Determinar los principales riesgos para la viabilidad del programa y recomendar al prestatario estrategias y acciones apropiadas para la gestión del riesgo, y
- Preparar el informe final de ejecución del Banco y extraer enseñanzas para mejorar el diseño de las futuras operaciones, políticas, y estrategias sectoriales y para los países.<sup>197</sup>

El equipo del proyecto, al supervisar una operación de financiamiento para políticas de desarrollo, hace un seguimiento del desempeño económico general

---

<sup>197</sup> *Ibíd.*

del país, así como de la adopción oportuna de medidas y el cumplimiento efectivo de las condiciones convenidas en el programa.

En el caso de las operaciones en varios tramos, el equipo del proyecto evalúa los avances del prestatario en cuanto al cumplimiento de las condiciones para la liberación del tramo siguiente.

Para las operaciones programáticas, el equipo evalúa los avances del prestatario en la ejecución de las acciones previstas para la siguiente operación de la serie. El equipo del proyecto también refrenda las conclusiones de las actividades de seguimiento y evaluación del prestatario respecto del progreso y los resultados de la ejecución del programa. El equipo del proyecto consulta y coordina su trabajo de supervisión con el FMI y con los cofinanciadores.

Si se suscita un cambio de las prioridades o las circunstancias relacionadas con el programa durante la ejecución de éste, quizá sea conveniente introducir los cambios correspondientes en la operación, su diseño o los arreglos para su ejecución. Ante una solicitud de modificaciones presentada por escrito por el prestatario, el director a cargo de las operaciones en el país, en consulta con el jefe del equipo del proyecto y el asesor jurídico, determina si los cambios son significativos o menores. Los cambios significativos de una operación se someten

a la consideración del Directorio Ejecutivo para su aprobación, y los de menor entidad, a la del director a cargo de las operaciones en el país.<sup>198</sup>

#### 4.3.4.12 Financiamiento complementario

Antes de considerar un financiamiento complementario, el personal del BIRF y el prestatario estudian otras soluciones, incluida la determinación de fuentes de financiación alternativas.

El personal prepara un documento de financiamiento complementario, en el que se explica en forma sucinta por qué es necesario el financiamiento adicional y se señalan las medidas que ya se han adoptado para hacer frente a la situación.

En el documento de financiamiento complementario se enumeran los hechos recientes relacionados con el programa, se demuestra que se han cumplido los requisitos para la obtención de financiamiento complementario del BIRF y se describe cualquier cambio que sea necesario hacer en los documentos del préstamo.<sup>199</sup>

El financiamiento complementario se otorga como un préstamo independiente y constituye un nuevo compromiso de préstamo. La documentación jurídica para un

---

<sup>198</sup> *Ibídem.*

<sup>199</sup> *Ibídem.*

préstamo complementario generalmente consiste en una modificación del convenio de préstamo.

En principio, el préstamo complementario se somete a consideración en una reunión del Directorio conforme a los procedimientos ordinarios, pero puede solicitarse al Directorio que lo apruebe por medio de un procedimiento simplificado cuando:

- El financiamiento complementario no plantea cuestiones complejas o contenciosas;
- El préstamo propuesto es pequeño en relación con la operación original;
- El préstamo no conlleva una modificación sustancial de la participación del Banco en el financiamiento, y
- No se proponen cambios sustanciales de los objetivos o el diseño del programa.<sup>200</sup>

El documento de financiamiento complementario se da a conocer siguiendo los mismos procedimientos que en el caso del documento del programa.

---

<sup>200</sup> *Ibíd.*



#### 4.3.4.13 Liberación de los tramos

Durante la preparación de un documento de liberación de los tramos, el jefe del equipo del proyecto consulta con el prestatario para determinar los pasajes de dicho documento que son confidenciales o delicados o que pueden perjudicar las relaciones entre el prestatario y el BIRF.

El jefe del equipo del proyecto hace los ajustes del documento de liberación de los tramos que sean apropiados para tener en cuenta las cuestiones planteadas por el prestatario.

Cuando el prestatario ha cumplido satisfactoriamente en todos los sentidos relevantes las condiciones para la liberación de un tramo estipuladas en el convenio de préstamo, el vicepresidente de la oficina regional aprueba el desembolso y notifica al respecto a la SECBO, indicando en el formulario de presentación al Directorio que el documento de liberación de los tramos se pondrá a disposición del público.

En el memorando del Presidente que acompaña al documento de liberación de los tramos se puede incluir toda información de carácter confidencial o delicada, o que pueda perjudicar las relaciones entre el BIRF y el prestatario, que el vicepresidente de la oficina regional desea poner en conocimiento del Directorio. La SECBO distribuye el documento de liberación de los tramos a los Directores Ejecutivos con fines informativos y notifica a la Unidad de Documentos Internos y

al InfoShop que el mencionado documento puede ponerse a disposición del público.<sup>201</sup>

Cualquier dispensa del cumplimiento de los requisitos del convenio de préstamo, o modificación de éstos, debe ser aprobada por el Directorio. Si el prestatario no ha satisfecho las condiciones para la liberación de un tramo y la oficina regional propone una dispensa del cumplimiento o modificación de los requisitos del convenio de préstamo, el vicepresidente de la oficina regional consulta con el director gerente competente antes de recomendar que se apruebe la liberación del tramo y enviar el anuncio a la SECBO para que los Directores Ejecutivos extiendan su aprobación tácita.

#### 4.3.4.14 Evaluación

Al término de una operación, el equipo del proyecto prepara un informe final de ejecución. En los casos de préstamos programáticos para políticas de desarrollo, se prepara un informe final de ejecución simplificado al cabo de cada operación y un informe final de ejecución completo al concluir el programa.

En el informe se evalúa:

- La medida en que se lograron los objetivos de desarrollo y los resultados señalados en los documentos del programa;

---

<sup>201</sup> *Ibíd.*

- Otros resultados e impactos significativos;
- Las perspectivas de sostenibilidad del programa; y
- El desempeño del BIRF y del prestatario, incluido el cumplimiento de las políticas pertinentes del BIRF. <sup>202</sup>

Las conclusiones de la evaluación se sustentan con datos y análisis, y se enumeran las lecciones aprendidas durante la ejecución del programa.

---

<sup>202</sup> *Ibíd.*

## **CAPÍTULO 5**

### **LAS RELACIONES ENTRE EL BIRF Y MÉXICO.**

Hasta esta parte de la investigación se han analizado las funciones, estructura, forma y tipos de asistencia financiera del BIRF. Ahora es necesario analizar las relaciones entre este Organismo y México, en sus diversos aspectos como el político, económico y por su puesto, el financiero.

La hipótesis central de la investigación se vincula con el préstamo que el BIRF otorgó a México en 1995 para fortalecer el SFM, lo cual generó una serie de reformas normativas a ese sector que lo han fortalecido positivamente y que de no haberse pactado en el contrato de préstamo respectivo, probablemente el SFM se encontraría vulnerable ante la volatilidad financiera internacional que vive en el momento actual (mayo 2008). De ahí la importancia de comprender las relaciones entre el BIRF y México.

Como se precisó en el primer capítulo de esta investigación, México fue uno de los fundadores del BIRF en 1944 y desde entonces ha sido un prestatario importante del Organismo.

Las relaciones de México con el BIRF han sido buenas, tanto como lo han sido las relaciones con el Gobierno de los Estados Unidos de América; aunque han pasado por períodos de crisis.

Existen dos grandes períodos en la operación del BIRF en México. El primero abarca desde el inicio de sus operaciones en 1946, hasta principios de la década de los ochenta, caracterizado por el régimen de sustitución de importaciones. El segundo ocupa la época del neoliberalismo, conocido como el “Consenso de Washington”, que se instaló como resultado de la negociación de la deuda derivada de la crisis de 1982.<sup>203</sup>

Irene Maestro Yarza<sup>204</sup>, por otra parte, ha sostenido que en realidad se trata de cuatro etapas por las que ha atravesado el BIRF y que se describen a continuación:

La que va desde su creación en 1944 hasta 1970 conocida como la etapa de las “necesidades de capitalización básica” en donde predominó en el BIRF el concepto del desarrollo como proceso de transformación de una economía tradicional (agrícola principalmente), a una economía industrial. El tipo de actuaciones del BIRF durante esos años se caracterizó por centrarse en proyectos de grandes obras de infraestructura.

La segunda etapa, se desarrolla en los años setenta en donde el BIRF se orienta a la “satisfacción de las necesidades sociales básicas”. Esta etapa está muy marcada por el liderazgo transformacional de Robert Mc Namara, quien fuera

---

<sup>203</sup> Saxe-Fernández, John y Delgado, Gian Carlo, Op. Cit. p. 17.

<sup>204</sup> Maestro, Irene. “El Banco Mundial: Orígenes, Funciones, Mecanismos de Funcionamiento y Políticas de Desarrollo”, Jornadas “El Sud enfrent la Política del Banc Mundial”, FCONGD, Barcelona, 2001.

además Secretario de la Defensa de los Estados Unidos durante las administraciones de los presidentes Kennedy y Johnson.

Respecto de período, Irene Maestro sostiene:

“En esta etapa, el Banco admitió la pobreza como un problema teórico que se debía resolver mediante el desarrollo. Admitió, por tanto, que el crecimiento económico no conducía automáticamente al desarrollo, por lo que había que adoptar una estrategia que combinara el crecimiento económico con la satisfacción de las necesidades básicas. Se trataba de lograr un crecimiento con redistribución, sin embargo el contenido de dicha redistribución quedó poco concretado y, en ningún caso se hizo referencia a la distribución de los activos, que se consideraba políticamente inviable.”<sup>205</sup>

Cabe precisar que la administración de Mc. Namara, junto con la de Eugene Black han sido las más largas en la historia del BIRF (13 años cada uno), sin embargo, la del primero estuvo caracterizada por un crecimiento significativo tanto el número de proyectos como de capital del BIRF, lo cual marcó un hito importante en la historia del Organismo.

La tercera etapa tuvo lugar en los años ochenta con la entrada de la “contrarrevolución neoclásica” en el pensamiento de aquellos años y por la adopción en el BIRF de una estrategia de “ajuste estructural” (al que nos referimos como consenso de Washington anteriormente), como recetas de políticas a aplicar en los países subdesarrollados. Dicha estrategia es conocida como la de las tres

---

<sup>205</sup> Ibídem, p. 8.

“d” (deflación, devaluación y desregulación), que trajo como consecuencia la liberalización comercial, la desregulación en la economía y las finanzas, así como y una gran reprivatización, ya que había que obtener la mayor parte de recursos líquidos posibles para hacer frente a la crisis de deuda externa que padecían muchos países y justamente el alivio de la deuda externa se convirtió en el objetivo del BIRF.<sup>206</sup>

Esta política de desregulación económica y financiera, privatización, liberalización económica y comercial que fue promovida por el BIRF y el FMI, contribuyeron de manera significativa a las crisis económicas y financieras que sufrieron diversos países, a consecuencia de problemas en su balanza de pagos y que irónicamente dieron lugar a nuevos préstamos por parte de estos mismos organismos. Este tema será tratado con puntualidad en el capítulo siguiente, por guardar estrecha relación con la hipótesis central de la investigación.

Sobre las características de la cuarta etapa, la misma autora sostiene:

“En un documento programático de 1994, el BM reafirmaba su orientación liberal y su compromiso con una visión del desarrollo basada en el libre mercado, sobre la cual, según el, existía un supuesto consenso mundial. Defendía la existencia de un nuevo paradigma del desarrollo, basado en la primacía del sector privado, el libre funcionamiento del mercado y la apertura externa. Aunque también reconocía la necesidad de que el desarrollo fuera “de amplia base” y “ecológicamente sostenible” y, adoptando parte del discurso del paradigma del desarrollo humano del PNUD, afirmaba que el ser

---

<sup>206</sup> Cfr. Maestro, Irene. Op. Cit. p. 9.

humano debía ser considerado como un medio y también como un fin del proceso”<sup>207</sup>

En una interesante obra,<sup>208</sup> el Prof. Carlos Urzúa relata parte de la historia de las relaciones entre México y el BIRF; destacando los proyectos más relevantes, los conflictos políticos y económicos que los rodearon, así como los aspectos relevantes del apoyo financiero otorgado por el BIRF a nuestro País, cuyos relatos servirán para la presente investigación.

Para conocer el panorama de las relaciones entre este OFI y México, se dividirán los períodos de la historia de acuerdo a los sexenios de los distintos presidentes de México, a partir de la fundación del BIRF, lo cual situará los préstamos en tiempo y contexto. Adicionalmente, en cada sexenio se hará referencia a todos y cada uno de los proyectos que el BIRF autorizó en México, para comprender su evolución, así como de los proyectos financiados y sus características.

Es importante recordar que cuando México el BIRF inició operaciones en 1946, México iniciaba una estrategia que le sería útil en las tres décadas siguientes y que consistía en la sustitución de importaciones.

---

<sup>207</sup> Maestro, Irene. Op. Cit. p. 11.

<sup>208</sup> Urzúa, Carlos, “Medio siglo de relaciones entre el Banco Mundial y México. Una reseña desde el trópico”, El Colegio de México, México, 2000.



Esta estrategia consistía en la intervención directa e indirecta del Gobierno, a través de estímulos fiscales, financiamiento y protección a las empresas, con el propósito de fomentar el desarrollo industrial.

Este modelo fue válido debido a las condiciones que imperaban en las economías de muchos países, como la concentración de las exportaciones en productos de origen primario, los grandes desequilibrios en los intercambios comerciales, además de que los mercados internos eran débiles y pequeños, como lo era también la industria y el capital. Este modelo feneció con la apertura comercial.

De acuerdo con el Dr. Carlos Urzúa, las primeras dos décadas de relación con el BIRF fueron buenas. México había terminado de pagar en 1946 adeudos pendientes con acreedores extranjeros. Sin embargo, las fuentes de financiamiento provenían de organismos oficiales, ya que nuestro país no era atractivo para los financiadores privados al no tener buena imagen internacional.<sup>209</sup>

### 5.1 Miguel Alemán (1946-1952)

El gobierno del Presidente Miguel Alemán se caracterizó por un elevado crecimiento y mantenimiento de tasas de inflación muy variables, su política era conservadora y conformó alianzas con terratenientes. El peso estaba subvaluado por un tipo de cambio fijo.

---

<sup>209</sup> *Ibíd.* P. 19.

En 1947 se estableció un aumento a los aranceles y México solicitó por primera vez una transacción cambiaria al FMI por \$22,500 millones de dólares, para apoyar la moneda nacional. No obstante, en 1948 hubo una devaluación.<sup>210</sup>

Posteriormente México dejó que flotara libremente el peso, lo cual contravenía las políticas que imperaban en ese momento en el FMI, por lo que hubo irritación de ese Organismo.

Lo anterior trajo como consecuencia una segunda petición de asistencia financiera al FMI en 1948, misma que fuera negada. Con independencia de ello, también perjudicó a nuestro País la inconformidad del Departamento del Tesoro de Estados Unidos y del propio FMI, respecto a que el tipo de cambio estuviera por debajo de los diez pesos por dólar.

De acuerdo con el Economista Víctor Urquidi, quien fuera uno de los negociadores por parte de México en la Conferencia de Bretón Woods, la situación que imperaba en esa época era la siguiente:

“Diversos estudios de la época hacían ver que México necesitaría préstamos externos para el desarrollo de su infraestructura-caminos, electricidad y distritos de riego- y otros afines más adelante, sin que México tuviera en ese momento acceso ni a los mercados de capitales ni a créditos bancarios del exterior, salvo en pequeña medida a los recursos del Eximbank. No había tenido ningún

---

<sup>210</sup> Ibídem, p.22

resultado una iniciativa de que se creara un Banco Interamericano, promovida por México en 1939 durante una Conferencia de Ministros de Hacienda organizada en Guatemala por la Unión Panamericana. Seguramente habría que acudir al Banco Mundial para financiar algunos proyectos importantes, como en efecto ocurrió a partir de 1947 para construir plantas hidroeléctricas y mejorar el sistema eléctrico en general”<sup>211</sup>

El primer préstamo a México por parte del BIRF se dio en 1949 y fue utilizado en el desarrollo de energía eléctrica a través de la Comisión Federal de Electricidad. Aproximadamente el 50% de los compromisos financieros del BIRF con México, desde ese año y hasta 1972, se canalizaron a este sector.<sup>212</sup>

Los componentes de este primer proyecto del desarrollo de la energía eléctrica incluyeron: (a) la construcción de plantas hidráulicas y termoeléctricas; (b) la construcción de los sistemas de las líneas, de la distribución y de comunicación de la transmisión; (c) un programa de la electrificación rural; y (d) la disposición del equipo y de los materiales para la extensión de las operaciones de las compañías privadas de la energía.<sup>213</sup>

---

<sup>211</sup> Urquidi, Víctor. “Bretón Woods: un recorrido por el primer cincuentenario”, Revista Mexicana de Comercio Exterior, Vol. 44, No. 10, México, 1994, p. 844.

<sup>212</sup> Cfr. Urzúa, Carlos, Op. Cit. p. 24

<sup>213</sup> Proyectos y Programas. Electric Power Development Project P007497, BIRF, México, mayo de 2007,

<http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64283627&piPK=64624214&theSitePK=2748767&menuPK=2805091&Projectid=P007497> El texto original está el Inglés, la traducción es del autor de esta Tesis.

En 1951 el BIRF realizó una evaluación de la economía mexicana, a través de una Comisión mixta, donde se determinó que México estaba listo para absorber préstamos del extranjero.

Durante esta administración se realizaron 4 préstamos adicionales relacionados con el sector de energía eléctrica, que a continuación se mencionan:

- “Proyecto de Desarrollo de Energía Eléctrica”, por un monto de 10 mdd (fue complemento del primero), aprobado el 6 de junio de 1949;
- “Proyecto de Energía Eléctrica” por un monto de 26 mdd, aprobado el 28 de abril de 1950;
- “Proyecto de Línea de Desarrollo Industrial” por un monto de 10 mdd, aprobado el 18 de octubre de 1950 y;
- “Proyecto de Programa de la Comisión de Electricidad” por un monto de 29.7 mdd, aprobado el 11 de junio de 1952;<sup>214</sup>

## 5.2 Adolfo Ruíz Cortines (1952-1958)

En este sexenio el país entró en una etapa de crecimiento económico aparejado de una baja inflación.

---

<sup>214</sup> La información anterior fue obtenida de la Base de Datos del BIRF, respecto de proyectos y programas en México, desde 1949 a la fecha. BIRF, mayo de 2007, <http://web.worldbank.org/external/projects/main>. El texto original está en Inglés, la traducción es del autor de esta Tesis.

Sin embargo, la especulación contra el peso continuó hasta abril de 1954, cuando el Banco Central devaluó la moneda sin previo aviso y sin consultar al FMI; no obstante esta decisión fue exitosa porque se puso cuidado en compensarla con otras medidas como el control de los agregados monetarios, una ley integral sobre licencias de importación y el incremento de los impuestos a las exportaciones.

Tras la devaluación, México requirió apoyo del FMI y de la Reserva de los Estados Unidos de Norteamérica (FED), obteniendo un Acuerdo de Compromiso Contingente (*standby agreement*) por 50 millones de dólares; no obstante, únicamente se giró poco menos de la mitad de esa cantidad.<sup>215</sup>

En 1954 el BIRF otorgó un crédito a México por 61 millones de dólares, que sería el mayor préstamo para proyectos de inversión que se había dado hasta entonces. El destino de ese préstamo fue el ferrocarril del Pacífico.

Hasta mediados de los años setenta por política interna el BIRF, no se concedían préstamos para explotación o desarrollo del sector petrolero y gas natural. Por ello, eran utilizadas otras líneas de crédito como las del Banco de Exportaciones e Importaciones de EUA, que sirvieron para la construcción de la refinería de Azcapotzalco, años antes.<sup>216</sup>

---

<sup>215</sup> Cfr. Urzúa, Carlos, Op. Cit. p. 27.

<sup>216</sup> *Ibíd.*, p. 32.

Por su parte, el Maestro Víctor Urquidi, señala respecto de este período:

“En los años cincuenta el Banco Mundial flexibilizó algunas de sus reglas de operación; permitió por ejemplo, que con parte de sus préstamos se hicieran compras locales de equipo y ciertos materiales que los propios países en desarrollo ya producían, como era el caso de México. Sin embargo, para muchos países prestatarios los requisitos generales, entre ellos el visto bueno del FMI, hicieron difícil asegurar un flujo suficiente de fondos para el desarrollo, al menos en América Latina. En esta región la insatisfacción con el acceso al crédito a largo plazo condujo, entre otras cosas y con activa promoción por parte de la CEPAL, a que se reviviera e intentara negociar la creación del Banco Interamericano de Desarrollo”<sup>217</sup>

De acuerdo con cifras proporcionadas por los autores Edgar Lisboa y Richard Feinberg, entre 1947 y 1957, el porcentaje de proyectos del total del BIRF estaba distribuido de la siguiente manera: infraestructura 48.2%, Agricultura 5%, Industria 11.2%, Social 0.4% y Proyectos no especificados 35.1%.<sup>218</sup>

En este período se autorizaron 3 préstamos a nuestro país, mismos que se mencionan a continuación:

- “Proyecto Ferrocarril del Pacífico” por un monto de 61 mdd, aprobado el 24 de agosto de 1954;
- “Proyecto de Energía Eléctrica 02” por un monto de 11 mdd, aprobado el 14 de enero de 1958 y;

---

<sup>217</sup> Urquidi, Víctor, Op. Cit., p. 844.

<sup>218</sup> Lisboa, Edgar y Feinberg, Richard. “El Banco Mundial y el Ajuste Estructural en América Latina”, Siglo XXI Editores, México, 1986, p. 84.

- “Proyecto de Energía Eléctrica 1958” por un monto de 34 mdd, aprobado el 5 de mayo de 1958;<sup>219</sup>

### 5.3 Adolfo López Mateos (1958-1964)

De acuerdo con el Dr. Carlos Urzúa, este fue el período de mejor desempeño de la economía mexicana. Se contaba con una tasa media anual de crecimiento del PIB de 6.4% y la inflación fue sólo de 2.2% y los salarios aumentaron 10% anual.<sup>220</sup>

El Gobierno de López Mateos intervino en la mayoría de los sectores no manufactureros; hubo controles de precios, alto nivel de proteccionismo no arancelario, ya que la mayoría de los productos que eran importados requería una licencia por parte del Gobierno.

Existía la propuesta de crear el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por lo que, a iniciativa de Estados Unidos, se instaura en 1960; lo cual implicó que el BIRF no fuera el único financiador para el desarrollo de nuestro país y en esa medida tendría menor injerencia.

En 1959 el BIRF comenzó a presionar a México para reajustar sus tarifas públicas, particularmente las del servicio de energía eléctrica, por considerar que estaban

---

<sup>219</sup> La información anterior fue obtenida de la Base de Datos del BIRF, respecto de proyectos y programas en México, desde 1949 a la fecha. BIRF, mayo de 2007, <http://web.worldbank.org/external/projects/main>. El texto original está en Inglés, la traducción es del autor de esta Tesis.

<sup>220</sup> Cfr. Urzúa Carlos. Op. Cit. p. 34.

demasiado subsidiadas. Sin embargo, el Gobierno se opuso a ello, generando un enfrentamiento con el Banco.<sup>221</sup>

Si bien en 1960 ya se había nacionalizado la industria eléctrica, este hecho no influyó en los préstamos que estaba otorgando el BIRF a este sector, que como se ha visto era el más beneficiado hasta el momento.

En 1961 se otorgó el primer préstamo no industrial para México, destinado a obras de riego. Después de ese préstamo, se realizarían otros 14 durante los siguientes 20 años.<sup>222</sup> Sin embargo, todas estas inversiones fueron dirigidas de manera sesgada a los estados del norte de la República, lo cual ayuda a comprender el rezago rural en la zona sur del país y que perdura hasta hoy.

El autor Francisco Suárez Dávila, describe la situación prevaleciente en esa época, con relación al crédito externo:

“En julio de 1961 el gobierno mexicano negoció su último *stand by* de esa etapa por 90 millones de dólares para prevenir algunas turbulencias creadas en el ambiente de la revolución cubana y el miedo a la “izquierda atinada” que se produce en la época del presidente López Mateos. Se giraron 45 millones de dólares que se repagaron en agosto de 1962. En 1963 México efectuó su primera emisión de bonos en los mercados internacionales. A partir de ese momento mantendría abierta la llave del crédito externo”<sup>223</sup>

---

<sup>221</sup> *Ibidem*, p. 36.

<sup>222</sup> *Ibidem*, p. 38.

<sup>223</sup> Suárez, Francisco. “Política Financiera Internacional de México. Relaciones con el Banco Mundial y el FMI”, *Revista Mexicana de Comercio Exterior*, Año 6, número 2 p. 857.



En este período si bien se continuaron canalizando préstamos para el sector energético, no sería ya el único beneficiado, pues comenzó el financiamiento para el sector agrícola e industrial. En este período se realizaron 6 préstamos, que a continuación se señalan:

- “Proyecto de carreteras” por un monto de 25 mdd, aprobado el 18 de octubre de 1960;
- “Proyecto de irrigación” por un monto de 15 mdd, aprobado el 16 de enero de 1961;
- “Proyecto de facilidades de peaje para el transporte” por un monto de 30.5 mdd, aprobado el 20 de junio de 1962;
- “Proyecto Programa de Energía Eléctrica” por un monto de 130 mdd, aprobado el 20 de junio de 1962;
- “Proyecto de irrigación 02” por un monto de 12.5 mdd, aprobado el 29 de abril de 1963 y ;
- “Proyecto de carreteras” por un monto de 40 mdd, aprobado el 20 de septiembre de 1963;<sup>224</sup>

---

<sup>224</sup> La información anterior fue obtenida de la Base de Datos del BIRF, respecto de proyectos y programas en México, desde 1949 a la fecha. BIRF, mayo de 2007, <http://web.worldbank.org/external/projects/main>. El texto original está el Inglés, la traducción es del autor de esta Tesis.

Como puede apreciarse, en este sexenio se comenzó a incrementar tanto el número de préstamos, como el monto de los mismos, con independencia de que se comenzó a financiar otros sectores.

#### 5.4 Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970)

Para este sexenio había claras señales de insostenibilidad económica y financiera, continuo deterioro del déficit en cuenta corriente, desplome del sector agrícola, disminución del crecimiento de la productividad y represión política.

De todos los sectores, el agrícola fue el más perjudicado. Para ilustrar esta caída, basta mencionar que en el sexenio de López Mateos el crecimiento del producto bruto del sector agrícola creció 33.5% en tanto que en el de Díaz Ordaz creció únicamente en 6.1%, según cifras del propio Carlos Urzúa.<sup>225</sup>

En este período los préstamos del BIRF aumentaron significativamente hasta llegar al 14.2% del total de apoyos del Organismo a nivel mundial, cifra que sólo se rebasó hasta 1990. Sin embargo no fueron proyectos nuevos, sino continuación de anteriores, sobre todo para el sector agrícola.<sup>226</sup>

Para 1965 el BIRF concede el primer crédito agrícola a través de los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA), del Banco de México y del Fondo

---

<sup>225</sup> Ref. Urzúa, Carlos, Op. Cit., p. 40.

<sup>226</sup> *Ibíd.*

Especial de Financiamiento. Desde entonces, FIRA ha administrado con éxito varios proyectos con recursos provenientes del BIRF y del BID.

A finales de ese sexenio, la política del BIRF comenzaba a cambiar, de acuerdo a lo señalado por los académicos Samuel Lichtensztej y Mónica Bauer:

“Los indicios de un primer cambio significativo en la concepción teórica del Banco Mundial, surgen en 1969 con la presentación del *Partners in Development*. Este informe (más conocido como informe *Pearson*) tenía por cometido hacer una evaluación de los resultados de veinte años de “ayuda para el desarrollo” y proponer políticas más eficaces. La crítica trazada se centró principalmente en las distorsiones producidas por el tipo de crecimiento económico vivido en los países subdesarrollados. Los autores del informe consideran que la preferencia por el sector industrial como motor de crecimiento restó importancia al sector agrícola. Su desarrollo deficiente habría generado limitaciones a la expansión del mercado interno, insuficiente producción de alimentos y reducidos volúmenes para exportación. Se crearon así obstáculos internos y externos al propio avance del proceso de industrialización”<sup>227</sup>

En el período que nos ocupa se aprobaron 10 préstamos a nuestro país, que en su mayoría fueron extensiones de proyectos aprobados con antelación:

- “Proyecto de facilidades de peaje para el transporte 02” por un monto de 32 mdd, aprobado el 4 de febrero de 1965;
- “Proyecto Programa de Agricultura”, por un monto de 25 mdd, aprobado el 1 de octubre de 1965.

---

<sup>227</sup> Lichtensztej, Samuel y Bauer Mónica, Op. Cit., p. 46.

- “Proyecto Programa de Energía Eléctrica 1965-1966” por un monto de 110 mdd, aprobado el 15 de diciembre de 1965;
- “Proyecto de irrigación 03” por un monto de 19 mdd, aprobado el 25 de mayo de 1966 ;
- “Proyecto de irrigación Río Colorado” por un monto de 25 mdd, aprobado el 26 de enero de 1968 ;
- “Proyecto de carreteras 03”, por un monto de 27.5 mdd, aprobado el 26 de enero de 1968;
- “Proyecto Programa del Sector Eléctrico 02”, por un monto de 90 mdd, aprobado el 28 de enero de 1968;
- “Proyecto de Desarrollo de Agricultura y Ganado”, por un monto de 65 mdd, aprobado el 20 de mayo e 1969;
- “Proyecto Programa del Sector Eléctrico 1970-71”, por un monto de 125 mdd, aprobado el 24 de febrero de 1970; y
- “Proyecto de carreteras” por un monto de 21.8 mdd, aprobado el 16 de junio de 1970;<sup>228</sup>

Como puede observarse, el sector energético seguía ocupando un número considerable de préstamos, además de que recibían la mayor cantidad de recursos.

---

<sup>228</sup> La información anterior fue obtenida de la Base de Datos del BIRF, respecto de proyectos y programas en México, desde 1949 a la fecha. BIRF, mayo de 2007, <http://web.worldbank.org/external/projects/main>. El texto original está el Inglés, la traducción es del autor de esta Tesis.

## 5.5 Luis Echeverría Álvarez (1970-1976)

En este período la administración del BIRF estuvo a cargo de Robert Mc Namara, que además de encabezar una de las más gestiones largas en la historia de ese Organismo, fue una de las más proliferas en cuanto al número de apoyos para financiamiento, siendo México uno de los principales beneficiarios.

En 1973 el criterio del BIRF respecto de la asignación de recursos dio un giro, ya que se determinó que la mitad de los préstamos tuvieran como destino la agricultura y abatir la pobreza rural, situación que benefició a nuestro País.

Con relación a lo anterior, el autor Francisco Suárez señala:

“... En una visita a México, Mac Namara incorporó en la agenda financiera de la institución los temas de política poblacional, distribución del ingreso y pobreza rural; ¡como se repiten los mismos temas! En una reunión entre Mac Namara y Echeverría en 1971, se acordó que el Banco Mundial apoyara programas de desarrollo rural integral. El tema del desarrollo urbano comenzó a recibir atención central”<sup>229</sup>

El Presidente Luis Echeverría impulsó el programa “Desarrollo compartido”, con el que se intentaba aumentar el gasto social, a través de un sistema tributario más agresivo y eficaz. Sin embargo, hubo oposición de sector privado, por lo que el Gobierno dependía cada vez más de préstamos del exterior.

---

<sup>229</sup> Suárez, Francisco. “Política Financiera Internacional de México. Relaciones con el Banco Mundial y el FMI”, Op. Cit., p. 859.

Durante el año de 1973 la deuda pública aumentó de 5,000 a 7,000 millones de dólares y entre 1974-1976, la deuda casi se triplicó a 19,600 millones de dólares, de lo cual se concluye que en ese sexenio se quintuplicó la deuda. Durante ese período, el financiamiento del BIRF se incrementó e incluso hubo más crédito que en todos los gobiernos pasados. El promedio anual de la participación del BIRF en la deuda a largo plazo alcanzó el 17%.<sup>230</sup>

En 1973 se creó el “Programa de inversiones públicas para el Desarrollo Rural”. Este proyecto costó más de \$2,000 mdd. El BIRF aportó 400 millones en tres préstamos (1975, 1977 y 1981). Entre 1972-1978 el BIRF otorgó 5 préstamos para el sector turístico. Incluyendo Ixtapa Zihuatanejo. Se creó el Fondo Nacional de Fomento Turístico (FONATUR) a sugerencia del BIRF.<sup>231</sup>

Durante el período 1972-1989 el BIRF suspendió préstamos para el desarrollo de energía eléctrica, que como se había señalado era uno de los sectores mas beneficiados con financiamiento del BIRF.

En 1973, se otorgó el primer préstamo para inversión de un complejo industrial, con financiamiento de 70 millones dólares del BIRF y 54 millones del BID; fue la Siderúrgica Lázaro Cárdenas.<sup>232</sup>

---

<sup>230</sup> Cfr. Urzúa, Carlos. Op. Cit., p.p. 48 y 49.

<sup>231</sup> Ibídem, p.p. 49-51.

<sup>232</sup> Ibídem, p. 52.

En esta época, inició el auge Petrolero ya que en 1973 se descubren nuevos yacimientos en Tabasco y Chiapas.

Para situar en el contexto de México frente a los Organismos Financieros Internacionales, Víctor Urquidi apunta:

“En 1971 la influencia del FMI, que se había demostrado muy débil en cuanto a los países industrializados, sufrió un gran revés que afectó a todos los países miembros, al abandonar el Gobierno de Estados Unidos, en forma unilateral, la paridad del dólar con el oro, que era el puntal del sistema de paridades del FMI. Se dio así fin al Pacto Bretton Woods en cuanto a la estabilización monetaria, ya que se generó de inmediato el sistema o régimen de monedas flotantes que todavía subsiste, quedándole al FMI solamente la facultad de vigilar las altas y bajas de un nuevo “sistema monetario internacional” que dependía más que nunca de la voluntad y la acción unilateral de los principales países industrializados. Al FMI no le quedaron medios de ayudar a controlar los movimientos especulativos de capital. Sólo podía dar consejos a los gobiernos que tuvieran necesidades de recursos en efectivo o de contingencia del propio FMI. Estas operaciones se han llevado a cabo casi exclusivamente con los países en desarrollo, cuyo número fue creciendo con gran rapidez.”<sup>233</sup>

De 1970 a 1976 el BIRF autorizó 23 préstamos a México, cuyas principales características se señalan a continuación:

No.	Nombre del Proyecto	Monto del préstamo en mdd	Fecha de aprobación
1	Programa para el Sector Energético 70-71	125	24-02-70

<sup>233</sup> Urquidi, Víctor, Op. Cit., p. 846.

2	Programa de carreteras 04	21.8	26-06-70
3	Programa de Agricultura y Ganado 03	75	18-05-71
4	Puerto Turístico de Zihuatanejo	22	21-12-71
5	Ferrocarril 02	75	23-05-72
6	Fondeo para equipo industrial	35	23-05-72
7	Programa para el Sector Energético 72-74	125	20-06-72
8	Abastecimiento de Agua de la Ciudad de México	90	12-06-73
9	Programa de Agricultura y Ganado 04	110	12-06-73
10	Siderúrgica "Las Truchas"	70	4-09-73
11	Programa de carreteras 04	90	12-02-74
12	Proyecto de irrigación del Río de Sinaloa	47	19-02-74
13	Proyecto de irrigación del Río Pánuco	77	19-02-74
14	Desarrollo del Aeropuerto	25	06-06-74
15	Desarrollo Integral de Desarrollo Papaloapan	50	29-10-74
16	Irrigación San Juan del Río	150	8-05-75
17	Desarrollo Rural Integral	110	8-05-75
18	Fertilizante	50	22-05-75
19	Abastecimiento de Agua y Alcantarillado	40	18-12-75
20	Fondeo para equipo industrial 02	50	3-02-76
21	Programa de Agricultura y Ganado 04	125	9-03-76
22	Ferrocarril 03	100	30-03-76
23	Siderúrgico 02	95	1-07-76
	TOTAL	1,757.8	

Fuente: La información anterior fue obtenida de la Base de Datos del BIRF, respecto de proyectos y programas en México, desde 1949 a la fecha. BIRF, mayo de 2007, <http://web.worldbank.org/external/projects/main>. El texto original está el inglés, la traducción es del autor de esta Tesis.

En este período se diversificaron los sectores que recibieron financiamiento del BIRF, concentrándose la mayoría en el sector industrial, agrícola, hidráulico y eléctrico.

## 5.6 José López Portillo (1976-1982)

Para ilustrar la importancia que tuvo el petróleo en nuestro país, en 1976, México contaba con reservas por 6,000 millones de barriles, siendo el décimo quinto



productor a nivel mundial, pero para 1983, se contaba con reservas por 72,000 millones de barriles y México pasó a ser el quinto productor mundial.<sup>234</sup>

Lamentablemente esta época de bonanza no fue suficiente para el crecimiento económico sostenido, dado que en ese sexenio hubo exceso de gasto público y el gobierno tuvo que incrementar su deuda con el exterior.

Respecto a los problemas financieros y el petróleo, el autor Víctor Urquidi señala:

“La segunda elevación de los precios petroleros en 1979 hizo aún menos eficaz la función del FMI y fomentó endeudamientos externos a corto plazo de dimensión irresponsable, sobre todo por parte de países latinoamericanos y africanos. En este proceso de descontrol tuvo también responsabilidad el Banco Mundial por su escasa capacidad para responder a las demandas del crédito a largo plazo frente a la acometida de los bancos comerciales de Europa, Canadá, Estados Unidos y Japón, y aún de algunos del Oriente Medio en busca de clientes. Tanto el FMI como el Banco Mundial quedaron como espectadores de las fluctuaciones, el endeudamiento externo excesivo y las crisis subsecuentes.”<sup>235</sup>

El Presidente en turno creyó que el petróleo le daría solidez financiera al País y desdeñó la asistencia financiera internacional del FMI, del Tesoro EUA y de bancos internacionales, por lo que se suspendieron temporalmente los préstamos del BIRF. Sin embargo debido a una “queja” de Mc. Namara, quien continuaba como Presidente del BIRF, en el sentido de que México no planteaba proyectos

---

<sup>234</sup> Cfr. Urzúa, Carlos, Op. Cit., p. 57.

<sup>235</sup> Urquidi, Víctor, Op. Cit., p. 846.

interesantes para obtener financiamiento del BIRF, el Presidente José López Portillo estableció una comisión *ad hoc* para revisar los proyectos y redimensionarlos. La consecuencia fue que fluyeron de nueva cuenta préstamos.

En esa época la economía mexicana dependía demasiado del petróleo y el BIRF, a juicio de Carlos Urzúa, dejó escapar dos oportunidades para apoyar a México en este importante sector, una en 1954 y la otra en 1977.

En 1981 la deuda llegó a 24,000 millones de dólares y los precios del petróleo se desplomaron. La fuga de capitales rondó en los 11,800 millones de dólares ese año. Las reservas de divisas se habían desplomado hasta 100 millones de dólares lo que generó 2 devaluaciones. El problema se agravó cuando se negaron los bancos europeos a prestar dinero y los depósitos en dólares de acuerdo a lo que determinó el Gobierno Mexicano, se pagarían en pesos a un tipo de cambio artificialmente bajo.<sup>236</sup>

Como sabemos, 1982 es el hito de una etapa de crisis de la deuda externa en los países desarrollados, México declaró moratoria de su deuda, la cual fue secundada por más de una veintena de países subdesarrollados.

En ese momento, el entonces Secretario de Hacienda Jesús Silva Herzog gestionó apoyo para el rescate financiero consistente en 1,000 millones dólares de EUA (compras futuras de petróleo), 1000 millones de la *Comodity Credit*

---

<sup>236</sup> *Ibidem*, p. p. 67.

*Corporation*, 1,800 millones Banco Internacional de Pagos, 3,500 millones del FMI, a través de un Acuerdo ampliado y 5,000 millones a través de la Banca Comercial.<sup>237</sup>

De acuerdo con Carlos Urzúa, las razones por las que el BIRF no detectó la crisis mexicana fueron la poca influencia del BANXICO, conocimientos superficiales del país, falta de contactos del Gobierno Federal, además de que el BIRF carecía de una Base de datos sobre la deuda externa del mundo y la eventual crisis no era congruente con el volumen de los préstamos de BIRF a México.

Sin embargo, también es preciso señalar que desde la década de los sesenta el BIRF había prestado mayor atención a los países más pobres del mundo; principalmente a los africanos y asiáticos. Por otro lado, México, junto con Brasil, Indonesia y Corea, habían llegado a su límite de endeudamiento, por lo que no recibirían, de acuerdo a las reglas vigentes del propio BIRF, mayor financiamiento, lo cual generó una respuesta tardía del BIRF ante aquella crisis mexicana.

Así lo expresan los autores Edgar Lisboa y Richard Feinberg:

“Estas directrices menoscabaron la capacidad de respuesta del Banco respecto de la recesión latinoamericana del período 1981-1983. No obstante el banco tampoco supo anticipar la crisis de la deuda. Antes que explotara la crisis en 1982, el Banco había realizado diversas evaluaciones optimistas sobre la capacidad de los países en desarrollo de continuar endeudándose y de

---

<sup>237</sup> *Ibidem*, p. p. 67-69.

financiar el servicio de su deuda externa. El Banco no supo apreciar la seriedad de la crisis ni siquiera a medida que ésta fuera emergiendo. El informe anual del Banco correspondiente a 1982 constituye un reflejo de la reacción letárgica del banco respecto de la crisis. Si bien dicho informe fue elaborado antes de la crisis mexicana, fue hecho después del colapso de Argentina y más de un año después que Brasil se vio forzado a adoptar un estricto programa de estabilización a causa de factores de índole externa. El capítulo del informe sobre “políticas del Banco” no hace referencia alguna al problema de la deuda latinoamericana...”<sup>238</sup>

Como puede desprenderse de los comentarios anteriores, en aquella época quedó evidenciada la falta de oportunidad en los apoyos financieros; pero sobre todo, la falta de alertas por partes del BIRF, para disminuir los efectos causados por la crisis que aquejó a México y otros países desarrollados, situación que se repitió años después con la crisis de 1994-1995; en donde el BIRF tampoco alertó sobre la debacle financiera, tal como se verá en el siguiente capítulo.

Respecto de los préstamos efectuados por el BIRF a México, en este período hubo 31, que a continuación se enlistan:

<b>No.</b>	<b>Nombre del Proyecto</b>	<b>Monto del préstamo en mdd</b>	<b>Fecha de aprobación</b>
1	Turismo de Baja California	42	10-05-77
2	Desarrollo Rural Integrado 02	120	16-0677
3	Desarrollo del Turismo	50	28-02-78
4	Desarrollo Tropical Agrícola	56	27-04-78
5	Desarrollo Industrial (pequeña y mediana)	47	28-04-78
6	Desarrollo Conurbado Lázaro Cárdenas	16.5	27-04-78
7	Fondeo de equipo industrial 03	100	2-05-78
8	Crédito Agrícola 06	200	16-05-78
9	Río Pánuco (complemento)	25	11-07-78

<sup>238</sup> Lisboa, Edgar y Feinberg, Richard, Op. Cit., p. p. 86 y 87.

10	Infraestructura Agrícola (pequeña)	60	21-12-78
11	Sector carretero	120	20-03-79
12	Fertilizante Lázaro Cárdenas 02	80	12-04-79
13	Irrigación. Río Fuerte y Río Sinaloa	92	24-05-79
14	Fondeo de equipo industrial 04	175	31-05-79
15	Minas. (Pequeña y mediana)	40	25-03-80
16	Irrigación de Apatzingán	160	29-05-80
17	Desarrollo Industrial (pequeña y mediana) 02	100	24-06-80
18	Crédito Agrícola 07	325	8-07-80
19	Irrigación. Ocoroni	23	14-10-80
20	Abastecimiento de agua y alcantarillado. Ciudades medianas.	125	4-11-80
21	Ferrovionario 04	150	16-12-80
22	Desarrollo Agrícola	280	22-01-81
23	Preparación de desarrollo Portuario	14	26-03-81
24	Desarrollo urbano y regional	164	12-05-81
25	Capacitación Técnica	90	21-07-81
26	Desarrollo Rural Integrado 03	175	21-07-81
27	Rehabilitación/Irrigación Río Bravo y Río San Juan	180	16-03-82
28	Desarrollo industrial (capital)	152.3	13-05-82
29	Control de la contaminación	60	25-05-82
30	Desarrollo Agrícola San Fernando	138.4	1-07-82
31	Urbanización de la Cd. De México	9.2	3-08-82
	TOTAL	3,369.4	

Fuente: La información anterior fue obtenida de la Base de Datos del BIRF, respecto de proyectos y programas en México, desde 1949 a la fecha. BIRF, mayo de 2007, <http://web.worldbank.org/external/projects/main>. El texto original está el inglés, la traducción es del autor de esta Tesis.

En relación al sexenio anterior, hubo un incremento en el número de préstamos por parte del BIRF (8 proyectos más); sin embargo, la diferencia importante radicó en el monto de los mismos, ya que en el sexenio de José López Portillo (1976-1982), prácticamente se duplicó la cantidad de recursos facilitados, respecto de la administración anterior.

Puede observarse que se amplió el número de sectores beneficiados con los préstamos, debido a que, además de las áreas que tradicionalmente se habían venido apoyando (agricultura, industria, agua, carreteras y ferrocarriles), se iniciaron otros proyectos en materia de urbanización, turismo, control de la contaminación y minas.

### 5.7 Miguel de la Madrid (1982-1988)

El Presidente Miguel de la Madrid heredó una economía en ruinas, con la peor recesión en medio siglo y no obstante ello, en ese período la crisis de la deuda externa maduró.

En ese período comenzó una nueva etapa en las relaciones entre BIRF y México, conocidos como “Préstamos para el ajuste estructural”. Aquí el BIRF sugirió una reforma a la manera en que se fijaban las tasas de interés en los préstamos.

Se tenían abiertas 15 líneas de crédito *ad hoc* para intermediarios financieros. El Acuerdo General de Tasas de Interés (GIRA), establecía a tres años y sector por sector, la manera cómo se ajustarían por la inflación las tasas de interés semestralmente. Sin embargo, el Gobierno Mexicano no pudo cumplir con sus compromisos.<sup>239</sup>

---

<sup>239</sup> Cfr. Urzúa, Carlos, Op.Cit., p. 79.

En esa época parecía inminente de nueva cuenta la declaratoria de mora en los pagos, sin embargo, el Presidente Miguel de la Madrid no lo hizo, por considerarlo como un “irresponsabilidad histórica”. Lo cierto es que además de ello, había una fuerte oposición del sector privado, en quien tenían depositados 50,000 millones de dólares en nuestro país, de acuerdo con el texto del propio Carlos Urzúa.

Pese a que se evitó la declaración de moratoria de pagos internacionales, hay quien ha sostenido que en realidad se trató de una “moratoria convenida”:

“La reunión convocada el 20 de agosto de 1982 en Nueva York por el Secretario de Hacienda Jesús Silva Herzog para anunciar a los 115 representantes de los principales bancos la necesidad de diferir por 90 días los pagos de capital de la deuda pública mexicana –una “moratoria” convenida- hizo explotar la crisis de la deuda externa, la que configuraría aspectos fundamentales de la política económica y de la relación de México con los organismos internacionales. De hecho la actividad fundamental del FMI y del BIRF en la década de los ochenta se centró en encarar el problema de la deuda de los países en desarrollo y salvaguardar en medida importante el sistema bancario de Occidente.”<sup>240</sup>

En 1983, comenzaron a estrecharse las relaciones con el BIRF, pues se reunían funcionarios del Organismo y de México cada seis meses, donde el Banco presentaba un análisis general sobre la situación macroeconómica de México, un estudio sobre la fase en que se encontraban los proyectos financiados y un documento de prospectiva.

---

<sup>240</sup> Suárez, Francisco. “Política Financiera Internacional de México. Relaciones con el Banco Mundial y el FMI”, Op. Cit., p. 859.

En 1984 el Banco comenzó a sugerir la apertura comercial a México y Miguel de la Madrid en 1985, influenciado por Carlos Salinas de Gortari, puso fin a la estrategia de sustitución de importaciones. Se iniciaba la era del libre comercio.

En 1985 el BIRF otorgó 90 millones de dólares para las labores de rescate derivadas del sismo. Posteriormente facilitó otros 400 millones para obras de rehabilitación y reconstrucción de la Ciudad. Fue el inicio de una serie de préstamos al Fondo Nacional de Habitaciones Populares. Entre 1982 y 1986 la construcción de viviendas aumentó 20 veces.<sup>241</sup>

Por otra parte, en 1986 el FMI otorgó apoyos por 1,700 millones de dólares, para aliviar deuda externa, debido a una caída de precios del petróleo cercana al 50%.

En ese momento comenzó la reorientación de créditos del BIRF, ya que se apoyó la crisis derivada por problemas de deuda externa. Entre 1986-1987, el BIRF apoyó con 2,300 millones de dólares. En 1986 se concreta un nuevo paquete para reestructurar la deuda de \$52,000 millones de dólares. En ese año, el entonces Secretario de Hacienda José Ángel Gurría, viajó Nueva York para contratar a la correduría “J.P. Morgan” y poner en práctica un esquema de alivio a la deuda propuesto por el BIRF; sin embargo fracasó, pues se intentó colocar deuda por 20,000 millones de dólares y sólo se obtuvieron 3,700.<sup>242</sup>

---

<sup>241</sup> *Ibíd.*, p. 91.

<sup>242</sup> *Ibíd.*, p. 97.



Respecto de este período, conviene apuntar lo que el autor Víctor Urquidi señala, a propósito de las estrategias de financiamiento internacional:

“.. el debilitamiento de los mercados petroleros a partir de 1981, que al poco tiempo hizo detonar la crisis de liquidez de los países excesivamente endeudados a corto plazo, tampoco contó con apoyos eficaces del FMI y del Banco Mundial, sin perjuicio de algunos programas concretos, de ciertos préstamos novedosos del Banco Mundial, etc. En todos los casos los reajustes auxiliados por el FMI fueron llevados a extremos que a su vez generaron nuevas crisis de desempleo, subempleo, inflación y estancamiento, y el Banco Mundial no contó con recursos ni gran voluntad para compensar las nuevas deficiencias de liquidez de los países endeudados. En realidad, las únicas iniciativas importantes las tomó algo tardíamente el Gobierno de Estados Unidos a partir de 1986, con el Plan Baker y, en 1989 con el Plan Brady (al que México pudo acogerse con bastante éxito).”<sup>243</sup>

Durante esta administración, los préstamos que se otorgaron al Gobierno Mexicano fueron los siguientes:

No.	Nombre del Proyecto	Monto del préstamo en mdd	Fecha de aprobación
1	Comercialización Agrícola	115	19-04-83
2	Abastecimiento de Agua en Sinaloa	100.3	17-04-83
3	Desarrollo industrial (pequeña y mediana)	175	23-06-83
4	Desarrollo de exportación	350	23-06-83
5	Sector carretero 02	200	29-05-84
6	Puerto Lázaro Cárdenas	76.3	21-06-84
7	Crédito Agrícola 08	300	27-06-84
8	Caminos en Chiapas	22	30-04-85
9	Desarrollo Agrícola en Chiapas	90	30-04-85
10	Desarrollo de la Industria Minera (pequeña y mediana)	105	21-05-85
11	Proyecto técnico CONALEP	81	28-05-85
12	Sector Ferroviario	300	11-06-95

<sup>243</sup> Urquidi, Víctor, Op. Cit., p. 846.

13	Crédito Agrícola	180	23-07-85
14	Vivienda de bajo ingreso	150	27-08-85
15	Tropical de Desarrollo Agrícola Tropical 02	109	4-0386
16	Gestión de desechos	25	25-03-86
17	Consolidación municipal	40	25-03-86
18	Reconstrucción y rehabilitación por el Terremoto	400	25-03-86
19	Política comercial	500	29-07-86
20	Desarrollo de Tecnología	48	29-07-86
21	Recuperación industrial	150	19-07-86
22	Desarrollo de la exportación 02	250	20-01-87
23	Transporte urbano	125	28-05-87
24	Crédito Agrícola 09	400	16-06-87
25	Desarrollo de la Industria (pequeña y mediana)	185	25-06-87
26	Extensión agrícola	20	25-06-87
27	Capacitación de mano de obra	80	6-10-87
28	Mantenimiento de carreteras	135	6-10-87
29	Política comercial	500	12-11-87
30	Reestructuración del sector siderúrgico	400	3-03-88
31	Fertilizante	265	15-03-88
32	Sector Agrícola	300	15-03-88
33	Rehabilitación de Puertos	50	31-05-88
34	Contención de finanzas	300	2-06-88
	TOTAL	6,256.6	

Fuente: La información anterior fue obtenida de la Base de Datos del BIRF, respecto de proyectos y programas en México, desde 1949 a la fecha. BIRF, mayo de 2007, <http://web.worldbank.org/external/projects/main>. El texto original está el inglés, la traducción es del autor de esta Tesis.

Del cuadro anterior se desprende que prácticamente se mantuvo el mismo número de préstamos en este sexenio (34), en relación con el anterior (31), sin embargo, el monto de los préstamos en el período del presidente Miguel de la Madrid fue prácticamente el doble de la administración anterior.

En gran medida se debe a que muchos de los préstamos fueron por cantidades superiores a los 200 mdd, lo que en períodos anteriores no ocurría, tal es el caso de los préstamos que se otorgaron en materia de desarrollo a la exportación, carreteras, créditos agrícolas y ferrocarriles.

Es importante hacer notar que los créditos de mayor monto fueron para apoyar la política comercial (500 mdd), la reconstrucción por los sismos de 1985 (400 mdd), y el primer préstamo para apoyar las finanzas del país, por un monto de 300 mdd.

#### 5.8 Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)

Surge en esta etapa el Plan Brady del Secretario del Tesoro de EUA, para aliviar la deuda de los países subdesarrollados. Carlos Urzúa destaca las razones del interés de EUA por aliviar la deuda de México:

- Indicios de resurgimiento de una izquierda nacionalista;
- México pediría en la próxima ronda, una disminución de deuda;
- Revueltas en Venezuela por la condicionalidad del FMI; y
- La salud de los bancos internacionales había mejorado.<sup>244</sup>

El punto medular del Plan Brady era el uso de mecanismos financieros para apoyar tanto la reducción del saldo de la deuda como el servicio de la misma. Para ello se canjearía la antigua deuda por unos bonos nuevos llamados Brady, usando como garantía préstamos de organismos multilaterales y oficiales. El total de la deuda ascendía a 48,200 millones de dólares.

La alternativa de este Plan se puede resumir en los siguientes puntos:

---

<sup>244</sup> Ref. Carlos Urzúa, Op. Cit., 107.

1	Canjear su deuda por bonos a 30 años con 35% descuento y un margen de 0.8125 % sobre líbor	42.6%
2	Intercambiar la deuda por bonos a 30 años sin descuento pero con una tasa de interés fija de 6.25% anual	46.5%
3	Conceder préstamos frescos a México equivalentes al 25% del valor nominal de la deuda.	7.3% <sup>245</sup>

La principal contribución del BIRF al Plan Brady fue un préstamo de 1,260 millones, para ayudar al pago de intereses. También desempeñó el papel de consultor.

Este sexenio se caracterizó por haberse gestado un proceso de privatización amplio. En 1989, se dio un préstamo del BIRF por 500 millones para mejorar reglamentos y regulación prudencial del sector financiero. Asimismo, se apoyó el Programa Nacional de Solidaridad por 1,400 millones.<sup>246</sup>

Respecto del financiamiento internacional, se ha precisado lo siguiente:

“Se estableció un nuevo Acuerdo de Crédito Ampliado con el FMI por alrededor de 3 700 millones de DEG que regiría de mayo de 1989 a mayo de 1992 y que se ampliaría por un año. Este fue de hecho el último al que se llegaría con ese organismo. Este caso no se condicionó a lograr dinero fresco de los bancos acreedores, lo que implicó la eliminación de la “condicionalidad cruzada”, aunque el Banco Mundial se comprometió a otorgar un monto de créditos. También contiene ideas nuevas: se refiere explícitamente a la necesidad de reducir la transferencia neta de recursos; además, el FMI aporta recursos para apoyar las operaciones de reducción de la deuda, vía constitución de garantías. En igual sentido opera el Banco Mundial. Estos acuerdos finalmente significaron una

---

<sup>245</sup> *Ibíd.*

<sup>246</sup> *Ibíd.*

reducción de la transferencia neta a niveles no superiores a 2% en el período 1989-1994, lo que entrañó una reducción absoluta de pagos a la banca comercial de 4000 millones de dólares anuales y una apreciable reducción de la deuda como proporción del producto de 61% en 1982-1989 a 29% en 1994. Las autoridades anunciaron que se había eliminado la carga del sobreendeudamiento, uno de los principales obstáculos para reestablecer el crecimiento del país.”<sup>247</sup>

Por lo que hace a los préstamos del BIRF a México en esta administración, se encuentran los siguientes:

No.	Nombre del Proyecto	Monto del préstamo en mdd	Fecha de aprobación
1	Reestructuración industrial	250	27-04-89
2	Desarrollo hidroeléctrico	460	8-06-89
3	Reforma de empresas públicas	500	13-06-89
4	Apoyo al sector industrial	500	13-06-89
5	Apoyo al sector financiero	500	13-06-89
6	Agua y mujeres	20	22-06-89
7	Silvicultura	45.5	29-08-89
8	Viviendas para ingresos bajos 02	350	12-12-89
9	Comercialización Agrícola	100	12-12-89
10	Ayuda para Pago de Intereses	1260	30-01-90
11	Transmisión y distribución de energía eléctrica	450	17-04-90
12	Asistencia técnica en telecomunicaciones	22	29-05-90
13	Ajuste del sector de telecomunicaciones	380	29-05-90
14	Abastecimiento y saneamiento de agua	300	29-11-90
15	Salud básica	180	29-11-90
16	Apoyo a las exportaciones	300	26-03-91
17	Descentralización y Desarrollo Regional	350	26-03-91
18	Educación Técnica CONALEP	152	25-06-91
19	Reestructuración del sector minero	200	25-06-91
20	Ajuste al sector agrícola	400	25-06-91
21	Educación primaria	250	26-09-91
22	Irrigación y drenaje	400	3-12-91
23	Ozono (Piloto)	.2	9-03-91
24	Medio ambiente	50	14-04-92
25	Tecnología agrícola	150	5-05-92
26	Ciencia y Tecnología	189	26-05-92
27	Desarrollo de mercado de vivienda	450	25-06-92
28	Educación primaria	80	8-09-92
29	Protección de la capa de Ozono	4	7-12-92

<sup>247</sup> Suárez, Francisco. “Política Financiera Internacional de México. Relaciones con el Banco Mundial y el FMI”, Op. Cit., p. 862.

30	Calidad del aire en la Cd. De México	220	15-12-92
31	Apoyo al mercado de trabajo	174	15-12-92
32	Transporte en ciudades de tamaño medio	200	16-02-93
33	Rehabilitación de carreteras	480	24-06-93
34	Redes de riego	200	17-02-94
35	Eficiencia del sector eléctrico	10	18-03-94
36	Educación primaria 02	412	31-03-94
37	Abastecimiento y saneamiento de agua 02	350	9-06-94
38	Mejoramiento de las condiciones de la Frontera Norte	368	9-06-94
39	Gestión de desechos 02	200	9-06-94
40	Desarrollo de la Agricultura	85	12.-07-94
41	Descentralización y desarrollo regional	500	13-09-94
42	Modernización y desarrollo de educación técnica	265	27-10-94
	TOTAL	11,756.7	

Fuente: La información anterior fue obtenida de la Base de Datos del BIRF, respecto de proyectos y programas en México, desde 1949 a la fecha. BIRF, mayo de 2007, <http://web.worldbank.org/external/projects/main>. El texto original está el inglés, la traducción es del autor de esta Tesis.

Este fue el sexenio donde México recibió el mayor financiamiento del BIRF ya que la suma de todos los préstamos constituyó prácticamente el doble de los recursos que fueron facilitados en la administración anterior.

Hay que señalar que además de los proyectos que tradicionalmente se venían gestionando, se adicionan con otros, como medio ambiente (se pone énfasis), desarrollo de vivienda, educación técnica y básica.

Destaca el préstamo por 1,260 mdd para pago de intereses, que como señalamos anteriormente, formó parte del Plan Brady; sin embargo llama la atención que dentro de la base de datos de proyectos aprobados por el BIRF, no existe ninguna información sobre el destino o características del préstamo; únicamente el nombre del proyecto para el pago de intereses.

Respecto del acceso a la información de los proyectos que el BIRF ha financiado a México, me he percatado (por el acercamiento que he tenido para el desarrollo de esta investigación con el personal de BIRF), que si el Gobierno Federal no autoriza a que el BIRF haga pública la información solicitada, se reserva el derecho de hacerla pública hasta el que Gobierno lo indique. Probablemente esa es la razón por la que no existe información sobre préstamo de 1,260 mdd, que hasta el momento ha sido el más alto que el BIRF ha otorgado al país.

#### 5.9 Ernesto Zedillo (1994-2000)

En este período hubo mucha inversión extranjera indirecta. La economía dependía demasiado de la venta de bonos gubernamentales a corto plazo, que ascendió a 21,000 millones de dólares.

En 1994 diversos factores contribuyeron a la crisis financiera: rebelión en Chiapas; asesinato de Luis Donaldo Colosio; asesinato de José Francisco Ruíz Massieu y renuncia de Mario Ruiz a la Fiscalía encargada de investigar la muerte de su hermano. Las reservas internacionales comenzaron a desplomarse de 29,000 millones a 3,000 millones de dólares. Se dejó flotar libremente al peso. El Banco de México subió tasas al 50% y la Bolsa Mexicana de Valores se desplomó 6.7%.<sup>248</sup>

---

<sup>248</sup> Cfr. Urzúa, Carlos. Op.Cit., p. p. 132-135.

Debido al “efecto tequila”, Argentina y Brasil sufrieron pérdidas de sus monedas al igual que el peso (7 y 9 % respectivamente) y es entonces que surge la asistencia financiera internacional.

De acuerdo con Carlos Urzúa la tarea primordial del BIRF en esta crisis fue la siguiente:

“El banco contribuyó con ese sector (bancario), no sólo a extender un préstamo de más de mil millones de dólares, sino también al ayudar al diagnóstico de la salud misma del sistema financiero, así como al sugerir diversas reformas bancarias en el ámbito de las normas contables y regulaciones prudenciales. Vale la pena también recordar que, como se mencionó, el Banco Mundial ya había otorgado al gobierno mexicano un crédito para el sector financiero en junio de 1989, el cual fue continuado, obviamente con resultados poco alagueños, hasta junio de 1993”<sup>249</sup>

El apoyo y la asistencia financiera que México recibió entre 1994 y 1995, serán tratados con detalle en la presente investigación, cuando se aborde el tema de las crisis financieras y el papel del BIRF.

El financiamiento que recibió México en ese sexenio, fue el siguiente:

<b>No.</b>	<b>Nombre del Proyecto</b>	<b>Monto del préstamo en mdd</b>	<b>Fecha de aprobación</b>
1	Asistencia técnica del sector financiero	23.6	24-01-95
2	Reestructuración del sector financiero	1000	22-06-95
3	Reestructuración del sector financiero (complemento)	13.8	22-06-95
4	Servicios Sociales (Educación)	500	22-06-95

<sup>249</sup> Urzúa, Carlos, Op. Cit.,p. 143.



5	Asistencia técnica en materia de privatización (diversos sectores)	30	29-08-95
6	Salud básica 02	310	26-09-95
7	Recursos hidráulicos	186.5	20-06-96
8	Asistencia técnica en finanzas rurales	30	10-10-96
9	Ahorro para el retiro	400	17-12-96
10	Silvicultura	15	18-02-97
11	Acuicultura	40	1-05-97
12	Modernización Red Federal de Caminos	475	25-06-97
13	Desarrollo Rural en áreas marginadas	47	27-01-98
14	Mejora de la educación	180.2	4-06-98
15	Desarrollo de educación básica	115	4-06-98
16	Sistema de ahorro para el retiro 02	400	11-06-98
17	Innovación en desarrollo económico y social	300	16-06-98
18	Reforma al sistema de salud	25	30-06-98
19	Reforma al sistema de salud (Ajuste)	700	30-06-98
20	Mejoramiento de la actividad agrícola	444.45	22-12-98
21	Reestructuración del Fondo de Vivienda	505.5	4-03-99
22	Agricultura en Oaxaca	1	29-06-99
23	Reserva de la Biosfera "El triunfo"	.73	30-06-99
24	Descentralización servicios	606.07	14-12-99
25	Reestructuración Bancaria	505.06	14-12-99
26	Desarrollo Rural en áreas marginadas 02	55	15-12-99
27	Energía renovable para la Agricultura	8.9	21-12-99
28	Equidad de Género	3.07	16-06-00
29	Proyecto biológico corredor mesoamericano	14.84	28-10-00
30	Conservación de la Biodiversidad Indígena	7.5	28-11-00
31	Administración de Desastres Naturales	404.05	7-12-00
32	Mantenimiento de carretas federales	218	14-12-00
33	Estado de México (ajuste)	505.06	14-12-00
	TOTAL	8,070.33	

Fuente: La información anterior fue obtenida de la Base de Datos del BIRF, respecto de proyectos y programas en México, desde 1949 a la fecha. BIRF, mayo de 2007, <http://web.worldbank.org/external/projects/main>. El texto original está el inglés, la traducción es del autor de esta Tesis.

En comparación con el sexenio anterior, en esta administración se financió un menor número de proyectos y el monto total de los mismos fue igualmente menor.

Se mantuvo el financiamiento a proyectos agrícolas y productivos. Se puso énfasis al medio ambiente, sistemas de pensiones, educación y destaca el préstamo de 1000 millones de dólares, para la reestructuración del sector financiero, que será tratado con detalle en el capítulo siete de esta investigación.

## 5.10 Vicente Fox Quesada (2000-2006)

Esta administración se caracterizó por mantener el crecimiento macroeconómico y un control de la inflación, lo mismo que el tipo de cambio, pues no hubo devaluaciones significativas. Sin embargo, no debemos olvidar que hubo una severa recesión económica entre 2001 y 2003.

En términos generales, las relaciones con el BIRF fueron buenas, tal como lo fueron con los Estados Unidos. En esta administración las reservas del país llegaron a máximos históricos, superiores a los 80 mil mdd lo cual contribuyó a la estabilidad macroeconómica para el país.

Los proyectos financiados por el BIRF durante este sexenio, fueron:

<b>No.</b>	<b>Nombre del Proyecto</b>	<b>Monto del préstamo en mdd</b>	<b>Fecha de aprobación</b>
1	Gas metano	6.27	15-05-01
2	Salud básica 03	350	21-06-01
3	Reestructuración bancaria 02	505.6	21-06-01
4	Desarrollo regional del Sureste	5	27-09-01
5	Conservación de la tierra	.75	24-10-01
6	Consolidación de áreas protegidas	16.1	7-02-02
7	Desarrollo de la Educación	300	21-05-02
8	Reforma fiscal	303.04	18-06-02
9	Administración fiscal	52	18-07-02
10	Ahorro y crédito popular	64.6	2-07-02
11	Desarrollo municipal en áreas rurales	400	16-07-02
12	Medioambiente	202.02	6-08-02
13	Disminución en la emisión de contaminantes en el transporte del DF	5.8	23-10-02
14	Desarrollo de las finanzas en el medio rural	505.06	12-06-2003

15	e-bussines pequeña empresa	58.4	31-07-03
16	Modernización de áreas de riesgos	303.3	9-12-03
17	Silvicultura II	21.3	9-12-03
18	Pobreza Urbana	100	8-06-04
19	Descentralización y desarrollo de infraestructura	108	8-06-04
20	Finanzas y ahorro en el medio rural	75.5	29-06-04
21	Modernización judicial del Estado	30	1-07-04
22	Educación básica fase III	300	1-07-04
23	Reducción de la Pobreza urbana	7.77	9-12-04
24	Administración de desechos (metano)	.86	18-03-05
25	Competitividad económica	250	19-05-05
26	Acceso a tierra campesinos jóvenes	100	26-07-05
27	Modernización y saneamiento de agua	25	4-06-05
28	Desarrollo sustentable	200.51	6-09-05
29	Sistema transporte rápido DF (Insurgentes)	2.4	4-10-05
30	Reducción de la Pobreza urbana	200.51	6-09-05
31	Elevar la calidad de la educación	240	13-12-05
32	Educación. Becas	180	13-12-05
33	Crecimiento y desarrollo de las finanzas	501.26	2-03-06
34	Desarrollo de la competitividad	300.76	14-03-06
35	Sustentabilidad del medio ambiente	15	29-03-06
36	Energía renovable fases I y II	23.35	29-06-06
37	Central eléctrica termo-solar	49.35	5-10-06
	TOTAL	5,809.51	

Fuente: La información anterior fue obtenida de la Base de Datos del BIRF, respecto de proyectos y programas en México, desde 1949 a la fecha. BIRF, mayo de 2007, <http://web.worldbank.org/external/projects/main>. El texto original está el inglés, la traducción es del autor de esta Tesis.

Los recursos facilitados en este sexenio fueron los más bajos desde la época del Presidente José López Portillo, lo cual puede indicar dos cosas: la primera que México depende menos del crédito externo, lo cual es sano para las finanzas del país o bien, que México ha dejado de ser uno de los prestatarios más importantes del BIRF, lo cual también es positivo, pues indica “madurez económica” respecto del resto del mundo.

Si se opta por la segunda de las interrogantes, entonces tendría que señalar que dejar de estar en el foco del BIRF puede deberse a dos razones también: la

primera es que el BIRF esté orientando su política a la atención de países con mayores necesidades de financiamiento que México o bien que los proyectos que ha presentado el país no califican para los criterios de aprobación del BIRF en la actualidad; debido a que, al haber mayor demanda de recursos, los criterios para asignación de proyectos deben ser mas rígidos. En lo personal, me inclino por la primera de las dos posibilidades.

## **CAPITULO 6**

### **LAS RECIENTES CRISIS FINANCIERAS EN EL MUNDO, EN MÉXICO Y LA NUEVA ARQUITECTURA FINANCIERA INTERNACIONAL**

#### 6.1 Algunas consideraciones previas

Después de haber analizado en capítulos anteriores la estructura, la forma de asistencia financiera del BIRF y los sectores a los que se canalizan los préstamos, se estudiarán las crisis financieras en la actualidad, su implicación en el contexto global, el papel que han desempeñado los OFI y el caso de México, a propósito de la crisis financiera de 1994-1995, a fin de ir delimitando la investigación y arribar al análisis del papel que desempeñó el BIRF en el caso de la crisis mexicana y la adopción por parte de México de la condicionalidad relativa a modificar la legislación del SFM, para lograr que hoy se encuentre blindada frente a los mismos riesgos y ataques que motivaron precisamente la crisis bancaria de 1995.

¿Porqué resulta fundamental para esta investigación el análisis de las crisis financieras internacionales? Veamos las razones:

En primer lugar, debo precisar que el papel de los OFI ha cambiado en los últimos años, sobre todo a partir del surgimiento de crisis que han tenido impacto mundial, como la mexicana de 1994-1995, la asiática de 1997-1998, la rusa de 1999 y la Argentina en 2002.

Este replanteamiento en la forma de operar de los OFI fue consecuencia de su incapacidad para prevenir las crisis, ya que se limitaron a proveer asistencia financiera con el fin de mitigar los efectos devastadores de estos cataclismos financieros, una vez que ya habían aparecido, sin que hubieran mediado acciones preventivas.

A lo anterior debo agregar que, debido a la súbita aparición de estas crisis, tomó por sorpresa tanto a los propios países que las padecieron, como a los OFI, lo cual dificultó la labor de rescate de estos últimos, que de ninguna forma fue oportuna.

En segundo lugar, resulta importante conocer con cierta aproximación las causas y consecuencias de tales crisis, debido a que su aparición ha dado lugar al surgimiento de diversas tesis sobre “la nueva arquitectura financiera internacional” y en donde, además de los propios OFI, están involucrados los gobiernos de los países prestatarios y el sector privado, instituciones financieras, inversionistas y académicos.

Analizar bajo este contexto las crisis financieras permitirá tener una visión integral respecto del papel que actualmente desempeña el BIRF (y en general los OFI), lo ayudará a determinar si fue adecuado y exitoso el papel que desempeñó en el caso mexicano de la crisis en 1994-1995.

## 6.2 Los efectos de la globalización en las crisis financieras

En el capítulo primero de esta investigación, se hizo alusión a los efectos de la globalización y las implicaciones negativas que puede traer aparejada, como el descontrol en los flujos de las finanzas internacionales y la desregulación excesiva, por lo que está claro que las crisis económicas se encuentran íntimamente relacionadas con los efectos de la globalización.

El investigador Marcos Kaplan refiere que los principales aspectos, polos y vectores de la globalización son:

“1) La primacía mundial se desplaza, de la corporación internacional y de la multinacionalidad, a la corporación transnacional<sup>249</sup>; 2) La economía de mercado se va extendiendo hacia un solo sistema económico mundial; 3) La liberación de los flujos comerciales buscan la maximización de las ventas mundiales de bienes y servicios; 4) Los avances a favor de la libertad irrestricta de los flujos financieros y movimientos de capital se incrementan; 5) Se disocian las economías primarias y las economías industriales, la industria y el empleo; 6) La investigación científica y la innovación tecnológica avanza en la sistematización mundial y en las condiciones de creciente monopolización; 7) La liberación de los flujos comerciales y financieros no se corresponde con una

---

<sup>249</sup> Sobre estos conceptos, Kosikowsky (Op.Cit., p. 7), señala que una empresa es internacional si está involucrada en las exportaciones o las importaciones. Una empresa es multinacional si traslada a otro país una parte de sus operaciones (diseño, investigación, publicidad, o producción). Existe una clara distinción entre la matriz donde se toman todas las decisiones importantes y las filiales o sucursales ubicadas en otros países, donde se ejecutan las decisiones del centro. Una empresa es transnacional si sus actividades multinacionales forman una red tan compleja que resulta difícil determinar el país de origen y diferenciar entre la matriz y las sucursales.

equivalente liberación de los movimientos internacionales; 8) Con la telemática se desarrolla un sistema mundial de información y comunicaciones como factor fundamental de transformación de la vida económica, social, cultural y política; 9) Se desarrollan organizaciones e instituciones mundiales; 10) En las culturas, las distancias entre habitantes del mundo se acortan con la recepción instantánea de imágenes y voces lejanas y 11) Avanzan las manifestaciones de una conciencia universalizante.”<sup>250</sup>

Otro factor a considerar en este contexto global y que incide de manera directa en la generación de crisis financieras, es la aparición de nuevos actores:

“Antes único actor del orden mundial, el Estado, coexiste ahora con a) empresas y consorcios transnacionales; b) organismos públicos internacionales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial); c) megaespeculadores, firmas calificadoras (Standard y Moody, Poors), en general nuevos jugadores en las finanzas globales como George Soros; d) movimientos y organizaciones no económicas transnacionales (étnicas, religiosas, ideológicas, científicas, políticas, ecologistas, defensoras de derechos humanos); e) transnacionalizaciones de capitalismo financiero especulativo, el terrorismo, el crimen organizado, el narcotráfico; f) apátridas, nómadas (desde miembros translacionalizados de las elites corporativas, ejecutivas, técnico-profesionales, en un extremo, hasta migrantes económicos y desplazados y refugiados políticos en el otro).”<sup>251</sup>

De entre todos estos jugadores, las corporaciones transnacionales tienen singular importancia, pues comparten características que impactan de manera decisiva en las finanzas internacionales y en los movimientos de los flujos de capitales.

A decir del propio Marcos Kaplan, estas corporaciones inciden de manera directa e indirecta en el Estado-Nación, tienen su propia balanza comercial y de pagos,

---

<sup>250</sup> Kaplan, Marcos. “Estado y Globalización. Regulación de Flujos Financiero, en Kaplan, Marcos y Manrique, Irma. “Regulación de Flujos Financieros Internacionales”, Instituto de Investigaciones



crean su propio “microespacio tecnológico-económico-operativo” por encima de las fronteras nacionales, toman en consideración las particularidades nacionales de los países en que se implantan para adaptarse a ellas y usan sus capacidades y recursos para influir o dominar a los Estados-Nación donde opera.

Considero que la globalización económica conlleva un problema particular en el mundo de las finanzas internacionales que debemos reflexionar: ¿Cómo se controlan los flujos financieros o la liberalización de movimientos de capital que se desplazan de un país a otro de manera inmediata, generando desestabilización económica y crisis financiera?

La mayoría de los especialistas en temas financieros internacionales coinciden en que es precisamente la liberalización de los movimientos de capital (generada por la globalización), la que ha provocado las crisis financieras de la última década.

A simple vista pareciera sencillo dar respuesta a la pregunta planteada sobre el control de los flujos financieros, pues bastaría regular y limitar la entrada de los mismos. Sin embargo, la respuesta es más compleja.

Debe tenerse presente que la economía mundial se encuentra marcada entre otras, por las siguientes características: liberalismo económico, eliminación de barreras arancelarias, libre comercio, bloques económicos, grandes empresas

---

Jurídicas-Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 2000, p. 35 y s.s.

<sup>251</sup> Ibídem, p. 38.

transnacionales, desregulación; dominio de la inversión extranjera en los países, transacciones de inversiones de un lugar a otro en tiempo real, dependencia de flujos de inversión extranjera en mercados nacionales para fomentar el desarrollo y aumento en el número de inversionistas que movilizan grandes cantidades de capital, sin importar cuánto puedan desestabilizar a los países.

Lo mas grave es que no es posible imaginar un mundo sin estas características. Pero además de ello, hay sectores que si bien reconocen la existencia de estos factores en la generación de crisis financieras, no sólo se rehúsan a limitar y controlar los flujos financieros internacionales, sino de manera explícita, se oponen a ello.

Marcos Kaplan al respecto, ha señalado que, las reacciones contrarias a los controles sobre los flujos financieros, las exigencias imperativas de una apertura más completa de los países subdesarrollados al comercio y las finanzas Inter y transnacionales, provienen de Estados Unidos, Wall Street, el Gobierno Federal, la Reserva Federal, el Tesoro del Reino Unido y los OFI como el FMI, el BIRF, el BID y la Organización Mundial del Comercio (OMC), entre otros.<sup>252</sup>

Parece entonces que no hay opción, pues los países que han resentido las crisis económicas de los últimos años, se encuentran en vías de desarrollo o como se les ha denominado actualmente, son “economías emergentes” (Indonesia; Hong

---

<sup>252</sup> *Ibidem*, p. 63.

Kong; México; Rusia; Brasil, y Argentina), y precisamente para la superación económica que buscan, han abierto sus economías a la globalización y a los flujos de capital extranjero; situaciones que a su vez han provocado crisis financieras graves; generando la necesidad de ser “rescatados” por los propios OFI; quienes de hecho, les han impuesto como condición para acceder a los recursos que proporcionan, precisamente abrir sus fronteras a los flujos de inversión extranjera; lo cual provoca crisis financiera y a su vez un rescate condicionado a repetirse. El resultado es un círculo vicioso interminable.

Si los países no acatan las recomendaciones o la condicionalidad de los OFI, sencillamente no reciben asistencia financiera para aliviar los efectos de la crisis, cuyo origen directa o indirectamente, fue consecuencia de aplicar las políticas de condicionalidad dictadas por dichos organismos.

Es justo decir también que estos factores externos de condicionalidad de los OFI no son la única causa del surgimiento de las crisis financieras, ya que también es responsabilidad de los gobiernos de los países, quienes, al no aplicar medidas pertinentes relativas a: política económica; fiscal; anticorrupción; problemas políticos; falta de transparencia y mala planeación, generan condiciones propicias para el surgimiento de crisis financieras o para que estas tengan un impacto mas grave.

Es aquí donde el Derecho juega un papel importante, que consiste en regular aspectos nacionales e internacionales para desalentar el nacimiento de crisis

financieras, pues aunque pareciera que el problema debe resolverse en el ámbito financiero, económico o político, la Ciencia Jurídica es trascendental. Así lo expresa el jurista Diego Valadés:

“Podría pensarse que el tema de los flujos financieros internacionales es del dominio reservado de la economía, pero no es así. Se trata de un asunto central de la política y, por consiguiente, del derecho. De la política, porque a ella incumbe prevenir y resolver los problemas que afectan la vida social; del derecho porque le concierne proveer las fórmulas adecuadas para que la acción política tenga una base jurídica”<sup>253</sup>

En este contexto, se percibe con claridad la necesidad de replantear la responsabilidad de los OFI, en particular del BIRF, de su regulación y de los mecanismos e instrumentos para evitar, en la medida de lo posible, los efectos de las crisis financieras.

### 6.3 Las crisis financieras modernas y la liberalización de los movimientos de capital

#### 6.3.1 Las crisis financieras modernas

Los autores Manuel Guitián y Félix Varela, expresan con claridad la relación entre las crisis modernas y la liberalización de los movimientos de capital, al sostener que una de las características de la década de los noventa es la aparición y frecuencia con que se ha producido un nuevo tipo de crisis monetarias, en el que

---

<sup>253</sup> Valadés, Diego. “Aspectos constitucionales de los flujos financieros internacionales. Consideraciones preeliminares” en Kaplan, Marcos, p. Cit. p. 18.

los movimientos de capital ocupan un papel determinante y se producen modificaciones importantes a los tipos de cambio. Además dichas crisis originan fenómeno de contagio que las transmiten con gran rapidez de los países originalmente afectados a otros muchos, algunos de los cuáles las experimentan a pesar de no exhibir desequilibrios macroeconómicos relevantes.<sup>254</sup>

La década de los noventa estuvo impregnada de diversos problemas financieros y monetarios que replantearon la forma de conducir las finanzas internacionales. La primera crisis surgió en Europa entre 1992 y 1993, donde varias monedas sufrieron ataques especulativos que provocaron su devaluación. Suecia, España, Irlanda y Francia fueron los países afectados, los cuales tuvieron que moverse sobre márgenes de fluctuación considerables de sus respectivas monedas.

La segunda crisis fue la de México en 1994-1995, cuando, a finales de 1994 el peso estuvo sometido a un fuerte ataque especulativo y aunque no hay uniformidad en los criterios sobre las causas específicas que originaron esta crisis, los problemas de la balanza de pagos, que en otro momento hubieron podido haber sido “sostenibles” no lo fueron en ese momento, debido a las condiciones políticas y sociales que imperaban.

Las condiciones políticas y sociales del País habían sido afectadas por los problemas en Chiapas del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), el

---

<sup>254</sup> Cfr. Guitán, Manuel y Varela Félix “Los Sistemas Financieros ante la Globalización”, Ed. Pirámide, Madrid, 2000, p. 15.

asesinato del candidato presidencial del Partido Revolucionario Institucional, Luis Donaldo Colosio, así como el homicidio del Secretario General en turno de dicho Partido, José Francisco Ruíz Massieu, sin olvidar que un año antes había sido asesinado el Cardenal Posadas Ocampo.

El problema de la balanza de pagos tuvo impacto severo, debido a la salida masiva de capitales del País<sup>255</sup> y la inminente devaluación, provocando el denominado “efecto tequila”. “Se necesitaron varias semanas para que los mercados financieros empezaran a discriminar entre los países afectados y casi tres meses para que la crisis quedara circunscrita a países con desequilibrios básicos.”<sup>256</sup>

La tercera crisis fue la asiática, que tuvo características similares a la mexicana. Comenzó en Tailandia, extendiéndose con rapidez a otros países asiáticos “en todos ellos hubo un colapso de gran magnitud en los tipos de cambio y una caída de tal intensidad en los tipos de activos que puso en peligro la supervivencia de muchos intermediarios financieros y empresas.... carácter súbito de la aparición,

---

<sup>255</sup> Respecto de la salida de capitales en México en 1994, se ha culpado de ello a los inversionistas extranjeros, sin embargo la historia es distinta, tal como acertadamente lo explica el académico Kosikowsky (Op. Cit. p. 57), quien sostiene que según una opinión muy extendida, la crisis mexicana de 1995, fue provocada por una gran fuga de capitales en 1994. Los culpables de siempre fueron los especuladores internacionales que supuestamente abandonaron en masa a México tan pronto se deterioró el ambiente político. Si observamos la cuenta de capital en 1994, esta afirmación parece extraña. La cuenta de capital ese año arrojó un superávit de 14.5 mdd. La entrada neta de 14.5 miles de millones de dólares, incluyendo 10.9 mmd de la inversión extranjera directa, difícilmente puede ser interpretada como “fuga de capitales”. Lo que sucedió fue que el superávit en la cuenta de capital resulto insuficiente para financiar el déficit en la cuenta corriente (26.9 mdd). En realidad, en 1994 no se produjo un retiro masivo de inversión extranjera. Por el contrario, la inversión extranjera directa llegó a 10.9 mdd y la inversión en cartera a 8.2 mdd. Hubo una fuga de capitales, pero mexicanos, lo cual se reflejó en el incremento de los activos en el extranjero de 5.6 mdd.

colapso de los precios de activos y rapidez, amplitud y virulencia del proceso de contagio, son las tres características de la crisis asiática.”<sup>257</sup>

El mencionado “contagio” de la crisis asiática llegó a tal avance geográfico que generó la crisis rusa de 1999, con lo cual quedó evidenciado este efecto de “contagio” de las crisis modernas.

A diferencia de otras crisis que se habían generado en el pasado, éstas últimas tuvieron características particulares que llamaron la atención mundial sobre el problema, debido al nerviosismo generalizado de los mercados financieros que provocó que la crisis se expandiera a otros países que hasta ese momento (aparentemente) no padecían problemas de esa naturaleza.

En opinión de los autores Manuel Guitán y Félix Varela, el contagio de esta crisis se debió a su vez a la combinación y potenciación mutua de dos problemas: los iniciados en el sudeste asiático y los de Japón.<sup>258</sup>

### 6.3.2 La liberalización de los movimientos de capital

He sostenido que la liberalización de los movimientos de capital originada por la globalización ha sido un factor detonante de crisis financieras; sin embargo, debemos detenernos para analizar con mayor precisión este fenómeno.

---

<sup>256</sup> Guitán, Manuel y Varela, Félix, Op. Cit. p. 16.

<sup>257</sup> *Ibíd.*

Como una definición simple, la liberalización de los movimientos de capital se entiende como la migración de recursos financieros de sectores privados que van de un país a otro buscando rentabilidad en un contexto en donde existen pocos controles por parte del Estado y del SFI sobre dichos movimientos.

Si bien este tipo de movimientos no es nuevo, ha crecido en una forma sin precedente debido a la facilidad con que los recursos migran en los mercados financieros a consecuencia de la globalización y que ya he referido en esta investigación.

Sobre el crecimiento de los flujos de capital en los últimos años, es pertinente mencionar lo que la ex Directora del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, Alicia Girón, sostiene:

“... los flujos de capital han aumentado extraordinariamente durante la última década, de 100 mil millones de dólares en 1990 pasaron a 275 mil millones de dólares en 1998. Si bien, la canalización a países desarrollados y países subdesarrollados varía según las crisis mencionadas anteriormente, no ha impedido que haya un capital financiero determinante en el destino de los flujos de capital, así como también en las operaciones vía inversiones directas. El aumento de los fondos de inversión y de los fondos de cobertura amplia y de alto riesgo, ha implicado modificaciones en los sistemas bancarios y en los movimientos de capital. A finales de 1998, había un total de 5.5 billones de dólares (*trillion dollars*) invertidos en fondos mutualistas, 55% estaban invertidos en acciones (*equity funds*), el 24% en mercados de dinero, 15% en bonos y 7% en fondos híbridos,

---

<sup>258</sup> *Ibidem*, p. 17.



aunado a ello, es importante mencionar las cantidades que circulan a través de otros intermediarios financieros”.<sup>259</sup>

La liberalización de movimientos de capital es muy similar a la liberalización comercial, tanto en aspectos positivos como negativos. Respecto de los primeros, ambos facilitan una mejor asignación del ahorro y canalizan los recursos hacia su empleo más eficiente, aumentando el crecimiento y bienestar.

Sin embargo, la liberalización puede producir efectos negativos en la economía, sobre todo en países en desarrollo, por las razones que explican Manuel Guitián y Félix Varela: 1) La liberalización de la cuenta de capital produce una masiva entrada de fondos que puede originar un fuerte incremento en los precios de los activos, incluido el tipo de cambio, con problemas considerables para una correcta asignación de recursos entre bienes; 2) Con movilidad de capitales, la política monetaria pierde efectividad para controlar la demanda interna, al disminuir el aislamiento del mercado interno frente a las perturbaciones exteriores y 3) Los flujos de capital han demostrado ser muy volátiles y con tendencia a sobre-reaccionar ante determinados cambios políticos o económicos, generando devaluaciones como consecuencia de los ataques especulativos.<sup>260</sup>

Derivado de las crisis financieras de la década pasada, recientemente se ha replanteado la forma en que estos flujos de capital deben ser manejados, a fin de

---

<sup>259</sup> Girón, Alicia. “Los flujos financieros internacionales y su regulación, en Kaplan, Marcos, Op. Cit., p.p. 9 y 10.

<sup>260</sup> Cfr. Guitián, Manuel, Varela, Félix, OP. Cit. p. 19.

evitar deterioros ulteriores en las finanzas de los países, sobre todos los que están en desarrollo.

Se discute actualmente si los países deben limitar la entrada o la salida de capitales de un país. Sin embargo, pocos países han impuesto controles a los flujos de capital, salvo algunos como Malasia o Chile<sup>261</sup>, los que a través de un impuesto gravan los depósitos extranjeros. Este debate sobre regular la entrada o salida de capitales continúa vigente y existen propuestas encontradas dentro de los propios OFI y Asociaciones internacionales al respecto.

Respecto de este debate inacabado Manuel Guitián y Félix Varela sostienen:

“La divergencia de opiniones que hoy existe sobre el tema de la liberalización de los flujos de capital refleja posiciones contrapuestas sobre si los controles deben constituir una regla (los que se oponen a la liberalización) o una excepción (los que defienden la apertura) dentro de las normas (Guitián 1999). Es probable que esta divergencia desaparezca por si sola cuando se haya forjado un consenso sobre los criterios que deben guiar el tráfico mundial de capitales. Además de las normas prudenciales ya mencionadas, estos criterios incluyen: una cláusula de transición para permitir a los países determinar el ritmo y ordenar la secuencia de apertura, y una cláusula de emergencia que permita un recurso temporal a controles en situaciones excepcionales. La formulación de estos criterios representa uno de los retos clave del debate arquitectónico sobre el sistema financiero todavía en curso.”<sup>262</sup>

### 6.3.3. Crisis gemelas

En esta investigación se ha hecho alusión al término “crisis financiera” que puede implicar tanto crisis monetaria como crisis bancaria. Sin embargo, diferenciarlas resulta importante, ya que si bien tienen distintas consecuencias, existe una íntima relación entre ellas, pues generalmente una crisis bancaria precede a una crisis monetaria. Una afecta de manera directa a la otra y viceversa.

Sobre la coexistencia de este tipo de crisis, en un interesante estudio, Graciela Kaminsky y Carmen Reinhart,<sup>263</sup> analizaron tanto crisis monetarias como bancarias y particularmente las crisis gemelas de Asia de 1997. Estas autoras llegaron a cuatro conclusiones interesantes sobre la relación y orígenes comunes de ambos tipos de crisis.

El primer resultado de la investigación de estas autoras se refiere a la relación entre las crisis bancarias y monetarias, que no aparecían vinculadas en los años setenta, sino hasta los ochenta; cuando comenzó la liberalización de los flujos financieros. A partir de esa época, en la mayoría de los casos los problemas del sector bancario preceden a una crisis de balanza de pagos. De hecho, conocer que una crisis bancaria está surgiendo, ayuda a predecir una futura crisis monetaria; sin embargo ello se da a través de una dinámica perversa, ya que el colapso de la moneda acentúa los estragos de la crisis bancaria, generándose un círculo vicioso.

---

<sup>261</sup> Este país grava el capital especulativo de corto plazo y alienta las inversiones de largo plazo.

<sup>262</sup> Guitán, Manuel y Varela, Félix, OP. Cit. p. 28.

El segundo resultado, demuestra que mientras las crisis bancarias a menudo preceden a las crisis de balanza de pagos, aquellas no son necesariamente las causas de las crisis monetarias. Ambas crisis son precedidas por recesiones o crecimiento económico por debajo de lo normal.

En tercer lugar se concluye que las crisis externas o nacionales, generalmente son precedidas por una multitud de débiles y deterioradas “variables económicas fundamentales”, como por ejemplo, relación del crédito interno respecto del Producto Interno Bruto (PIB), el tipo de interés real de los depósitos, la relación entre el tipo de interés de los préstamos y el de los depósitos, reserva de divisas, saldo de la cuenta corriente y la de capitales, por citar algunos.

Por último, el estudio arroja que cuando se comparan los episodios en que la crisis bancaria y monetaria ocurren simultáneamente, con aquellos en que unas u otras ocurren aisladamente, se encontró que en las crisis gemelas las variables fundamentales tendían a ser peores, las economías eran considerablemente más frágiles y las crisis (ambas) eran mucho más graves.<sup>264</sup>

---

<sup>263</sup> Kaminsky, Graciela y Reinhart, Carmen, “Las crisis gemelas: las causas de los problemas bancarios y de balanza de pagos”, en Guitán Manuel y Varela, Félix, “Sistemas Financieros ante la Globalización”, OP. Cit., p.p. 65 y 66.

<sup>264</sup> Cfr. Kaminsky, Graciela y Reinhart, Carmen, “Las crisis gemelas: las causas de los problemas bancarios y de balanza de pagos”, en Guitán Manuel y Varela, Félix, “Sistemas Financieros ante la Globalización”, OP. Cit., p. 66.

El caso de la crisis mexicana de 1994-1995 fue un ejemplo de crisis gemela, pues primero apareció la crisis financiera en diciembre de 1994 y posteriormente la crisis bancaria unos meses después.

#### 6.3.4 La crisis mexicana de 1994-1995

Como ya lo expresé, no existe todavía uniformidad sobre las causas específicas que provocaron la crisis mexicana de la década pasada, no obstante es posible delimitar algunos de sus rasgos más importantes, ya que algunos autores coinciden sobre dichas causas.

Genaro Jacobs y Alejandro Rodríguez-Arana sitúan los siguientes hechos vinculados con la crisis mexicana de 1994-1995:

“En diciembre de 1994, el mercado de cambio en México sufrió un ataque especulativo y una consecuente devaluación. La depreciación real del tipo de cambio y los vencimientos de deuda pública doméstica indizada al dólar, emitida meses antes, pusieron al gobierno mexicano al borde de la insolvencia y de un posible repudio de sus obligaciones financieras. La comunidad internacional acudió en ayuda de México prestando dinero para que el gobierno pudiera amortizar la deuda doméstica indizada. El mercado financiero quedó así temporalmente a salvo. No obstante, en 1995 la reversión de las entradas de capital tuvo un efecto muy negativo sobre las variables reales de la economía. El producto interno bruto (PIB) cayó en 6,2 por 100, los salarios reales de la industria manufacturera cayeron casi 14 por 100. Los niveles de vida se vieron así seriamente afectados.”<sup>265</sup>

A finales de la década de los ochenta, el entonces Presidente Carlos Salinas de Gortari, dejó claro que su política se orientaría al libre mercado y a la apertura de la inversión extranjera, situación que efectivamente aconteció y generó en México un ambiente de crecimiento, contención de la inflación y desarrollo momentáneos, debido a la gran entrada de flujos de inversión privada, lo que además ayudó a equilibrar el déficit en la cuenta corriente de esos años.

Respecto del tipo de cambio, si bien se mantuvo más o menos estable, el manejo cambiario continuó, ya que a fines de 1994 los movimientos con divisas se realizaban considerando una banda de flotación.

Sin embargo, para 1994 hubo avisos sobre el insostenible tipo de cambio que mantenía la moneda nacional, tal como lo expresó Sebastián Edwards al señalar que, durante las reuniones del Panel Económico de la *Brookings Institution* en la primavera de 1994, se manifestó que el peso mexicano estaba sobrevaluado al menos un 30% y que debía actuarse rápidamente. Stanley Fischer por su parte, en la misma reunión (antes de ser Director General Adjunto del FMI), apuntó su preocupación respecto del “experimento mexicano”.

Asimismo, las comunicaciones internas entre el Gobierno de los Estados Unidos y el Comité Bancario del Senado de ese país en aquella época, reflejaban la preocupación entre los rangos superiores de la Administración Norteamericana

---

<sup>265</sup> Gerardo Jacobs y Alejandro Rodríguez-Arana Zumaya, “La crisis de 1994-1995 en México: causas, desarrollo y solución”, en Varela, Félix y Jabos, Gerardo “Crisis cambiarias y financieras,

sobre el tema, aunado a los comentarios de funcionarios de la Reserva Federal de Nueva York, quienes no descartaban una devaluación en nuestro país.<sup>266</sup>

En relación con el tipo de cambio, BANXICO señaló lo siguiente:

“Respecto del tipo de cambio, es necesario explicar que la adopción de un régimen de flotación fue consecuencia, entre otras razones, de la masiva reversión de los flujos netos de capitales hacia México. La experiencia reciente de México ilustra que cuando se presenta un viraje súbito en la dirección de los flujos netos de capital, el tipo de cambio que equilibra la balanza de pagos tiene inexorablemente que depreciarse en términos reales. En tal caso, es imposible conocer de antemano el tipo de cambio de equilibrio para la nueva situación, menos aún cuando los flujos internacionales de capital no se han estabilizado. En tales circunstancias resulta particularmente riesgoso fijar una paridad o establecer una banda de flotación, más aún cuando no se dispone de reservas internacionales abundantes. Cabe agregar que el enorme aumento en los últimos años de la velocidad y el volumen de los movimientos internacionales de capital, ha determinado que aún países industrializados con una situación macroeconómica relativamente estable hayan tenido que abandonar o ampliar de manera considerable las bandas de flotación de sus tipos de cambio.”<sup>267</sup>

Un factor que creó condiciones propicias para el surgimiento de la crisis fue el hecho de que, en el sexenio del Presidente Carlos Salinas la apertura de los flujos financieros internacionales se hizo al mismo que tiempo que la liberalización

---

una comparación de dos crisis, Pirámide, Madrid, 2003, p. 75.

<sup>266</sup> Cfr. Edwards, Sebastián. El Sector financiero y las crisis monetarias: lecciones de Méjico (sic) y del este de Asia, en Guitán Manuel y Varela Félix, Op. Cit., p. 123.

<sup>267</sup> BANXICO, Informe Anual que se rinde al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión, correspondiente a 1995, <http://www.banxico.org.mx/eInfoFinanciera/DoctosBM/%7B16B8CBB1-20C4-456F-8A6E-E65FD713C907%7D.pdf>, p. 5.

comercial; cuando la prudencia indica que la segunda debe ser gradual, dando espacio a que la primera se ajuste y establezca.

Debe recordarse que en ese sexenio se reprivatizaron bancos y grandes empresas como Teléfonos de México, de forma que, la combinación entre privatización de sectores importantes, libre mercado y liberalización de flujos financieros, situaron al país en un contexto de vulnerabilidad.

Hay que agregar, como ya había señalado, el conflicto de Chiapas y los asesinatos de Luis Dolando Colosio y José Francisco Ruíz Massieu; que entre otros efectos, provocaron la salida de reservas internacionales, por un monto de 12,000 millones de dólares entre marzo y abril de 1994 con la muerte del primero y de 5,000 millones de dólares en el caso del segundo; lo que generó la devaluación del peso en un 5%, al subir hasta el tope de la banda de flotación.<sup>268</sup>

Respecto de las condiciones que imperaban en la economía y las finanzas del País, el Dr. Carlos Urzúa señala lo siguiente:

“Conforme se desarrollaban los sucesos políticos anteriores, las reservas de divisas extranjeras, que habían alcanzado una respetable cifra de cerca de 29 000 millones de dólares hacia fines de febrero de 1994 (a pesar del levantamiento del EZLN), comenzaron a deslizarse como en un tobogán. Tras el asesinato de Colosio en marzo, las reservas sufrieron en menos de un mes un desplome por más de 10 000 millones de dólares. Esto obligó al gobierno mexicano a pedir ayuda al

---

<sup>268</sup> *Ibidem*, p.p. 82 y 85.



Departamento del Tesoro estadounidense, el cual extendió una línea de crédito por seis mil millones de dólares para apuntalar al peso. Para agravar la situación, en 1994, hubo una alza inesperada en las tasas de interés estadounidenses: la tasa promedio de los bonos del Tesoro a tres meses, los llamados *T-bills*, casi se dobló entre enero y diciembre (pasó de 3.0 a 5.6%). Como consecuencia de todos estos factores, para julio de 1994 el Banco de México ya había perdido 13 000 millones de dólares de reservas. Esa cifra incluía varios miles de millones de dólares que se utilizaban para intervenir en el mercado cambiario cada vez que el número de peso por dólar excedía cierto umbral”<sup>269</sup>

Adicionalmente a ello, se incrementaron levemente las tasas de interés y se emitieron valores gubernamentales ligados al dólar, conocidos como TESOBONOS, cuya amortización posteriormente sería fatídica para el Gobierno. Comenzó entonces la salida de capitales que como ya se comentó, en su mayoría fueron nacionales, al tiempo que las reservas internacionales se agotaban, lo que hizo insostenible mantener el peso en la banda en que fluctuaba. La moneda se devaluó sin más.

El Dr. Carlos Urzúa añade:

“La situación pareció mejorar tras las elecciones presidenciales en agosto; en particular, las reservas no variaron mucho tras el asesinato de Ruiz Massieu a fines de septiembre. Sin embargo, el fiscal asignado al caso, quien era además hermano del fallecido, renunció el 23 de noviembre tras denunciar la complicidad de altos funcionarios del PRI en el asesinato, lo cual propició una nueva pérdida de varios miles de millones de dólares en los siguientes días. Así pues, cuando Zedillo asumió el cargo presidencial a principios de diciembre, las reservas

---

<sup>269</sup> Urzúa, Carlos, Op. Cit., p. 132.

de divisas extranjeras se situaban en alrededor 10 000 millones de dólares, a casi un tercio del nivel más alto alcanzado nueve meses antes.... el 20 de diciembre.... las reservas de divisas extranjeras comenzaron a caer de manera acelerada, hasta llegar a una disminución, durante sólo ese día, de cerca de tres mil millones de dólares. Como consecuencia, en una nueva y apresurada reunión sobre el Pacto (para el bienestar, la estabilidad y el crecimiento), tuvo que anunciarse que el Banco de México dejaría que el peso flotara libremente.”<sup>270</sup>

Hay que añadir que durante los primeros días de enero de 1995, las consecuencias financieras continuaron, pues BANXICO incrementó la tasa de interés en un 50% y el día 9, la Bolsa Mexicana de Valores tuvo una pérdida cercana al 7%. El peso volvió a perder valor y tuvo severas repercusiones en los mercados de Brasil y Argentina.

Lo que sucedió después, lo describe muy bien Sebastián Edwards:

“Después de la devaluación, el gran volumen de Tesobonos volvió a perseguir a Méjico y magnificó los efectos de la devaluación. Con la caída del peso, se hizo cada vez más difícil para Méjico pagar sus obligaciones extranjeras. Durante los primeros ocho meses de 1995 vencían Teso bonos por más de 15.000 millones de dólares y, sin tener acceso a nuevos fondos, Méjico se acercó peligrosamente al impago de sus deudas oficiales. Sólo después de la masiva asistencia del Tesoro de los Estados Unidos y del FMI se pudo conseguir una solución ordenada.”<sup>271</sup> (sic)

Hay que recordar que el rescate financiero a nuestro país quedó integrado de la siguiente manera: 22,000 mdd que facilitó la FED, 18,000 que financió el FMI,

---

<sup>270</sup> Ibídem, p.p. 134 y 135.

5,000 del Banco Internacional de Pagos, 3,000 otros bancos extranjeros, 1,000 el Banco de Canadá, 1,000 el BIRF y 750 el BID, para hacer un total de mas de 50,000 mdd.

El problema bancario fue otro factor que agravó la crisis. Hay que recordar que los bancos en 1992 culminaron su reprivatización (y vendidos por cierto a un precio bastante elevado con relación a su valor contable) y quienes los adquirieron no contaban con la suficiente experiencia y pericia, además de que fueron objeto de manejos fraudulentos.

Recién se privatizó la Banca, el crédito comenzó a expandirse y la inexperiencia de los banqueros al ampliar sus negocios, generó un desmesurado otorgamiento de recursos a quienes no contaban con suficiente garantía, además de haberse financiado proyectos que eran inviables o incluso inexistentes.

Los nuevos bancos tenían poco tiempo de haberse reprivatizado (a partir de 1991), cuando surgió la crisis. El sistema bancario privado comenzaba una nueva etapa, lo mismo su órgano supervisor, la entonces Comisión Nacional Bancaria, situación que hacía frágil al sistema bancario, que no soportó los embates de la crisis, tal como lo aconteció meses después, cuando la banca tuvo que ser rescatada a partir de 1995.

---

<sup>271</sup> Edwards, Sebastián, Op. Cit., p. 140

La citada Comisión Nacional, antes de la crisis bancaria de 1995, no realizó las funciones necesarias para la adecuada supervisión de las instituciones de crédito, además de que no contaba con un sistema de supervisión sólido que pudiera prevenir o alertar los efectos negativos de la crisis por descapitalización bancaria, ya que su marco jurídico era débil.

Respecto al impacto de la crisis financiera en el sector bancario, se ha dicho lo siguiente:

“Por lo que respecta al sistema bancario, la devaluación del peso mexicano en diciembre de 1994, la depreciación que se dio en meses posteriores, en combinación con tasas de inflación y de interés más elevadas, en un contexto de sobreendeudamiento de las familias y empresas y de contracción económica, trajeron como consecuencia un sustancial aumento de la cartera vencida de los bancos y un descenso de sus coeficientes de capital. Para hacer frente a estos problemas, en 1995 se diseñó y se aplicó un amplio paquete de medidas, que se prepararon con la participación activa del Banco de México.

Este conjunto de estrategias y acciones tuvo como finalidad reducir los riesgos del sistema financiero, mantener la confianza del público en las instituciones de crédito y apoyar a las familias y empresas deudoras para que pudieran hacer frente a sus obligaciones. Con respecto a los costos del programa, la decisión de las autoridades ha sido que éstos se compartan entre los accionistas y el Gobierno Federal. Al cierre de 1995 se estimó que la porción de los costos que absorberá el Estado ascenderá a 5.5 por ciento del PIB en valor presente y será sufragada a lo largo de hasta treinta años. Esto último, a modo de que la presión sobre las finanzas públicas no se acumule en períodos relativamente cortos.

El principal reto que en cuanto a la crisis del sistema financiero enfrentó el Banco de México en 1995, fue el

coadyuvar a la solución de los problemas citados, cumpliendo eficazmente con su tarea de prestamista de última instancia, sin afectar el programa monetario. La coordinación lograda entre la política fiscal y la monetaria -la primera, al encargarse de absorber a través del tiempo parte de los costos de los esquemas de saneamiento bancario y de apoyo a los deudores, permitiendo así que la segunda se concentrara en la lucha contra la inflación- han dado gran congruencia al programa de estabilización adoptado por México.

El año de 1995 fue difícil no sólo para la conducción de la política económica, sino para la economía familiar y empresarial. Como se ha mencionado, ante la gravedad de la situación fue necesario tomar medidas que contribuyeran a restablecer el equilibrio y a sentar las bases para alcanzar tiempos mejores, aunque no fueran capaces de evitar las dolorosas consecuencias de la crisis. Las acciones emprendidas se han orientado a la consecución del reordenamiento macroeconómico a la brevedad posible, en beneficio, en última instancia, de las familias de nuestro país, a las cuales se destina el esfuerzo de las autoridades para crear mejores y mayores oportunidades de desarrollo.”<sup>272</sup>

Otro factor que favoreció las condiciones para la aparición de la crisis fue la falta de información y transparencia sobre la situación financiera que guardaba el país antes de la crisis (que estaba a cargo de la SHCP y de BAXICO), lo cual impidió tener información que permitiera la toma anticipada de decisiones de manera preventiva, por parte de los OFI como el BIRF o el FMI. Ello evidencia que el Gobierno Mexicano tampoco contribuyó a la prevención de la crisis.

---

<sup>272</sup> BANXICO, Informe Anual que se rinde al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión, Op. Cit., p. 7-9.

En suma, la crisis financiera mexicana fue resultado de la particular combinación de todos estos factores. Es posible que si los sucesos relatados (políticos, sociales y económicos), no se hubiesen conjugado secuencialmente o se hubieron dado en momentos distintos, las consecuencias de la crisis hubieran sido menores.

Es importante precisar que el estudio de la crisis mexicana de esos años ha permitido a los expertos y analistas internacionales llegar a ciertas conclusiones para evitar que este tipo de catástrofes financieras le ocurra a otros países, así como sugerir modelos que puedan prevenir estas crisis o mitigar sus efectos. México fue, lamentablemente, un laboratorio para el aprendizaje de crisis financieras en el mundo.

Así quedó consignada la situación de la crisis en palabras del BANXICO:

“Durante 1995, la economía mexicana sufrió la crisis más severa ocurrida desde la década de los años treinta. La interrupción repentina de los flujos de capitales del exterior hacia México a finales de 1994 e inicios de 1995, sumada a la consecuente devaluación de la moneda nacional, impusieron a la economía del país un ajuste doloroso pero inevitable. En este contexto, la tarea prioritaria de las autoridades fue procurar que dicho ajuste se llevara a cabo de manera ordenada y expedita, con el fin de conseguir dos objetivos básicos: disminuir los efectos de la crisis sobre el nivel de vida de los sectores más desprotegidos de la sociedad y crear las condiciones para que la actividad económica estuviera en la posibilidad de recuperarse en el plazo más corto posible. A fin de coadyuvar al logro de estos objetivos, las políticas fiscal, monetaria, comercial y salarial se concentraron en procurar una reducción rápida del impulso inflacionario causado por la devaluación. Cabe señalar que uno de los factores críticos que determinaron la estrategia específica

adoptada, fue la débil situación del sistema financiero, resultado en buena medida del previo sobreendeudamiento de un número importante de familias y empresas mexicanas.

La suspensión, e incluso reversión en algunos momentos, de las entradas netas de capital del exterior, y al disponerse de niveles muy bajos de reservas internacionales, se hizo imposible que la inversión siguiese siendo más cuantiosa que el ahorro interno, lo que ocasionó la virtual desaparición del déficit en la cuenta corriente. Otra manifestación del mismo fenómeno fue la depreciación de la moneda nacional, indispensable para que el mercado de divisas encontrara un nuevo equilibrio. Sin embargo, la devaluación causó de inmediato un significativo repunte de la inflación y de las expectativas inflacionarias, lo que, aunado a la disminución de los flujos de capital, dio lugar a tasas de interés muy elevadas, tanto reales como nominales.

A su vez, el alza de las tasas de interés fue factor adicional que contribuyó a la severa contracción de la demanda agregada. No sólo se vio afectada la inversión en nuevos proyectos, sino también la capacidad de gasto de numerosas personas físicas y empresas que se encontraban endeudadas. En estas circunstancias, el nivel de actividad económica se contrajo, el desempleo se elevó, el sistema financiero se encontró sujeto a múltiples tensiones, e innumerables empresas y hogares se vieron agobiados por la carga de sus deudas y la caída de su ingreso real. Es pertinente subrayar que estos fenómenos resultaron de la reversión de los flujos de capital, la devaluación, las expectativas de mayor inflación, el alza de las tasas de interés y la caída de la demanda agregada, y no de las políticas económicas implementadas.

El comportamiento de los flujos de capital externo se hubiese tornado aún más adverso, de no haber sido por la respuesta inmediata dada por las autoridades ante la situación que enfrentaba el país. Las políticas fiscal y monetaria se orientaron a crear condiciones favorables para abatir las presiones inflacionarias y a la postre obtener una reducción sostenible de las tasas de interés.

Por otra parte, de no haberse conseguido los apoyos internacionales que se obtuvieron, la depreciación de la moneda nacional hubiese sido aún mayor, las tasas de

interés y de inflación habrían sido más elevadas y el deterioro del salario real hubiese resultado más severo que el ocurrido. Asimismo, el daño al sistema financiero nacional habría sido de mayores proporciones y la contracción de la actividad económica más aguda y prolongada.<sup>273</sup>

#### 6.3.4.1 ¿Porqué surgió la crisis bancaria en México en 1995?

Como una medida de contención de la crisis monetaria y para frenar los efectos de la devaluación, BANXICO tuvo que elevar la tasa de interés en un 50% en diciembre de 1995.

El Banco Central tomó esta medida a fin de provocar que los inversionistas adquieran títulos de deuda del Gobierno Federal (como CETES por ejemplo), que están pagando en ese momento una tasa mayor (50%), a fin de desincentivar la compra de dólares, cuya demanda genera que se agrave la devaluación. Lo que busca BANXICO es que, en lugar de que los inversionistas adquieran dólares, tomen títulos del Gobierno denominados en pesos que están ofreciendo un mayor rendimiento, que el que obtendrían por la especulación al adquirir dólares; de tal suerte que al disminuir la demanda de la divisa, el precio de la misma tiende a bajar y se frena la devaluación.

El problema surge cuando BANXICO eleva las tasas de los títulos de deuda que oferta el Gobierno, ya que automáticamente eleva la tasa de interés que el banco

---

<sup>273</sup> BANXICO, Informe Anual que se rinde al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión, Op. Cit., p.p. 1-2.



central le cobra a los bancos comerciales y por consiguiente, la banca comercial se ve obligada a subir las tasas de interés que cobra por los créditos que otorga a sus clientes.

Hay que recordar que en 1995 no había tasas fijas en los créditos, de tal suerte que, quien tenía contratado un crédito hipotecario, empresarial, de vehículo o tarjeta de crédito, a una tasa de 15%, por ejemplo, con la decisión de BANXICO de incrementar las tasas de interés, el cliente del banco comercial, en lugar de pagar 15% de interés, pagaría 50%; lo cual hizo que muchas empresas y personas físicas no pudieran pagar sus créditos, incrementándose la cartera vencida de los bancos y afectando su liquidez.

Como consecuencia de lo anterior, los bancos se descapitalizaron y cayeron en insolvencia, por lo que tuvieron que ser rescatados por el Gobierno Federal (a través del FOBAPROA), ya que los recursos que habían prestado a sus clientes en realidad no eran de los propios bancos, sino de los depositantes (también clientes), quienes corrían el riesgo de no recibir de vuelta sus depósitos.

Surgió entonces el llamado riesgo sistémico, que aparece cuando una institución tiene problemas de liquidez que genera desconfianza de sus clientes, lo cual provoca que los clientes de otros bancos (por temor generalizado), retiren sus depósitos de instituciones de crédito que no necesariamente tienen problemas de liquidez en ese momento, pero que, como resultado del retiro de los depositantes

temerosos, caen en problemas de insolvencia y falta de liquidez. En ese momento se colapsa la banca y aparece la crisis en el sector.

#### 6.3.5 El papel de los OFI ante la crisis mexicana de 1994-1995

He sostenido que debido al apoyo de los OFI, fundamentalmente del FMI y de la Reserva de los Estados Unidos (FED), México pudo recibir en 1995 asistencia financiera que le permitió hacer frente a la crisis y no caer en incumplimiento de obligaciones gubernamentales de pago, lo cual hubiera sido desastroso.

Hasta el año de 1995, ningún país había recibido una cantidad similar de recursos por parte de FMI, lo cual puso de manifiesto por un lado, el riesgo de que esto volviera a ocurrir en otros países y por el otro, que sin este tipo de asistencia un país con las dimensiones del nuestro, puede colapsarse súbitamente.

Respecto del apoyo de los OFI, BANXICO precisó:

“Durante la última semana de enero, para hacer frente a la crisis financiera por la que atravesaba el país, el Gobierno de México y el Banco de México solicitaron al FMI un Acuerdo de Crédito Contingente con un plazo de dieciocho meses por un monto equivalente a 12,070.2 millones de DEG (aproximadamente 17,800 millones de dólares). El 1º de febrero, el Directorio Ejecutivo del FMI aprobó la solicitud de México en lo que constituyó el crédito de mayor cuantía otorgado a un país en la historia de la institución. La rapidez con la que se otorgó el crédito fue un reconocimiento a la magnitud de la emergencia económica y a la solidez del programa de ajuste adoptado por México. Este apoyo

crediticio del FMI contribuyó a estabilizar los mercados financiero y cambiario a lo largo del año.

Durante 1995 México desembolsó 8,758 millones de DEG, una parte importante de la línea de crédito autorizada, con el fin de fortalecer las reservas internacionales y enfrentar los vencimientos de los pasivos de corto plazo denominados en dólares. Aún quedan disponibles 3,312 millones de DEG bajo el Acuerdo de Crédito Contingente que vence a mediados de agosto de 1996. México podrá utilizar estos recursos en caso de ser requeridos.

El saldo de la deuda de México con el FMI ascendió al cierre de 1995 a 10,648 millones de DEG. Esta cifra resulta de sumar el saldo de la deuda con el FMI a finales de 1994 y los desembolsos efectuados en 1995, menos las amortizaciones de 754 millones de DEG efectuadas durante el año.

Al 31 de diciembre de 1995, la suscripción total del país en el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) ascendió a 18,804 acciones equivalentes a 2,268.4 millones de dólares, de los cuales 139 millones corresponden al capital pagadero y el resto al capital exigible. Al 30 de junio de 1995, el poder de votación de nuestro país en ese organismo era de 1.26 por ciento del total.

Al cierre de 1995, el BIRF mantenía a cargo de México 35 préstamos en ejecución por una suma total, neta de cancelaciones, de 8,230 millones de dólares, de los cuales se habían desembolsado 3,876 millones (47.1 por ciento del total aprobado). Durante 1995, se firmaron los contratos de seis préstamos por un total de 1,877 millones de dólares, de los cuales 1,000 millones se canalizaron a la reestructuración del sistema financiero y 500 a la provisión de servicios sociales básicos. México realizó en el año desembolsos por 1,715 millones de dólares.<sup>274</sup>

Si bien como ya se analizó, el papel de los OFI como el FMI y el BIRF es brindar asistencia financiera a países que lo requieran, debe hacerse la siguiente pregunta

---

<sup>274</sup> Informe Anual que se rinde al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión, correspondiente a 1995, Op. Cit., p.p. 137-138.

¿Porqué se brindó un paquete de asistencia financiera tan grande para México, por mas de 50,000 mdd?

Para contestar esta pregunta los economistas Jacobs y Rodríguez Arana<sup>275</sup> apuntan que el Gobierno de Estados Unidos y los OFI aceptaron la petición del gobierno mexicano por varias razones, entre las que destacan: a) Gran parte de los TESOBONOS estaban en poder de extranjeros, principalmente de americanos y un repudio por parte de México sacrificarían el nivel de vida de esas personas; b) porque los años anteriores a la crisis, precisamente Estados Unidos, el FMI y el BIRF propusieron y apoyaron políticas del Gobierno Mexicano que de alguna manera situaron al país en la situación de vulnerabilidad hacia la crisis, como ya vimos y no podrían ser inconsistentes con sus propias políticas y recomendaciones y c) el dinero prestado constituía un aval que disminuiría el riesgo país y permitiría mantener estabilidad en los mercados financieros sin que fuera necesario utilizarlo.

Es importante precisar que de los más de 50 mil millones de dólares que recibió el Gobierno mexicano, poco más de 27 mil millones se utilizaron para liquidar los adeudos en TESOBONOS y el resto para incrementar las reservas internacionales.

No cabe duda que la participación de estos organismos ha sido determinante para aliviar los efectos de las crisis financieras de los últimos años y en el caso

particular de la crisis mexicana de 1994-1995, definitivamente fue la opción que evitó el incumplimiento del pago de deuda gubernamental y el haber mantenido al país sin reservas internacionales hubiera sido catastrófico.

Coincido en que los OFI deben apoyar a los países en caso de que padezcan los efectos de una crisis financiera, pero en lugar de adoptar medidas correctivas respecto de efectos de la crisis, deben realizar acciones preventivas a fin de evitar la llegada de éstas o bien, minimizar los impactos.

Sobre este tema y en particular el papel que ha desempeñado en BIRF en materia de asistencia financiera, será estudiado en los siguientes dos capítulos, a fin de analizar su oportunidad, pertinencia y sobre todo, las consecuencias que trajo para la legislación y la normativa aplicable al SFM en general y al bancario en particular.

#### 6.3.6 Algunas áreas de consenso y discrepancia sobre la nueva arquitectura financiera internacional y el papel de los organismo financieros internacionales

Existen áreas de consenso dentro de la reforma del SFI, que señala el ex Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe

---

<sup>275</sup> Cfr. Jacobs, Gerardo y Rodríguez-Arana, Alejandro, Op. Cit., p. 101.

(CEPAL), José Antonio Ocampo y que a continuación se comentarán brevemente.<sup>276</sup>

Si bien la nueva arquitectura del SFI todavía está en construcción y los actores de dicho sistema no se han puesto de acuerdo en muchos asuntos, lo cierto es que existe consenso en varias áreas sobre lo que se debe cambiar y lo que se debe regular, en su caso.

Existe por una parte, la necesidad de proveer financiamiento de contingencia a países en dificultades. Las reglas de acceso a los fondos de contingencia deben contener disposiciones que permitan evitar, mediante la supervisión de las políticas macroeconómicas y una posible condicionalidad, el primero de estos problemas. Deben formularse además, normas complementarias orientadas a garantizar una participación adecuada del sector privado en la carga del ajuste.<sup>277</sup>

De acuerdo con José Ocampo, si no se dispone de financiamiento adecuado en época de crisis, la disciplina del mercado puede introducir un sesgo en el mercado y en la política macroeconómica y por tanto, acentuar el carácter procíclico de dicha política.

---

<sup>276</sup> Ocampo, José, "La reforma del sistema financiero internacional: Un debate en marcha", Fondo de Cultura Económica-CEPAL, Santiago, 1999.

<sup>277</sup> *Ibíd.*, p. 54.

Es necesario perfeccionar el marco institucional en el cual operan los mercados financieros, así como proveerles de mejor información, con el fin de adoptar estándares comunes mínimos sobre regulación y supervisión prudencial y contabilidad financiera, códigos de conducta sobre políticas fiscales, monetarias y financieras y principios de buen manejo corporativo.

En particular, hay un amplio acuerdo sobre el importante aporte de la información al buen funcionamiento microeconómico de los mercados. Sin embargo hay cierto desacuerdo sobre las autoridades a las que se deberían otorgar mayores atribuciones en materia de regulación y supervisión.

Si bien se reconoce la necesidad de ampliar las funciones del FMI, a fin de permitir que realice análisis más detallados del sector financiero de los países, también parece haber acuerdo sobre la inconveniencia de que dicho organismo se convierta en la autoridad internacional encargada del establecimiento de normas mínimas en materia de regulación y supervisión.

Se han realizado propuestas como la de fortalecer las actividades del Banco de Pagos Internacionales, (incluido el Comité de Basilea y de la Organización Internacional de Comisiones de Valores), en materia de regulación y supervisión prudencial.

Se debe prestar más atención a los riesgos relacionados con la expansión del crédito e imponer normas más estrictas sobre capital, a fin de desalentar las inversiones riesgosas y el financiamiento arriesgado. Las normas prudenciales deben ser más estrictas en los países en desarrollo y reforzarse en épocas de euforia financiera.<sup>278</sup>

El desarrollo de indicadores de vulnerabilidad o “alerta temprana” puede cumplir un papel fundamental a nivel macroeconómico, mediante la identificación de elementos que en el pasado han estado asociados a crisis financieras.

Ha sido imposible desarrollar modelos que permitan predecir las crisis en forma consistente, pues el FMI ha señalado que si se desarrollara un modelo con esta capacidad predictiva, perdería inmediatamente su utilidad ya que alteraría el comportamiento de los gobiernos y del sector privado, aunque como veremos más adelante, esto es parcialmente cierto.

---

<sup>278</sup> *Ibíd.*, p. 61.



Francia propone por ejemplo, ampliar el mandato del Comité Provisional del FMI, a fin de convertirlo en un órgano de formulación de políticas. Otra propuesta es otorgar a Naciones Unidas una función en esta área, a través de un Consejo Económico y Social perfeccionado o la creación de un Consejo de Seguridad Económica de acuerdo a lo recomendado en 1995 por la Comisión de Gestión de Asuntos Públicos Mundiales.<sup>279</sup>

Otro asunto a considerar es la suspensión de pagos con anuencia internacional (o concertada), para garantizar la distribución adecuada de la carga de los procesos de ajuste, ya que la fuga caótica de capitales tiene efectos dramáticos en los países deudores, debido a sus efectos perturbadores sobre el tipo de cambio, las tasas de interés y la actividad económica ya que acentúa la posibilidad de que la falta de liquidez se traduzca en insolvencia.

En este sentido, existe cierto consenso en la suspensión de pagos con anuencia internacional. Dicho consenso se limita a órganos gubernamentales e intergubernamentales ya que el sector financiero de los países industrializados se oponen enérgicamente a esta idea y ha propuesto que se recurra en mayor medida a soluciones de mercado de carácter voluntario.<sup>280</sup>

---

<sup>279</sup> *Ibíd.*, p. 69.

<sup>280</sup> *Ibíd.*

La suspensión del servicio de la deuda con fines preventivos permitiría solucionar los problemas de coordinación inherentes a la fuga caótica de capitales y evitar peores efectos.

Habría dos alternativas para garantizar que funcione la suspensión:

- 1) Otorgar atribuciones explícitas al FMI para sancionar las suspensiones de pagos y encabezar las negociaciones; y
- 2) Autorizar a los países a proceder a la suspensión unilateral de pagos pero exigiéndoles que soliciten posteriormente a su aprobación a un panel internacional independiente, cuya sanción le daría legitimidad.<sup>281</sup>

Estos son tan sólo algunos de los acuerdos que ya existen a nivel internacional y que tendrán que adoptar tanto los países, como los OFI en los próximos años.

Una de las propuestas más interesantes es la del Comité Ejecutivo de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas,<sup>282</sup> que sugiere la creación de organismos financieros regionales o subregionales y concederle al FMI únicamente la posibilidad de ser “vértice” donde confluyan dichas organizaciones

---

<sup>281</sup> *Ibidem*.

<sup>282</sup> Comité Ejecutivo de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, Informe de Trabajo “Hacia una Nueva Arquitectura Financiera Internacional, Naciones Unidas, 21 de enero de 1999.

regionales; pero que sean éstas últimas quienes concedan el financiamiento a los países que lo requieran.

La pregunta es ¿Será posible que los países industrializados cedan espacio en el terreno de las decisiones de los OFI sobre los que actualmente tienen control absoluto, para crear o redefinir a estas organizaciones? Se antoja difícil que acepten esta redefinición.

La mayoría de estas propuestas hace referencia al papel que debería desempeñar el FMI, sin embargo no se hace prácticamente alusión al BIRF.

#### 6.4 ¿Se violenta la soberanía al aceptar la condicionalidad impuesta por el BIRF?

Para poder responder a esta pregunta debe hacerse una precisión sobre el concepto de soberanía, sobre todo en función del Derecho Internacional.

Herman Heller<sup>283</sup> sostiene que el principio de soberanía del estado se conserva en el Derecho Internacional, debido a que por un lado, no existe una norma jurídico-positiva internacional capaz de decidir sobre el ser o no ser del estado, además de que para que exista una norma de derecho internacional es presupuesto necesario la existencia de cuando menos dos estados y por otra parte la norma jurídica internacional puede existir únicamente si siempre que los estados subsistan como

unidades decisorias universales e independientes uno de otro. En consecuencia, la creación y aplicación del derecho internacional (como el caso de la firma de un contrato de préstamo con un organismo financiero internacional, donde se pacte cierta condicionalidad), presupone la existencia de estados independientes y soberanos.

El concepto de soberanía es discutible y no es absoluto, más aun en un contexto de globalización e interrelación entre las naciones, en diversos ámbitos pero sobre todo, en el económico-financiero.

Carlos Cabrera<sup>284</sup> señala que los Estados no son ya soberanos, ya que el concepto de soberanía como se ha venido manejando desde la configuración definitiva del Estado Nación, ya no existe como tal, ya que ha sido sustituido por una jerarquización de ámbitos y competencias a partir de las mas generales, hasta las individuales o colectivas, incluso las competencias mas generales o soberanas, se matizan, limitan y ponderan en función de la acción que sobre ellas ejercen las competencias particulares, llegando finalmente a un resultado equilibrador que es el “fruto del rejuego de todos estos factores”.

La soberanía entonces, no es un concepto estático en el mundo del Derecho Financiero Internacional y por tanto del SFI. En el caso de estudio de la crisis financiera mexicana y particularmente la bancaria, mi postura es que nuestro país,

---

<sup>283</sup> Cfr. Heller, Hermann. “La soberanía, contribución a la teoría del Derecho Estatal y del Derecho Internacional, Fondo de Cultura Económica, , 2ª Ed., México, 1995, p. 228.

lejos de ceder su soberanía al aceptar la condicionalidad del BIRF, respecto de la modificación y ajuste de la legislación del SFM la fortaleció, ya que al aceptar que la regulación era incipiente y en algunos casos inexistente (en materia de riesgos de la banca por ejemplo), dio cabida a recibir la experiencia internacional para fortalecer, tanto a las entidades financieras encargadas de la intermediación financiera, como la función que realizan las autoridades encargadas de supervisarlas.

---

<sup>284</sup> Cabrera, Carlos. "El nuevo Federalismo Internacional", Porrúa, México, 2004, p. 41.

## **CAPÍTULO 7**

### **LA ASISTENCIA FINANCIERA DEL BIRF A MÉXICO EN 1995 CON MOTIVO DE LA CRISIS BANCARIA, PARA EL APOYO AL SECTOR FINANCIERO. ESTUDIO DE CASO PARTE I. LOS INSTRUMENTOS DEL PRÉSTAMO.**

#### 7.1 Contexto del préstamo

Como ya se ha señalado, en diciembre de 1994 se desató la crisis monetaria, al haberse quedado el país con un monto muy bajo de reservas internacionales (cerca de 3,000 mdd), lo que provocó que se eliminara la banda y el peso se dejó flotar libremente, con la inminente devaluación del 50%.

Como consecuencia de ello, BANXICO tomó la decisión de elevar la tasa de interés en un 50%, con el propósito de controlar los efectos de la devaluación, al ofrecer a los inversionistas una tasa más atractiva de instrumentos denominados en moneda nacional.

Al subir la tasa de débito también se elevó la tasa de crédito que el propio Banco Central cobra a la Banca y ésta a su vez igualmente elevó la tasa que cobra por los créditos que ofrecía a su clientela. Esto generó que las personas físicas y empresas que tenían contratado algún crédito, al sufrir una vertiginosa alza en la tasa de interés, no pudieron hacer frente al pago de sus créditos, cayendo en insolvencia y generando cartera vencida para los bancos.

Por otra parte, muchos bancos habían otorgado crédito sin garantías suficientes, por lo que se agravó la recuperación de los adeudos, generando que las instituciones de crédito se descapitalizaron repentinamente, lo que provocó riesgo para los ahorradores de no recuperar los depósitos que tenían en las instituciones de crédito. Fue entonces cuando en 1995 el Gobierno Federal emprendió acciones para rescatar a la banca y fortalecer el SFM.

México gestionó ante el BIRF un préstamo por un monto de 1,000 millones de dólares con el propósito de fortalecer el sistema financiero, principalmente a la banca, así como otro préstamo con el BID por un monto de 750 millones de dólares, los cuales se ejecutaron de manera conjunta, pero con el liderazgo del BIRF.

En los más de sesenta años de relaciones entre el BIRF y México, este préstamo fue el segundo más grande que se ha otorgado a nuestro País, apenas después del otorgado por 1,200 millones que se realizó cinco años antes, en 1990, para el pago de intereses generado por la deuda del Gobierno Mexicano (Bonos Brady).

Como ya se señaló, cuando el BIRF concede financiamiento a un país, establece cierta condicionalidad que debe traducirse en acciones del Gobierno a cambio del préstamo.

En el caso de este préstamo, nuestro País se comprometió a realizar diversas reformas de carácter normativo, para fortalecer el SFM con dos propósitos fundamentales: la recuperación de la confianza en el propio SFM por un lado y evitar riesgos sistémicos por el otro, a fin de evitar que se repitiera un problema similar en el futuro.

El riesgo sistémico aparece cuando un banco tiene problemas de liquidez y genera desconfianza en el público ahorrador que comienza a retirar sus recursos, lo cual provoca a su vez desconfianza en los ahorradores de los demás bancos, quienes retiran también sus depósitos, generándose una ola masiva de retiros y por tanto de falta de liquidez de todo el sistema bancario.

En este capítulo se analizará la forma y términos en que el BIRF apoyó financieramente a México en 1995 en plena crisis bancaria, a partir del análisis de los instrumentos jurídicos en donde se formalizó el préstamo por 1,000 mdd. Ello permitirá determinar la forma en que este Organismo impulsó a nuestro país reformas de suma importancia para el SFM y demostrar que a partir de esas reformas, el propio Sistema se encuentra actualmente blindado contra una eventual crisis financiera o bien, frente a ataques especulativos de la moneda nacional y volatilidad internacional.

Con relación al manejo de crisis bancarias, la CFI ha sostenido:



“La experiencia mundial en relación con los bancos de propiedad estatal ha sido, en general, negativa. En consecuencia, la tendencia actual se dirige hacia la liberalización. A menudo éste ha sido un proceso difícil, especialmente cuando la adopción de un nuevo régimen de regulación pone al descubierto el cúmulo de problemas derivados de decenios de préstamos incobrables, créditos dirigidos, tasas de interés reglamentadas y otras políticas distorsionantes. Las crisis también se deben a un comportamiento imprudente de los bancos, impulsado por una política monetaria excesivamente expansionista junto con reglamentaciones bancarias obsoletas. Algunos expertos piensan que esas “crisis bancarias” son una fase por la que muchos países deben pasar para luego resurgir renovados.

Incluso antes de la crisis de Asia oriental de 1997-98, se calculaba que uno de cada cinco mercados emergentes padecía una crisis bancaria de algún tipo. Esas situaciones a menudo entrañan elevados costos tanto desde el punto de vista financiero como para el desarrollo. Por ejemplo, los datos preliminares muestran que en Venezuela el Estado puede haber pagado el equivalente del 15% del PIB para sacar del apuro a los depositantes durante la crisis bancaria que padeció el país en 1994-95. La crisis bancaria de México que empezó en 1995 podría llegar a costar hasta el 12% del PIB, y muchos de los bancos aún no se han recapitalizado. Gran parte de este trastorno obedece al enfrentamiento inevitable con las deficiencias de los antiguos sistemas. También se debe en cierta medida a la aplicación de nuevos sistemas “subóptimos”, que ejercen controles reglamentarios débiles sobre la propiedad bancaria y los requisitos en materia de capital. En este oscuro panorama, no obstante, se ha encontrado un aspecto positivo: a menudo, sólo durante una crisis bancaria los gobiernos pueden introducir reformas que son necesarias pero que en tiempos normales resultarían políticamente impopulares.”<sup>285</sup>

La última parte del argumento de la Corporación Financiera Internacional (CFI), resulta importante, ya que, como se ha sostenido, una de las ideas centrales de

---

<sup>285</sup> Corporación Financiera Internacional, Desarrollo del Sector Financiero, [www.ifc.org/ifcext/publications.nsf/AttachmentsByTitle/LOE6SpanishChp3/\\$FILE/chapter3.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/publications.nsf/AttachmentsByTitle/LOE6SpanishChp3/$FILE/chapter3.pdf), mayo 2007.

esta investigación, consiste en demostrar la generación de normas del SFM, a partir de compromisos pactados con el BIRF.

La CFI sostiene que en el caso de México, la adopción de medidas “impopulares”, para el caso de la crisis financiera, se encuentran justificadas ya que la “introducción” de medidas para reformar la Banca en plena crisis es necesaria, por lo que queda manifiesto de manera explícita, la intención de los OFI de generar e impulsar regulación nacional en un sector como el financiero.

Hay que recordar que entre 1990 y 1992, se había reprivatizado la banca que había estado en manos del Estado desde la nacionalización en 1982; de tal suerte que cuando surgió la crisis, la Banca llevaba muy poco tiempo en manos de particulares.

Lo anterior se agravó además porque algunos de los empresarios a quienes se les vendieron los bancos no tenían experiencia en el sector bancario ya que eran dueños de casas de bolsa o de grandes empresas; negocios distintos a la banca en cuanto a su administración y operación.

Otro de los factores que influyó en la crisis, es que estos nuevos banqueros en su afán de hacer crecer el recién iniciado negocio, comenzaron a “innovar” en nuevos productos financieros para ofrecer a su clientela e hicieron una fuerte oferta del crédito sin tomar medidas suficientes para garantizar los mismos. Tampoco se

analizó en muchos casos la viabilidad en los proyectos de inversión que eran financieros por la banca, como ya había comentado.

De esta manera, para 1994 había mucho crédito colocado sin garantías, ni estudios de viabilidad suficientes y sin bancos que tuvieran experiencia en la operación y manejo de los riesgos.

Aunado a lo anterior, no existía una adecuada metodología para medir los riesgos en que incurrían las instituciones de crédito en sus operaciones activas (préstamos), lo cual está estrechamente ligado al adecuado manejo contable de los bancos y a las reglas que deben existir para ello.

La falta de adecuada supervisión en el caso de la crisis bancaria fue esencial, pues dentro de las facultades que tenía la entonces Comisión Nacional Bancaria, se encuentra la de supervisar a los bancos a través de la inspección *in situ* en donde podían revisar la adecuada operación de los bancos, incluyendo sus aspectos financieros; además de la vigilancia que se realiza a través de la revisión de información generada por las instituciones de crédito. Pese a ello, dicha autoridad no realizó de manera adecuada sus funciones, además que carecía de un adecuado marco jurídico.

El problema en la descapitalización que sufrieron los bancos que fueron posteriormente rescatados, también se debió a la falta de reglas claras en materia

de fondeo y liquidez por parte del Banco Central, pues no existían (como ahora), disposiciones específicas o circulares sobre niveles mínimos de capitalización, de acuerdo a estándares internacionales.

El problema de la crisis bancaria se originó también por la falta de reglas jurídicas respecto de la capitalización, normas prudenciales, contabilidad, liquidez y supervisión de las instituciones de crédito, entre otras razones.

Debe considerarse también, que, previo a la crisis financiera de 1995, ya existía un endeudamiento importante en la banca, tal como se expresa a continuación:

“Como es sabido, durante el período comprendido de 1989 a finales de 1994, las empresas y las unidades familiares aumentaron su endeudamiento, en particular con el sistema financiero nacional. Las empresas también incrementaron significativamente sus pasivos con el exterior. Lo anterior colocó a esos grupos en una situación vulnerable, ante factores como el aumento de las tasas de interés, las fluctuaciones en la actividad económica o una depreciación abrupta del tipo de cambio. El incremento sustancial en las tasas de interés reales y nominales, la contracción sin precedente de la actividad económica y el ajuste cambiario de finales de 1994 e inicios de 1995, produjeron un gran aumento en la carga de la deuda del sector privado medida en relación con su ingreso. Lo anterior, además de generar un notable incremento de la cartera vencida de las instituciones financieras, indujo una seria contracción tanto de los gastos de inversión de las empresas como del consumo de las unidades familiares.”<sup>286</sup>

---

<sup>286</sup> BANXICO, Informe Anual que se rinde al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión, correspondiente a 1995, Op. Cit., p. 11.

## 7.2 El punto de vista del Líder del Proyecto del préstamo del BIRF

Para efectos de esta investigación, pude contactar al líder del proyecto del BIRF que negoció con México en 1995 el préstamo para apoyo del Sector Financiero que se analizarán a continuación.

Este líder fue Mike Lubrano, abogado Neoyorkino quien, por su experiencia en banca y mercados bursátiles, fue contratado para hacerse cargo del proyecto. El abogado Mike Lubrano aceptó platicar con el autor de esta investigación sobre su experiencia en la negociación e implementación del préstamo que nos ocupa.

Cabe precisar que a la fecha (mayo de 2008), el BIRF no ha hecho público el resultado de la evaluación del préstamo que se analiza, razón por la cual el propio Mike Lubrano se encuentra impedido para hacer pública la evaluación de dicho proyecto, sin embargo me comentó algunos aspectos sobre las condiciones que imperaban al momento de gestionar el préstamo y algunas reglas y criterios que se siguieron para el efecto.

A continuación transcribo las notas que tomé durante la entrevista con M. Lubrano:

“ENTREVISTA CON MIKE LUBRANO. QUIEN FUE EL LÍDER DEL EQUIPO DEL BIRF ENCARGADO DE LA OPERACIÓN DEL PARA LA REESTRUCTURACIÓN DEL SECTOR FINANCIERO EN MÉXICO EN 1995.

14 DE JUNIO DE 2007.

(ASPECTOS GENERALES COMENTADOS DURANTE LA ENTREVISTA)

**a) Antecedentes y contexto del préstamo**

El BIRF había tomado la decisión de disminuir el apoyo financiero que había venido otorgando a México, debido a que el País ya era miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y había suscrito el Tratado de Libre Comercio con América del Norte, lo cual lo hacía que México no estuviera dentro del parámetro para ser un prestatario de importancia mayor, como lo había sido en años anteriores.

En razón de ello, no había una línea fuerte de Crédito disponible para México por parte del BIRF, ni tampoco estaba interesado dicho Organismo en participar en varios sectores, como igualmente había venido sucediendo. Solo estaba interesado en algunos de ellos como el de Vivienda y el Sector Financiero, sobre todo para fortalecer la regulación y estructura.

La razón por la que el Sector Financiero estaba en el foco de atención del BIRF se debió a que la reprivatización era muy reciente, había nuevos banqueros-empresarios tomando el control de los bancos y había “nuevos” productos financieros ofrecidos por la banca, de igual manera la supervisión tenía que ser reforzada.

México también estaba interesado en que el BIRF prestara asistencia técnica y financiera en este rubro.

Se gestionó un proyecto para apoyar la supervisión del sector financiero. Fundamentalmente a través del apoyo a las Comisiones Supervisoras, que se concretizó en 1993, por un monto cercano a los 10 mdd, para asistencia técnica, fundamentalmente.

El BIRF contaba con información suficiente y conocimiento respecto del SFM, principalmente por lo que hacía a las comisiones nacionales de valores y bancaria. El fin que se pretendían era “modernizar” la reglamentación del SFM.

El BIRF estaba asistiendo a México para que avanzara hacia una supervisión consolidada, por lo que impulsó la fusión de las comisiones supervisoras para crear la actual CNBV.

M. Lubrano explicó que la intención que tenía el BIRF era impulsar la fusión de la supervisión por ser una práctica recomendada a nivel internacional, aunque también estaban seguros que debían mantener la supervisión de las emisiones de valores y del mercado bursátil, por tener características muy particulares que los diferencian del resto de los sectores financieros. Sin embargo, esto último no sucedió, debido a que la CNBV aglutinó a diversas entidades financieras.

De esta suerte cuando la crisis financiera y posteriormente la bancaria comenzó a hacer estragos, el BIRF tenía bastante conocimiento del funcionamiento, operación y estado que guardaba antes de la crisis el SFM.

Una de las causas que, de acuerdo con M. Lubrano influyó de manera importante en la quiebra de los bancos fue la forma en que éstos fueron adquiridos y que se señalan a continuación:

- Los bancos fueron vendidos a un precio muy superior al de su valor.
- Los primeros interesados en comprarlos fueron grupos empresariales que no tenían experiencia como banqueros.
- Estos grupos empresariales tuvieron que endeudarse a través de sus empresas para poder comprar los bancos, porque no tenían liquidez para adquirirlos, luego entonces, los bancos recién privatizados nacieron endeudados. (se tramitaron créditos puente).
- Los bancos realizaron préstamos a las empresas con los recursos con los que habían sido adquiridos los primeros.
- En el momento de la crisis los bancos ya carecían de liquidez.
- Prácticamente cada grupo empresarial importante quería “su banco”.

#### **b) La preparación del préstamo**

El préstamo fue negociado por un equipo conformado por personal del BIRF y del BID, ya que el primero financiaría

por un monto de 1,000 mdd y el BID por 750 mdd, de tal suerte que siempre se trabajó y negoció el Préstamo con ambas instituciones, aunque el liderazgo lo tomo el BIRF, sobre todo por la experiencia y conocimiento que tenía respecto del SFM.

Los equipos del BIRF y del BID estaban coordinados por Mike Lubrano y Hans Schultz, respectivamente.

Resaltó que, respecto de las negociaciones con las áreas centrales y regionales del BIRF como en la mayoría de los casos en que se negocian préstamos, existían diferencias de criterios y opiniones, lo que en ocasiones dificultó la adecuada implementación del proyecto.

Uno de los aspectos que generaron dificultades en el proyecto fue la rapidez con que hubo que llevarlo a cabo, pues fueron tan solo unos meses los que se dieron entre la aparición de la crisis en diciembre de 1994 y la firma de los *loan agrrement* en junio de 1995 (6 meses).

Uno de los aspectos que resaltó en la entrevista M. Lubrano, es que de todas las instituciones que participaron en el rescate financiero de México: (FMI, BIP, FED, Banco de Canadá y el BIRF), ninguna de ellas excepto este último establecieron una condicionalidad tan detallada y específica. La razón de nueva cuenta fue el conocimiento previo que el BIRF tenía sobre el SFM. No obstante fue criticado por los demás prestamistas debido a que impuso una amplia condicionalidad, cuando el monto que aportaba al rescate financiero era mucho menor en comparación con los demás financiadores (pues como se señaló con antelación, la FED prestó 22,000 mdd, el FMI, 18,000 y el BIP, 5,000).

Respecto de la posición del Gobierno Mexicano, la CNBV sí quería entrar al esquema de la condicionalidad, pero hubo resistencia por parte de las demás autoridades.

Desde el punto de vista de M. Lubrano los objetivos que perseguía el BIRF eran claros:

- Apoyar el rescate de la banca
- Otorgar el apoyo de manera que tuviera el mayor impacto y generara los incentivos correctos.



- Aprovechar la situación de crisis para lograr que las reformas planteadas y trabajadas con antelación fueran verdaderamente implementadas por el Gobierno Mexicano.

### **c) Evaluación del resultado del préstamo**

En definitiva el costo de rescate fue mucho mayor de lo que se tenía planeado, razón por la cual el financiamiento fue insuficiente.

Un factor que no contribuyó y fue criticado por el BIRF fue la posición que adoptó el Gobierno Mexicano, a través de la CNBV en el sentido de manifestar que el Gobierno rescataría a los bancos de manera total, ya que la CNBV adoptó una postura “pro banquera” en lugar de velar exclusivamente por los intereses del SFM.

El BIRF buscaba el rescate bancario de manera rápida y de una sola vez. Sin embargo éste se dio en tres distintas “oleadas” de apoyo por parte del FOBAPROA.

Otro problema que agravó el rescate es que el FOBAPROA no tenía recursos suficientes para hacer frente al rescate, por lo que tuvo que pedir recursos y endeudarse para poder financiar el rescate.

Otra situación que no favoreció, fue que el BIRF no pudo tener acceso al contrato constitutivo del FOBAPROA, debido a que no se estaba llevando a cabo el rescate conforme lo establecía la constitución del propio Fideicomiso.

Un elemento negativo adicional fue que el asunto del rescate se politizó demasiado, lo cual resultó perjudicial.

Los expertos del BIRF sugerían que se apoyara el rescate a través de la implementación de mejores prácticas y hacer menos caso a las implicaciones políticas.

Dentro de los desaciertos que cometió la autoridad supervisora, fue no haber intervenido a los bancos grandes.

Respecto de las cuestiones positivas que arrojó la crisis, se logró que las autoridades supervisoras cambiaran de opinión respecto del aumento en la inversión extranjera en el capital de los bancos.

El BIRF consideraba que debía abrirse la Banca a la inversión extranjera a fin de hacer más accesible la tecnología de las instituciones y pudieran ser más competitivas frente al TLCAN, aunado a que el BIRF consideraba que la inyección de capital fresco sería benéfico para la Banca.

Señala M. Lubrano que hubo incongruencia en la Ley de Instituciones de Crédito y la forma en que se realizó la venta de la banca, ya que se permitió que los bancos fueran adquiridos por grupos industriales.

En su opinión la operación no fue exitosa, pues no se cumplió con la capitalización y rescate de la banca, aunque se cumplió con los objetivos que le fueron planteados al Directorio Ejecutivo en alguna de sus partes. El camino estaba trazado, aunque hubo muchos factores en contra, sobre todo que no se dimensionó adecuadamente el “tamaño del rescate”.

Una opción que hubiera sido deseable para el propio BIRF era que los bancos se hubieran vendido al extranjero y el dinero se hubiera ido al FOBAPROA, para aminorar el impacto fiscal del adeudo.

El problema fue que, al final, sí se vendieron los bancos al extranjero, pero el dinero de la venta fue para los dueños de los bancos.

El Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica tenía confianza en la economía mexicana, por lo que señaló que una vez que se pusiera a disposición el préstamo, México podía manejarlo como mejor estimara.

Sin embargo, la condicionalidad no fue suficiente.

El BIRF en esa época no podía influir en el manejo de la política y su relación con los banqueros, por lo que su impacto fue bajo, tal como quiso el Gobierno Mexicano.

Lo que estaba claro era que el BIRF quería, a como diera lugar, ser parte del Rescate Financiero, pero después tuvo complicaciones severas y ya no sabía como salirse. Resultó "mal negocio".

No fue la herramienta mas apta para la solución del problema, pero el BIRF en ese momento se sentía experto en materia de supervisión bancaria."

### 7.3 Análisis jurídico de los instrumentos suscritos por el Gobierno Mexicano y el BIRF, derivados del apoyo en la crisis financiera de 1994-1995.

Fueron 5 los instrumentos en los que se documentó el préstamo que el BIRF realizó a México, derivado de la crisis bancaria de 1995, para apoyar la reestructuración del SFM. Sin embargo, el principal fue por un monto de 1,000 mdd, ya que los otros se encuentran asociados a este y fueron por montos menores.

Los instrumentos de préstamos fueron los siguientes

- Report N°. PIC2076. *Proyecto: Mexico-Financial Sector Restructuring Adjustment Loan.* (Reporte N° PIC2076. Proyecto: Préstamo para el ajuste y reestructuración del sector financiero en México). Abril, 1995.
- *Loan Number: 3911-ME. Loan Agreement (Finanacial Sector Restructuring Loan)* (Acuerdo de préstamo para reestructurar el sector financiero mexicano). 23 de junio de 1995.

- *Loan Number 3838-1-ME. Agreement Amending Loan Agreement. Financial Sector Technical Assistance Project* (Enmienda al Acuerdo de préstamo. Proyecto de asistencia técnica al sector financiero). 23 de junio de 1995.
  
- *Loan Number: 3911-ME. Guarantee Agreement (Finanacial Sector Restructuring Loan)* (Acuerdo de garantía derivado del préstamo para reestructurar el sector financiero mexicano). 23 de junio de 1995.
  
- *Loan Number 3838-1-ME. Amendment. Agreement Amending Guarantee Agreement. Financial Sector Technical Assistance Project* (Enmienda al Acuerdo de garantía préstamo. Proyecto de asistencia técnica al sector financiero). 23 de junio de 1995.<sup>287</sup>

A continuación se analizan cada uno de ellos:

7.3.1 Report N°. PIC2076. *Proyecto: Mexico-Financial Sector Restructuring Adjustment Loan*. (Reporte N° PIC2076. Proyecto: Préstamo para el ajuste y reestructuración del sector financiero en México). Abril, 1995.

---

<sup>287</sup> La información se obtuvo de la base de datos del BIRF, sobre préstamos y operaciones con México. Cfr. Financial Sector Restructuring Loan, Projects and Operations, BIRF, mayo de 2007, <http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64283627&piPK=73230&theSitePK=40941&menuPK=228424&Projectid=P040497>

La Dependencia responsable de la implementación de este proyecto fue la SHCP. El propósito fundamental fue apoyar al Gobierno Mexicano en el programa de ajuste para reestructurar el sector financiero, con los siguientes objetivos concretos:

- Restaurar la solvencia y solidez del sistema bancario mexicano y mejorar la confianza en el sistema financiero en general;
- Reformar los estándares de los sistemas de contabilidad y la regulación prudencial de los bancos y reforzar la supervisión para prevenir en el futuro la recurrencia de problemas sistémicos;
- Mejorar la administración en la provisión de liquidez a las instituciones de crédito por el Banco Central, para el desarrollo de aquellas; e
- Iniciar de reformas en materia de prácticas contables y regulación de grupos financieros.

El propósito de dicho préstamo, implicaba apoyo para realizar acciones vinculadas con:

- a) Mejorar la disciplina y manejo de riesgos sistémicos, en la provisión de liquidez proporcionada por el Banco de México a las instituciones de crédito;

- b) Determinar la salud del sistema bancario a través de una intensiva inspección de la banca comercial y revisar la situación de los bancos que ingresen al programa de capitalización temporal (PROCAPTE);
- c) Reestructuración de bancos que experimentaron una excepcional descapitalización;
- d) Inicio de una reforma en materia de criterios de contabilidad para los bancos y regulación prudencial;
- e) Reforzamiento de la supervisión bancaria;
- f) Mejorar el marco regulatorio para facilitar el entrenamiento corporativo y la reestructuración de la deuda; y
- g) Remover obstáculos para el aseguramiento y garantías de seguridad
- h) Iniciar la revisión de un conjunto de regulación prudencial de grupos financieros y de entidades financieras no bancarias.<sup>288</sup>

La implementación de este proyecto, se llevaría a través de las diversas dependencias y autoridades del SFM: SHCP, BANXICO, CNBV, CNSF y CONSAR.

Dentro del programa de financiamiento del proyecto se estableció un préstamo de 1000 millones de dólares a ser distribuidos en dos partes: 600 y 400 millones respectivamente.

---

<sup>288</sup> *Ibíd.*

En este mismo documento se estableció que, paralelamente, se gestionaría con el BID un préstamo para este mismo sector por un monto de 750 millones de dólares. Dicho préstamo fue concedido por el BID y negociado en conjunto con el préstamo del BIRF. Aunque estuvieron funcionarios de ambos Organismos presentes en la negociación e implementación de los préstamos, el BIRF fue el verdadero líder por la experiencia con que contaba al conocer el SFM y su condición, tal como se señaló en la entrevista antes mencionada.

*7.3.2 Loan Number: 3911-ME. Loan Agreement (Financial Sector Restructuring Loan)* (Acuerdo de préstamo para reestructurar el sector financiero mexicano). 23 de junio de 1995.

Este Acuerdo fue suscrito entre el BIRF y Nacional Financiera, S.N.C. (NAFIN), de acuerdo a una petición del Gobierno Mexicano, a través de una carta fechada en mayo de 1995, en donde se describieron las acciones, objetivos y política a implementarse para la reestructuración del SFM.

En este instrumento se estableció de manera explícita que las condiciones generales aplicables a los acuerdos de préstamo del BIRF, serán aplicables para este instrumento.

A continuación se desagregan los aspectos más importantes de este documento.

#### 7.3.2.1 El préstamo

Se establece por principio de cuentas el compromiso de prestar a NAFIN, un monto igual a mil millones de dólares de los Estados Unidos de América.

Se determinó por otra parte, que el día de cierre de este préstamo debía ser a más tardar el 31 de diciembre de 1996, a menos que el BIRF determinara otra situación. Asimismo, se estableció un calendario de utilización del préstamo y para el caso de que el Gobierno Mexicano (GM), no utilizara el préstamo de acuerdo a lo pactado, se obligó a pagar al banco  $\frac{3}{4}$  del 1% del monto del principal, al año. Los intereses que se pactaron en este acuerdo, serían pagados los días 15 de abril y 15 de octubre de cada año.<sup>289</sup>

#### 7.3.2.2 Procedimiento de transferencia del préstamo

Se establece en esta parte, por un lado, la obligación de establecer un vínculo jurídico entre el prestatario (NAFIN) y el garante el GM, a fin de que este último asegure la solvencia del primero y por el otro, que NAFIN, cumpliera con lo pactado en el Acuerdo y no distraer los recursos de su objeto.

Se determina también en esta parte, que NAFIN debe mantener registros contables separados entre los recursos propios y los derivados del préstamo del BIRF.

---

<sup>289</sup> *Ibidem.*



Adicionalmente, NAFIN debía apegarse a los principios de contabilidad generalmente aceptados, diferenciando entre el primer tramo de ministración de recursos y el segundo. Además debía contar con la documentación necesaria para que puedan ser debidamente auditados. Dichos registros tenían que estar soportados con la documentación que acredite e identifique los desembolsos correspondientes.

Asimismo, NAFIN tenía la obligación de mantener toda la documentación relativa a los desembolsos, por un período de cuando menos 1 año a partir de que el BIRF haya recibido los resultados de la auditoría del desembolso correspondiente al segundo tramo del préstamo.<sup>290</sup>

En todo momento NAFIN debía permitir que el BIRF pudiera revisar registros relacionados con los desembolsos respectivos.

#### 7.3.2.3 Fecha efectiva de terminación

Adicionalmente a las condiciones generales aplicables por el BIRF para este tipo de préstamo, se estableció que el Acuerdo no quedaría concluido, sino hasta que se surtieran las siguientes acciones:

---

<sup>290</sup> *Ibidem.*

- Los compromisos contractuales pactados en el instrumento hubieran sido debidamente ejecutados;
- El marco de la política económica del GM sea consistente con los objetivos del programa pactado;
- El BIRF esté satisfecho, de acuerdo al cumplimiento del acuerdo de garantía suscrito con el GM, de acuerdo a como se ha llevado a cabo el programa;
- El GM a través de la CNBV o del FOBAPROA hubiera contratado un despacho de auditores independientes de acuerdo con los términos de referencia aceptados por el BIRF, para asistir en la preparación y diagnóstico de estudios relativos a la situación de la banca o bien se hubieran iniciado las intervenciones bancarias respectivas;
- El GM a través de la CNBV o del FOBAPROA hubieran contratado consultores especializados en inversiones en instituciones de crédito, de acuerdo a los términos de referencia aceptables por el BIRF, para apoyar en los planes de reestructuración de la banca;
- El GM a través de la CNBV hubiera formulado principios de contabilidad uniformes, consistentes con las sanas prácticas de contabilidad internacional y sean consistentes con las transacciones y operaciones aceptables para el BIRF; y
- El GM a través de la SHCP y de acuerdo a los términos de referencia del BIRF, hubiera realizado estudios respecto de:

- El impacto del establecimiento de límites de exposición al riesgo tanto a entidades financieras privadas como públicas;
- El establecimiento de criterios de elegibilidad de la participación de entidades financieras en las operaciones de entidades públicas (incluyendo fideicomisos); y
- La política del GM en tipo de cambio de moneda nacional y extranjera.<sup>291</sup>

Adicionalmente, el Acuerdo que se comenta, señala una serie de prohibiciones de gastos a realizar con recursos del propio préstamo, entre los que destacan: bebidas alcohólicas, tabaco, materiales radioactivos, perlas preciosas, oro, gastos bélicos, así como algunos montos y topes máximos de algunas adquisiciones.

Por otra parte, se establecen definiciones respecto del pago del principal y los respectivos intereses, sin que en este instrumento se especifique el monto y calendario de pagos correspondiente.

*7.3.3 Loan Number 3838-1-ME. Agreement Amending Loan Agreement. Financial Sector Technical Assistance Project* (Enmienda al Acuerdo de préstamo. Proyecto de asistencia técnica al sector financiero). 23 de junio de 1995.

---

<sup>291</sup> *Ibíd.*

Este instrumento establece el Acuerdo de préstamo de asistencia técnica para el sector financiero entre el BIRF y NAFIN, por virtud de una petición adicional de recursos del GM.

A través de este Acuerdo se incluyó a la CONSAR dentro de las instituciones que serían fortalecidas.

Se establece la ministración de recursos del BIRF a NAFIN por un monto de 37 millones 400 mil dólares, divididos en dos tramos, el primero de 23 millones 600 mil dólares y el segundo de 13 millones 800 mil dólares.<sup>292</sup>

Dentro de los conceptos de gasto asociados a este Acuerdo, se establece que 3 millones, 600 mil dólares, se podrán destinar a bienes y 33 millones 800 mil dólares, en servicios de consultoría y capacitación.

#### 7.3.3.1 Descripción del Proyecto

Los objetivos de este instrumento son:

- Mejorar la seguridad y solidez del SFM, perfeccionando la regulación prudencial, la supervisión y la generación de

---

<sup>292</sup> *Ibíd.*

incentivos para la auto-regulación de los participantes en los mercados;

- Apoyar el desarrollo del sistema de pensiones; y
- Mejorar la evaluación y presupuestación de la inversión pública.

Particularmente, se buscaron los siguientes objetivos:

Regulación del SFM a través de la provisión de asistencia técnica a las tres comisiones supervisoras: CNBV, CNSF y CONSAR.

Respecto de la CNBV, se estableció:

❖ Banca y Grupos Financieros

Análisis y perfeccionamiento de: política de autorizaciones y procedimientos, políticas de supervisión y regulación, principios de regulación contable, procesos de supervisión (inspección y vigilancia), consolidar la supervisión de los grupos financieros, modernización de los sistemas de información, institucionalización de recursos humanos.<sup>293</sup>

❖ Seguridad de los mercados e intermediarios bursátiles

---

<sup>293</sup> *Ibíd.*

Análisis y perfeccionamiento de: regulación y supervisión de las políticas de los mercados organizados e intermediarios bursátiles, autorregulación, marco de supervisión, regulación y supervisión de instrumentos financieros novedosos como derivados.

❖ Apoyo en la ejecución del programa

Asistencia técnica respecto de: programa acelerado de garantías de inspección bancaria, estudios diagnósticos sobre la banca, selección de consultores sobre reestructuración bancaria, esquema de unidades de inversión, estudio de marco legal respecto de la seguridad de las transacciones financieras y estudio de los obstáculos de la reestructuración voluntaria.<sup>294</sup>

Respecto de la CNSF:

Análisis y perfeccionamiento de: procesos de supervisión, políticas de regulación y supervisión aplicables a instituciones de seguros, agentes de seguros, empresas reaseguradoras, capacidad de la CNSF para evaluar auditorías actuariales, certificación de procedimientos actuariales, regulación estandarizada de reportes y principios de contabilidad consistentes con las prácticas de otras comisiones análogas.<sup>295</sup>

---

<sup>294</sup> *Ibíd.*

<sup>295</sup> *Ibíd.*

Por lo que hace a la CONSAR:

❖ Marco regulatorio:

Incluye el establecimiento de un marco regulatorio para la inversión privada en la administración de cuentas individuales del SAR, desarrollo de un marco regulatorio de planes privados de pensiones que ofrezcan empresas privadas y entidades paraestatales, desarrollo de la capacidad de la CONSAR para supervisar el desarrollo de las cuentas individuales, diseño de un programa público de comunicación respecto de la reforma al sistema de pensiones y preparación de un programa de capacitación de recursos humanos.<sup>296</sup>

❖ Estudio del mercado de pensiones con aseguradoras

Estudio por parte de la CONSAR, con la colaboración de la CNSF para estudiar el mercado de pensiones con aseguradoras y su viabilidad en la maduración del desarrollo del SAR, de acuerdo a la experiencia internacional.

Asimismo, se estableció la obligación de realizar una Evaluación y Presupuestación de la inversión pública, que considere la provisión de asistencia técnica a la SHCP a través de la Unidad de Inversión Pública y la presupuestación con respecto de la coordinación interinstitucional, establecimiento de estándares

---

<sup>296</sup> *Ibídem.*

de evaluación, difusión de dichos estándares, capacitación en la evaluación del proyecto, evaluación del sector y proyectos de inversión pública en regiones específicas, presupuestación multianual y monitoreo *ex post* de la evaluación, entre otros.<sup>297</sup>

*7.3.4 Loan Number: 3911-ME. Guarantee Agreement (Finanacial Sector Restructuring Loan)* (Acuerdo de garantía derivado del préstamo para reestructurar el sector financiero mexicano). 23 de junio de 1995.

A diferencia de los acuerdos de préstamo que se han señalado con antelación en este Acuerdo la contraparte es el Gobierno Federal.

Por virtud de ese instrumento, el GM, por conducto de la SHCP, se compromete con el BIRF a ser garante del préstamo que se ha descrito en el punto anterior y que el BIRF suscribió con NAFIN.

En este instrumento se tienen por reproducidas las condiciones generales aplicables a los Acuerdos de Préstamo a que hemos hecho referencia.

Se establece que el GM sin limitación ni restricción alguna, garantizará de manera incondicional a través de este instrumento y como principal obligado y no únicamente como garante o “afianzador”, tanto el pago del principal como de los

---

<sup>297</sup> *Ibíd*em



intereses del acuerdo de préstamo que hemos comentado con antelación (*loan agreement*), así como del cumplimiento de todas las obligaciones contraídas en este caso por parte del NAFIN.<sup>298</sup>

Se estipula que el BIRF y la SHCP intercambiarán puntos de vista respecto de la evolución y cumplimiento del Acuerdo de Préstamo (*loan agreement*), al que nos hemos referido.

#### 7.4 Comentarios a los instrumentos

A partir de los objetivos señalados en el texto de los instrumentos citados, principalmente del préstamo de ajuste (*adjustment loan*), podemos desprender la situación en la que se encontraba el SFM, particularmente el sector bancario:

- Insolvencia
- Falta de solidez
- Desconfianza del público
- Malos estándares de calidad

---

<sup>298</sup> *Ibíd.*

- Regulación prudencial insuficiente
- Falta de supervisión sólida
- Ausencia de prácticas contables adecuadas
- Falta de mecanismos adecuados para la provisión de liquidez a bancos por parte del Banco Central.

Estos elementos bien pueden ser considerados también como causas que contribuyeron a la crisis bancaria de 1995, pues la suma y combinación de ellas, provocaron el debilitamiento del sistema y colocaron a la Banca en México en una situación de vulnerabilidad nunca antes vista.

El préstamo de 1,000 millones de dólares que se canalizó a nuestro país, más los 750 millones de dólares del BID, entre otros objetivos, buscaron fortalecer un marco normativo que permitiera evitar en un futuro una crisis similar a la de 1995. Se pensó que en la medida en que se fortaleciera el marco regulatorio de la supervisión, manejo de riesgos, provisión de liquidez, mejores prácticas contables, así como regulación prudencial, se fortalecería la banca y por consiguiente el SFM, para recobrar la confianza que se había perdido.

La interrogante que surge es, si posterior a la utilización del préstamo que se documentó en los mencionados instrumentos, efectivamente se instrumentaron las acciones ahí planteadas y entonces se cumplió con esa parte del objetivo y si hoy día la regulación implementada cumple también con la expectativa que en 1995 se

planteó y que consistió en evitar “riesgos sistémicos” futuros y hacer un SFM sólido y confiable, libre de afectaciones por eventuales crisis financieras. Esta hipótesis quedará demostrada en el siguiente capítulo, al evidenciarse que la legislación expedida y modificada dentro del SFM, de los años posteriores a la firma del contrato de préstamo con el BIRF, fue acorde con los compromisos asumidos por el Gobierno Mexicano con el BIRF y que han sido señalados con puntualidad en este capítulo.

**CAPÍTULO 8**  
**LA ASISTENCIA FINANCIERA DEL BIRF A MÉXICO EN 1995 CON MOTIVO**  
**DE LA CRISIS BANCARIA. ESTUDIO DE CASO PARTE 2: LAS REFORMAS**  
**AL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO QUE SE DERIVARON**

8.1 Algunas consideraciones previas

En el capítulo anterior fueron analizados los instrumentos asociados con el préstamo que México recibió en 1995, para reestructurar el Sector Financiero, por más de 1,000 millones de dólares por parte del BIRF, derivado de la crisis bancaria.

En los contratos (*loans*) en donde se determinó el financiamiento para este sector, se pactó la obligación del Gobierno Mexicano para realizar una serie de reformas normativas en el SFM (condicionalidad), con el propósito de hacerlo más sólido y confiable después de la crisis bancaria.

En el presente capítulo se verificará si dichas reformas fueron realizadas e implementadas por el Gobierno Mexicano, pero sobre todo, si cumplieron la expectativa de fortalecer al SFM y si al día de hoy, por virtud de dichas reformas; se cuenta con un SFM sólido y libre de afectaciones sistémicas por virtud de una crisis financiera, con lo cual se verificará la hipótesis central de esta investigación.

El punto medular consiste entonces en establecer si, a partir de la condicionalidad impuesta por el BIRF en los contratos por los cuales se materializó el préstamo por más de 1,000 millones de dólares otorgado en 1995 con motivo de la crisis bancaria, se logró reformar el marco normativo aplicable a las instituciones financieras y específicamente de las instituciones de crédito.

De ser así, quedaría demostrado que existe una fuerza generadora de legislación y normatividad aplicable en México en materia financiera, con parámetros específicos correspondientes al Derecho Financiero Internacional o cuando menos, al Sistema Financiero Internacional, que opera en nuestro país, en coexistencia con el Derecho Nacional.

Lo anterior conduce obligadamente a la siguiente pregunta ¿Son los postulados y directrices del BIRF y de los OFI los que marcan la pauta para la regulación nacional en una materia tan importante como la financiera?

Con independencia de contestar afirmativa o negativamente esta pregunta y sin entrar al debate sobre los temas relacionados con la soberanía del país (cuyo tema fue tratado en el capítulo quinto), la cuestión de fondo radica en determinar si la adopción de estas premisas de “imposición” o “adopción” normativa son convenientes o no para el país.

Para ello tomaré como parámetro o punto de referencia la solidez del SFM previo a las reformas pactadas con el BIRF en 1995 y la condición del propio sistema posterior al establecimiento y aplicación de las reformas.

Antes de analizar las diversas disposiciones que fueron modificadas o expedidas por virtud de la condicionalidad pactada en los documentos del préstamo que comentamos en el capítulo siete de esta investigación, hay que recordar cuáles fueron las acciones o reformas que el Gobierno Mexicano comprometió a cambio de recibir la asistencia financiera en 1995, a fin de reforzar el SFM, derivado del citado préstamo.

- Restaurar la solvencia y solidez del sistema bancario mexicano y mejorar la confianza en el sistema financiero en general;
- Reformar los estándares de los sistemas de contabilidad y la regulación prudencial de los bancos y reforzar la supervisión para prevenir en el futuro la recurrencia de problemas sistémicos;
- Mejorar la administración en la provisión de liquidez a las instituciones de crédito por el Banco Central, para el desarrollo de aquellas; e
- Iniciar reformas en materia de prácticas contables y regulación de grupos financieros.

El propósito de dicho financiamiento, de acuerdo con los documentos del préstamo que fueron comentados en el capítulo anterior, implicaban apoyo para realizar acciones vinculadas con:

- a) Mejorar la disciplina y manejo de riesgos sistémicos, en la provisión de liquidez proporcionada por el Banco de México a las instituciones de crédito;
- b) Determinar la salud del sistema bancario a través de una intensiva inspección de la banca comercial y revisar la situación de los bancos que ingresen al programa de capitalización temporal (PROCAPTE);
- c) Reestructuración de bancos que experimentaron una excepcional descapitalización;
- d) Inicio de una reforma en materia de criterios de contabilidad para los bancos y regulación prudencial;
- e) Reforzamiento de la supervisión bancaria;
- f) Mejorar el marco regulatorio para facilitar el entrenamiento corporativo y la reestructuración de la deuda;
- g) Remover obstáculos para el aseguramiento y garantías de seguridad; e
- h) Iniciar la revisión de un conjunto de regulación prudencial de grupos financieros y de entidades financieras no bancarias.

A continuación se demostrará que estas reformas comprometidas por el Gobierno Mexicano en los contratos relativos al préstamo descrito en el capítulo anterior, efectivamente se llevaron a cabo y sobre todo, que su

implementación ha fortalecido al propio SFM, liberándolo del riesgo de padecer una crisis como la de 1995.

## 8.2 Las reformas de 1995

Las primeras reformas a leyes financieras una vez acordada la condicionalidad con el BIRF descrita en el capítulo anterior, fueron publicadas en el DOF el 15 de febrero de 1995 y su propósito fue fortalecer la estructura de las instituciones de crédito, de las casas de bolsa y de las sociedades controladoras de Agrupaciones Financieras; con miras a mejorar su organización y funcionamiento y permitir que pudieran insertarse en la ejecución de las políticas de estabilización y crecimiento de la economía del País, de acuerdo a la situación en la que se encontraba en ese entonces.

A través de estas reformas se permitió que el capital privado, principalmente extranjero, tuviera una mayor participación en dichas entidades financieras, modificándose su estructura accionaria para permitir mayor participación de personas morales extranjeras.

Debe recordarse que hasta 1995, las instituciones de crédito, las casas de bolsa y las sociedades controladoras de Agrupaciones Financieras habían mantenido una estructura accionaria “cerrada” al capital extranjero; sin embargo, esa composición (que se había mantenido desde 1990 cuando comenzó a reprivatizarse la Banca), no permitía hacer frente a la situación por



la que atravesaba el SFM. Se necesitaba en México de la experiencia de la banca extranjera y por su puesto de su capital, tal como lo señaló M. Lubrano en la entrevista plasmada en el capítulo anterior y cuya parte se señala a continuación:

“Respecto de las cuestiones positivas que arrojó la crisis, se logró que las autoridades supervisoras cambiaran de opinión respecto del aumento en la inversión extranjera en el capital de los bancos.

El BIRF consideraba que debía abrirse la Banca a la inversión extranjera a fin de hacer más accesible la tecnología de las instituciones y pudieran ser mas competitivas frente el TLCAN, aunado a que pensaba el BIRF que la inyección de capital fresco sería benéfico para la Banca.”<sup>299</sup>

A continuación se presenta en forma esquemática la reforma a las mencionadas Leyes:

### 8.2.1 LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO

Régimen vigente hasta el 15 de febrero de 1995	Régimen posterior al 15 de febrero de 1995
<p><b>Capital Social de Instituciones de Crédito:</b> Se dividía en los tres tipos de series accionarias y porcentajes señalados a continuación:</p> <p>“A” (51%) “A” y/o “B” y/o “C” hasta 49% “C” hasta 30% “L” Parte adicional hasta por un 30%</p>	<p><b>Capital Social de Instituciones de Crédito:</b> Se divide en los dos tipos de series accionarias y porcentajes señalados a continuación:</p> <p>“A” (51%) “A” y/o “B” (49%)  “L” Parte adicional hasta por un 40%</p>

<sup>299</sup> Entrevista con Mike Lubrano. Fue el líder del equipo del BIRF encargado de la operación del préstamo para la reestructuración del Sector Financiero en México en 1995, celebrada con el autor de la tesis el 14 de junio de 2007.

<p><b>Pueden ser accionistas de la serie “A”</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Personas físicas mexicanas y sociedades de inversión comunes para personas físicas mexicanas;</li> <li>• Gobierno Federal, instituciones de banca de desarrollo y FOBAPROA; y</li> <li>• Sociedades controladoras.</li> </ul>	<p><b>Pueden ser accionistas de la serie “A”</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Personas físicas mexicanas;</li> <li>• Personas morales mexicanas cuyo capital mayoritario sea mexicano y controlado por los mismos;</li> <li>• Gobierno Federal y FOBAPROA;</li> <li>• Sociedades controladoras; e</li> <li>• Inversionistas institucionales</li> </ul>
<p><b>Pueden ser accionistas de la serie “B”</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Personas señaladas anteriormente;</li> <li>• Personas morales mexicanas en cuyos estatutos figure cláusula de exclusión directa e indirecta de extranjeros; e</li> <li>• Instituciones de seguros y fianzas como inversión de sus reservas técnicas, y para fluctuaciones de valores, sociedades de inversión, fondos de pensiones o jubilaciones, y demás inversionistas institucionales.</li> </ul>	<p><b>Pueden ser accionistas de la serie “B” y “L”</b></p> <p>Las acciones series “B” y “L” son de libre suscripción.</p> <p>No podrán participar en forma alguna en el capital social de las instituciones de crédito, personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad.</p>
<p><b>Pueden ser accionistas de la serie “C” y “L”</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Personas señaladas anteriormente;</li> <li>• Demás personas morales mexicanas; y</li> <li>• Personas físicas extranjeras o morales extranjeras que no ejerzan funciones de autoridad.</li> </ul>	
<p><b>Límites a la tenencia accionaria</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ninguna persona física o moral podía tener en lo individual más del 5% de acciones;</li> <li>• La S.H.C.P. podía autorizar hasta el 10% de dicha tenencia.</li> </ul> <p>Las entidades financieras del exterior que invirtieron en acciones serie “C”, previa autorización de la S.H.C.P., podían adquirir el control de acciones representativas de hasta el 20% del capital social de una institución.</p>	<p><b>Límites a la tenencia accionaria</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ninguna persona física o moral puede tener en lo individual más del 5% de acciones series “A” y “B”.</li> <li>• La S.H.C.P. puede autorizar hasta el 20% de dicha tenencia.</li> </ul> <p>Se exceptúa de lo previsto en el párrafo anterior a las instituciones financieras del exterior y las sociedades controladoras filiales que adquieran acciones de cualquier serie, conforme a programas aprobados por la S.H.C.P., con la finalidad de convertir a la respectiva institución de banca múltiple en una filial .</p>
<p><b>Filiales</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El capital social de filiales se</li> </ul>	<p><b>Filiales</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El capital social de filiales se integran por</li> </ul>

<p>integraba por “Una” sola serie de acciones.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Una institución financiera del exterior o una sociedad controladora filial debía ser propietaria por lo menos del 99% del capital social de la institución filial.</li> </ul>	<p>acciones series “F” y “B” y cuyos porcentajes son:</p> <p>“F” (51%)  “B” y/o “F” (49%)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Las acciones serie “F” podrán ser adquiridas por una sociedad controladora filial o por instituciones financieras del exterior.</li> <li>Las acciones de la serie “B” se registrarán por lo dispuesto para esta serie de acciones en los demás artículos de la Ley.</li> </ul>
---	---

Fuente: Elaboración propia a partir del Decreto de Reformas a las leyes de: Instituciones de Crédito, del Mercado de Valores y para Regular las Agrupaciones Financieras, publicado en el DOF el 15 de febrero de 1995.

### 8.2.2 LEY DEL MERCADO DE VALORES

<b>Régimen vigente hasta el 15 de febrero de 1995</b>	<b>Régimen posterior al 15 de febrero de 1995</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>La S.H.C.P. autorizaba la inversión extranjera incluyendo la de entidades financieras del exterior en el capital social de las casas de bolsa y especialistas bursátiles, siempre que no exceda en su conjunto del 30% de dicho capital.</li> <li>La tenencia individual extranjera era hasta el 10% y con la autorización de la S.H.C.P. podía ser hasta el 15% del capital.</li> </ul>	<p>Esta limitación fue derogada en la Ley</p>
<p><b>Capital Social Casas de Bolsa:</b></p> <p>Se dividía en una parte ordinaria y una adicional.</p> <p>La parte ordinaria se dividía en los dos tipos de series accionarias y porcentajes señalados a continuación:</p> <p>“A” (70%)  “A” y/o “B” hasta 30%  “L” Parte adicional hasta por un 30%</p>	<p><b>Capital Social Casas de Bolsa:</b></p> <p>Se divide en una parte ordinaria y una adicional.</p> <p>La parte ordinaria se divide en los dos tipos de series accionarias y porcentajes señalados a continuación:</p> <p>“A” (51%)  “A” y/o “B” hasta 49%  “L” Parte adicional hasta por un 40%</p>
<p><b>Pueden ser accionistas de la serie “A”</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Personas físicas y morales</li> </ul>	<p><b>Pueden ser accionistas de la serie “A”</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Personas físicas y morales mexicanas, cuyo capital mayoritario sea mexicano y controlado por éstos</li> <li>EL FAMEVAL</li> </ul>
<p><b>Pueden ser accionistas de la serie “B y L”</b></p>	<p><b>Pueden ser accionistas de la serie “B y L”</b></p>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Personas señaladas anteriormente</li> <li>• Personas físicas o morales extranjeras</li> </ul>	Las acciones series "B" y "L" son de libre suscripción.
<p><b>Límites a la tenencia accionaria</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La adquisición del control del 10% o más acciones representativas del capital de una casa de bolsa o de un especialista bursátil, se debía someterse a la previa autorización de la Comisión Nacional de Valores (CNV)</li> <li>• Ninguna persona física o moral podía tener en lo individual el 15% o más de acciones.</li> </ul>	<p><b>Límites a la tenencia accionaria</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La adquisición del control del 10% o más de acciones series "A" y "B" representativas del capital de una casa de bolsa o de un especialista bursátil, se debe someter a la previa autorización de la C.N.B.V.</li> <li>• Ninguna persona física o moral puede tener en lo individual más del 20% de acciones</li> </ul>
	<p><b>Obligaciones subordinadas</b></p> <p>Se permite que las casas de bolsa emitan obligaciones subordinadas (convertibles en acciones)</p>

Fuente: Elaboración propia a partir del Decreto de Reformas a las leyes de: Instituciones de Crédito, del Mercado de Valores y para Regular las Agrupaciones Financieras, publicado en el DOF el 15 de febrero de 1995.

### 8.2.3 LEY PARA REGULAR LAS AGRUPACIONES FINANCIERAS

Régimen vigente hasta el 15 de febrero de 1995	Régimen posterior al 15 de febrero de 1995
<p><b>Capital de la Sociedad Controladora:</b></p> <p>Se dividía en los tres tipos de series accionarias y porcentajes señalados a continuación:</p> <p>"A" (51%)</p> <p>"A" y/o "B" y/o "C" hasta 49%</p> <p>"C" hasta 30%</p> <p>"L" Parte adicional hasta por un 30%</p>	<p><b>Capital de la Sociedad Controladora:</b></p> <p>Se dividía en los dos tipos de series accionarias y porcentajes señalados a continuación:</p> <p>"A" (51%)</p> <p>"A" y/o "B" (49%)</p> <p>"L" Parte adicional hasta por un 40%</p>
<p><b>Pueden ser accionistas de la serie "A"</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Personas físicas mexicanas y sociedades de inversión comunes para personas físicas mexicanas;</li> <li>• FOBAPROA y FAMEVAL; y</li> <li>• Sociedades controladoras.</li> </ul>	<p><b>Pueden ser accionistas de la serie "A"</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Personas físicas mexicanas;</li> <li>• Personas morales mexicanas cuyo capital mayoritario sea mexicano y controlado por los mismos;</li> <li>• FOBAPROA y FAMEVAL</li> <li>• Inversionistas institucionales</li> </ul>
<p><b>Pueden ser accionistas de la serie "B"</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Personas señaladas anteriormente;</li> <li>• Personas morales mexicanas en</li> </ul>	<p><b>Pueden ser accionistas de la serie "B" y "L"</b></p> <p>Las acciones series "B" y "L" son de libre suscripción.</p>

<p>cuyos estatutos figure cláusula de exclusión directa e indirecta de extranjeros; e</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inversionistas institucionales.</li> </ul>	<p>No podrán participar en forma alguna en el capital social de las instituciones de crédito, personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad.</p>
<p><b>Pueden ser accionistas de la serie “C” y “L”</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Personas señaladas anteriormente;</li> <li>• Demás personas mexicanas; y</li> <li>• Personas físicas o morales extranjeras que no ejerzan funciones de autoridad.</li> </ul>	

Fuente: Elaboración propia a partir del Decreto de Reformas a las leyes de: Instituciones de Crédito, del Mercado de Valores y para Regular las Agrupaciones Financieras, publicado en el DOF el 15 de febrero de 1995.

De las reformas a las tres leyes que se han resumido, se desprende una cuestión fundamental para el SFM: la apertura de las entidades financieras a la inversión extranjera.

Lo anterior sin lugar a dudas tuvo beneficios considerables. En primer término hay que precisar que, definitivamente, la banca, como había sido manejada por los accionistas que hasta principios de 1995 las conformaban, había fracasado.

Se pensó que con una mayor participación de capital extranjero, principalmente de aquellos grupos financieros que ya estaban consolidados a nivel mundial; las instituciones financieras adoptarían mejores prácticas y sobre todo contarían con el respaldo y experiencia de grupos financieros que llevaban muchos años en el negocio, a diferencia de la incipiente experiencia de los

banqueros mexicanos que a penas habían adquirido los bancos pocos años antes.

La consecuencia de lo anterior fue que, más tarde, la inversión extranjera en estas entidades financieras se abriría al 100% lo que ha generado que actualmente cerca del 85% de la banca esté en manos de extranjeros. Sin prejuzgar sobre la conveniencia sobre la propiedad extranjera de la banca, la realidad es que, la tendencia mundial en el caso de las entidades financieras, es que se concentren en pocos grupos financieros que operan a nivel mundial pues se fusionan con cierta regularidad, frente al escenario de competencia internacional.

La ventaja de la apertura es que un grupo financiero que tiene operaciones en diversos países y continentes, con condiciones políticas, económicas, financieras, sociales y jurídicas diversas, desarrolla una mayor experiencia y protección ante riesgos sistémicos y crisis financieras, que aquellos que operen en su propio país con una visión local y parcial; cuando el contexto global de las finanzas en una realidad indiscutible, como se ha afirmado en el capítulo 6 de esta investigación. Esta es la realidad de México.

#### 8.2.4 Ley de la Comisión Bancaria y de Valores

Hasta antes de 1995, la función de supervisión y vigilancia de las instituciones de crédito y de otros intermediarios financieros se realizaba a través de la

Comisión Nacional Bancaria y la correspondiente al mercado bursátil, estaba bajo la responsabilidad de la Comisión Nacional de Valores.

Ambas autoridades tenían el mismo propósito: realizar funciones de supervisión a través de la inspección y vigilancia al sistema bancario y bursátil respectivamente, emitir regulación prudencial y expedir disposiciones de carácter general. Con la expedición de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, este nuevo órgano asumió las funciones de ambas comisiones, por lo que, a partir de ese momento, se encargaría de supervisar prácticamente a todas las entidades del Sector Financiero, excepto las que correspondían al sector asegurador y afianzador así como del SAR.

Se facultó a la recién creada Comisión para dictar normas prudenciales orientadas a preservar la liquidez, la solvencia y la estabilidad de los intermediarios, tales como reglas de diversificación de riesgos, de capitalización y de creación de provisiones preventivas, entre otras.

Con la expedición de la Ley de la CNBV se consolidó la supervisión de la mayoría de las entidades que operan en el sector financiero, misma que se ha profesionalizado y especializado con el paso de los años.

Este esquema de supervisión integral es congruente con lo pactado por México en los documentos del préstamo analizado en el capítulo anterior, pues

consolida y fortalece la supervisión de la mayoría de las entidades del SFM, en un solo órgano, con un mismo enfoque.

8.2.5 Reglas Generales a que deberán sujetarse las Sociedades de Información Crediticia a que se refiere el artículo 33 de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras.<sup>300</sup>

Estas sociedades tienen como finalidad la prestación de servicios de información sobre operaciones activas y otras de naturaleza similar, realizadas por entidades financieras. En dichas Reglas se estableció que las sociedades de información crediticia únicamente pueden prestar servicios a usuarios que cuenten con autorización expresa y por escrito de los sujetos investigados.

De acuerdo con las disposiciones en cuestión, la autorización de este tipo de sociedades es discrecional y compete otorgarla a la SHCP escuchando la opinión de BANXICO y de la CNBV.

La aparición de las sociedades de información crediticia permitió a las entidades financieras disponer de información sobre el endeudamiento de los usuarios, así como el cumplimiento en el pago de sus créditos o financiamiento, lo cual les permite valorar el otorgamiento de financiamiento a quienes no tienen buen historial y con ello disminuir el riesgo de cartera vencida.

---

<sup>300</sup> Publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 15 de febrero de 1995.



Es importante precisar que estas Reglas evolucionaron hasta convertirse en la Ley para regular las Sociedades de Información Crediticia<sup>301</sup>, misma que establece como su objeto:

“La prestación de servicios consistentes en la recopilación, manejo y entrega o envío de información relativa al historial crediticio de personas físicas y morales, así como a operaciones crediticias y otras de naturaleza análoga que éstas mantengan con Entidades Financieras y Empresas Comerciales, sólo podrá llevarse a cabo por Sociedades que obtengan la autorización a que se refiere el artículo 6o. de la presente ley.

No se considerará que existe violación al Secreto Financiero cuando los Usuarios proporcionen información sobre operaciones crediticias u otras de naturaleza análoga a las Sociedades, así como cuando éstas compartan entre sí información contenida en sus bases de datos o proporcionen dicha información a la Comisión. Tampoco se considerará que existe violación al Secreto Financiero cuando las Sociedades proporcionen dicha información a sus Usuarios, en términos del Capítulo III de este Título Segundo, o cuando sea solicitada por autoridad competente, en el marco de sus atribuciones.”

Las sociedades de información crediticia han sido un instrumento confiable en la mitigación de riesgos en el SFM, pues permite conocer el nivel de endeudamiento y de comportamiento crediticio de las personas físicas y morales, aunque también se ha dicho que generan una especie de “lista negra” que inhibe el flujo de crédito en ciertos casos.

Estas disposiciones guardan estrecha relación con lo pactado en el contrato de préstamo suscrito con el BIRF, pues con ello se disminuyó la exposición al riesgo crediticio.

---

<sup>301</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de enero de 2002.

## 8.2.6 Circular 2019/95 de BANXICO<sup>302</sup>

El propósito de la expedición de esta Circular quedó plasmado en la siguiente afirmación del propio BANXICO:

“El Banco de México, ante el cúmulo de reformas a sus disposiciones y con el objeto de facilitar a las instituciones de banca múltiple el conocimiento y consulta del régimen normativo aplicable a sus operaciones activas, pasivas y de servicios, expidió el 20 de septiembre de 1995 la Circular 2019/95. Dicha Circular constituye una compilación del régimen vigente a esa fecha.”<sup>303</sup>

Los aspectos que se consideraron en esta Circular fueron los siguientes:

- Operaciones celebradas por el Banco de México a fin de disminuir las presiones ejercidas por los Bonos de la Tesorería de la Federación (TESOBONOS) en el mercado cambiario;
- Admisión de pasivos en moneda extranjera;
- Mercados de Compraventa de Dólares a Futuro y de Opciones de Compra y Venta de Dólares;
- Tasa de Interés Interbancaria de Equilibrio (TIIE);
- Índice Nacional de Precios al Consumidor;
- Unidades de Inversión;
- Cuenta Unica;
- Posiciones de Riesgo Cambiario;
- Liquidación de los Resultados de las Cámaras de Compensación de Documentos;
- Tasas de interés en operaciones activas;

---

<sup>302</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de septiembre de 1995.

<sup>303</sup> Banco de México, Informe anual que se rinde al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión correspondiente a 1995, p. 199.

- Garantías otorgadas en favor del Banco de México;
- Sistema de Pagos Electrónicos de Uso Ampliado (SPEUA);
- Programas de Apoyo Crediticio;
- Reglas para la Emisión y Operación de Tarjetas de Crédito Bancarias; y
- Costo porcentual promedio de captación de operaciones denominadas en Unidades de Inversión.

A continuación se comentarán algunas de las disposiciones mas relevantes que se establecieron en esta Circular.

8.2.6.1 Operaciones celebradas por el Banco de México a fin de disminuir las presiones ejercidas por los Bonos de la Tesorería de la Federación (TESOBONOS) en el mercado cambiario.

El propósito de esta disposición quedó puntualizado de la siguiente manera:

“El Banco de México ofreció a las instituciones de crédito la posibilidad de liquidar anticipadamente créditos otorgados por el propio Banco mediante el procedimiento de subastas, entregando en pago Bonos de la Tesorería de la Federación. Posteriormente, se permitió liquidar anticipadamente créditos que el Banco Central hubiere otorgado mediante subastas a instituciones distintas a aquéllas que hubieren entregado en pago TESOBONOS, así como liquidar anticipadamente depósitos que el Banco de México hubiere constituido a su favor y a cargo de esas instituciones. Con el propósito de que las instituciones de crédito que decidieren liquidar créditos y/o depósitos pudieren mantener equilibradas sus posiciones de divisas, el Banco Central les vendió cobertura cambiaria de corto plazo.”<sup>304</sup>

---

<sup>304</sup> Ibídem, p.p. 199 y 200.

Con esta medida instaurada por BANXICO, se permitió a las instituciones de crédito tener un mejor manejo de su endeudamiento y por tanto de su liquidez, con el fin de aligerar la carga por concepto de pago de deuda contraída por dichas entidades financieras.

Estas disposiciones son congruentes con lo pactado en el préstamo, respecto de mejorar la provisión de liquidez del Banco Central a las instituciones de crédito

8.2.6.2 Mercados de Compraventa de Dólares a Futuro y de Opciones de Compra y Venta de Dólares.

A través de estas reglas se implementó un mecanismo para la administración y distribución de riesgos y para la determinación de precios o tipos de cambio, con el propósito de propiciar la estabilidad de los mismos y permitir el desarrollo de cobertura de riesgos cambiarios.

8.2.6.3 Unidades de inversión (UDI)

Se estableció este instrumento con el fin de disminuir los problemas que la inflación ocasiona en ahorradores y acreditados, por la celebración de operaciones crediticias.

El propio BANXICO definió a las UDI de la siguiente forma:

“La unidad de inversión es una unidad de cuenta de valor real constante, en la que pueden denominarse títulos de crédito, salvo cheques y en general contratos mercantiles u otros actos de comercio. El valor en pesos de la citada unidad de cuenta lo publica periódicamente el Banco de México en el Diario Oficial de la Federación. Las instituciones de crédito pueden denominar en unidades de inversión las operaciones pasivas siguientes: depósitos retirables con previo aviso; depósitos retirables en días preestablecidos; depósitos a plazo fijo; préstamos documentados en pagarés con rendimiento liquidable al vencimiento; bonos bancarios; obligaciones subordinadas; aceptaciones bancarias; papel comercial con aval bancario y pasivos en moneda nacional derivados de operaciones interbancarias, así como las activas. El plazo de las operaciones pasivas no puede ser inferior a 3 meses.”<sup>305</sup>

El establecimiento de las UDI's también fue una medida que permitió a las instituciones de crédito y a los ahorradores, en su momento, contar con mayores posibilidades para asegurar que la inflación quedará vinculada con la tasa de interés que se paga por un crédito y en esa medida eliminar riesgos.

#### 8.2.6.4 Posiciones de riesgo cambiario

A través de esta Circular se estableció un nuevo régimen para determinar la posición de riesgo cambiario de las instituciones de crédito y casas de bolsa, conocida anteriormente como posición en el mercado de cambios. La mencionada posición de riesgo cambiario es la diferencia entre la suma de activos de las instituciones de crédito y de las casas de bolsa sujetas a riesgo cambiario que aumenten su valor en moneda nacional y de los pasivos que lo

---

<sup>305</sup> Ibídem, p.p. 207 y 208.

disminuyan ante una depreciación del tipo de cambio del peso mexicano contra divisas (posición larga) y la suma de activos de las instituciones de crédito y de las casas de bolsa sujetos a riesgo cambiario que disminuyan su valor en moneda nacional y de los pasivos que lo aumenten, derivado de una depreciación del tipo de cambio del peso mexicano frente a otras divisas (posición corta).<sup>306</sup>

#### 8.2.6.5 Tasa de interés en operaciones activas

Se establecieron disposiciones relativas a tasas de interés en operaciones activas, con el propósito de que el usuario contara con elementos que le faciliten conocer y comparar el costo efectivo del financiamiento que ofrece la institución de crédito.

Así quedó establecido el alcance de estas disposiciones:

“El Banco de México instruyó a las instituciones de banca múltiple para que, en los contratos que documenten los créditos que otorguen, pacten una sola tasa de interés, que podrá ser fija o, en su caso, modificarse en función de las variaciones de una sola tasa de referencia. En consecuencia, las citadas instituciones no podrán pactar que la tasa de interés aplicable en sus operaciones de crédito sea la más alta de varias tasas de referencia.”<sup>307</sup>

Estas disposiciones fortalecieron a la banca, ya que mejoraron la identificación de la tasa que el deudor debe pagar, lo cual genera uso mas responsable del

---

<sup>306</sup> *Ibíd*em, p. 211.

<sup>307</sup> *Ibíd*em, p. 214.

crédito. Esto guarda congruencia con la condicionalidad pactada en el contrato suscrito con el BIRF, sobre el fortalecimiento de la banca y la disminución del riesgo en el sector.

#### 8.2.6.6 Programas de Apoyo crediticio

Durante 1995, se establecieron los siguientes programas de apoyo crediticio:

- Programa de Apoyo Crediticio a la Planta Productiva;
- Reestructuración de Créditos Denominados en Dólares de los EUA, al amparo del Programa de Apoyo Crediticio a la Planta Productiva Nacional;
- Programa de Apoyo Crediticio a los Estados y Municipios;
- Programa de Apoyo para Deudores de Créditos de Vivienda;
- Programa para la Vivienda de Interés Social Tipo FOVI;
- Programa de Apoyo para la Edificación de Vivienda en Proceso de Construcción;
- Programa de Apoyo a Deudores de Tarjeta de Crédito;
- Programa de Apoyo a los Deudores de Créditos para la Adquisición de Bienes de Consumo Duradero y Personales;
- Programa de Apoyo a la Planta Productiva Nacional a través de la Reestructuración de Operaciones de Redescuento que la Banca Múltiple mantenga con la Banca de Desarrollo;
- Programa de Apoyo a la Planta Productiva Nacional a través de la Reestructuración de Créditos de Primer Piso; y
- Acuerdo de Apoyo a los Deudores de la Banca.

Estos Programas de Apoyo Crediticio acordados entre el Gobierno Federal, las instituciones de crédito y otros intermediarios financieros, tuvieron como finalidad reducir la cartera vencida de dichas entidades financieras, permitiéndoles la reestructuración en UDIS de créditos otorgados en moneda nacional y en dólares de los Estados Unidos, la disminución de las tasas de interés de dichos créditos, la ampliación del plazo del crédito y en ocasiones, el diferimiento del pago del principal durante un tiempo.

En la Circular que se analiza, se estableció sobre estos Programas que:

“Cada uno de los referidos Programas se origina por un acuerdo suscrito entre el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la banca múltiple representada por la Asociación de Banqueros de México, A.C. y en ciertas ocasiones algunas o todas las instituciones de banca de desarrollo. Posteriormente, la referida Secretaría establece los términos y condiciones de la línea de crédito simple que otorgará a las instituciones que participen en los Programas, a fin de hacer posible su instrumentación, así como las reglas de operación que las citadas instituciones deberán observar al respecto. El Banco de México, da a conocer a las instituciones a través de Circulares-Telefax estas reglas de operación, y en su carácter de agente financiero del Gobierno Federal, se encarga de administrar las líneas de crédito respectivas. Por su parte, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, comunica a las instituciones las reglas contables que deberán seguir.”<sup>308</sup>

Todos estos apoyos se encuentran en armonía con la forma en que México acordó con el BIRF la protección de los ahorradores y el apoyo otorgado a los mismos, posterior a la crisis bancaria, para fortalecer y recuperar la confianza del SFM.

8.2.7 Reglas a las que habrán de sujetarse las instituciones de banca múltiple en la Emisión y Operaciones de Tarjetas de Crédito Bancarias<sup>309</sup>

El objeto de estas disposiciones de carácter general, que expidió BANXICO, es dotar al usuario de mayores elementos para conocer y comparar los beneficios y el costo efectivo del financiamiento derivado del uso de tarjetas de crédito, así

---

<sup>308</sup> *Ibidem*, p.p. 221 y 222.

<sup>309</sup> Publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 18 de diciembre de 1995.



como de incorporar otras medidas en beneficio de los deudores e igualmente brindar transparencia e información a los usuarios respecto del costo financiero implícito en la utilización de las tarjetas.

Lo anterior opera a través de la obligación que se impuso a los bancos para que en los contratos de apertura de crédito que celebren, pacten una sola tasa de interés, que podrá ser fija o, en su caso, modificarse en función de las variaciones de una sola tasa de referencia. De esta forma las instituciones no podrán pactar que la tasa de interés aplicable en las citadas operaciones sea la más alta de varias tasas de referencia, como antes sucedía, lo cual guarda relación estrecha con lo comprometido con el BIRF en el contrato que fue materia de análisis en el capítulo anterior.

Es importante precisar que estas disposiciones evolucionaron de manera significativa, hasta llegar a la expedición de la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de Servicios Financieros.

Esta Ley tiene como objeto regular las comisiones y cuotas de intercambio entre instituciones financieras como las que se cobran en las tarjetas bancarias y en el otorgamiento de créditos de cualquier naturaleza.

Como ejemplo, regula la información que los bancos deben mostrar en las pantallas de los cajeros automáticos por concepto de cobro de comisiones.

Regula también los contratos de adhesión que se celebran con instituciones de crédito, así como la información que deben contener los estados de cuenta, todo ello en beneficio de los usuarios de servicios financieros.

#### 8.2.8 Reformas a otras leyes financieras

Se impulsaron además diversas reformas publicadas en el DOF del 17 de noviembre de 1995, en materia de fortalecimiento de la protección de los intereses del público; modificación de la estructura accionaria de algunos intermediarios financieros, así como la adopción de medidas para coadyuvar a la prevención y combate al lavado de dinero.

El alcance de tales reformas quedó explicado de la siguiente manera:

“Se propusieron diversas reformas a la Ley de Instituciones de Crédito y a la del Mercado de Valores, con el objeto de dotar de mayores facultades a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, para proteger eficazmente los intereses de los usuarios del servicio de banca y crédito permitiéndole revisar los diversos modelos de contratos a fin de verificar que no contuvieran estipulaciones confusas que no permitieran a la clientela conocer el alcance de las obligaciones pactadas. Asimismo, con el fin de contribuir a establecer una relación mas equilibrada entre las instituciones y sus clientes, la Comisión podría suplir la deficiencia en las reclamaciones presentadas en beneficio de los usuarios de la banca.

Por otro lado, se previó la facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para dictar a los intermediarios financieros, incluyendo a sus funcionarios y empleados, lineamientos, medidas y mecanismos necesarios para prevenir y controlar la comisión del delito de lavado de dinero.

Por último, también se reformaron la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros y la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, para modificar la Estructura accionaria del capital de estas entidades financieras,

facilitando con ello el acceso a los inversionistas nacionales y extranjeros. Asimismo, para propiciar un mayor número de alianzas estratégicas entre los inversionistas mencionados anteriormente, se redujo de 99% a 51% la proporción accionaria de las filiales constituidas como sociedades financieras de objeto limitado, organizaciones auxiliares del crédito e instituciones de seguros y fianzas, que obligatoriamente debe ser propiedad de una institución financiera del exterior directa o indirectamente.”

Estas reformas guardan estrecha relación con la condicionalidad pactada en el préstamo con el BIRF, que ha sido objeto de análisis, pues fortaleció a otros intermediarios no bancarios, como las organizaciones auxiliares del crédito, que forman parte del SFM.

### 8.3 Reformas realizadas durante 1996

Posterior al año de la crisis bancaria de 1995, se realizaron diversas reformas para continuar fortaleciendo el SFM. En el cuadro que se presenta a continuación se establece de forma resumida los aspectos más importantes de las citadas reformas:

#### 8.3.1 Reformas Publicadas en el Diario Oficial de la Federación de fecha 30 de abril de 1996

<b>Ley que fue modificada</b>	<b>Aspectos más importantes de la Reforma</b>
Ley para Regular las Agrupaciones Financieras	Se estableció que cuando el FOBAPROA o el FAMEVAL suscriban o adquieran el 50 por ciento o más del capital social de cualquier entidad financiera integrante de un grupo, no será necesario que la separación de dicha entidad sea autorizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ni se requerirá su inscripción en el Registro Público de

	<p>Comercio para que surta efectos.</p> <p>Se estableció además que las entidades pertenecientes a un grupo financiero no podrán otorgar financiamientos para la adquisición de acciones representativas de su capital, de la sociedad controladora o de cualquier otra entidad financiera integrante del grupo al que pertenezcan. Tampoco pueden recibir en garantía acciones de aquellas entidades financieras con las que la ley permite formar grupos financieros, de sociedades controladoras o de uniones de crédito, salvo que cuenten con autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.</p>
<p>Ley de Instituciones de Crédito</p>	<p>Se elimina la facultad de la SHCP para establecer criterios de aplicación general conforme a los cuales se precisara si había o no captación de recursos del público.</p> <p>Se determinó que las instituciones de crédito, con sujeción a las disposiciones que expidiera BANXICO, podrán realizar operaciones de reporto y préstamo de valores por cuenta de terceros, sin la intermediación de casas de bolsa, cuando tales operaciones tengan por finalidad proveer el buen funcionamiento del sistema de pagos.</p> <p>Se eximió por otra parte a las instituciones de crédito de guardar secreto bancario por lo que hace a la información relacionada con los activos que se mencionan a continuación, cuando ésta sea proporcionada a personas con las que se negocien o celebren las operaciones siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los créditos que vayan a ser objeto de cesión o descuento;</li> <li>• Su cartera u otros activos, tratándose de la transmisión o suscripción de un porcentaje significativo de su capital social o de la sociedad del grupo financiero al que pertenezca.</li> </ul> <p>Se estableció la prohibición para las instituciones de crédito en el otorgamiento de financiamiento para la adquisición de títulos representativos de su capital, así como otorgar créditos o préstamos con garantía de acciones de entidades financieras o sociedades controladoras de grupos financieros, salvo que cuenten con la autorización de la SHCP.</p> <p>Se dio facultad discrecional para que la SHCP establezca la cantidad inicial que deberán aportar al FOBAPROA las instituciones de</p>

	banca múltiple, que con posterioridad a la fecha de constitución del fondo respectivo, obtengan autorización para constituirse y operar.
Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito	Se creó el tercer tipo de Almacén General de Depósito, el cual puede otorgar financiamiento a su clientela.
Reglas de posiciones de riesgo cambiario de las arrendadoras financieras y empresas de factoraje financiero que formen parte de grupos financieros que incluyan instituciones de seguros, y en el que no participen instituciones de banca múltiple y casas de bolsa.  (Publicadas en el DOF de fecha 4 de noviembre de 1996.)	Se desregularon: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Las posiciones de riesgo cambiario de las arrendadoras financieras y empresas de factoraje financiero que no formen parte de grupos financieros que no sean filiales de instituciones de crédito o casas de bolsa; y</li> <li>• Las posiciones de riesgo cambiario de las arrendadoras financieras y empresas de factoraje financiero que formen parte de grupos financieros en los que no participen bancos, casas de bolsa e instituciones de seguros.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia a partir del Decreto que modifica diversas disposiciones, publicadas en el DOF de fecha 30 de abril de 1996.

Con las reformas adoptadas en 1996 se continuó con el fortalecimiento de las entidades financieras que conforman el SFM, sobre todo se buscó eliminar cada vez mas las operaciones riesgosas.

Además de ello se corrigieron diversos aspectos vinculados con el rescate bancario, para facilitar al FOBAPROA sus actividades y sobre todo transparencia para las instituciones de crédito y adecuado manejo de sus operaciones crediticias.

Dichas reformas se encuentran vinculadas con lo pactado por el BIRF y el Gobierno Mexicano en los contratos de préstamo que se han analizado en el capítulo anterior.

### 8.3.2 Reformas en materia de Sistemas de Ahorro para el Retiro (SAR)

Una de las principales reformas vinculadas con el préstamo que ha sido objeto de estudio, está relacionada con el SAR. En el capítulo anterior se estableció que el *Loan Number 3838-1-ME. Agreement Amending Loan Agreement. Financial Sector Technical Assistance Project* (Enmienda al Acuerdo de préstamo. Proyecto de asistencia técnica al sector financiero), de fecha 23 de junio de 1995, fue suscrito principalmente para incluir al SAR como objeto del fortalecimiento del SFM, principalmente a través de la CONSAR, que sería la autoridad supervisora de las entidades financieras que intervienen en el SAR a saber: las AFORE, SIEFORE y la Empresa Operadora de la Base de Datos Nacional SAR.

El 16 de mayo de 1996 se expidió la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (LSAR), que estableció una reforma sustancial al sistema de pensiones en México.

#### 8.3.2.1 Los aspectos más relevantes del sistema de pensiones que surge a partir de la expedición de la LSAR

El nuevo sistema de pensiones surge a partir de la expedición de la Ley del Seguro Social en diciembre de 1995, que entre otras cuestiones estableció que la administración de los fondos de pensiones ya no serían administrados directamente por el IMSS, a partir de 1997, sino a través de entidades

financieras privadas denominadas AFORES, además de que desaparecería el sistema de reparto, que sería sustituido por el de capitalización individual.

El cambio más importante consistió en abandonar tal sistema de reparto como base de funcionamiento para el seguro de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, modificando su régimen obligatorio, al separar la invalidez y muerte de la cesantía y vejez y cambiando la denominación del seguro de muerte por el de vida, quedando como invalidez y vida (IV) y unido el seguro de retiro con cesantía en edad avanzada y vejez (RCV).

La diferencia entre el sistema de reparto y el de capitalización individual, consiste en que este último no depende de la evolución de las características demográficas de la población (incremento en la esperanza de vida, tasa de crecimiento de la población, etcétera), para determinar las condiciones de la pensión de un trabajador.

“El sistema de capitalización individual funciona con base en aportaciones periódicas que hacen los asegurados a una cuenta individual, abierta a nombre de cada uno de ellos, en una institución especializada, con el objeto de que cada asegurado vaya formando un fondo durante toda su vida activa, mismo que le genera intereses periódicamente, con la finalidad de que al momento de su retiro, las aportaciones efectuadas sean suficientes para financiarse la pensión que le corresponda, de acuerdo con la ley.”<sup>310</sup>

Los objetivos del nuevo sistema de pensiones son:

---

<sup>310</sup> Avendaño, Octavio, “El Sistema de Ahorro para el Retiro. Aspectos Legales”, Op. Cit., p. 22.

- Garantizar una pensión digna a través de un sistema más justo, equitativo y viable financieramente, que respete los derechos adquiridos por los trabajadores en el sistema anterior;
- Motivar la participación activa del trabajador, asegurando la plena propiedad y control del mismo sobre sus ahorros y permitir la libre elección de la AFORE, que administra los recursos de la cuenta individual;
- Contar con una mayor aportación del gobierno, a través de una cuota social a cada cuenta individual, garantizando una pensión equivalente a un salario mínimo general para el Distrito Federal, para aquellos trabajadores que no alcancen dicho monto al momento de su retiro. Esta pensión se actualizará anualmente conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor; y
- Promover la administración transparente de los recursos de los trabajadores, canalizándolos a fomentar actividades productivas para el desarrollo nacional a través del impulso de inversiones en vivienda e infraestructura, que a su vez generen empleos.<sup>311</sup>

#### 8.3.2.1.1 Las AFORE

La principal característica de las AFORE es la administración de recursos de forma habitual y profesional, canalizándolos a las sociedades de inversión que

---

<sup>311</sup> *Ibíd*em, p. 23.



administran, para que éstas los coloquen en el mercado y los trabajadores obtengan rentabilidad sobre su inversión.

“Las AFORE son sociedades mercantiles, en su modalidad de sociedades anónimas de capital variable, que si bien su funcionamiento es regulado por la LSAR, no escapa de la legislación mercantil; sin embargo, tiene algunas particularidades que la diferencian de las demás sociedades mercantiles, por tener un objeto de interés público considerado así por la ley.”<sup>312</sup>

De acuerdo con el artículo 18 de la LSAR, las administradoras deben efectuar todas las gestiones que sean necesarias, para la obtención de una adecuada rentabilidad y seguridad en las inversiones de las sociedades de inversión que administren, por lo que en cumplimiento de sus funciones, atenderán exclusivamente al interés de los trabajadores y asegurarán que todas las operaciones que efectúen para la inversión de los recursos de dichos trabajadores se realicen con ese objetivo.

La AFORE debe: abrir, administrar y operar las cuentas individuales de los trabajadores, recibir cuotas y aportaciones; individualizar las mismas, así como sus rendimientos; invertir los fondos en sociedades de inversión, enviar estados de cuenta al domicilio de los trabajadores; proporcionar servicios de información al público, prestar servicios de administración a las sociedades de inversión, operar y pagar los retiros programados y entregar los recursos a las instituciones de seguros cuando el trabajador elija la modalidad de renta vitalicia o cuando procedan las pensiones de sus beneficiarios a cargo del seguro de sobrevivencia.

---

<sup>312</sup> *Ibíd*em, p. 56.

El artículo 18 de la LSAR establece que las administradoras tendrán como objeto:

**“I.** Abrir, administrar y operar cuentas individuales de los trabajadores.

Tratándose de trabajadores afiliados, sus cuentas individuales se sujetarán a las disposiciones de las leyes de seguridad social aplicables y sus reglamentos, así como a las de este ordenamiento. Para el caso de las subcuentas de vivienda, las administradoras deberán individualizar las aportaciones y rendimientos correspondientes con base en la información que les proporcionen los institutos de seguridad social. La canalización de los recursos de dichas subcuentas se hará en los términos previstos por sus propias leyes;

**I bis.** Abrir, administrar y operar cuentas individuales, con sus respectivas subcuentas, en las que se reciban recursos de los trabajadores inscritos en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en los términos previstos en el artículo 74 bis de esta ley y conforme a las reglas de carácter general que al efecto expida la Comisión;

**I ter.** Abrir, administrar y operar cuentas individuales, en las que se reciban recursos de los trabajadores no afiliados, o que no se encuentren inscritos en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que así lo deseen, destinados a la contratación de rentas vitalicias, seguros de sobrevivencia o retiros programados en los términos previstos en el artículo 74 ter de esta ley y conforme a las reglas de carácter general que al efecto expida la Comisión;

**I quáter.** Abrir, administrar y operar cuentas individuales, en las que se reciban recursos de los trabajadores no afiliados de las dependencias o entidades públicas de carácter estatal o municipal cuando proceda, en los términos previstos en el artículo 74 quinquies de esta ley y conforme a las reglas de carácter general que al efecto expida la Comisión;

**II.** Recibir las cuotas y aportaciones de seguridad social correspondientes a las cuentas individuales de conformidad con las leyes de seguridad social, así como las aportaciones voluntarias y complementarias de retiro, y los demás recursos que en términos de esta ley puedan ser recibidos en las cuentas individuales y administrar los recursos de los fondos de previsión social;

**III.** Individualizar las cuotas y aportaciones destinadas a las cuentas individuales, así como los rendimientos derivados de la inversión de las mismas;

**IV.** Enviar, por lo menos dos veces al año, al domicilio que indiquen los trabajadores, sus estados de cuenta y demás información sobre sus cuentas individuales y el estado de sus inversiones, destacando en ellos las aportaciones patronales, del Estado y del trabajador, y el número de días de cotización registrado durante cada bimestre que comprenda el periodo del estado de cuenta, así como las comisiones cobradas por la administradora y las sociedades de inversión que administre. Asimismo, se deberán establecer servicios de información y atención al público;

**V.** Prestar servicios de administración a las sociedades de inversión;

**VI.** Prestar servicios de distribución y recompra de acciones representativas del capital de las sociedades de inversión que administren;

**VII.** Operar y pagar, bajo las modalidades que la Comisión autorice, los retiros programados;

**VIII.** Pagar los retiros parciales con cargo a las cuentas individuales de los trabajadores en los términos de las leyes de seguridad social;

**IX.** Entregar los recursos a las instituciones de seguros que el trabajador o sus beneficiarios hayan elegido, para la contratación de rentas vitalicias o del seguro de sobrevivencia;

**X.** Funcionar como entidades financieras autorizadas, en términos de lo dispuesto por la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado u otros ordenamientos, y

**XI.** Los análogos o conexos a los anteriores que sean autorizados por la Junta de Gobierno.”<sup>313</sup>

De acuerdo con el artículo 47 de la misma Ley, la AFORE puede operar varias sociedades de inversión, cuya cartera estará compuesta por diferentes valores, atendiendo al grado de riesgo de los mismos. Los trabajadores son los que eligen a qué sociedad de inversión se canalizarán sus recursos, sin embargo está obligada a operar una sociedad de inversión cuya cartera esté integrada

---

<sup>313</sup> Artículo 18 LSAR.

fundamentalmente por valores que preserven el valor adquisitivo de los trabajadores.

#### 8.3.2.1.2 Las SIEFORE

Se ha definido a las SIEFORE como sigue:

“Son intermediarios financieros (ponen en contacto a ahorradores demandantes de capital) que reúnen los recursos más o menos modestos de un grupo de personas, constituyendo un fondo común que se invierte mediante una gestión profesional en una diversidad de valores que permitan disminuir el riesgo y distribuya los rendimientos en proporción a los recursos aportados y se representarán mediante acciones cuyo valor se puede rescatar en cualquier momento.

Son Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro, las cuales deberán invertir los recursos en valores que garanticen el poder adquisitivo de los trabajadores”.<sup>314</sup>

Son sociedades mercantiles con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuya función primordial es la inversión de los recursos de ahorro para el retiro de los trabajadores en valores que permitan disminuir el riesgo y cuyo valor se pueda rescatar en cualquier momento.

El objeto de las SIEFORE es invertir los recursos de las cuentas individuales de los trabajadores, así como los pertenecientes al capital mínimo pagado y reserva especial de las AFORE de acuerdo a lo señalado en el artículo 39 de la LSAR:

---

<sup>314</sup> Grupo Nacional Provincial, *Sumario del Nuevo Sistema de Pensiones*, cit. pos., Trueba Lara, op. cit., p. 102.

“Las sociedades de inversión, administradas y operadas por las administradoras, tienen por objeto invertir los recursos provenientes de las cuentas individuales que reciban en los términos de las leyes de seguridad social y de esta ley. Asimismo, las sociedades de inversión invertirán los recursos de las administradoras a que se refieren los artículos 27 y 28 de esta ley.

Además, las sociedades de inversión podrán invertir las aportaciones destinadas a fondos de previsión social, las aportaciones voluntarias y complementarias de retiro que reciban de los trabajadores y patrones, así como los demás recursos que en términos de esta ley pueden ser depositados en las cuentas individuales.”

El papel fundamental de estas sociedades, de acuerdo con la propia ley, es la inversión de los recursos de las cuentas individuales, que recibe de la AFORE, en distintos valores. Lo que conlleva a la obligación de aquéllas, de otorgar la mayor seguridad y la obtención de una adecuada rentabilidad de dichos recursos.<sup>315</sup>

De acuerdo con la Ley que se comenta, el régimen de inversión de las SIEFORE, busca incrementar el ahorro interno del país y el desarrollo de un mercado de instrumentos de largo plazo, acorde con el sistema de pensiones, para lo que deberá canalizar los recursos financieros que manejen, preponderantemente a fomentar: a) la actividad productiva nacional; b) la mayor generación de empleo; c) la construcción de vivienda; d) el desarrollo de infraestructura estratégica del país; y e) el desarrollo regional.

---

<sup>315</sup> Artículo 43 de la LSAR.

### 8.3.2.1.3 LA CONSAR

La CONSAR como ya se estableció en el primer capítulo de esta investigación, es un órgano administrativo desconcentrado de la SHCP, encargado de coordinar, regular, supervisar y vigilar a las AFORE, SIEFORE y Empresa Operadora de la Base de Datos Nacional SAR.<sup>316</sup>

Las facultades que tiene esta autoridad supervisora, conforme al artículo 5 de la propia LSAR, se resumen a continuación

- Regular, mediante la expedición de disposiciones de carácter general, lo relativo a la operación de los sistemas de ahorro para el retiro, y administración de las cuotas y aportaciones correspondientes a dichos sistemas;
- Expedir las disposiciones de carácter general a las que habrán de sujetarse los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro, en cuanto a su constitución, organización, funcionamiento y operaciones;
- Establecer las bases de colaboración entre las dependencias y entidades públicas participantes en la operación de los sistemas de ahorro para el retiro;
- Otorgar, modificar o revocar las autorizaciones a las AFORE y SIEFORE;

---

<sup>316</sup> De conformidad con el artículo 58 e la LSAR, la Base de Datos Nacional SAR, propiedad exclusiva del Gobierno Federal, es aquella conformada por la información procedente de los sistemas de ahorro para el retiro, conteniendo la información individual de cada trabajador y el registro de la administradora o institución de crédito en que cada uno de éstos se encuentra afiliado.

- Conocer de los nombramientos de los funcionarios principales de los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro;
- Realizar la supervisión de los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro;
- Administrar y operar, en su caso, la Base de Datos Nacional SAR;
- Imponer multas y sanciones;
- Actuar como órgano de consulta de las dependencias y entidades públicas, en lo relativo a los SAR;
- Celebrar convenios de asistencia técnica;
- Rendir un informe semestral al Congreso de la Unión sobre la situación que guardan los SAR;
- Dar a conocer a la opinión pública reportes sobre comisiones, número de trabajadores registrados en las administradoras, de forma trimestral:  
y
- Elaborar y publicar estadísticas y documentos relacionados con los SAR.  
<sup>317</sup>

La expedición de esta Ley fue de importancia para el SFM debido a que el sector del SAR representa un número importante de activos que se encuentran en el SFM, a través de la inversión en el Mercado de Valores.

---

<sup>317</sup> Avendaño, Octavio, Op. Cit., p.p. 77 y 78.

Actualmente existen 37`270,686<sup>318</sup> cuentas de trabajadores dentro del SAR, que equivale a 4,429.6 millones de pesos de saldos acumulados.<sup>319</sup> Este sistema ha contribuido por una parte a disminuir presión fiscal al Instituto Mexicano del Seguro Social y por otra ha garantizado que los trabajadores tengan acceso a una pensión más redituable y en mejores condiciones que las que se otorgaban con el Sistema anterior, pues el rendimiento real del sistema ha sido de 7.20% anualmente.<sup>320</sup>

Como puede observarse, el desarrollo del SAR y la participación de la CONSAR en la supervisión del mismo, fueron objeto del fortalecimiento en el préstamo celebrado con el BIRF que fue suscrito en junio de 1995.

8.4 La Circular única de bancos que adoptan los postulados y los compromisos pactados por México con el BIRF

El 2 de diciembre de 2005, se publicaron en el DOF las disposiciones de carácter general aplicables a las instituciones de crédito, con el propósito de conjuntar el sinnúmero de circulares, oficios circulares y otras disposiciones de carácter general aplicables a estas instituciones financieras, sistematizando su integración y homologación, buscando brindar un marco normativo para darle mayor certeza jurídica en su aplicación.

---

<sup>318</sup> CONSAR, estadísticas de trabajadores registrados por afiliación y por asignación en las Afores, cifras al cierre de abril de 2007, <http://www.consar.gob.mx/estadisticas/2007/abril/afil0407.Xls>, junio 2007.

<sup>319</sup> CONSAR estadísticas, Monto total de aportaciones obligatorias registradas por Afore, cifras al cierre de abril de 2007, <http://www.consar.gob.mx/estadisticas/2007/abril/Valor0407.xls>, junio de 2007.

<sup>320</sup> CONSAR estadísticas, Rentabilidad de las Siefres básicas 2 y rendimiento de gestión (Últimos 12 meses. Al cierre de abril de 2007) , <http://www.consar.gob.mx/estadisticas/2007/abril/Ren0407.xls>, junio de 2007.



Uno de los aspectos que se enfatizó en los documentos del préstamo con el BIRF fue fortalecer la regulación para evitar la exposición de riesgos de las entidades financieras, la regulación prudencial, mejorar la regulación en materia de contabilidad, principalmente de las instituciones de crédito.

De esta manera y a partir de 1995, comenzó una revisión de todas las disposiciones en materia de riesgos, regulación prudencial y contabilidad para las instituciones de crédito, mismas que fueron finalmente compiladas en la Circular Única de Bancos.<sup>321</sup>

La Circular que nos ocupa presenta la siguiente estructura general:

#### TÍTULO PRIMERO

Disposiciones generales

#### TÍTULO SEGUNDO

Disposiciones prudenciales

#### TÍTULO TERCERO

De la información financiera y su revelación y de la valuación

#### TÍTULO CUARTO

Reportes regulatorios

#### TÍTULO QUINTO

Otras disposiciones

---

<sup>321</sup> Publicada en e DOF el 2 de diciembre de 2005

#### 8.4.1 Comentarios al Título Primero

En el capítulo segundo de este título, se establece el capital mínimo pagado con que deben contar las instituciones de crédito a más tardar el último día hábil de 2006: \$316,053,497.00. Dicho capital será aumentado anualmente.

Con esta medida se asegura que las IC no podrán contar con capital menor al mencionado que sea efectivamente pagado y sin derecho a retiro. Asimismo se asegura el adecuado nivel de capitalización con que deben contar las IC, los cual es acorde con lo establecido en el préstamo que se comenta, respecto de mantener una adecuada capitalización.

#### 8.4.2 Comentarios al Título Segundo “Disposiciones prudenciales”

El título segundo se encuentra estructurado de la siguiente manera:

Capítulo I Otorgamiento de créditos y provisiones preventivas adicionales	Capítulo II Integración de expedientes de crédito	Capítulo III Diversificación de riesgos	Capítulo IV Administración de riesgos	Capítulo V Calificación de cartera crediticia	Capítulo VI Controles internos
<p><b>Sección Primera</b> Del objeto</p> <p><b>Sección Segunda</b> De los fundamentos del ejercicio del crédito</p> <p><i>Apartado A</i> De los objetivos, lineamientos y políticas</p> <p><i>Apartado B</i> De la infraestructura de apoyo</p> <p><b>Sección Tercera</b> De las funciones del ejercicio de crédito</p> <p><i>Apartado A</i></p>		<p><b>Sección Primera</b> Diversificación de riesgos en la realización de operaciones activas</p> <p><b>Sección Segunda</b> Diversificación de riesgos en la realización de operaciones pasivas</p> <p><b>Sección Tercera</b> Otras Disposiciones</p>	<p><b>Sección Primera</b> Del objeto</p> <p><b>Sección Segunda</b> De los órganos y unidades administrativas responsables de la Administración Integral de Riesgos</p> <p><i>Apartado A</i> Del comité de riesgos</p> <p><i>Apartado B</i> De la unidad para la Administración Integral de Riesgos</p> <p><i>Apartado C</i></p>	<p><b>Sección Primera</b> De la Cartera Crediticia de Consumo</p> <p><i>Apartado A</i> De la metodología general</p> <p><i>Apartado B</i> De las metodologías internas</p> <p><b>Sección Segunda</b> De la Cartera Crediticia Hipotecaria de Vivienda</p> <p><i>Apartado A</i></p>	<p><b>Sección Primera</b> Del objeto</p> <p><b>Sección Segunda</b> Del Consejo</p> <p><b>Sección Tercera</b> Del Comisario</p> <p><b>Sección Cuarta</b> Del Comité de Auditoría</p> <p><i>Apartado A</i> Instituciones de banca múltiple</p> <p><i>Apartado B</i></p>

<p>De la originación del crédito Apartado B De la administración de crédito <i>Apartado C</i> Disposiciones generales <i>Apartado D</i> Medidas precautorias</p> <p><b>Sección Cuarta</b> Provisiones preventivas adicionales</p>			<p>De la auditoria interna</p> <p><b>Sección Tercera</b> De los objetivos, lineamientos, políticas y manuales de procedimientos</p> <p><b>Sección Cuarta</b> De la administración por tipo de riesgo</p> <p><i>Apartado A</i> De los riesgos cuantificables discrecionales</p> <p><i>Apartado B</i> De los riesgos cuantificables no discrecionales</p> <p><b>Sección Quinta</b> De los informes de administración de riesgos y de la revelación de información</p>	<p>De la metodología general</p> <p><i>Apartado B</i> De las metodologías internas</p> <p><b>Sección Tercera</b> De la Cartera Crediticia Comercial</p> <p><i>Apartado A</i> De la metodología general</p> <p>Sub Apartado A De la calidad crediticia del deudor</p> <p>Sub Apartado B De la calificación de créditos</p> <p>Apartado B De las metodologías internas</p> <p><i>Apartado C</i> De la constitución de reservas y su clasificación por grado de riesgo</p> <p><i>Apartado D</i> De las reservas por tenencia de bienes adjudicados o recibidos en dación en pago</p> <p><i>Apartado E</i> De la información financiera</p> <p><i>Sección Cuarta</i> De la clasificación de las reservas preventivas</p> <p><b>Sección Quinta</b> Presentación de resultados</p>	<p>Instituciones de banca de desarrollo</p> <p><i>Apartado C</i> De las funciones del Comité de Auditoría</p> <p><b>Sección Quinta</b> De la Auditoria Interna</p> <p><b>Sección Sexta</b> De la Dirección General</p> <p><b>Sección Séptima</b> De las funciones de Contraloría Interna</p> <p><b>Sección Octava</b> Disposiciones finales</p>
---	--	--	---	--	---

Fuente: Elaboración propia a partir de la Circular Unica de Bancos, Publicada en e DOF el 2 de diciembre de 2005.

Dentro de este título debemos destacar que en el artículo 3º dentro del objeto en el otorgamiento del crédito, señala específicamente que se deberán fomentar los sanos usos y prácticas bancarias y evitar conflictos de interés.

Lo anterior resulta importante porque una de las causas que contribuyeron en la crisis de las IC en 1995 y que se trató de corregir con el préstamo suscrito con el BIRF, fue precisamente que se realizaron diversas operaciones de crédito (préstamos), entre grupos, partes y empresas relacionadas, generando conflictos de interés en detrimento de la banca.

Particular interés reviste la forma en que se establecen las diversas etapas respecto de la función del crédito, señaladas en el capítulo 5 de las disposiciones que nos ocupan:

I. Originación del crédito.

- a) Promoción;
- b) Evaluación;
- c) Aprobación; e
- d) Instrumentación.

II. Administración del crédito.

- a) Seguimiento;
- b) Control;
- c) Recuperación administrativa; y

d) Recuperación judicial, de créditos con problemas.<sup>322</sup>

Es importante hacer notar que por primera vez se plantea una metodología clara respecto del ejercicio del crédito con evaluación del mismo, así como seguimiento y control, con lo que queda determinado un manejo del crédito con una visión integral.

Se responsabiliza de manera directa al Director General de la IC de las funciones de originación y administración del crédito y de evitar las “desviaciones estratégicas” del crédito.

Con el propósito de fomentar la autorregulación se establece que el Consejo de Administración (CA), de las IC (o el consejo directivo en el caso de las instituciones de banca de desarrollo), es responsable de emitir lineamientos y políticas en materia de originación y administración del crédito compatible con los criterios de administración de riesgos que se establecen en las propias disposiciones de carácter general. El CA es responsable de la aprobación del crédito.<sup>323</sup>

Adicional a lo anterior, se impone al Director General de las IC, la obligación de emitir manuales de crédito en que se contengan los procesos, metodologías, procedimientos necesarios para la originación y administración del crédito.

---

<sup>322</sup> Art. 4 Disposiciones de carácter general aplicables a las Instituciones de Crédito, Publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 2 de diciembre de 2005, modificadas mediante Resoluciones Primera, Segunda, Tercera, Cuarta, Quinta, Sexta, Séptima y Octava publicadas en el citado Diario Oficial el 3 y 28 de marzo, 15 de septiembre, 6 y 8 de diciembre de 2006, 12 de enero, 23 de marzo y 26 de abril de 2007, respectivamente.

<sup>323</sup> *Ibíd*em, art. 7.

Existen además obligaciones para las IC de contar por una parte con sistemas de información de crédito y por otra de exigir ciertos requisitos de solvencia moral, confidencialidad y capacidad técnica para el personal de la IC que responsabilice del manejo del crédito, tal como que se desprende de los artículos 12 y 13 de la propia circular.

Estas disposiciones imponen una obligación interesante a las IC de diferenciar y separar las áreas que se responsabilicen de la promoción del crédito de aquella que lo aprueben.

En este apartado se establece una amplia serie de criterios a aplicar por parte de las IC en la metodología que deben desarrollar para la aprobación y otorgamiento de créditos, de entre los que destacan contar con la información y documentación mínima y utilizar métodos paramétricos para evaluar al acreditado, cualitativa y cuantitativamente, diferenciada entre créditos al consumo y créditos comerciales.

Se establecen por otra parte con claridad los aspectos que deben considerarse dentro de los objetivos, lineamientos y políticas en materia de crédito:

“Artículo 8.- Los objetivos, lineamientos y políticas en materia de crédito deberán contemplar, cuando menos, los aspectos siguientes:

I. Las funciones y responsabilidades de los distintos órganos sociales, áreas y personal involucrados en la originación y administración de crédito, procurando evitar, en todo momento, conflictos de interés.

II. Las facultades de los órganos sociales y/o funcionarios autorizados para la originación de los diferentes tipos de crédito, estableciendo los niveles de autorización o de otorgamiento tanto por monto como por tipo.

III. Las estrategias y políticas de originación de la Actividad Crediticia, las cuales, además de guardar congruencia con las características y capacidades de la Institución, deberán considerar los elementos siguientes:

- a) Segmentos o sectores a los que se enfocará la Institución.
- b) Tipos de crédito que otorgará la Institución.
- c) Niveles máximos de otorgamiento por tipo de crédito y sector.
- d) Operaciones permitidas por tipo de crédito, tales como renovaciones, reestructuraciones y modificaciones en las líneas de crédito.

IV. Las estrategias y políticas de administración de la Actividad Crediticia, las cuales se orientarán a una certera recuperación de los créditos otorgados, incluyendo los casos en que existan problemas que pongan en riesgo la recuperación antes mencionada, y que consideren en todo momento, las políticas generales relativas a:

- a) El seguimiento y control de los distintos tipos de crédito.
- b) Las reestructuras y renovaciones de los distintos tipos de crédito.
- c) Las quitas, castigos, quebrantos o bonificaciones.
- d) La recuperación tanto administrativa como judicial de los distintos tipos de crédito.”<sup>324</sup>

Como puede apreciarse no solo se establecen responsabilidades concretas para los funcionarios de las IC, se determinan también parámetros claros que deban considerarse para disminuir la exposición al resigo.

Existen algunas disposiciones interesantes respecto de la recuperación del crédito:

“Las Instituciones deberán ejercer un control efectivo sobre los créditos otorgados a partir de la información recabada en el seguimiento, incluyendo al efecto en su manual de crédito, un sistema de clasificación crediticia que indique aquellas acciones generales que se derivarán de situaciones previamente definidas.

Este sistema de clasificación indicará el tratamiento que se le dará a los créditos, las áreas o funcionarios responsables de dichas acciones, así como los objetivos en tiempo y resultados que deriven en un cambio en la clasificación.

Los créditos que, como resultado del seguimiento permanente o por haber caído en cartera vencida, previsiblemente tendrán problemas de recuperación, deberán ser objeto de una evaluación detallada, con el fin de determinar oportunamente la posibilidad de establecer

---

<sup>324</sup> Ibídem, art. 8

nuevos términos y condiciones que incrementen su probabilidad de recuperación.”<sup>325</sup>

En el último párrafo de este precepto se aprecian las acciones que debe realizar la IC previo a la declaración de cartera vencida a fin de evitar que el crédito se vuelva incobrable, a través de la negociación.

Se establece la obligación para las IC de contar con áreas específicas responsables de la administración de riesgos, pero además deben realizarse auditorías internas en materia de crédito que permitan establecer y dar seguimiento a procedimientos y controles relativos a las operaciones que impliquen algún riesgo y la observancia de los límites de exposición al riesgo.

Constituye un aspecto relevante la obligación que se precisa en el artículo 38, como una de las facultades de la CNBV, para ordenar la constitución de reservas preventivas por riesgo en la operación de la cartera crediticia (adicionales a las establecidas por virtud del proceso de calificación de la propia cartera), para aquellos créditos que en su proceso presente vicios, irregularidades o conflictos de interés.

Se establecen además las provisiones preventivas adicionales, como se aprecia en la siguiente disposición:

“Las Instituciones, deberán constituir provisiones preventivas adicionales a las que deben crear como

---

<sup>325</sup> Ibídem, art. 23



resultado del proceso de calificación de su Cartera de Crédito, hasta por la cantidad que se requiera para provisionar el 100% de aquéllos que sean otorgados sin que exista en los expedientes de crédito respectivos, documentación que acredite haber formulado ante alguna sociedad de información crediticia una consulta previa a su otorgamiento, respecto al historial crediticio del solicitante que corresponda y, en su caso, de las personas que funjan como avalistas, fiadores u obligados solidarios en la operación, o bien, cuando no se encuentre en dichos expedientes el informe emitido por una sociedad de información crediticia.”<sup>326</sup>

En materia de diversificación de riesgos se plantea el concepto de riesgo común, que le es aplicable tanto a las personas físicas, cuando presume que actúan de manera concertada los parientes por consanguinidad o afinidad hasta el segundo grado, los cónyuges y los concubinos y tratándose de personas morales se establece que ejercen la administración a título de dueño quien sin tener el control accionario de la empresa o poderes expresamente otorgados, ejerzan funciones de mando sobre aquellos que toman decisiones en la empresa o bien cuando alguien tiene el poder de imponer decisiones sobre la asamblea.

La circular que se comenta distingue diversos tipos de riesgos dividiéndolos y conceptualizándolos de la siguiente manera:

- ✓ RIESGOS CUANTIFICABLES, que a su vez se divide en
  - Riesgos discretionales, mismos que se subdiven en:
    - ✚ Riesgo de crédito
    - ✚ Riesgo de liquidez

---

<sup>326</sup> Ibídem, art. 38

✚ Riesgo de mercado

- Riesgos no discretionales, mismos que se subdividen en:

✚ Riesgo tecnológico

✚ Riesgo legal

✓ RIESGOS NO CUANTIFICABLES<sup>327</sup>

Es importante resaltar que estos riesgos son congruentes con los Acuerdos de Basilea II, adoptados por México, dentro del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, que forma parte del Banco Internacional de Pagos.

Los orígenes del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea<sup>328</sup> se remontan a 1975, cuando los miembros del G10 (Alemania, Bélgica, Canadá, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Holanda, Italia, Japón y Suecia), acordaron en la Ciudad de Basilea, Suiza, la creación de un Comité conformado por los gobernadores de los Bancos Centrales, cuyo propósito es uniformar criterios en materia de supervisión bancaria tanto a nivel nacional como internacional.

En 1988, este Comité emitió el “Primer Acuerdo Capital” conocido como “Basilea I”. Dicho Acuerdo estableció directrices para que las instituciones bancarias contaran con un mínimo de capital, para evitar que incurrieran en

---

<sup>327</sup> *Ibidem*, art. 66

<sup>328</sup> Vale la pena mencionar que en la Ciudad de Basilea, Suiza desde la década de los treinta, se constituyó el Banco Internacional de Pagos, Institución financiera Internacional, que aglutina a los Bancos Centrales del Mundo.

riesgos excesivos de crédito, requiriéndoles un nivel mínimo, de capital de acuerdo al riesgo asumido.

Se estableció así un coeficiente de solvencia en donde el capital mínimo de las instituciones de crédito debe corresponder al 8% de sus activos totales, ponderándose en función de su propio riesgo de crédito.

Posteriormente, el Comité de Basilea adicionó dicho Acuerdo de Capital en 1996, para incluir además el riesgo de mercado.

Pero ¿en qué consisten estos dos tipos de riesgo? El riesgo de crédito se refiere a la posibilidad de impago por parte de los deudores, de los créditos que otorga el banco y que generan cartera vencida para la institución financiera.

El riesgo de mercado, como afirma Patricia Saavedra (Riesgo y los Acuerdos de Basilea II, Departamento de Matemáticas, UAM), está asociado a las fluctuaciones en el precio de los activos y se estudia a través de un portafolios que puede consistir en acciones y bonos; en derivados, en préstamos o en la posición global de una institución financiera en actividades con riesgo.

Así entonces, desde 1996 de acuerdo a las directrices del Comité de Basilea, las instituciones de crédito deben considerar el riesgo por incumplimiento de pago de los créditos que otorgan (riesgo de crédito) y las pérdidas que pueden sufrir los activos del banco (riesgo de mercado).

Para 2004, este Comité emitió un “Nuevo Acuerdo de Capital” conocido como “Basilea II”, en donde adicionó un tercer riesgo: el operativo; definido por el propio Comité como el riesgo de pérdida resultante de una falta de adecuación o un fallo en los procesos, el personal y los sistemas internos, o bien, de acontecimientos externos.

De acuerdo con la CNBV (Boletín de Prensa, 29 de septiembre de 2005), Basilea II tiene entre sus propósitos fundamentales, establecer principios y lineamientos para lograr que el capital de los bancos refleje, con mayor precisión y sensibilidad, los riesgos (crediticio, de mercado y operativo). Basilea II descansa en tres pilares fundamentales:

**Pilar 1.** “Requerimientos mínimos de capital”. Proporciona diversos métodos de sensibilidad creciente de capital, respecto de los riesgos de crédito, operativo y de mercado.

**Pilar 2.** “Proceso de Supervisión”. Orientado a fortalecer las capacidades del supervisor al proponer un mayor grado de independencia y autonomía institucional, en este caso, de la CNBV.

**Pilar 3.** “Uso efectivo de la disciplina del mercado” el que pretende promover el uso de mejores estándares para la revelación de información a fin de que los participantes del mercado y el público cuenten con información suficiente para evaluar la situación financiera de las instituciones de crédito.

Es importante señalar que los Acuerdos de Basilea II están programados para entrar en vigor en enero de 2008, en el sistema bancario mexicano.

Como puede observarse, este “Nuevo Acuerdo de Capital” pretende fortalecer el Sistema Bancario en los países, a través de la adecuada atención a los 3 tipos fundamentales de riesgos y requerimientos mínimos de capital; a mejorar la función de los órganos de supervisión bancaria y promover la transparencia en la información que generen los bancos (revelación de información).

En el caso de nuestro país, la Unidad de Banca y Ahorro de la SHCP, en mayo del año en curso, señaló que la adopción de Basilea II no presentará mayor problema y que el Sistema Bancario está listo para su implantación.

Sin embargo, en una reciente entrevista (Excelsior, 9 de septiembre de 2007), el Presidente de la CNBV señaló que los bancos mexicanos no estarán listos para cumplir con las nuevas reglas de supervisión y capitalización de Basilea II, aunque sí se encuentran preparadas las instituciones bancarias grandes y en algunos casos, se podrán aplicar las disposiciones de manera más rápida que en otras, de forma que se irá avanzando gradualmente.

A lo anterior, hay que considerar que la CNBV emitió en 2005 la Circular Única de Bancos, la cual contempla reglas de capitalización y manejo de riesgos en las instituciones de crédito. Estas disposiciones forman parte de un sólido andamiaje jurídico que es acorde y se encuentra alineado a los acuerdos de Basilea II. Sin embargo, debe hacerse lo propio a nivel de la Ley de

Instituciones de Crédito, para hacer más sólida la adopción de los Acuerdo del Comité de Basilea.

El reto fundamental consiste en que la CNBV efectúe una adecuada supervisión del proceso de adecuación e implantación a estas nuevas reglas en los bancos, para asegurar su eficaz y rápido cumplimiento y fortalecer aún más el Sistema Bancario Mexicano; para alejarlo de un riesgo sistémico, como el que provocó la crisis bancaria de 1995 y cuyo costo aún debemos pagar los mexicanos.

Sin embargo, debemos reparar en que el segundo pilar de los Acuerdos de Basilea II descansa en la autonomía que debe tener el órgano de supervisión bancaria (CNBV), lo cual se ve aún lejos de ser una realidad, pues sigue siendo un órgano desconcentrado de la SHCP, por lo que debería pensarse en la migración de este organismo, a un esquema de autonomía Constitucional como el caso del Banco de México.

Regresando al análisis de la clasificación del riesgo prevista en la Circular Unica de bancos, respecto del riesgo crediticio, es que no solo se define, si no que además debe establecerse una metodología para atenderlo, diversificarlo y en su caso disminuirlo, por parte de las instituciones de crédito.

Se establece también en materia de riesgos, la existencia de un Comité de riesgos que será establecido por el CA y que se conformará con consejeros, el

director general, el responsable de la unidad para la administración integral de riesgos y el auditor interno.

Las funciones de este Comité son:

- I. Proponer para aprobación del Consejo:
  - a) Los objetivos, lineamientos y políticas para la Administración Integral de Riesgos, así como las eventuales modificaciones que se realicen a los mismos.
  - b) Los Límites Globales de Exposición al Riesgo y, en su caso, los Límites Específicos de Exposición al Riesgo, considerando el Riesgo Consolidado, desglosados por Unidad de Negocio o Factor de Riesgo, causa u origen de éstos, tomando en cuenta, según corresponda, lo establecido en los Artículos 79 a 85 de estas disposiciones.
  - c) Los mecanismos para la implementación de acciones correctivas.
  - d) Los casos o circunstancias especiales en los cuales se puedan exceder tanto los Límites Globales de Exposición al Riesgo como los Límites Específicos de Exposición al Riesgo.
- II. Aprobar:
  - a) Los Límites Específicos de Exposición al Riesgo, cuando tuviere facultades delegadas del Consejo para ello, así como los Niveles de Tolerancia al Riesgo.
  - b) La metodología y procedimientos para identificar, medir, vigilar, limitar, controlar, informar y revelar los distintos tipos de riesgo a que se encuentra expuesta la Institución, así como sus eventuales modificaciones.
  - c) Los modelos, parámetros y escenarios que habrán de utilizarse para llevar a cabo la valuación, medición y el control de los riesgos que proponga la unidad para la Administración Integral de Riesgos, mismos que deberán ser acordes con la tecnología de la Institución.
  - d) Las metodologías para la identificación, valuación, medición y control de los riesgos de las nuevas operaciones, productos y servicios que la Institución pretenda ofrecer al mercado.
  - e) Las acciones correctivas propuestas por la unidad para la Administración Integral de Riesgos.
  - f) La evaluación de los aspectos de la Administración Integral de Riesgos a que se refiere el Artículo 77 de las presentes

disposiciones para su presentación al Consejo y a la Comisión.

- g) Los manuales para la Administración Integral de Riesgos, de acuerdo con los objetivos, lineamientos y políticas establecidos por el Consejo, a que se refiere el último párrafo del Artículo 78 de las presentes disposiciones.
  - h) El informe a que se refiere el Artículo 77 de las presentes disposiciones.
- III. Designar y remover al responsable de la unidad para la Administración Integral de Riesgos. La designación o remoción respectiva deberá ratificarse por el Consejo de la Institución.
- IV. Informar al Consejo, cuando menos trimestralmente, sobre la exposición al riesgo asumida por la Institución y los efectos negativos que se podrían producir en el funcionamiento de la misma, así como sobre la inobservancia de los Límites de Exposición al Riesgo y Niveles de Tolerancia al Riesgo establecidos.
- V. Informar al Consejo sobre las acciones correctivas implementadas, conforme a lo previsto en la fracción II, inciso e) de este Artículo.
- VI. Asegurar, en todo momento, el conocimiento por parte de todo el personal involucrado en la toma de riesgos, de los Límites de Exposición al Riesgo, así como los Niveles de Tolerancia al Riesgo.

El comité de riesgos revisará cuando menos una vez al año, lo señalado en los incisos a), b) y c) de la fracción II del presente artículo.<sup>329</sup>

La combinación entre límites, acciones y metodología parecen ser una fórmula adecuada para el debido manejo del riesgo, por lo menos desde el punto de vista normativo y del control interno, ya que están acotadas las funciones que pueden y las que no pueden realizar las IC y los responsables de llevarlas a cabo.

---

<sup>329</sup> Ibídem, art. 71



El citado Comité de riesgos debe contar con una unidad especializada cuyo objeto será identificar, medir, vigilar e informar los riesgos cuantificables que enfrenta la IC en sus operaciones.

Además de esta Unidad, de acuerdo con el artículo 76 de la Circular, la IC deberán contar con un área de auditoría interna independiente de las unidades de negocio y administrativas, cuyo responsable o responsables serán designados por el CA, en su caso, por el Comité de Auditoría, que lleve a cabo cuando menos una vez al año o al cierre de cada ejercicio una auditoría de Administración Integral de Riesgos.

Respecto de la calificación de la cartera crediticia, en todos sus rubros (consumo, hipotecaria de vivienda, comercial), se establece que las IC constituirán y registrarán en su contabilidad las reservas preventivas correspondientes a la cartera crediticia, de acuerdo a los diversos procedimientos que ahí se establecen.

A manera de ejemplo, señalaremos los criterios aplicables en crédito al consumo, donde se aprecia la relación que se guarda entre semanas de incumplimiento, porcentaje de probabilidad de incumplimiento, porcentaje de severidad de la pérdida y porcentaje de reservas preventivas a constituir.

<b>NÚMERO DE PERÍODOS DE FACTURACIÓN QUE REPORTEN INCUMPLIMIENTO (SEMANAS)</b>	<b>PROBABILIDAD DE INCUMPLIMIENTO</b>	<b>PORCENTAJE DE SEVERIDAD DE LA PÉRDIDA</b>	<b>PORCENTAJES DE RESERVAS PREVENTIVAS</b>
0	0.5%	100%	0.5%
1	1.5%		1.5%

2	3%	3%
3	5%	5%
4	10%	10%
5	20%	20%
6	30%	30%
7	40%	40%
8	50%	50%
9	55%	55%
10	60%	60%
11	65%	65%
12	70%	70%
13	75%	75%
14	80%	80%
15	85%	85%
16	90%	90%
17	95%	95%
18 ó más	100%	100%

Fuente: Art. 91 Disposiciones de carácter general aplicables a las Instituciones de Crédito, Publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 2 de diciembre de 2005, modificadas mediante Resoluciones Primera, Segunda, Tercera, Cuarta, Quinta, Sexta, Séptima y Octava publicadas en el citado Diario Oficial el 3 y 28 de marzo, 15 de septiembre, 6 y 8 de diciembre de 2006, 12 de enero, 23 de marzo y 26 de abril de 2007, respectivamente.

Esta metodología para prevenir el riesgo de incumplimiento crediticio es interesante porque como se observa, conforme aumentan las semanas de incumplimiento por parte del acreditado aumenta el porcentaje de reservas que debe constituir el banco para cubrir el pasivo.

Las IC están obligadas además a evaluar la calidad crediticia de los créditos comerciales, considerando los riesgos y la experiencia de pago siguientes:

- Riesgo país;
- Riesgo financiero;
- Riesgo industrial; y
- Experiencia de pago

En la parte de supervisión de la cartera crediticia, las IC están obligadas a proporcionar trimestralmente a la CNBV los resultados de la calificación de la cartera crediticia comercial, derivado del proceso de aplicación de la metodología señalada en la propia Circular.

Con esto se garantiza que las IC se apeguen a los criterios y metodología mencionados, so pena de recibir alguna sanción administrativa en caso de no hacerlo.

Respecto de los controles internos se establecen obligaciones para los CA, los comisarios, los comités de auditoría y la unidad de auditoría interna y del Director General.

De esta manera, el Consejo de Administración tiene las siguientes facultades:

- I. “Aprobar, al menos, hasta el segundo nivel jerárquico la estructura orgánica de la Institución, presentada por el director general, así como las eventuales modificaciones hasta ese nivel, habiendo escuchado el Consejo previamente la opinión del comité de recursos humanos y desarrollo institucional, en el caso de las instituciones de banca de desarrollo.
- II. Analizar mediante reportes elaborados al efecto por la Dirección General y el Comité de Auditoría, que el Sistema de Control Interno esté funcionando adecuadamente.
- III. Aprobar, en su caso, el código de conducta de la Institución, así como promover su divulgación y aplicación en coordinación con la Dirección General.

El código de conducta deberá contener normas acordes con la legislación vigente y demás disposiciones legales aplicables, con las sanas prácticas y usos bancarios.

Adicionalmente, deberá incorporar lineamientos que detallen las obligaciones relativas a la confidencialidad de la información de la Institución, otras entidades o su clientela.

Para el caso de las instituciones de banca de desarrollo, el código de ética de la Administración Pública Federal a que se refiere el Artículo 49 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, hará las veces del código de conducta a que se refiere la presente fracción. Sólo en el caso de que dicho código de ética no resultare suficiente para regular los aspectos relacionados con la correcta operación del banco, conforme a los citados usos y prácticas, deberán elaborarse, utilizando como base dicho código, las normas de conducta que resulten convenientes para tal efecto.

- IV. Designar, a propuesta del Comité de Auditoria en el caso de instituciones de banca múltiple, al auditor externo y al auditor interno del banco. Tratándose de las instituciones de banca de desarrollo, ello corresponderá a la Secretaría de la Función Pública.
- V. Revisar, por lo menos anualmente, los objetivos del Sistema de Control Interno y los lineamientos para su implementación, así como evaluar las funciones del Comité de Auditoria y de la Dirección General al respecto.
- VI. Determinar las acciones que correspondan a fin de subsanar las irregularidades que sean de su conocimiento e implementar las medidas correctivas correspondientes.”<sup>330</sup>

Los comisarios de las IC en la realización de sus actividades, deberán evaluar el funcionamiento y observancia del Sistema de Control Interno, con base en los informes que conforme a las presentes disposiciones elaboren el comité de auditoria, el responsable de la auditoria interna y de las funciones de contraloría interna de la institución, así como la suficiencia y razonabilidad de dicho sistema; sin perjuicio de examinar adicionalmente, acorde a sus

---

<sup>330</sup> Ibídem, art. 142

facultades, las operaciones de la Institución, su documentación y registro, así como cualquier evidencia comprobatoria que requieran al efecto.

El Comité de Auditoría por ejemplo, debe dar seguimiento a las actividades de Auditoría Interna y externa, así como de Contraloría Interna de la IC, manteniendo informado al CA, respecto del desempeño de dichas actividades. Asimismo, supervisa que la información financiera y contable se formule de conformidad con los lineamientos y disposiciones a que están sujetas las IC, así como con los principios de contabilidad que le sean aplicables.<sup>331</sup>

El área de Auditoría Interna debe revisar periódicamente, mediante pruebas selectivas, que las políticas y normas establecidas por el Consejo para el correcto funcionamiento de la Institución se apliquen de manera adecuada, así como de verificar en la misma forma, el funcionamiento correcto del Sistema de Control Interno y su consistencia con los objetivos y lineamientos aplicables en dicha materia.

La Dirección General es responsable de la debida implementación del Sistema de Control Interno.

Respecto de la contraloría interna, se establece que es responsable de realizar funciones relacionadas con en el desempeño cotidiano y permanente del diseño, establecimiento y actualización de medidas y controles que:

---

<sup>331</sup> *Ibíd*em, art. 154

- I. Propicien el cumplimiento de la normatividad interna y externa aplicable a la Institución en la realización de sus operaciones.
- II. Permitan que la concertación, documentación, registro y liquidación diaria de operaciones, se realicen conforme a las políticas y procedimientos establecidos en los manuales de la Institución y en apego a las disposiciones legales aplicables.
- III. Propicien el correcto funcionamiento de los sistemas de procesamiento de información conforme a las políticas de seguridad, así como la elaboración de información completa, correcta, precisa, íntegra, confiable y oportuna, incluyendo aquélla que deba proporcionarse a las autoridades competentes, y que coadyuve a la adecuada toma de decisiones.
- IV. Tengan como finalidad el verificar que los procesos de conciliación entre los sistemas de operación y contables sean adecuados.”<sup>332</sup>

#### 8.4.3 Comentarios al Título Tercero “De la Información financiera y su revelación y de la valuación”

En esta parte se establece que las instituciones de crédito se ajustarán a los criterios de contabilidad a que se refieren las disposiciones de la Circular, de manera general, dichos criterios se encuentran divididos como a continuación se señala:

##### Serie A.

Criterios relativos al esquema general de la contabilidad para instituciones de crédito.

- A-1. Esquema básico del conjunto de criterios contables aplicables a instituciones de crédito.

---

<sup>332</sup> *Ibíd*em, art. 166

A-2. Aplicación de reglas particulares.

A-3. Aplicación supletoria a los criterios de contabilidad.

#### Serie B.

Criterios relativos a los conceptos que integran los estados financieros.

B-1. Disponibilidades.

B-2. Inversiones en valores.

B-3. Reportos.

B-4. Préstamo de valores.

B-5. Instrumentos financieros derivados y operaciones de cobertura.

B-6. Cartera de crédito.

B-7. Bienes adjudicados.

B-8. Avales.

(4) B-9. Custodia y administración de bienes.

(4) B-10. Fideicomisos.

#### Serie C.

Criterios aplicables a conceptos específicos.

C-1. Transferencia de activos financieros.

C-2. Bursatilización.

C-3. Partes relacionadas.

C-4. Información por segmentos.

#### Serie D.

Criterios relativos a los estados financieros básicos.

D-1. Balance general.

D-2. Estado de resultados.

D-3. Estado de variaciones en el capital contable.

D-4. Estado de cambios en la situación financiera.<sup>333</sup>

Una de las disposiciones más importantes establecidas en este apartado de la Circular, es la posibilidad que tiene la CNBV para emitir criterios contables especiales cuando la solvencia o estabilidad de más de una institución pueda verse afectada por condiciones de carácter sistémico.

Por otra parte, se establecen una serie de reglas y disposiciones que tienen por objeto establecer los requisitos que deben seguir las instituciones en materia de valuación de los valores y demás instrumentos financieros que formen parte de su balance.

Además de establecer reglas específicas sobre la forma en que se deben elaborar el balance general, el estado de resultados, el estado de variaciones en el capital contable, el estado de cambios en la situación financiera, se establecen disposiciones que son aplicables a los auditores externos independientes y a los informes de auditoría.

De la misma forma se establecen las características y requisitos que deberán cumplir los despachos de auditoría externa y los auditores externos independientes

---

<sup>333</sup> *Ibíd*em, art. 174.



#### 8.4.4 Comentarios al Título Cuarto “Reportes regulatorios”

Se establece en este título que las IC deberán proporcionar a la CNBV, con la periodicidad establecida en la propia Circular, la información que se identifica con las series y reportes que se relacionan a continuación:

- “Serie R01 Catálogo mínimo
- A-0111 Catálogo mínimo
- Serie R02 Disponibilidades
- A-0213 Disponibilidades, saldos promedio e intereses de disponibilidades
- Serie R03 Inversiones en valores, operaciones de reporto y de préstamo de valores, e instrumentos financieros derivados
- B-0321 Operaciones de reporto
- B-0322 Operaciones que representan un préstamo con colateral
- C-0331 Resultados de títulos valuados a valor razonable
- C-0332 Resultados de títulos conservados a vencimiento
- C-0333 Resultados por operaciones de préstamo de valores
- C-0334 Resultados por operaciones de reporto
- C-0335 Resultados por operaciones que representan un préstamo con colateral
- D-0341 Resultados por contratos de futuros y contratos adelantados
- D-0342 Resultados por contratos de opciones
- D-0343 Resultados por operaciones de intercambio de flujos “swaps”
- E-0351 Operaciones con valores de renta variable
- G-0371 Operaciones de intercambio de flujos “swaps”
- Serie R04 Cartera de crédito
- A-0411 Cartera por tipo de crédito
- A-0412 Cartera por tipo de crédito de los fideicomisos en UDIS
- A-0415 Saldos promedio, intereses y comisiones por cartera de crédito
- A-0416 Saldos promedio, intereses y comisiones por cartera de crédito de los fideicomisos en UDIS
- A-0417 Calificación de la cartera de crédito y estimación preventiva para riesgos crediticios

A-0418	Calificación de la cartera de crédito y estimación preventiva para riesgos crediticios de los fideicomisos en UDIS
A-0419	Movimientos en la estimación preventiva para riesgos crediticios
A-0420	Movimientos en la cartera vencida
A-0424	Movimientos en la cartera vigente
C-0441	Desagregado de créditos comerciales
D-0451	Riesgo crediticio y reservas de la cartera comercial
D-0452	Riesgo crediticio y reservas de la cartera comercial de los fideicomisos en UDIS
E-0461	Desagregado de disolución de operaciones crediticias
F-0471	Desagregado de grupos económicos
G-0481	Matrices de migración de cartera comercial
G-0482	Matrices de migración de cartera de consumo
G-0483	Matrices de migración de cartera de vivienda
G-0484	Matrices de migración de cartera total
Serie R05	Otras cuentas por cobrar
A-0511	Otras cuentas por cobrar
Serie R06	Bienes adjudicados
A-0611	Bienes adjudicados
Serie R07	Impuestos diferidos
A-0711	Impuestos diferidos
Serie R08	Captación
A-0811	Captación tradicional y préstamos interbancarios y de otros organismos
A-0813	Saldos, intereses y comisiones por captación tradicional y préstamos interbancarios y de otros organismos estratificados por costo
A-0815	Préstamos interbancarios y de otros organismos, estratificados por plazos al vencimiento
A-0816	Depósitos de exigibilidad inmediata y préstamos interbancarios y de otros organismos, estratificados por montos
A-0818	Captación relacionada estratificada por costo
A-0819	Captación integral estratificada por montos
Serie R09	Otros gastos
B-0921	Desagregado de gastos por deterioro y quebrantos
Serie R10	Reclasificaciones
A-1011	Reclasificaciones en el balance general

A-1012	Reclasificaciones en el estado de resultados
Serie R11	Se deroga
Serie R12	Consolidación
A-1213	Conversión del balance general de operaciones extranjeras integradas
A-1214	Conversión del estado de resultados de operaciones extranjeras integradas
A-1215	Conversión del balance general de entidades extranjeras
A-1216	Conversión del estado de resultados de entidades extranjeras
A-1217	Consolidación del balance general de la institución de crédito con fideicomisos en UDIS
A-1218	Consolidación del estado de resultados de la institución de crédito con fideicomisos en UDIS
A-1219	Consolidación del balance general de la institución de crédito con sus subsidiarias
A-1220	Consolidación del estado de resultados de la institución de crédito con sus subsidiarias
A-1221	Balance general de sus subsidiarias
A-1222	Estado de resultados de sus subsidiarias
B-1230	Desagregado de inversiones permanentes en acciones
Serie R13	Estados financieros
A-1311	Estado de variaciones en el capital contable
A-1312	Estado de cambios en la situación financiera
B-1321	Balance general
B-1322	Estado de resultados
Serie R14	Información cualitativa
A-1411	Integración accionaria
A-1412	Funcionarios, empleados, jubilados, personal por honorarios y sucursales
A-1415	Total de acciones en circulación
Serie R15	Operaciones bancarias por Internet
A-1511	Estratificación de operaciones bancarias por Internet para personas físicas y personas morales
Serie R16	Riesgos
A-1611	Brechas de reprecación
A-1612	Brechas de vencimiento

B-1621	Portafolio global de juicios
Serie R17	Designaciones y baja de personal
A-1711	Reporte de designación
A-1712	Reporte de baja de personal” <sup>334</sup>

Toda esta información es revisada, analizada y validada por la CNBV, con el fin de detectar irregularidades en la operación y manejo financiero de las IC y como puede verse abarca una serie extensa de rubros financieros cuya vigilancia asegura el cumplimiento tanto a las propias Reglas como a los principios generales de contabilidad.

#### 8.5.5 Comentarios al Título Quinto “De las alertas tempranas”

El título que nos ocupa dispone que la CNBV clasificará a las instituciones de banca múltiple en diversas categorías, con base en el Índice de Capitalización que le hubiere dado a conocer el BANXICO para cada institución de banca múltiple con cifras al cierre de cada mes calendario.

De esta manera, la Circular que se analiza, dispone lo siguiente:

“La clasificación de las instituciones de banca múltiple en categorías se llevará a cabo de conformidad con lo siguiente:

- I. Serán clasificadas en la categoría I, las instituciones de banca múltiple que presenten un Índice de Capitalización igual o superior al 10%.

---

<sup>334</sup> Ibídem, p. 207

- II. Serán clasificadas en la categoría II, las instituciones de banca múltiple que presenten un Índice de Capitalización igual o mayor al 8% y menor al 10%.
- III. Serán clasificadas en la categoría III, las instituciones de banca múltiple que presenten un Índice de Capitalización igual o mayor al 7% y menor al 8%.
- IV. Serán clasificadas en la categoría IV, las instituciones de banca múltiple que presenten un Índice de Capitalización igual o mayor al 4% y menor al 7%.
- V. Serán clasificadas en la categoría V, las instituciones de banca múltiple que presenten un Índice de Capitalización menor al 4%.<sup>335</sup>

Se establece que la CNBV deberá ordenar la aplicación de las Medidas Correctivas Mínimas correspondientes a la categoría en que hubiese sido clasificada cada IBM, sin embargo, también podrá ordenar la aplicación de Medidas Correctivas Especiales Adicionales.

En el artículo 223 de la propia Circular, se establece que la CNBV deberá notificar mensualmente por escrito a las IBM clasificadas en las categorías II a V, la categoría en que hayan sido clasificadas, así como las Medidas Correctivas Mínimas y, en su caso, las Medidas Correctivas Especiales Adicionales que deberán observar, señalando los términos y plazos para su cumplimiento, así como aquellas Medidas Correctivas Mínimas que por virtud de la modificación en su clasificación dejen de serles aplicables.

---

<sup>335</sup> *Ibíd*em, art. 220.

A las IBM que hayan sido clasificadas en la categoría I, no les será aplicable Medida Correctiva alguna.

8.4.6 El resultado normativo derivado de la condicionalidad pactada en el préstamo

Del análisis hecho a la Circular única de Bancos, se puede concluir que la CNBV, principal destinataria y operadora de los recursos derivados del préstamo para reestructurar el sector financiero efectuado en 1995, adecuó la normativa aplicable a las IC en materia de disminución de riesgos a los compromisos pactados con el BIRF en el préstamo adoptado en 1995, en particular, como se ha evidenciado en los siguientes rubros:

- Control y manejo integral de riesgos;
- Normas prudenciales sobre administración y control crediticio;
- Mejores prácticas en materia de criterios de contabilidad;
- Indices de capitalización;
- Medidas preventivas y correctivas para efectos de capitalización;
- Fortalecimiento de la supervisión financiera;
- Adopción de mejores prácticas de gobierno corporativo; y
- Sistema de alertas tempranas

La adopción de estas prácticas y criterios aplicables al sistema bancario mexicano hacen que hoy cuente con instituciones financieras más sólidas, desde el punto de vista de su capitalización, prevención y exposición el riesgo,

y cuidadosa en la asignación de créditos, bajo los parámetros que hemos señalado.

Se puede concluir también, que no solo que se ha recobrado la confianza en el SFM sino que se encuentra lo suficientemente regulado y supervisado para evitar colapsarse en caso de una crisis financiera (monetaria), como la ocurrida en 1994; prueba de ello es que los acontecimientos político-electorales de 2006 o de la ola de inseguridad que se vive en México, no han afectado al SFM, ni han provocado salida riesgosa de recursos del País, por el contrario, las utilidades de las entidades del SFM, inclusive las IBD, han aumentado en los últimos años, al igual que las reservas oficiales de México en el exterior.

#### 8.5 Las recientes reformas a las Leyes del Sistema Financiero Mexicano

El pasado 1 de febrero del 2008, fueron publicadas en el DOF, diversas reformas a leyes del SFM, entre las que destacan la que correspondió a la de Instituciones de Crédito.

Estas reformas, al igual que lo hizo en su momento la Ley del Mercado de Valores expedida en 2006, establecieron diversas disposiciones en materia de Gobierno Corporativo para las instituciones de crédito (la Ley del Mercado de Valores lo hizo respecto de las casas de bolsa), con la finalidad de fortalecer la administración de estas entidades financieras y mitigar riesgos en las mismas, que serán señalados a continuación.

### 8.5.1 Los avances en materia de Gobierno Corporativo

En los últimos años se ha escuchado con frecuencia el concepto de Gobierno Corporativo, como una práctica que han adoptado las sociedades anónimas, para mejorar su estructura de gobierno (asamblea de accionistas, consejo de administración Comisario y Director General), con el propósito de dar mayor transparencia en sus operaciones, finanzas y contabilidad, así como para proteger los intereses de los accionistas minoritarios.

El Gobierno Corporativo no es nuevo y desde hace varios años se ha implementado en varios países para cierto tipo de sociedades mercantiles (particularmente aquellas que cotizan en bolsa), en algunos casos derivado de la adopción de medidas de autorregulación de los gremios empresariales y en otros como una obligación legal. Inglaterra, Francia, Alemania Estados Unidos de América, Brasil, Chile y recientemente México, son algunos de los países que presentan avances en esta materia.

En el caso de México, actualmente, la estructura de gobierno de las SA se encuentra regulada en la Ley General de Sociedades Mercantiles, en donde como órgano supremo se encuentra la asamblea de accionistas, que toma las decisiones mas importantes sobre la vida de la sociedad, como por ejemplo: cambio de objeto social, fusión, escisión, extinción, aumentos o disminuciones de capital; aprobación o modificación del balance, de los estatutos, designación de comisarios y de miembros del consejo de administración, entre otras.



La citada Ley General, prevé la existencia del consejo de administración (aunque también contempla la posibilidad de que exista un administrador único), el cual es responsable de la conducción de la sociedad, de cumplir con los acuerdos de la asamblea de accionistas, de la existencia y mantenimiento de los sistemas de contabilidad, registro e información; de la integración de la información financiera y en general de la administración de la sociedad anónima. No se establece un número determinado de miembros de este órgano colegiado.

Adicionalmente, la Ley General de Sociedades Mercantiles prevé la figura del comisario, como órgano que vigila la actuación del consejo de administración, ya que les exige (a los consejeros), informes mensuales de la situación financiera y estados de resultados, realiza un examen de las operaciones, documentación, registros y debe rendir un informe anual a la asamblea de accionistas sobre la veracidad, suficiencia y razonabilidad de la información presentada por el propio consejo a la asamblea. No tienen voto pero sí voz en las sesiones del consejo de administración. Los consejeros pueden ser socios de la sociedad anónima o personas extrañas.

Finalmente se encuentra la figura del Director General como el responsable de la organización social, es quien se enfrenta día a día con las cuestiones administrativas y operativas de la sociedad y rinde cuentas al consejo de administración.

Es importante precisar que en México esta estructura corporativa (añeja por cierto), de las sociedades anónimas, ha presentado ciertos inconvenientes debido a que la mayoría de las empresas, independientemente de su tamaño, son familiares. Esto significa que aun y cuando exista un consejo de administración, las decisiones se toman de manera unilateral; es decir, el dueño de la empresa o el accionista mayoritario, toma las decisiones más importantes, sin que necesariamente la decisión sea colegiada, lo cual es contrario a la existencia del consejo de administración, debido a que generalmente existe subordinación de los miembros del consejo a ese socio mayoritario o dueño, debido a que por lo regular, son personas relacionadas por parentesco o relación de negocios.

Hay que añadir que la figura de los comisarios en México no ha dado buenos resultados, pues lejos de ser un contrapeso en las decisiones del consejo de administración y ejercer una verdadera vigilancia en beneficio de la empresa, generalmente desempeñan una función poco enérgica en la supervisión que realiza, ya que igualmente mantienen relación con el socio mayoritario y por tanto con los propios miembros del consejo (de acuerdo a la lógica de empresas familiares en México), por lo que en realidad la vigilancia de los comisarios es simulada. Como podrá imaginarse, frente a este escenario, un accionista minoritario tiene pocas posibilidades de que sus decisiones tengan repercusión en la vida de la empresa.

Frente a la alta concentración en las decisiones del consejo de administración y de poca o nula vigilancia de los comisarios y a fin de brindar mayor transparencia en las sociedades anónimas, surgen las prácticas de Gobierno Corporativo en nuestro país, fundamentalmente a través del Consejo Coordinador Empresarial, quién expidió un Código de Mejores Prácticas en materia de gobierno corporativo, a fin de que pudiera ser adoptado voluntariamente por las empresas.

Este Código estableció como algunas de las premisas más importantes, el fortalecimiento del consejo de administración, al contar con un número mínimo y un máximo de consejeros, además de que un porcentaje de ellos debe ser independientes, de la propia asamblea y por tanto de la vida de la empresa; a fin de asegurar la adecuada toma de decisiones. Adicionalmente se establecen diversas disposiciones para fortalecer los derechos de los accionistas minoritarios.

Es importante precisar que algunas empresas, han emitido a su vez códigos de mejores prácticas corporativas, que, en mayor o menor grado, son congruentes con su similar emitido por el citado Consejo Coordinador, el cual hace las veces de modelo a seguir.

En materia de Gobierno Corporativo en entidades financieras, encontramos avances importantes en las disposiciones de carácter general en materia de

Instituciones de Crédito (Circular Única de Bancos), expedidas en 2005, a las que hemos hecho referencia en este capítulo.

Sin embargo, el avance mas notable del Gobierno Corporativo en México se encuentra en la Ley del Mercado de Valores, que entró en vigor en junio del 2006, pues establece como obligación para aquellas sociedades anónimas que coticen sus acciones en Bolsa, la adopción del régimen de Gobierno Corporativo establecido en la propia Ley del Mercado de Valores.

En esta Ley surge la figura de la Sociedad Anónima Bursátil (SAB), modalidad societaria que deben adoptar invariablemente todas aquellas sociedades que desee utilizar el mecanismo de financiamiento a través de la Bolsa Mexicana de Valores, las cuales colocan sus acciones en Bolsa<sup>336</sup>, para obtener recursos del público inversionista que se convierte en socios de ellas.

La regulación de la Sociedad Anónima Bursátil, es independiente de la regulación establecida en la Ley General de Sociedades Mercantiles, pues esta nueva sociedad es exclusiva del mercado de valores. En la actualidad prácticamente todas aquellas empresas que cotizan en la Bolsa (que antes era Sociedades Anónimas), se transformaron en Sociedades Anónimas Bursátiles.

---

<sup>336</sup> Para mayor referencia sobre el concepto de Mercado de Valores y el financiamiento de las empresas en Bolsa, véase el artículo anterior de esta columna –Agenda Financiera- (Año 7, número 152, del 01 al 15 de noviembre), intitulado “La Bolsa, el Mercado de Valores y el desarrollo económico de México”.

De entre las obligaciones que las Sociedades Anónimas Bursátiles deben adoptar en materia del Gobierno Corporativo, destacan las siguientes:

a) El consejo de administración debe integrarse con un máximo de 21 consejeros de los cuales el 25% cuando menos deberá ser independiente;

b) El consejo designará un secretario que no deberá formar parte del consejo;

c) Desaparece la figura del comisario;

d) En su lugar se crean dos comités como órganos de apoyo al consejo de administración: por un lado el comité de mejores prácticas corporativas y por otro el comité de auditoría; y

e) Establecen responsabilidades más específicas (que aquellas que determina la Ley General de Sociedades Mercantiles para las Sociedades Anónimas), algunas de ellas con la previa opinión de los comités de mejores prácticas y de auditoría.

Aparece la figura del “deber de diligencia” del consejo de administración, que consiste en que los consejeros deben actuar de buena fe y con el mejor interés para la sociedad, para lo cual pueden por ejemplo: aplazar las sesiones del consejo de administración, cuando un consejero no haya sido convocado o ello

no hubiere sido en tiempo o, en su caso, por no habersele proporcionado la información entregada a los demás consejeros o bien requerir la presencia de directivos relevantes y demás personas, incluyendo auditores externos, que puedan contribuir o aportar elementos para la toma de decisiones en las sesiones del consejo.

Por otro lado, se conceden a los accionistas minoritarios que poseen entre el 10% y el 20% de las acciones, ciertos derechos que en la regulación de la Ley General de Sociedades Mercantiles, correspondía ejercer únicamente a los socios que tuvieran cuando menos en 33% de las acciones. Dichos derechos son por ejemplo: designar y remover a un miembro del consejo de administración, solicitar que se aplaze la discusión de algún asunto en la asamblea por considerar que no están suficientemente informados, oponerse judicialmente a las decisiones de la asamblea y celebrar convenios para fijar una misma postura en las votaciones (incluso en este último caso en las Sociedades Anónimas este pacto entre socios no está permitido).

Como puede observarse, a través de estas prácticas de Gobierno Corporativo que ahora son obligatorias para las Sociedades Anónimas Bursátiles, se garantiza una mayor transparencia en la administración y control de éste tipo de sociedades, al tiempo que se aseguran mayores derechos de los accionistas minoritarios, que en este caso son aquellos inversionistas que acuden a la Bolsa Mexicana de Valores para adquirir acciones de estas nuevas sociedades.

En este sentido, debe precisarse que las reformas en materia de Gobierno Corporativo, son reflejo de la inercia legislativa derivada de las reformas a la legislación financiera emprendida a partir de la condicionalidad pactada en el préstamo que el BIRF hizo a México en 1995 y que fue objeto de análisis en el capítulo anterior, pues son congruentes con el fortalecimiento de las instituciones financieras, para evitar que padezcan riesgos sistémicos que las vuelvan vulnerables en un escenario de crisis financiera.

Entre otras de las disposiciones expedidas recientemente, se encuentran reformas a la Ley de Instituciones de Crédito, (febrero de 2008), en donde destacan:

- Se prevé la conformación de organismos autorregulatorios de las Instituciones de Crédito, como las asociaciones o sociedades gremiales de banqueros, cuyo fin es contribuir al sano desarrollo de dichas instituciones;
- Se conceden mayores facultades a la CNBV, para autorizar la constitución, operación, fusión, escisión y cancelación de autorización, respecto de las instituciones de crédito;
- Se establecen las características que deben tener quienes se desempeñen como consejeros independientes de las Instituciones de Crédito;

- Se regula la relación entre instituciones de crédito y grupos empresariales;
- Se establecen reglas de gobierno corporativo para las Instituciones de Banca Múltiple y de Banca de Desarrollo; y
- Se fortalecen las reglas de capital para las instituciones de crédito.



## CONCLUSIONES

### **PRIMERA**

La regulación del Sistema Financiero Mexicano (SFM), no se genera únicamente por las instancias legislativas o administrativas nacionales, ya que los Organismos Financieros Internacionales (OFI), como el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), establecen condicionalidad a cambio de facilitar préstamos y en ella determinan las características y enfoque que deben tener las leyes que norman dicho Sistema y la regulación secundaria a la que deben sujetarse las entidades financieras del propio SFM. Esta coexistencia de ámbitos generadores de normas financieras demostró ser benéfica para el país, en el caso de préstamo efectuado por el BIRF, en 1995, con motivo de la crisis bancaria.

### **SEGUNDA**

Debido a la condicionalidad determinada por el BIRF a México, dentro del préstamo por un monto de 1,000 millones de dólares efectuado en 1995 con motivo de la crisis bancaria, se generó la expedición de una serie de leyes y reformas legislativas y administrativas, que han fortalecido de manera significativa al Sistema Financiero Mexicano y lo han alejado de un escenario de repetición de crisis, incluso en situaciones de alta volatilidad financiera internacional, como la que se vive actualmente (2008).

### **TERCERA**

Las recientes modificaciones a las Leyes del Mercado de Valores y de Instituciones de Crédito, que han establecido reglas en materia de Gobierno

Corporativo para las casas de bolsa y las instituciones de crédito, tienen su origen en la condicionalidad determinada por el BIRF, derivada del préstamo efectuado a México en 1995. Debido a las reglas de Gobierno Corporativo, estas entidades financieras (que son las dos mas importantes del Sistema), se encuentran fortalecidas frente a un escenario de crisis por falta de liquidez, como el acontecido en 1995 en México.

#### **CUARTA**

En el caso del SFM la “imposición” o “adopción” de esquemas jurídicos para el control y manejo integral de riesgos, normas prudenciales sobre administración y control crediticio, mejores prácticas en materia de criterios de contabilidad, índices de capitalización; medidas preventivas y correctivas para efectos de capitalización, sistema de alertas tempranas, fortalecimiento de la supervisión financiera y mejores prácticas de gobierno corporativo; demostraron ser benéficas para el país, debido a que posterior a la adopción de las mismas, el sistema financiero y bancario de nuestro país se ha fortalecido y se encuentra lo suficientemente sólido como para “resistir” un embate provocado por una crisis financiera; con lo cual en este caso, la adopción de la condicionalidad pactada con el BIRF fue acertada, desde el punto de vista jurídico, financiero y económico.

#### **QUINTA.-**

La condicionalidad impuesta por los OFI como el BIRF ha sido duramente criticada por diversos autores, bajo el argumento de que violenta la Soberanía Nacional. Sin embargo, en realidad, la adopción de la condicionalidad por

parte de los países, en realidad fortalece la soberanía, ya que al robustecer económica y financieramente a las entidades financieras nacionales, las aleja del riesgo de caer en crisis por falta de liquidez y en esa medida no necesitan el país depender de préstamos del exterior, con la frecuencia de hace algunos años.

## **SEXTA**

El BIRF ha disminuido los préstamos hacia México en los últimos 12 años, lo cual es positivo desde el punto de vista macroeconómico, pues demuestra que el país depende cada vez menos del crédito externo, sin embargo, desde la perspectiva microeconómica, el país sigue teniendo un alto índice de pobreza en más de la mitad de la población, lo cual contrasta con la disminución de préstamos de este Organismo, por lo cual, deben reorientarse los recursos y el financiamiento interno y externo, para combatir la pobreza y en esa medida, lograr un equilibrio entre la macro y microeconomía, que se reflejará en el crecimiento integral de la economía mexicana.

## **SÉPTIMA**

Si los países como México no acatan las “recomendaciones” de los OFI como el BIRF, están impedidos para recibir asistencia financiera para aliviar los efectos de la crisis, que en ocasiones tienen sus orígenes directa o indirectamente, como consecuencia de seguir las políticas de condicionalidad de dichos organismos, como la liberalización comercial y financiera, generándose un círculo vicioso. Por ello, debe aplicarse la condicionalidad cuando la economía y las finanzas del país se encuentran fortalecidas desde el

punto de vista jurídico y existe cierto grado de madurez en los mercados financieros del país y no únicamente cuando hay una situación de crisis.

## **OCTAVA**

En el caso de México, la condicionalidad determinada por el BIRF en el préstamo de 1,000 mdd, para fortalecer el SFM, en 1995 fue exitosa en su implementación, debido a que el BIRF llevaba varios años trabajando con el Gobierno Mexicano para fortalecer el propio Sistema, por lo que conocía con precisión, las áreas que debían robustecerse desde el punto de vista normativo. En razón de ello, se propone que las misiones del BIRF trabajen con diversas áreas de los sectores en donde se van a canalizar los préstamos, con cuando menos uno o dos años de antelación, para asegurar que la condicionalidad sea efectiva; sobre todo en sectores prioritarios o estratégicos para el país.

## BIBLIOGRAFÍA

Acosta, Miguel. Derecho Bancario, 9ª. Ed, Porrúa, México, 2003.

Avendaño, Octavio. “El Sistema de Ahorro para el Retiro. Aspectos legales”, Porrúa, México, 2005.

Avendaño. Octavio. “Aspectos legales del financiamiento a las empresas en el Derecho Mexicano” cit. en Heriberto José y Rabasa, Emilio (coordinadores), “Problemas Actuales del Derecho Empresarial Mexicano”, Porrúa-ITESM-CCM, México 2005.

Avendaño, Octavio. “Las entidades financieras de ahorro y crédito popular. Alternativa de crecimiento para sectores productivos desprotegidos”, cit. en Rabasa, Emilio y Ramírez, Juan (coordinadores), “Problemas actuales del Derecho Social Mexicano” Volumen II, Porrúa-ITESM-CCM, México, 2007.

Cabrera, Carlos. “El nuevo Federalismo Internacional”, Porrúa, México, 2004.

Dávalos, Carlos. “Derecho Bancario y Contratos de Crédito”, 2ª Ed., Oxford, México, 2003.

De la Fuente, Jesús. Tratado de Derecho Bancario y Bursátil. 4ª Ed., Ed. Porrúa.

De la Garza, Francisco, Derecho Financiero Mexicano, 24ª Ed., Porrúa, México, 2002.

Díaz, Alfredo. Sistemas Financieros, Sicco, México, 1999.

Driscoll, David. ¿Qué es el Fondo Monetario Internacional? Servicios de Publicación del Fondo Monetario Internacional, Washington, 1998.

Edwards, Sebastián. El Sector financiero y las crisis monetarias: lecciones de México y del este de Asia, en Guitán Manuel y Varela Félix, “Los Sistemas Financieros ante la Globalización”, Ed. Pirámide, Madrid, 2000.

Garza de la, Sergio. Derecho Financiero Mexicano, 24ª Ed., Porrúa, México, 2002.

Girón, Alicia. “Los flujos financieros internacionales y su regulación. Introducción”, en Kaplan, Marcos y Manrique, Irma, Regulación de Flujos Financieros Internacionales, Instituto de Investigaciones Jurídicas e Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 2000.

Guitán, Manuel y Varela Félix “Los Sistemas Financieros ante la Globalización”, Ed. Pirámide, Madrid, 2000.

Hayek, Friederich, La desnacionalización del Dinero, Ediciones Folio, Barcelona, 1996.

Heller, Hermann. "La soberanía, contribución a la teoría del Derecho Estatal y del Derecho Internacional, Fondo de Cultura Económica, , 2ª Ed., México, 1995.

Heyman, Timothy Inversión en la Globalización, Bolsa Mexicana de Valores, Editorial Milenio, Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas, A.C. e Instituto Tecnológico Autónomo de México, A.C., México, 1999.

Jacobs Gerardo y Rodríguez-Arana, "La crisis de 1994-1995 en México: causas, desarrollo y solución", en Varela, Félix y Jabos, Gerardo "Crisis cambiarias y financieras, una comparación de dos crisis, Pirámide, Madrid, 2003.

Kaminsky, Graciela y Reinhart, Carmen, "Las crisis gemelas: las causas de los problemas bancarios y de balanza de pagos", en Guitán Manuel y Varela, Félix, "Sistemas Financieros ante la Globalización" Ed. Pirámide, Madrid, 2000.

Kaplan, Marcos. "Estado y Globalización. Regulación de Flujos Financieros" en Kaplan, Marcos y Manrique, Irma, Regulación de Flujos Financieros Internacionales, Instituto de Investigaciones Jurídicas e Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 2000.

Lichtensztein, Samuel y Bauer Mónica. "Políticas en el capitalismo: El Banco Mundial", Centro de Investigación y Docencias Económicas, México, 1982.

Lisboa, Edgar y Feinberg, Richard. "El Banco Mundial y el Ajuste Estructural en América Latina", Siglo XXI Editores, México, 1986.

Manrique, Irma. "Regulación de Flujos Financieros Internacionales", Instituto de Investigaciones Jurídicas-Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 2000.

Maestro, Irene. "El Banco Mundial: Orígenes, Funciones, Mecanismos de Funcionamiento y Políticas de Desarrollo", Jornades "El Sud enfront la Política del Banc Mundial", FCONGD, Barcelona, 2001.

Mikesell, Raymond. "Mecanismos de Ayuda Económica Externa", Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, México, 1964.

Kozikowsky, Zbigniew. Finanzas Internacionales, McGraw-Hill, México, 2000.

Ocampo, José, "La reforma del sistema financiero internacional: Un debate en marcha", Fondo de Cultura Económica-CEPAL, Santiago, 1999.

Suárez, Francisco. "Política Financiera Internacional de México. Relaciones con el Banco Mundial y el FMI", Revista Mexicana de Comercio Exterior.

Soto, Oscar. "El Dinero. La Teoría, la Política y las Instituciones", Facultad de Economía, UNAM, México, 2001.

Ruíz, Humberto. Derecho Bancario, Oxford, México, 2003.

Saxe-Fernández, John y Delgado, Gian. "Imperialismo Económico en México las operaciones del Banco Mundial en nuestro país, Ed. Debate, México, 2005.

Tamames, Ramón. Estructura Económica Internacional, Decimoctava Edición, Alianza Editorial, Salamanca, 1995.

Urquidi, Víctor. "Bretón Woods: un recorrido por el primer cincuentenario", Revista Mexicana de Comercio Exterior, Vol. 44, No. 10, México, 1994.

Urzúa, Carlos, "Medio siglo de relaciones entre el Banco Mundial y México. Una reseña desde el trópico", El Colegio de México, México, 2000.

Valadés, Diego. "Aspectos constitucionales de los flujos financieros internacionales. Consideraciones preeliminares" Kaplan, Marcos y Manrique, Irma, Regulación de Flujos Financieros Internacionales, Instituto de Investigaciones Jurídicas e Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 2000.

## **CONTRATOS INTERNACIONALES SUSCRITOS POR MÉXICO Y EL BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN Y FOMENTO**

Report N°. PIC2076. Proyecto: Mexico-Financial Sector Restructuring Adjustment Loan. (Reporte N° PIC2076. Proyecto: Préstamo para el ajuste y reestructuración del sector financiero en México). Abril, 1995.

Loan Number: 3911-ME. Loan Agreement (Finanacial Sector Restructuring Loan) (Acuerdo de préstamo para reestructurar el sector financiero mexicano). 23 de junio de 1995.

Loan Number 3838-1-ME. Agreement Amending Loan Agreement. Financial Sector Technical Assistance Project) (Enmienda al Acuerdo de préstamo. Proyecto de asistencia técnica al sector financiero). 23 de junio de 1995.

Loan Number: 3911-ME. Guarantee Agreement (Finanacial Sector Restructuring Loan) (Acuerdo de garantía derivado del préstamo para reestructurar el sector financiero mexicano). 23 de junio de 1995.

Loan Number 3838-1-ME. Amendment. Agreement Amending Guarantee Agreement. Financial Sector Technical Assistance Project) (Enmienda al Acuerdo de garantía préstamo. Proyecto de asistencia técnica al sector financiero). 23 de junio de 1995.

## **CONVENIOS INTERNACIONALES**

Convenio Constitutivo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional.

Convención sobre arreglo de diferencias relativas a inversiones entre estados y nacionales de otros estados del 14 de octubre de 1966.

## **LEGISLACIÓN**

Ley de Instituciones de Crédito.

Ley del Mercado de Valores.

Ley del Banco de México.

Ley de Ahorro y Crédito Popular.

Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.

Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

Ley del Impuesto sobre la Renta.

Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros.

Ley Federal de Instituciones de Fianzas.

Código Civil Federal.

Ley para Regular las Agrupaciones Financieras.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

Ley de Protección al Ahorro Bancario.

## **OTRAS DISPOSICIONES CONSULTADAS**

Disposiciones de carácter general aplicables a las instituciones de crédito, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 2 de diciembre de 2005.

## **OTROS DOCUMENTOS**

Manual de Operaciones del Banco Mundial, BIRF, diciembre de 2006.

BANXICO, Informe Anual que se rinde al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión, correspondiente a 1995.

Comité Ejecutivo de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, Informe de Trabajo "Hacia una Nueva Arquitectura Financiera Internacional, Naciones Unidas, 21 de enero de 1999.



World Bank. "Lending instruments. Resources for Development Impact", Washington, 2001.

## **ENTREVISTAS**

Entrevista con Mike Lubrano. Fue el líder del equipo del BIRF encargado de la operación del préstamo para la reestructuración del Sector Financiero en México en 1995. Se celebró con el autor de la tesis el 14 de junio de 2007.

## **PAGINAS ELECTRÓNICAS CONSULTADAS**

<http://imf.org>.

<http://www.banxico.org>.

<http://www.bancomundial.org>.

<http://www.ifc.org>.

<http://worldbank.org>.

<http://consar.gob.mx>.